

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.566/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 25 april 2001 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het onderwijs XIII", heeft op 2 mei 2001 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 als volgt gemotiveerd :

"De hoogdringendheid steunt op de volgende vaststellingen, die alle impliceren dat een groot aantal artikelen ten minste reeds op 1 september 2001 ingang moet kunnen hebben :

1. Het voorontwerp van decreet voorziet in decretale grondslagen of begeleidende maatregelen voor een aantal urgente onderwijsinnovaties :
 - artikel III.6 voorziet in de noodzakelijke decretale begeleidende maatregelen voor het spijbelexperiment in het basisonderwijs dat tijdens het schooljaar 2000-2001 van start ging;
 - de imminente vereenvoudiging van de huidige complexe structuur van beroepenvelden, afdelingen en kwalificaties in de onderwijsvorm-3 van het buitengewoon secundair onderwijs vindt z'n noodzakelijke decretale grondslag in artikel IV.12;
 - hoofdstuk V moderniseert om reden van efficiëntie de bestaande bepalingen inzake 'laakbare praktijken' en de 'commissie laakbare praktijken'. Inzonderheid de bepalingen betreffende de kosteloosheid van het onderwijs dienen onmiddellijk geïmplementeerd te worden, gelet op de bestaande internationaalrechtelijke verplichtingen ter zake;
 - in het licht van het Strategisch Plan voor Gedetineerden dienen de centra voor basiseducatie vanaf volgend schooljaar mede in te staan voor de vorming van gedetineerden. Artikel VI.6 levert daarvoor de noodzakelijke decretale onderbouw;

.../...

- hoofdstuk XII creëert een rechtsgrond om de ontwikkeling van regionale technologische centra te stimuleren via de projectmatige toekenning van subsidie-enveloppes. Aangezien er op het onderwijsveld reeds sprake is van bepaalde initiatieven, dringt een kader voor subsidiëring daarvan zich op.
2. Het voorontwerp omvat de noodzakelijke en urgente remediëring van onvolkomenheden in de onderwijsregelgeving :
- artikel VI.3 voorziet in de continuering van de verhoogde omkadering voor de Brusselse academies voor deeltijds kunstonderwijs. Het wegvallen van deze gunstnorm, door artikel 97 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II voorzien vanaf het schooljaar 2001-2002, zou blijkens een recente analyse van het departement Onderwijs een reële bedreiging vormen voor de leefbaarheid van het Brusselse deeltijds kunstonderwijs;
 - de door artikel VI.13 voor de afdeling Hebreeuws en voor het studiegebied Nederlands tweede taal gecreëerde afwijking op de bepaling dat een regelmatig cursist in het volwassenenonderwijs niet meer voltijds leerplichtig kan zijn, komt tegemoet aan reële maatschappelijke noden. Enerzijds richt het CVO Jesoda Hatora reeds sinds 1967 Hebreeuws in voor leerlingen die voltijds leerplichtig zijn; anderzijds wordt in de praktijk vastgesteld dat een groot aantal leerplichtige anderstalige nieuwkomers zich na de onthaalklas verder in het Nederlands bekwaamt door lessen te volgen aan een centrum voor volwassenenonderwijs. Het niet nemen van onderhavige maatregel zou impliceren dat de leerlingen van het schooljaar 2000-2001 niet meer in aanmerking komen voor de berekening van de omkadering voor het volgende schooljaar;
 - artikel VI.19 verruimt de mogelijke attesteringen die in aanmerking komen voor de vrijstelling van inschrijvingsgeld voor gehandicapten. Door de huidige procedure, geaxeerd op de inschrijving bij

.../...

het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap, komt immers een groot gedeelte van het doelpubliek niet in aanmerking voor een vrijstelling;

- artikel VI.23 ondervangt de onvoorziene en sociaal ongewenste effecten van de nieuwe bekwaamheidsbewijzen en de bijhorende overgangsregeling in het volwassenenonderwijs. Om ondermeer sterke salarisverminderingen bij de vroegere 'combi-baners' te verhinderen, is deze decretale maatregel dringend noodzakelijk;
 - in hoofdstuk X wordt een regeling uitgewerkt om leermeesters en leerkrachten islamitische godsdienst, voor wie op vandaag niet in een organieke regelgeving is voorzien, vast te benoemen. Rekening houdend met het feit dat vanaf volgend schooljaar een aantal van deze personeelsleden gepensioneerd wordt, is een snelle regeling noodzakelijk;
 - in het decreet van 20 oktober 2000 betreffende het onderwijs XII-Ensor werd in een decretale rechtsgrond voorzien voor een project voor scholen met bijzondere noden. In afwachting van een vanaf 1 september 2002 ingaand globaal decretaal kader om probleem- en risicoscholen te ondersteunen, is een eenmalige verlenging van dit project bij wijze van overgangsmaatregel noodzakelijk.
3. Het voorontwerp voorziet in vereenvoudigingsmaatregelen die zeer snel moeten worden ingevoerd om het door het Regeerakkoord opgelegde stappenplan inzake vereenvoudiging van de regelgeving te kunnen verwezenlijken. Bij wijze van voorbeeld geldt de in hoofdstuk V voorziene afschaffing van de minutieuze bepalingen rond handelspraktijken in het secundair onderwijs.
4. Hoofdstuk IX heft een bestaand juridisch vacuüm op, door het leveren van een noodzakelijke decretale onderbouw voor zowel bestaande als nieuw uit te vaardigen weddenbesluiten.

.../...

5. Om een tekort aan geschikte kandidaten voor een tijdelijke aanstelling of een vaste benoeming in een selectie- of bevorderingsambt te ondervangen, schaffen de artikelen X.16 en X.45 voor het basis-onderwijs en het deeltijds kunstonderwijs de voorwaarde van voorafgaandelijke halftijdse benoeming af, waardoor deze niveaus met de andere onderwijsniveaus worden gelijkgeschakeld.

Aanvullend kan worden gesteld dat, gelet op de eigenheid van het onderwijsveld, de door het Vlaams Parlement goedgekeurde decretale innovaties vóór het zomerreces aan de onderwijsinstellingen dienen te worden bekendgemaakt".

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

Gelet op, enerzijds, de uiterst korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, is toegemeten voor het uitbrengen van zijn advies over een omvangrijk en complex ontwerp als het voorliggende, en, anderzijds, het groot aantal ontwerpen waarover gelijktijdig advies moet worden verleend met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1° en 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is het niet mogelijk geweest de tekst ervan aan een volledig en diepgaand onderzoek te onderwerpen. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag bijgevolg niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets wordt gezegd, dat er niets méér over te zeggen valt.

.../...

Inzonderheid bij het onderzoek naar de verenigbaarheid van de bepalingen van het ontwerp met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel dient voorbehoud te worden gemaakt. Om immers de ontworpen bepalingen, waarin een onderscheid in behandeling wordt ingevoerd tussen leerlingen, studenten, ouders, personeelsleden of onderwijsinstellingen, te toetsen aan het gelijkheidsbeginsel, dient de Raad van State zicht te hebben op alle feitelijke gegevens die op de te regelen situatie betrekking hebben. Ook moet hij over de nodige tijd beschikken om zich over die gegevens een gemotiveerd oordeel te kunnen vormen met betrekking tot het verantwoorde karakter van het gemaakte onderscheid en de evenredigheid tussen de gebruikte middelen en het te bereiken doel van de ontworpen maatregel. Gelet op de omvang van het te onderzoeken ontwerp en op het korte tijdbestek binnen hetwelk om advies is verzocht, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, geen zicht kunnen krijgen op de voormelde feitelijke gegevens, noch heeft hij zich derhalve het oordeel kunnen vormen waarvan sprake. Hij heeft evenmin kunnen nagaan of sommige van de in het ontwerp vervatte maatregelen die feitelijke toestanden regulariseren, verantwoord zijn in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Retroactiviteit

Verschillende bepalingen uit het ontwerp hebben terugwerkende kracht, zoals bijvoorbeeld de bepalingen van hoofdstuk IX, die terugwerken tot 1 april 1991.

