

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.010/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 juli 2001 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende het tijdelijk project voor de informatisering van het basis- en het secundair onderwijs", heeft op 20 september 2001 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp regelt de financiering van een tijdelijk project voor de informatisering van het basisonderwijs en het secundair onderwijs.

Het project heeft betrekking op het schooljaar 2001-2002 en is de voortzetting van de volgende regelingen :

- wat betreft het schooljaar 1998-1999 : besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 betreffende het tijdelijk project voor de informatisering van het lager onderwijs;
- wat betreft het schooljaar 1999-2000 : besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 betreffende het tijdelijk project voor de informatisering van het lager en het secundair onderwijs (PC/KD[®]);
- wat betreft het schooljaar 2000-2001 : besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 2000 betreffende het tijdelijk project voor de informatisering van het lager en het secundair onderwijs (PC/KD[®]).

Wel wordt in dit ontwerp de doelgroep uitgebreid tot het volledige secundair onderwijs, het volledige lager onderwijs en de kleuters vanaf vier jaar.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP EN VOORAFGAANDE FORMALITEITEN

1. Wat betreft het basisonderwijs, wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 169 en 170 van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs. Deze bepalingen verschaffen in het algemeen een voldoende rechtsgrond voor tijdelijke projecten.

Wat de concrete omstandigheden voor het opzetten van het tijdelijke project in het basisonderwijs betreft, moet echter het volgende worden vastgesteld.

De tijdelijke projecten informatisering worden reeds georganiseerd sinds 1998. Dat betekent dat het niet om een nieuw tijdelijk project gaat, maar om een project dat de facto zijn vierde jaar ingaat, zij het dat nu het toepassingsgebied wordt uitgebreid.

Dit betekent ten eerste dat overeenkomstig artikel 171, § 2, van het decreet basisonderwijs de verlenging van het tijdelijke project slechts kan gebeuren na gemotiveerde mededeling aan het Vlaams Parlement. Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn geen stukken voorgelegd waaruit blijkt dat die gemotiveerde mededeling is gedaan.

Ten tweede dient nogmaals te worden gewezen op de rechtspraak van het Arbitragehof inzake tijdelijke projecten en op de vaste adviespraktijk van de afdeling wetgeving in dat verband.

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 verordeningsbevoegdheid 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 ⁽¹⁾.

Dit arrest stemt overeen met de vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling wetgeving. Deze 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 de tijd beperkt dient te zijn ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zie hieromtrent bv. de adviezen 30.041/1 van 6 april 2000 en 31.090/1 van 18 januari 2001.

⁽²⁾ Zie inzonderheid de adviezen 27.788/1 van 28 mei 1998 en 29.272/1 van 1 juli 1999.

Het kan erg betwijfeld worden of - ondanks de formele beperking tot het schooljaar 2001-2002 (zie artikel 2 van het ontwerp) - de regeling in ontwerp een tijdelijk karakter heeft. Het bedoelde project biedt immers noch het hoofd aan dringende of onvoorziene problemen, noch gaat het om het uittesten van - per definitie - in tijd beperkte experimenten. In dit verband kan er op gewezen worden dat de financiering bedoeld in het ontwerp past in een planning die loopt tot minimum eind 2003.

Kan het in het ontwerp bedoelde project niet als tijdelijk worden bestempeld, dan is voor het opzetten ervan een structurele, d.w.z. decretale regeling vereist.

2. Wat het secundair onderwijs betreft, wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 46, § 1, derde lid, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II, toegevoegd bij het decreet van 14 juli 1998. Deze bepaling machtigt de Vlaamse regering om "ook tijdelijke projecten (te) financieren of (te) subsidiëren".

Met betrekking tot die rechtsgrond moet worden opgemerkt dat krachtens artikel 24, § 5, van de Grondwet onder meer de inrichting en de subsidiëring van het onderwijs door de wet of het decreet worden geregeld. Het Arbitragehof oordeelde - zie het hiervoor geciteerde arrest nr. 19/99 van 17 februari 1999 -, met betrekking tot de tijdelijke projecten, dat elke hervorming betreffende de inrichting van het onderwijs, ongeacht het doel ervan, zelfs indien zij in tijd beperkt is, slechts bij decreet kan worden geregeld. Opdrachten aan de uitvoerende macht zijn daarbij naar het oordeel van het Hof evenwel niet uitgesloten, op voorwaarde dat de decreetgever de essentiële aspecten van de regeling uitwerkt, wat onder meer inhoudt dat hij de criteria vaststelt die voor de uitwerking van de regeling, door de betrokken regering, richtinggevend zijn.

Gelet op het gegeven dat artikel 46, § 1, derde lid, van het decreet van 31 juli 1990 niet meer inhoudt dan het verlenen van een delegatie aan de Vlaamse regering, zonder daarbij enig inhoudelijk criterium aan te geven waaraan de regering zich bij het uitwerken van de haar verleende bevoegdheid dient te houden, kan de conformiteit van die bepaling met artikel 24, § 5, van de Grondwet in twijfel worden getrokken.

De tijdelijke projecten informatisering worden voor het secundair onderwijs reeds georganiseerd sinds 1999 en de financiering bedoeld in het ontwerp past in een planning die loopt tot minimum eind 2003. Gelet op deze gegevens, moet er ook wat dit aspect van de ontworpen regeling betreft van worden uitgegaan dat, zo weliswaar de Vlaamse regering optreedt om het hoofd te bieden aan dringende of onvoorziene problemen, of om experimenten uit te testen, daartoe een structurele, decretale regeling moet worden tot stand gebracht.

3. Rekening houdend met wat onder 1 en 2 is opgemerkt aangaande de rechtsgrond van de ontworpen regeling, dienen de hierna volgende tekstopmerkingen met het nodige voorbehoud te worden gelezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De derde aanhefverwijzing kan worden geschrapt, aangezien het decreet van 22 december 2000 geen rechtsgrond biedt voor de ontworpen regeling, en er niet door wordt gewijzigd of opgeheven. Evenmin is een vermelding van dat decreet noodzakelijk voor een goed begrip van de regeling.

2. Men voege vóór de verwijzing naar het advies van de Raad van State een nieuw lid in waarin wordt verwezen naar de beraadslaging in de Vlaamse regering in verband met het verzoek om advies te verlenen binnen een maand.

3. In het vijfde lid voege men het nummer van het advies (32.010/1) toe.

Artikel 3

De vermeldingen van bedragen in Belgische frank dienen te worden vervangen door vermeldingen in euro. Eventueel kan men, voor zover dit nuttig wordt geacht, in een overgangsbepaling voor de periode tot 31 december 2001 de bedragen in Belgische frank vermelden.

Artikel 4

Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel kan leiden. Gelet op dat voorschrift ziet men beter af van de indeling in paragrafen van artikel 4.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 5 en 7.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de 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