.../...

Zoals het Arbitragehof er reeds meermaals heeft op gewezen, is de niet-retroactiviteit van wetten of decreten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid en vereist die waarborg dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een welbepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht (1). Nog volgens het Arbitragehof kan de terugwerkende kracht van wetten of decreten enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang; indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een bepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wet- of decreetgever dat ten nadele van een categorie burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden (2).

(1) Zie o.m. Arbitragehof, nr. 49/98, 20 mei 1998, overw. B.4; Arbitragehof, nr. 17/2000, 9 februari 2000, overw. B.4; Arbitragehof, nr. 36/2000, 29 maart 2000, overw. B.5.

(2) Zie, naast de in de vorige voetnoot geciteerde arresten : Arbitragehof, nr. 64/97, 6 november 1997, overw. B.5; Arbitragehof, nr. 3/98, 14 januari 1998, overw. B.7; Arbitragehof, nr. 97/99, 15 september 1999, overw. B.2.3; Arbitragehof, nr. 89/2000, 13 juli 2000, overw. B.15.

Gelet op de reeds in de voorafgaande opmerking aangehaalde omstandigheden is het de Raad van State, afdeling wetgeving, onmogelijk om een inzicht te krijgen in, en zich een gefundeerd oordeel te vormen omtrent de juridische en feitelijke gegevens die zouden kunnen worden ingeroepen om te besluiten dat in de betrokken artikelen van het ontwerp, een afwijking van het beginsel van de niet-retroactiviteit van het decreet toelaatbaar is. In ieder geval zou het aanbeveling verdienen om in de memorie van toelichting op een concrete en omstandige wijze uiteen te zetten waarom zulks naar het oordeel van de regering voor elk van de (groepen van) bepalingen die terugwerken het geval is.

2. Beginsel van de kosteloosheid van (de toegang tot) het onderwijs

2.1. Het ontwerp bevat een reeks bepalingen die raken aan het principe van de kosteloosheid van (de toegang tot) het basis- en het secundair onderwijs. Het gaat inzonderheid om de artikelen V.2 (verbod om in het basisonderwijs bijdragen te vragen voor onderwijsgebonden kosten die noodzakelijk zijn om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven), V.14 (verbod om in het door de Gemeenschap gefinancierd of gesubsidieerd voltijds secundair onderwijs en deeltijds beroepssecundair onderwijs een direct of indirect inschrijvingsgeld te vragen) en VI.4 (inschrijvingsgeld deeltijds kunstonderwijs).

.../...

2.2. In verband met de kosteloosheid van het basis- en secundair onderwijs zijn volgende bepalingen relevant (3).

Artikel 24, § 3, eerste lid, tweede zin, van de Grondwet bepaalt :

"De toegang tot het onderwijs is kosteloos tot het einde van de leerplicht".

Artikel 13 van het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna ESCR-verdrag), opgesteld te New York op 19 december 1966 (4), bepaalt :

-
- (3) Zie in dit verband J. BOURTEMBOURG, L'enseignement et la communautarisation, A.P.T., 1988, inz. pp. 187-188; G. CRAENEN, Vrijheid en recht volgens artikel 17 van de Grondwet, T.B.P., 1990, inz. p. 44; J. DE GROOF, La révision constitutionnelle de 1988 et l'enseignement, la paix scolaire et son application, Brussel, Story-Scientia, 1990, inz. pp. 112-119; J.-M. DERMAGNE, La gratuité de l'enseignement, dans : Quels droits dans l'enseignement ? Enseignants, Parents, Elèves, Actes du Colloque des 13 et 14 mai 1993, Brugge, La Charte, 1994, pp. 29-47; J. FIERS, Kosteloze toegang tot het onderwijs, een grondwettelijk recht ?, T.O.R.B., 1994-95, 260 (noot onder Arbitragehof, arrest nr. 12/94, 3 februari 1994); M. LEROY, La communautarisation de l'enseignement, J.T., 1989, inz. p. 73; J. SAMBON, Le droit à l'enseignement, Rev. dr. commun., 1996, inz. pp. 247-250; J. VELU, Contenu et signification des droits fondamentaux dans le domaine de l'instruction, A.P.T., 1982, inz. pp. 16-18.
- (4) Goedgekeurd bij decreet van 8 juni 1982. De Nederlandse tekst is een vertaling; onder meer de Franse tekst is authentiek.

.../...

- "1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op onderwijs. (...).
2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, ten einde tot een volledige verwezenlijking van dit recht te komen :
- a) Het lager onderwijs (5) voor allen verplicht en kosteloos beschikbaar (6) dient te zijn;
 - b) Het middelbaar onderwijs (7) in zijn verschillende vormen, waarbij inbegrepen het technisch onderwijs en de beroepsopleiding op middelbaar niveau, door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder beschikbaar en algemeen toegankelijk dient te worden gemaakt;
- (...)"

Artikel 28 van het verdrag inzake de rechten van het kind, opgemaakt te New York op 20 november 1989 (8), bepaalt :

-
- (5) In de (authentieke) Franse tekst : "enseignement primaire".
 - (6) In de Franse tekst : "accessible".
 - (7) In de Franse tekst : "enseignement secondaire".
 - (8) Goedgekeurd bij decreet van 15 mei 1991. De Nederlandse tekst is een vertaling; onder meer de Franse tekst is authentiek.

.../...

"1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind (9) op onderwijs, en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, verbinden zij zich er met name toe :

- a) primair onderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen (10);
- b) de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs (11) aan te moedigen, met inbegrip van algemeen onderwijs en beroeps-onderwijs, deze vormen voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken, en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk;

(...)".

Uit de lezing van deze drie bepalingen blijkt dat een dubbel onderscheid dient te worden gemaakt. Een eerste onderscheid is het onderscheid tussen de verschillende onderwijsniveaus, namelijk het kleuter- of bewaarschool-onderwijs, het lager of primair onderwijs en het secundair of middelbaar onderwijs (12). Een tweede onderscheid dat

(9) Uit artikel 1 van het verdrag volgt dat voor de toepassing ervan onder "kind" wordt verstaan "iedere mens jonger dan achttien jaar, tenzij volgens het op het kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt".

(10) In de (authentieke) Franse tekst : "ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous".

(11) In de Franse tekst : "enseignement secondaire".

(12) Het niveau hoger onderwijs is voor het ontwerp dat om advies wordt voorgelegd niet relevant en wordt dan ook niet in het onderzoek betrokken.

moet worden gemaakt is dat tussen de kosteloosheid van de toegang tot het onderwijs en de kosteloosheid van het onderwijs.

2.3. De Grondwet houdt in dat uitsluitend de toegang tot het onderwijs tot het einde van de leerplicht (13) kosteloos is in de scholen die door de overheid worden ingericht of gesubsidieerd, met andere woorden dat de toegang op geen enkele manier beperkt mag worden, hetzij door rechtstreekse of onrechtstreekse schoolgelden, hetzij door het opleggen van gelijkaardige financiële voorwaarden. Artikel 24, § 3, eerste lid, van de Grondwet sluit evenwel niet uit dat een bijdrage gevraagd kan worden voor het didactisch materiaal en voor bepaalde activiteiten, zonder dat deze de kosten van noodzakelijke en geleverde goederen of prestaties mag overschrijden (14).

Het ontwerp is in overeenstemming met het grondwettelijke beginsel van de kosteloosheid van de toegang tot het leerplichtonderwijs. Het deeltijds kunstonderwijs is immers geen leerplichtonderwijs (15).

(13) De grondwetgever heeft de kosteloosheid van het onderwijs gekoppeld aan het verplicht karakter van het te verstrekken onderwijs (Parl. St., B.Z. 1988, nr. 1001/1°, pp. 3-4; Arbitragehof, nr. 40/94, 19 mei 1994, overw. B.2.8).

(14) Arbitragehof, nr. 28/92, 2 april 1992, overw. 6.B.5.

(15) Zie ook Arbitragehof, nr. 40/94, 19 mei 1994, overw. B.2.8.

2.4. Zowel in artikel 13 van het ESCR-verdrag, als in artikel 28 van het verdrag inzake de rechten van het kind wordt een onderscheid gemaakt tussen het primair onderwijs en het secundair onderwijs. Geen van deze verdragsrechtelijke bepalingen is van toepassing op het kleuteronderwijs.

2.4.1. Zoals de Grondwet, legt artikel 13.2, a), van het ESCR-verdrag de kosteloze toegang tot het lager onderwijs op, niet de kosteloosheid van dat onderwijs. Artikel 28.1, a), van het verdrag inzake de rechten van het kind daarentegen bepaalt dat de verdragspartijen het primair onderwijs voor iedereen gratis beschikbaar moeten stellen. Net als artikel 13.2, a), van het ESCR-verdrag kan aan deze bepaling van het verdrag inzake de rechten van het kind directe werking worden toegekend.

In het lager onderwijs kan bijgevolg, op grond van artikel 28.1, a), van het verdrag inzake de rechten van het kind, geen bijdrage worden gevraagd voor verplichte activiteiten, dit zijn activiteiten waaraan de leerlingen moeten deelnemen. Door de kosteloosheid enkel te koppelen aan onderwijsgebonden kosten die "noodzakelijk" zijn om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven, strijdt de ontworpen regeling met voormelde verdragsbepaling (zie verder, bij de artikelsgewijze bespreking).

2.4.2. Voor het secundair onderwijs verplichten artikel 13.2, b), van het ESCR-verdrag en artikel 28.1, b), van het verdrag inzake de rechten van het kind de verdragspartijen tot de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs.

.../...

Beide bepalingen hebben weliswaar geen rechtstreekse gevolgen in de interne rechtsorde en doen aldus uit zichzelf geen afdwingbaar recht op kosteloosheid van het secundair onderwijs ontstaan (16). Wel verzetten zij zich ertegen dat de Vlaamse Gemeenschap maatregelen zou nemen die ingaan tegen de doelstelling van de geleidelijke invoering van de kosteloosheid van het secundair onderwijs, rekening houdend met de economische mogelijkheden en de situatie van de overheidsfinanciën (17). Deze standstill-verplichting verhindert volgens het Arbitragehof echter niet dat schoolgelden - in het door het Arbitragehof beoordeelde geval : schoolgeld voor de toegang tot het hoger onderwijs van het korte en het lange type - "worden verhoogd op grond van onder meer een redelijke schatting van het verloop van de kosten van levensonderhoud, van het nationaal produkt en de

(16) Die vaststelling heeft voor de verplichtingen van de Vlaamse Gemeenschap echter geen praktische gevolgen. Immers, of zij nu al of niet directe werking heeft, een verdragsrechtelijke bepaling is en blijft bindend voor de partijen die het verdrag hebben gesloten. De niet-naleving ervan brengt hun internationaalrechtelijke aansprakelijkheid in het gedrang (zie M. COGEN, Handboek internationaal recht, Gent, Mys & Breesch, 1996, nrs. 142 e.v. en inzonderheid M. BOSSUYT, La Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, R.U.D.H., 1990, p. 143; E. KRINGS, La mise en oeuvre de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant en droit interne, in : M.-T. MEULDERS-KLEIN (ed.), La Convention sur les droits de l'enfant et la Belgique, Brussel, Kluwer, 1992, inz. pp. 77-81; J. VERHOEVEN, Applicabilité directe des traités et intention des parties contractantes, in : Liber Amicorum Prof. em. E. Krings, Brussel, Story-Scientia, 1991, pp. 903-904).

(17) Arbitragehof, nr. 33/92, 7 mei 1992, overw. B.4.3.

stijging van het gemiddelde inkomen per inwoner ten opzichte van de tijd waarin zij zijn vastgesteld" (18).

De situatie die uit het ontwerp zal voortvloeien inzake inschrijvingsgelden (19) en kosten zal dus vergeleken moeten worden met die welke bestond op 21 juli 1983 en op 15 januari 1992, zijnde de data vanaf welke respectievelijk het ESCR-verdrag en het verdrag inzake de rechten van het kind voor België verbindend zijn geworden.

Inzake de inschrijvingsgelden in het deeltijds kunstonderwijs heeft de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten tijd niet kunnen nagaan of de verhoging van de bedragen vanaf 1 september 2000 - zie artikel VI.4 van het ontwerp -, afgezet tegen de financiële toegangsdrempels die golden op 21 juli 1983 en 15 januari 1992, in overeenstemming is met de standstill-verplichting. Wel kan in dit verband worden opgemerkt dat in artikel 13 van het ESCR-verdrag het recht op onderwijs niet aan enige leeftijdsvereiste lijkt te zijn gekoppeld.

Ook inzake de onderwijskosten was het niet mogelijk een doorgedreven onderzoek van de verschillende bepalingen van het ontwerp te verrichten. De Raad van State beperkt zich in dat verband dan ook tot het maken van volgende opmerkingen.

(18) Arbitragehof, nr. 33/92, 7 mei 1992, overw. B.7.2.

(19) Ook het deeltijds kunstonderwijs valt onder de meer-
vermelde verdragsbepalingen (zie ook Arbitragehof,
nr. 40/94, 19 mei 1994, overw. B.2.5).

De gemachtigde van de regering heeft op vragen van het bevoegde lid van het auditoraat over de kosteloosheid van het basisonderwijs en de kosteloze toegang van het secundair onderwijs het volgende geantwoord :

"Het is correct dat de andere elementen van kosteloosheid in het secundair niet geregeld worden in het ontwerp van decreet. Voor het secundair onderwijs beperkt de regelgeving zich tot kosteloze toegang, als een bewuste beleidskeuze. Het is financieel niet haalbaar om nu voor het secundair onderwijs verder te gaan dan de kosteloze toegang".

De standstill-verplichting brengt mee dat de Vlaamse Gemeenschap de inrichtende machten niet de mogelijkheid mag geven om een bijdrage te vragen voor goederen of diensten die tot nog toe kosteloos waren. Artikel 12, § 1, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving (hierna ook : schoolpactwet) (20) - dat artikel V.38 van het ontwerp beoogt op te heffen met ingang van 1 september 2001 - bepaalt :

"Het bewaarschool-, lager en secundair onderwijs met volledig leerplan is kosteloos in inrichtingen van de Staat en in inrichtingen die de Staat krachtens deze wet subsidieert.

De Staat draagt de financiële lasten zoals voorzien, al naar het geval, in artikel 3 en 32 van deze wet.

(20) Art. 182, 2°, van het decreet basisonderwijs heeft, met ingang van 1 september 1997, de schoolpactwet van 29 mei 1959 voor het basisonderwijs opgeheven, met uitzondering van een reeks bepalingen waartoe de artikelen 3, 12 en 32 niet behoren.

Geen enkel direct of indirect schoolgeld kan worden gevraagd voor het onderwijs dat de leerlingen of studenten ter vervulling van de leerplicht volgen."

Artikel 3, § 1, eerste lid, van dezelfde wet luidt :

"(...) Aan de Staatsdiensten met afzonderlijk beheer in het Rijksonderwijs wordt jaarlijks een globale dotatie toegekend, bestemd om de kosten te dekken die verbonden zijn aan de werking en de uitrusting van de inrichting en het internaat en aan het kosteloos verstrekken van leerboeken en schoolbehoeften aan de leerplichtige leerlingen. (...)"

Artikel 32, eerste lid, van dezelfde wet bepaalt :

"Jaarlijks worden forfaitaire werkingstoelagen verleend om de kosten te dekken die verbonden zijn aan de werking en de uitrusting van de instelling en het internaat, aan het kosteloos verstrekken van leerboeken en schoolbehoeften aan leerplichtige leerlingen (...)"

De standstill-verplichting die voortvloeit uit de voormelde internationale verdragen verhindert dus dat de inrichtende machten voortaan bijdragen kunnen doen betalen voor verplichte diensten of goederen, minstens voor de leerboeken en schoolbehoeften waarvan de kosten moeten worden gedekt door, voor het gemeenschapsonderwijs, de dotatie, en, voor het gesubsidieerd onderwijs, de toelagen. Door voor het secundair onderwijs enkel een verbod op te leggen voor het vragen van een direct of indirect inschrijvingsgeld - zie artikel V.14 van het ontwerp - en door artikel 12, § 1, van de schoolpactwet met daarin het principe van de kosteloosheid op te heffen - zie artikel V.38 van het ontwerp -, is het ontwerp derhalve niet in

.../...

overeenstemming met de verplichtingen die voor de Vlaamse Gemeenschap voortvloeien uit artikel 13.2, b), van het ESCR-verdrag en artikel 28.1, b), van het verdrag inzake de rechten van het kind.

3. Mozaïekwetgeving

Het ontwerp is een voorbeeld van mozaïekwetgeving. Eerder stelde de Raad van State, afdeling wetgeving, over die manier van wetgeven :

"In de mozaïekwetten is geen sprake meer van een harmonische aaneenschakeling van complementaire bepalingen die normaal voor de samenhang van de wetgeving zorgt; door bepalingen die niet hetzelfde belang hebben naast elkaar te plaatsen, en door bijvoorbeeld over te stappen van louter redactionele bepalingen naar materiële bepalingen, wordt eveneens afgeweken van de normale manier van wetgeven; tenslotte hebben de programmawetten, wat vele bepalingen ervan betreft, niet de duurzaamheid die kenmerkend zou moeten zijn voor de wet. Dit is een van de gevolgen van deze wetgevingstechniek : het vooruitzicht dat er op korte termijn opnieuw wijzigingen kunnen worden aangebracht, kan een stimulans zijn om eerder gedeeltelijke aanpassingen van de teksten voor te bereiden dan alomvattende hervormingen" (21).

(21) Parl. St., Senaat, 1989-90, nr. 806/2, p. 37. Zie ook H. COREMANS en M. VAN DAMME, *Beginnelsen van wetgevings-techniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, de Keure, 2001, nr. 18; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, 1985, nr. 194; A. PARISIS, *Les lois-programmes en Belgique : tendances et contenu*, R.I.S.A., 1981, 95-104; Ph. QUERTAINMONT, Ph., *Le déclin de l'Etat de droit*, J.T., 1984, 275; J.-Ch. SAVIGNAC en S. SALON, *Des mosaïques législatives ?*, Act.Jur.D.A., 1986, 3-9; P. WERY en H. VUYE, *Een voorbeeld van programmawetgeving : artikel 2277bis B.W., R.W., 1995-96*, 440-444.

De meeste bepalingen van het ontwerp zijn wijzigings- of opheffingsbepalingen, maar het ontwerp bevat ook een aantal autonome bepalingen. Deze verschillende soorten bepalingen wisselen elkaar af, wat de leesbaarheid van het decreet niet bevordert.

De stellers van het ontwerp zullen moeten nagaan of sommige bepalingen van het ontwerp, die als autonome bepalingen zijn geconcipieerd, niet beter worden geïntegreerd in andere decreten waarin bepalingen van dezelfde aard of in verband met dezelfde aangelegenheid zijn opgenomen. Zo bevat hoofdstuk IV, afdeling 3, van het ontwerp bijvoorbeeld bepalingen in verband met het buitengewoon secundair onderwijs. Enkel artikel 12 van dat hoofdstuk vormt een autonome bepaling; die bepaling wordt wellicht beter in de wet van 6 juli 1970 op het buitengewoon en geïntegreerd onderwijs ingevoegd.

4. Legistiek

Ook op wetgevingtechnisch vlak dient het ontwerp grondig te worden nagekeken. De opmerkingen in dat verband zijn, zonder garantie voor volledigheid, achteraan in dit advies gegroepeerd.

Hier kan reeds in het algemeen worden opgemerkt dat wanneer een bepaling wordt gewijzigd of opgeheven, alle vroegere, thans nog geldende wijzigingen dienen te worden vermeld die het te wijzigen of op te heffen artikel heeft ondergaan.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk II - Algemene bepaling

Artikel II.1

Artikel II.1 van het ontwerp voorziet in de opheffing van "artikel 27, § 1, zesde lid" van de schoolpactwet van 29 mei 1959. Artikel 27, § 1, van de schoolpactwet bevat echter slechts vier leden (22). Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat het de bedoeling is de tweede volzin van het vierde lid met ingang van 1 september 1999 op te heffen.

Hoofdstuk III - Basisonderwijs

Artikel III.4

Volgens de uitleg verstrekt door de gemachtigde van de regering strekt artikel III.4 van het ontwerp ertoe de

(22) Artikel 27 van de wet van 29 mei 1959 is volledig vervangen bij de wet 11 juli 1973. Die tekst bevatte voor paragraaf 1 vier leden; bij wet van 1 augustus 1985 is het derde lid aangevuld. Vervolgens is het eerste lid gewijzigd bij decreet van 5 juli 1989, terwijl bij het decreet van 31 juli 1990 het derde lid is vervangen en het vierde is aangevuld. Bij het decreet van 14 juli 1998 (houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs, art. 99) tenslotte zijn het eerste en het tweede lid gewijzigd. De derde wijziging (art. 99, 3°) blijkt geen voorwerp te hebben.

regeling van artikel 1, § 4, 1°, van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, die sinds 1 september 1997 niet meer geldt voor het basisonderwijs (zie artikel 182, 11°, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997), op te nemen in het decreet basisonderwijs.

Artikel III.8

Om niet de indruk te wekken dat in de bedoelde hypothese de vrije schoolkeuze wordt uitgeschakeld, kan men in artikel III.8 van het ontwerp (nieuw toe te voegen zin aan artikel 35, § 2, van het decreet basisonderwijs) beter schrijven : "... kan een andere school voor buitengewoon onderwijs worden aangeduid".

Artikel III.9

Aangezien uit de memorie van toelichting ondubbelzinnig de bedoeling blijkt de ziekenhuisscholen te ontheffen van de verplichting om een schoolreglement op te stellen, moet die vrijstelling uit het ontworpen artikel 37, § 1, van het decreet basisonderwijs blijken en niet uit de paragrafen 2 en 3 van voormeld artikel die het principe uitwerken voor, enerzijds, het kleuteronderwijs (§ 2) en, anderzijds, het lager onderwijs (§ 3). Daartoe dient de uitzondering voor de ziekenhuisscholen in paragraaf 1 te worden opgenomen, en kunnen de woorden "met uitzondering van de ziekenhuisscholen" in de paragrafen 2 en 3 worden geschrapt.

.../...

Artikel III.12

Artikel III.12 van het ontwerp beoogt het basis-onderwijs voortaan ook open te stellen voor personeelsleden die onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Vrijhandelsassociatie. Daartoe wordt de voorwaarde "de burgerlijke en politieke rechten genieten" eveneens versoepeld, aangezien de Vlaamse regering ook van die laatste voorwaarde vrijstelling kan verlenen indien tegelijk vrijstelling wordt gegeven van de voorwaarde "onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie of van de Europese Vrijhandelsassociatie". Luidens de memorie van toelichting kan deze vrijstelling "enkel gegeven worden in combinatie met de afwijking van de nationaliteitsvoorwaarde" en is deze mogelijkheid "noodzakelijk om niet-EU- of EVA-burgers toe te laten een betrekking in het onderwijs uit te oefenen (omdat) deze burgers (...) immers niet over alle burgerlijke en politieke rechten (beschikken)".

Vraag is of de delegatie die aan de Vlaamse regering wordt verleend om vrij te stellen van de voorwaarde de burgerlijke en politieke rechten te genieten, nodig is,

.../...

gelet op de in gelijkaardige regelingen opgenomen bepalingen (23).

Indien de ontworpen regeling zonder meer zou worden gehandhaafd, rijst de vraag of zij niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel is. In dat geval kan de regering immers, zonder aan enig relevant criterium te zijn gebonden, afwijken van de voorwaarde van het genot van de burgerlijke en politieke rechten, maar dan slechts voor de burgers van niet-EU- of EVA-lidstaten, terwijl voor de burgers van EU- en EVA-lidstaten die voorwaarde zonder mogelijkheid van afwijking gehandhaafd wordt.

-
- (23) Vergelijk met volgende regelingen, waarin de woorden "de burgerlijke en politieke rechten genieten" zijn behouden ondanks het gegeven dat ook niet-Belgen in sommige gevallen toegang tot de betrokken openbare ambten kunnen krijgen :
- art. 16, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel;
 - art. VI.1, § 1, eerste lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 november 1993 houdende organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel;
 - art. 1, § 3, 2°, van het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen.

.../...

Deze opmerkingen gelden ook voor de artikelen X.1, X.8, X.33 en X.53 van het ontwerp.

Artikel III.21

Artikel III.21 van het ontwerp strekt tot het verlenen van de bevoegdheid aan de Vlaamse regering om de voorwaarden te bepalen waaronder leerlingen van de gelding van artikel 149 van het decreet basisonderwijs kunnen worden uitgesloten, dat wil zeggen in afwijking van voormeld artikel wél in aanmerking komen voor de berekening van het urenpakket. Deze delegatie verleent de regering aldus de bevoegdheid leerlingen die de decreetgever principieel heeft uitgesloten voor de berekening van het urenpakket toch in aanmerking te nemen. Zonder strikte beperking - bijvoorbeeld door het opnemen in de decretale machtiging van de doelstelling of de gevallen waarvoor die bevoegdheid mag

.../...

worden aangewend - is een zo ruime bevoegdheidstoewijzing niet te verenigen met artikel 24, § 5, van de Grondwet (24).

Hoofdstuk IV - Secundair onderwijs

Artikel IV.10

In het ontworpen nieuwe artikel 5sexies van de wet van 6 juli 1970 wordt de regering onder meer gemachtigd om "de wijze van organisatie en financiering of subsidiëring van de alternerende beroepsopleiding" te bepalen. De eveneens in artikel IV.12 van het ontwerp opgenomen artikelen 5ter tot 5quinquies bevatten enkele algemene principes in verband met de organisatie van de alternerende beroepsopleiding, doch geen beginselen of richtlijnen inzake de financiering of subsidiëring ervan.

-
- (24) 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. Die bepaling drukt de wil uit van de grondwetgever om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, de erkenning of subsidiëring betreft, doch verbiedt niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden gegeven. Artikel 24, § 5, vereist dat de door de decreetgever verleende opdrachten slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Via die opdrachten kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen (Arbitragehof, nr. 130/98, 9 december 1998, overw. B.1.3).

.../...

De delegatie kan bijgevolg niet in overeenstemming worden geacht met het legaliteitsbeginsel van artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Artikel IV.12

De bevoegdheid de lijst van de opleidingen vast te stellen, die door artikel IV.12 van het ontwerp aan de regering wordt opgedragen, raakt de organisatie en ook de financiering en subsidiëring van het onderwijs. Aldus geformuleerd strijdt die delegatie met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat het enkel de bedoeling van de stellers is "om de huidige complexe structuur van beroepenvelden, afdelingen en kwalificaties te vereenvoudigen door deze begrippen om te zetten naar het uniforme begrip 'opleidingen'", wat neerkomt op het geven van een nieuwe naam aan bestaande beroepenvelden, afdelingen en kwalificaties. Aldus begrepen is de delegatie wel in overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet. Het verdient evenwel aanbeveling in dat geval die bedoeling ook uitdrukkelijk tot uiting te laten komen in de tekst van het ontwerp.

.../...

Hoofdstuk V - Zorgvuldig bestuur

Artikel V.1

Artikel V.1 van het ontwerp heeft geen normatieve waarde. Deze bepaling dient derhalve uit het ontwerp te worden geschrapt.

Artikel V.2

1. In artikel V.2 van het ontwerp wordt voor de basisscholen (kleuter- en lager onderwijs) als principe geponeerd dat zij geen bijdragen kunnen vragen voor onderwijsgebonden kosten die "noodzakelijk" zijn om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven. Door het gebruik van de term "noodzakelijk" (in plaats van bijvoorbeeld "nuttig"), wordt de kosteloosheid aldus beperkt tot onderwijskosten die volstrekt nodig (25) zijn om een eindterm te realiseren of een ontwikkelingsdoel na te streven.

Daarenboven opent de ontworpen regeling de mogelijkheid om bij het verstrekken van onderwijs voor niet aan

(25) In het normale taalgebruik betekent "noodzakelijk" immers : wat niet kan worden vermeden, wat volstrekt nodig is voor het bereiken van een zeker doel, wat onmisbaar is, wat onvermijdelijk moet gebeuren, waaraan absoluut voldaan moet zijn.

een eindterm of ontwikkelingsdoel gekoppelde activiteiten (26) schoolgeld te vragen. Daardoor zou de kosteloosheid van het basisonderwijs (27) niet langer gegarandeerd zijn.

Vraag is echter of een dergelijke, zeer strikte interpretatie van de kosteloosheid door de stellers van het ontwerp eigenlijk is bedoeld. Wordt de ontworpen regeling gehandhaafd, dan gaat ze, zoals reeds is opgemerkt bij de bespreking van het beginsel van de kosteloosheid van het onderwijs (zie : algemene opmerkingen, 2), wat het lager onderwijs betreft, in tegen artikel 28.1, a), van het verdrag inzake de rechten van het kind.

2. Net als de beoordeling van wat noodzakelijk is, kan ook het gebruik van de term "onderwijsgebonden (kosten)" voor meningsverschil zorgen en dus de rechtszekerheid in het gedrang brengen.

(26) Zo worden bv. geen eindtermen of ontwikkelingsdoelen vastgesteld voor het onderwijs in een erkende godsdienst, een op die godsdienst berustende zedenleer, in de niet-confessionele zedenleer of in de cultuurbeschouwing (art. 44, § 2, 3°, van het decreet basisonderwijs).

(27) Voor het kleuteronderwijs is die kosteloosheid, in tegenstelling tot wat geldt voor het primair onderwijs, geen internationaalrechtelijke verplichting. Ze vloeit thans voort uit artikel 12, § 1, eerste lid, van de schoolpactwet, bepaling die artikel V.38 van het ontwerp beoogt op te heffen.

3. Uit artikel V.2, 3°, van het ontwerp volgt dat, na overleg binnen de participatieraad of de schoolraad, het schoolbestuur de lijst van bijdragen bepaalt die kunnen worden gevraagd aan de ouders, "evenals de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend". Uit de memorie van toelichting blijkt dat daarmee bedoeld wordt : "een gedifferentieerde regeling voor minder begoeede ouders". De ontworpen bepaling geeft niet alleen deze bedoeling niet goed weer, ze zou ook nader moeten worden uitgewerkt in de tekst van het ontwerp.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel V.14 van het ontwerp.

Artikel V.4

Om duidelijker de bedoeling weer te geven, wordt voorgesteld artikel V.4, 2°, van het ontwerp als volgt te redigeren :

"2° er wordt een § 4 toegevoegd, die luidt :

«§ 4. Een schoolbestuur dat reclame en sponsoring door derden toelaat, houdt rekening met de volgende principes :

.../...

- 1° reclame en sponsoring kunnen enkel worden toegelaten indien ze kennelijk niet onverenigbaar zijn met de pedagogische en onderwijskundige taken en doelstellingen van de school;
- 2° reclame en sponsoring mogen de objectiviteit, de geloofwaardigheid, de betrouwbaarheid en de onafhankelijkheid van de school niet in het gedrang brengen»".

Deze opmerking geldt evenzeer voor de artikelen V.17 en V.19.

Artikel V.15

Uit het ontwerp, meer bepaald uit de artikelen V.4 en V.12 ervan, volgt dat de schoolbesturen, respectievelijk de inrichtende machten van het basis- en secundair onderwijs, handelsactiviteiten mogen verrichten voorzover het niet om daden van koophandel gaat en ze verenigbaar zijn met hun onderwijsopdracht.

In schril contrast daarmee staat het bepaalde in artikel V.15 van het ontwerp, dat de centra voor leerlingenbegeleiding toestaat om daden van koophandel, dit zijn handelsactiviteiten met winstoogmerk, te stellen die verenigbaar zijn met hun opdracht. Voor dat verschil in behandeling wordt in de memorie van toelichting geen uitleg gegeven.

.../...

Artikel V.24

Deze bepaling wordt beter als een voorwaarde geformuleerd. Ze kan daartoe bijvoorbeeld als volgt worden gesteld :

"De leden van de Commissie dienen de burgerlijke en politieke rechten te genieten en alle waarborgen te bieden met het oog op de onafhankelijke uitoefening van hun opdracht".

Artikel V.35

Het gebruik van de woorden "in laatste aanleg" zou ten onrechte de indruk kunnen wekken dat het om een jurisdictioneel in plaats van om een administratief beroep gaat. Voor de duidelijkheid is het daarom beter te schrijven : "... doet in laatste aanleg uitspraak over het administratief beroep ...".

Artikel V.37

Aangezien de Commissie zorgvuldig bestuur geen rechtspersoonlijkheid heeft, schrijve men beter "... treedt in de plaats van ..." in plaats van "... treedt in de rechten en plichten van ...".

.../...

Hoofstuk VI - Permanente vorming

Artikel VI.2

Gelet op artikel 24, § 5, van de Grondwet dienen de essentiële regels voor inrichting en subsidiëring bij decreet te worden bepaald. Wegens het unieke karakter van de betrokken school kan een delegatie aan de Vlaamse regering voor het vaststellen van die regels worden aanvaard, op voorwaarde dat ze bij decreet worden bekrachtigd. Artikel VI.2 van het ontwerp zal in dat geval met een regeling voor de bekrachtiging moeten worden aangevuld.

Artikel VI.3

Verschillende aspecten van de ontworpen regeling voor een "netoverschrijdend Samenwerkingsforum" zijn onduidelijk. Zo wordt niet bepaald wat de rechtsvorm of het statuut van het forum is, worden geen echte voorwaarden voor subsidiëring bepaald maar slechts na te streven doelstellingen ("streeft naar ...") en vage eisen ("draagt bij tot ...", "ontwikkelt socio-culturele initiatieven"). Bovendien omvat de regeling geen uitgewerkt toezicht op de werking (het huishoudelijk reglement moet worden bekrachtigd door de Vlaamse regering; na ontvangst van het jaarlijks werkingsverslag kan de Vlaamse regering bijsturingen "voorstellen").

.../...

Toch wordt het aantal uren-leraar voor de deelnemende scholen zonder meer met 30% verhoogd, hoe miniem of groot ook hun inbreng in het forum is en ongeacht welke concrete resultaten het forum al of niet kan voorleggen. Aldus lijkt de ontworpen regeling in strijd met het gelijkheidsbeginsel, omdat schoolbesturen die ervan deel uitmaken zonder veel voorwaarden 30% meer uren-leraar krijgen, terwijl niet-deelnemende schoolbesturen daarvan verstoken blijven.

Artikel VI.4

1. Gelet op het feit dat de definitieve fase van de muntunie op 1 januari 2002 ingaat, verdient het aanbeveling in regelingen zoals de voorliggende die reeds vóór die datum uitwerking hebben - namelijk vanaf 1 september 2000 -, de bedragen in euro te vermelden, en, zo dit wenselijk geacht wordt, in een daarmee samenhangende overgangsbepaling de bedragen in Belgische frank op te nemen.

2. Wat meer bepaald het ontworpen artikel 100quinquies betreft, dient te worden opgemerkt dat niet wordt bepaald wat de ontvangsten van het begrotingsfonds zullen zijn vanaf het schooljaar 2002-2003.

.../...

Hoofdstuk VIII - Inspectie

Artikel VIII.3

1. Artikel 15 van het decreet van 1 december 1993 betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken - dat de enige bepaling vormt van afdeling 4, met als opschrift "Tijdelijke uitoefening van de ambten, bedoeld in artikel 10" -, handelt over de tijdelijke uitoefening van ambten. Het is niet duidelijk waarom in fine van artikel VIII.3 van het ontwerp voorzien wordt in een vaste benoeming van een tijdelijk aangesteld personeelslid.

2. In plaats van "en aan alle andere gestelde voorwaarden voldoet" schrijve men beter "en aan alle overige voorwaarden van de artikelen 12 en 13 voldoet".

Hoofdstuk IX - Geldelijke rechtspositie

Artikel IX.7

Krachtens titel I van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994, dient met ingang van 1 januari 1994 bij de koppeling van de lonen aan het indexcijfer der consumptieprijzen, het prijsindexcijfer in aanmerking genomen te worden dat daartoe berekend en benoemd wordt, de zgn. 'gezondheidsindex'. Volgens artikel 1, § 1,

.../...

is dit besluit van toepassing op de werknemers en werkgevers gebonden door een arbeidsovereenkomst. Artikel 1, § 2, breidt de toepassingssfeer ervan uit tot "de in vast verband benoemde, stagedoende, contractuele en hulppersoneelsleden", van onder meer "de administraties en andere diensten van de Gemeenschappen en de Gewesten" (3°) en "de door de Gemeenschappen of de Federale overheid gesubsidieerde officiële en vrije onderwijsinrichtingen, met daarin begrepen het universitair onderwijs en de door de Gemeenschappen gesubsidieerde officiële en vrije psycho-medisch-sociale centra [lees : centra voor leerlingenbegeleiding]" (6°) (28).

-
- (28) Het Arbitragehof heeft bevestigd dat "de bevoegdheid van de gemeenschappen om het geldelijk statuut van de leerkrachten te regelen (...) de federale Staat niet (mag) beletten matigingsmaatregelen te nemen, zelfs al beperken zij de bezoldigingen van het onderwijs-personeel, wanneer die overheid in de uitoefening van haar bevoegdheid heeft kunnen oordelen dat het onontbeerlijk was voor het verwezenlijken van een coherent prijs- en inkomensbeleid dat die maatregelen van algemene aard zouden zijn" (Arbitragehof, nr. 21/95, 2 maart 1995, overw. B.8 en B.9).

.../...

Om in overeenstemming te zijn met die federale regeling moet de koppeling in artikel IX.7 van het ontwerp bijgevolg worden vervangen door een koppeling aan de gezondheidsindex (29).

Artikel IX.8

In het licht van artikel 24, § 5, van de Grondwet houdt artikel IX.8, tweede lid, van het ontwerp een niet toegestane delegatie in. Minstens zou de decreetgever terzake preciezere richtlijnen moeten geven over de mogelijke inhoud van de te nemen maatregelen.

-
- (29) Artikel 15, § 1, van het decreet van 6 juli 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994, bepaalt dat in alle gevallen waarin aan natuurlijke of rechtspersonen rechtstreeks of onrechtstreeks lastens de algemene uitgavenbegroting middelen worden toegekend en waarin door de toepasselijke wettelijke, decretale of reglementaire regelingen wordt voorzien in een koppeling van het bedrag aan de index van de consumptieprijzen, de koppeling aan de index van de consumptieprijzen vervangen wordt door de koppeling aan het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993. Deze bepaling op zich volstaat evenwel niet om de salarissen bedoeld in artikel IX.7 van het ontwerp aan de gezondheidsindex te koppelen, vermits de nieuw ontworpen regeling als een afwijkende regeling zou kunnen worden beschouwd.

.../...

Artikel IX.10

De gemachtigde van de regering heeft over de terugwerking van de bepalingen van hoofdstuk IX van het ontwerp volgende verduidelijking gegeven :

"De bepalingen in dit hoofdstuk treden in werking op 1 april 1991. Deze datum valt samen met de datum van inwerkingtreding van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschaps-onderwijs. Dit decreet is genomen op grond van het principe dat de administratieve rechtspositieregeling een kwestie is die behoort tot de inrichting van het onderwijs en waarvan de essentiële elementen op grond van artikel 24, § 5 van de Grondwet, bij decreet moeten worden vastgesteld. Door zowel de administratieve als de geldelijke rechtspositie op eenzelfde datum in werking te laten treden zijn de beide rechtsposities op elkaar afgestemd."

Aan artikel IX.9 van het ontwerp zou alvast geen terugwerkende kracht mogen worden verleend, omdat de bepaling anders als een machtiging zou kunnen worden gelezen om retroactief in te grijpen in de geldelijke rechtspositie.

Hoofdstuk X - Administratieve rechtspositie

Artikel X.2

In de mate dat de delegatie in artikel X.2 van het ontwerp de regering ook toelaat om, zonder enige beperking, het koninklijk besluit nr. 297 van 31 maart 1984 te wijzigen of te vervangen, strijdt de regeling met het bepaalde in artikel 24, § 5, van de Grondwet.

.../...

Artikel X.18

In het ontworpen artikel 50, § 6, van het decreet van 27 maart 1991 verdient het aanbeveling te schrijven : "... na het verstrijken van voormelde termijn van maximaal zestig dagen".

Artikel X.54

Het is niet duidelijk waarom in de ontworpen nieuwe tekst van artikel 63bis van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding "vastbenoemde" personeelsleden worden vermeld, terwijl artikel 60bis van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs niet in dezelfde zin wordt aangepast.

Hoofdstuk XI - Sociale tegemoetkoming

Artikel XI.1

De draagwijdte van de woorden "de onderwijsinstellingen en de centra" in artikel XI.1, 4°, van het ontwerp moet worden verduidelijkt.

.../...

Hoofdstuk XII - Regionale technologische centra

Artikelen XII.1 tot XII.3

Verschillende aspecten van de ontworpen regeling inzake de Regionale Technologische Centra zijn onduidelijk. Zo wordt niet bepaald wat de rechtsvorm of het statuut van de centra is, wordt de rol van de betrokken onderwijsinstellingen niet verduidelijkt en worden geen voorwaarden voor subsidiëring bepaald.

In de mate dat het om een onderwijsregeling gaat, geldt het legaliteitsvereiste van artikel 24, § 5, van de Grondwet en moet de ontworpen regeling verder worden uitgewerkt, inzonderheid wat de subsidiëring van tijdelijke projecten (artikel XII.2 van het ontwerp) gaat.

Hoofdstuk XIII - Andere bepalingen

Artikel XIII.1

Het verdient aanbeveling te schrijven :
"... , blijft de algemeen voorzitter van de algemene raad, in functie op 28 januari 2001, die functie verder uitoefenen tot 31 december 2001".

.../...

Artikelen XIII.2 en XIII.3

Artikel XIII.2 is geen interpretatieve bepaling, omdat dergelijke bepaling uit haar aard terugwerkende kracht heeft (zie artikel XIII.8, 5°, dat de inwerkingtreding ervan regelt).

Aangezien de gecoördineerde wetten op de rijks-comptabiliteit, waarin artikel 7, § 2, van de wet van 6 februari 1970 als artikel 106, § 2, is opgenomen, van rechtswege - nl. op grond van artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten - van toepassing zijn op de gemeenschappen en de gewesten (30), mogen ze niet bij decreet worden bevestigd.

Het is bijgevolg niet duidelijk wat de draagwijdte en het nut van de ontworpen bepaling is. Het zou aanbeveling verdienen artikel 198 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II geheel op te heffen in plaats van enkel paragraaf 4 (artikel XIII.3 van het ontwerp) en de als interpretatief voorgesteld bepaling opgenomen in artikel XIII.2 van het ontwerp te schrappen.

(30) J. STEVENS, Is de wet van 6 februari 1970 inzake de verjaring van schuldvorderingen van toepassing op de gemeenschappen en de gewesten ?, T.B.P., 1989, 635-643.

OPMERKINGEN INZAKE DE WETGEVINGSTECHNIEKArtikel III.2

Het is wellicht ook de bedoeling om het woord "PMS-centra" in artikel 16 van het decreet basisonderwijs te wijzigen in "CLB". In dat geval moet de redactie van de wijzigingsbepaling worden aangevuld.

Artikel III.7

Artikel 28 van het decreet basisonderwijs werd gewijzigd bij het decreet van 14 juli 1998. Van die wijziging dient melding te worden gemaakt in de inleidende volzin van artikel III.7 van het ontwerp.

Artikel III.15

Artikel 82, § 1, tweede lid, werd ingevoegd bij het decreet van 14 juli 1998.

Artikel III.16

Artikel 82bis werd ingevoegd bij het decreet van 14 juli 1998 en gewijzigd bij het decreet van 22 december 1999.

.../...

Artikel III.19

Artikel 132 werd gewijzigd bij het decreet van 20 oktober 2000.

Artikelen III.23, III.24 en III.25

Om de volgorde van de aan te brengen wijzigingen te respecteren, dient artikel III.25 te worden vernummerd tot artikel III.23. Dienovereenkomstig moeten de artikelen III.23 en III.24 van het ontwerp dan worden vernummerd tot de artikelen III.24 en III.25.

Artikel IV.1

Artikel 3, § 8, van de wet van 29 mei 1959 werd gewijzigd bij de decreten van 31 juli 1990, 9 april 1992, 25 juni 1992, 21 december 1994, 8 juli 1996 en 15 juli 1997. Van die wijzigingen moet melding worden gemaakt.

Artikel IV.5

Artikel 57 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II werd gewijzigd bij de decreten van 19 april 1995 en 8 juli 1996.

.../...

Artikel IV.7

Artikel 6 van het decreet van 14 juli 1998 werd gewijzigd bij het decreet van 20 oktober 2000.

Artikel IV.8

Artikel 4 van de wet van 6 juli 1970 werd ook nog gewijzigd bij het decreet van 28 april 1993.

Artikel IV.11

Artikel 21, § 2, 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, werd ingevoegd bij het decreet van 14 juli 1998.

Artikel V.2

Artikel 27 van het decreet van 25 februari 1997 werd gewijzigd bij het decreet van 14 juli 1998.

.../...

Artikel V.17

Gelet op de nummering van de artikelen, wordt allicht bedoeld een hoofdstuk IVbis toe te voegen in plaats van een hoofdstuk Vbis.

Artikel V.19

In de inleidende zin wordt afdeling 1 van hoofdstuk X bedoeld. Men schrijve derhalve :

"In hetzelfde decreet wordt vóór afdeling 1 van hoofdstuk X, die afdeling 1bis wordt, ...".

Artikel V.39

De formule "zoals tot op heden gewijzigd" mag slechts bij wijze van hoge uitzondering worden gebruikt, namelijk als een tekst zeer veel wijzigingen heeft ondergaan. De vermelding van de wijzigingen moet immers toelaten de juiste stand van de wetgeving na te gaan.

Artikel V.39 van het ontwerp heft vier besluiten op, waarvan slechts het koninklijk besluit van 12 februari

.../...

1976 een wijziging heeft ondergaan (31). In dit geval dient het wijzigende besluit te worden vermeld, namelijk het besluit van de Vlaamse regering van 9 januari 1991.

Artikel VI.1

Artikel 7 van de wet van 29 mei 1959 werd "vervangen" bij het decreet van 28 april 1993 (niet : gewijzigd).

Artikel VI.4

Men schrijve "artikel 100sexies" in plaats van "artikel 100sexties".

Artikel VI.7

Artikel 14 van het decreet van 12 juli 1990 houdende de regeling van basiseducatie voor laaggeschoolde volwassenen werd vervangen bij het decreet van 21 december 1994.

(31) Het tweede besluit, namelijk het ministerieel besluit van 14 april 1978 "in uitvoering van het koninklijk besluit van 12 februari 1976, houdende maatregelen tot vaststelling van de voorwaarden waaronder onderwijsinrichtingen geproduceerde voorwerpen of verleende diensten kunnen vervreemden of verhuren", blijkt zelfs nooit bekendgemaakt te zijn in het Belgisch Staatsblad.

Artikel VI.9

Artikel 10 van de wet van 7 juli 1970 werd vervangen bij de wet van 18 februari 1977 en gewijzigd bij de decreten van 5 juli 1989 en 12 juni 1991.

Artikel VI.10

Artikel 17, § 4, van de wet van 7 juli 1970 werd toegevoegd bij de wet van 6 juli 1972, en nadien viermaal gewijzigd, namelijk bij de wetten van 18 februari 1977 en 3 juli 1981, en de decreten van 5 juli 1989 en 19 april 1995. Van die toevoeging en van de wijzigingen dient melding te worden gemaakt in de inleidende volzin van artikel VI.10 van het ontwerp.

Artikel VI.19

Artikel 50, § 2, van het decreet van 2 maart 1999 werd gewijzigd bij het decreet van 20 oktober 2000.

Artikel VI.21

Artikel 76, derde lid, van het decreet van 2 maart 1999 werd gewijzigd bij het decreet van 18 mei 1999.

.../...

Artikel VIII.1

Artikel 5, § 1, 2°, van het decreet van 17 juli 1991 werd vervangen bij het decreet van 24 juli 1996.

Artikel VIII.2

Artikel 19 van het decreet van 17 juli 1991 werd vervangen bij het decreet van 28 april 1993.

Artikel VIII.4

1. Aangezien dit artikel duidelijk slaat op het decreet van 17 juli 1991 en niet op het decreet van 1 december 1993, dienen de artikelen VIII.3 en VIII.4 van plaats te worden verwisseld.

2. Artikel 89 van het decreet van 17 juli 1991 werd gewijzigd door de decreten van 19 april 1995, 8 juli 1996 en 13 april 1999.

Artikel IX.1

In artikel IX.1, 2°, van het ontwerp dient het juiste opschrift van het decreet van 27 maart 1991 te worden weergegeven, namelijk "decreet betreffende de rechtspositie

.../...

van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel XI.1, 2°, van het ontwerp.

Artikel X.1

Artikel 28, § 1, van de wet van 29 mei 1959 werd gewijzigd bij de wet van 11 juli 1973 en bij de decreten van 31 juli 1990 en 27 maart 1991.

Artikel X.6

Artikel X.6 van het ontwerp heeft betrekking op het besluit van de Vlaamse regering van 7 oktober 1997 (niet : 1991).

Artikel X.8

Artikel 17, § 1, van het decreet van 27 maart 1991 werd vervangen bij het decreet van 18 mei 1999.

.../...

Artikel X.9

Artikel 21 werd gewijzigd bij de decreten van 9 april 1992, 21 december 1994, 14 juli 1998 en 18 mei 1999.

Artikel X.16

Artikel 46 werd vervangen bij het decreet van 18 mei 1999.

Artikel X.19

Artikel 50bis werd ingevoegd bij het decreet van 14 juli 1998 en gewijzigd bij het decreet van 18 mei 1999.

Artikel X.20

Artikel 50ter werd ingevoegd bij het decreet van 18 mei 1999.

Artikel X.32

De inleidende zin van artikel X.32 redigere men als volgt :

.../...

"Aan artikel 80, eerste lid, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 28 april 1993, wordt een e) toegevoegd, dat luidt als volgt : ...".

Artikel X.41

Artikel 23, § 9, werd vervangen bij het decreet van 21 december 1994.

Artikel X.45

Artikel 40 werd gewijzigd bij de decreten van 28 april 1993 en 15 juli 1997.

Artikel X.52

Men voege de woorden "eerste lid" in tussen de woorden "artikel 54" en "van hetzelfde decreet".

Artikel X.55

De eerste zin van artikel 64 werd niet gewijzigd. Men schrappe derhalve de woorden "gewijzigd door het decreet van 18 mei 1999".

.../...

Artikel XI.4

Artikel 3 van het decreet van 31 juli 1990 werd gewijzigd bij de decreten van 28 april 1994 en 21 december 1994.

De kamer was samengesteld uit

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

De verslagen werd uitgebracht door de HH. P. DEPUYDT, eerste auditeur, B. SEUTIN en W. VAN VAERENBERGH, auditeurs en B. WEEKERS, adjunct-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