

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.104/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 31 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 "houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 1998 houdende oprichting van een tijdelijke stuurgroep ter ondersteuning van de PMS-centra en de MST-equipen bij hun omvorming tot centra voor leerlingenbegeleiding", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 20 september 2001 en 4 oktober 2001, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

RECHTSGROND EN STREKKING VAN HET ONTWERP

1. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt gezocht in de artikelen 199 tot 204 van het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding (hierna : CLB-decreet).

1.1. Het CLB-decreet voorziet in de oprichting, bij wege van overgangsregeling, van een tijdelijke stuurgroep ter ondersteuning van de omvorming van de PMS-centra en de MST-equipes tot centra voor leerlingenbegeleiding (artikel 199 CLB-decreet).

Deze stuurgroep bestaat uit een voorzitter, namelijk de Vlaamse minister bevoegd voor het onderwijs, een vice-voorzitter, namelijk de Vlaamse minister bevoegd voor het gezondheidsbeleid, en vijf leden ¹ (art. 200, § 1). De representatieve vakverenigingen kunnen elk een waarnemer afvaardigen naar de stuurgroep (art. 200, § 2). De taak van de tijdelijke stuurgroep wordt in artikel 201 van het CLB-decreet als volgt omschreven : "De stuurgroep ondersteunt centraal de centra en de pedagogische begeleidingsdiensten bij het ontwerpen van een kwaliteitsbeleid voor de centra en bij het opstellen van beleidscontracten en beleidsplannen en heeft een algemene informatie-opdracht".

De stuurgroep wordt aangevuld met tien personeelsleden, waarvan er vier voorgedragen worden door het Gemeenschapsonderwijs en de representatieve groeperingen van besturen van de gesubsidieerde officiële PMS-centra en MST-equipes en zes door de representatieve verenigingen van besturen van de gesubsidieerde vrije PMS-centra en MST-equipes (art. 202, § 1). In artikel 202, § 2, wordt hun taak als volgt omschreven : "Deze personeelsleden coördineren vanuit de pedagogische

(1) Tijdens de parlementaire voorbereiding betiteld als "permanente" of "vaste" leden (Parl. St., VI. Parl., 1998-99, nr. 1160/1, 36-37) en in artikel 202, § 1, CLB-decreet als "personeelsleden".

begeleidingsdiensten of vanuit de permanente ondersteuningscellen ² de oprichting en implementatie van de centra voor leerlingenbegeleiding".

Artikel 203 van het CLB-decreet machtigt de Vlaamse regering om de nadere regels te bepalen van de samenstelling en de werking van de tijdelijke stuurgroep. Daarbij dient er echter over te worden gewaakt dat haar leden de psycho-pedagogische, de medische, de paramedische en de sociale discipline vertegenwoordigen.

De stuurgroep wordt ondersteund door het departement Onderwijs en het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en kan ook een beroep doen op externe deskundigen (art. 204).

1.2. Uit het hiervoor geschetste wettelijke kader blijkt dat de personeelsleden bedoeld in artikel 202 van het CLB-decreet niet als eigenlijke leden van de tijdelijke stuurgroep te beschouwen zijn, maar veeleer een administratieve omkadering ervan vormen. Dat volgt niet alleen uit het gegeven dat ze niet vermeld worden in de opsomming die in artikel 201, § 1, van het CLB-decreet voorkomt, maar ook uit de omschrijving van hun taak die verschilt van de opdracht die de decreetgever de tijdelijke stuurgroep toebedeelt. De stuurgroep opereert centraal en ondersteunt de CLB's en de pedagogische begeleidingsdiensten, terwijl de aanvullende personeelsleden vanuit de pedagogische begeleidingsdiensten of vanuit de permanente ondersteuningscellen de oprichting van de CLB's coördineren.

(2) Het is niet duidelijk wat wordt bedoeld met "permanente ondersteuningscellen". Die termen komen voor in het CLB-decreet (artikelen 70, 89-91, 188 en 199), het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie, Dienst voor Onderwijsontwikkeling en pedagogische begeleidingsdiensten (art. 90, § 2, 15°), het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs (art. 4, § 1, en 44ter decies) en het besluit van de Vlaamse regering van 13 oktober 2000 tot vaststelling van de bekwaamheidsbewijzen en de weddenschalen van de personeelsleden van de centra voor leerlingenbegeleiding (art. 1). Geen van deze bepalingen bevat echter aanduidingen over de aard en de opdracht van die cellen.

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het besluit te wijzigen van de Vlaamse regering van 18 december 1998 houdende oprichting van een tijdelijke stuurgroep ter ondersteuning van de PMS-centra en de MST-equipen bij hun omvorming tot centra voor leerlingenbegeleiding. De aanpassingen hebben in hoofdzaak betrekking op :

- het schrappen van het vereiste dat de aanvullende personeelsleden van de stuurgroep voltijdsen moeten zijn (artikelen 1 en 3 van het ontwerp);
- het ook op de leden van de stuurgroep en de aanvullende personeelsleden van toepassing maken van de regeling opgenomen in artikel 76 van het CLB-decreet (artikel 3);
- het toekennen van het werkingsbudget bedoeld in artikel 53, § 1, van het CLB-decreet aan de voordragende instanties (artikel 6).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Gelet op de meest recente wetgevingstechnische voorschriften, vermelde men in het zevende lid van de aanhef het nummer van het advies van de Raad van State (32.104/1).

Artikel 1

Aangezien in artikel 202 van het CLB-decreet uitdrukkelijk sprake is van "10 personeelsleden", is het ontwerp niet in overeenstemming met de tekst van die bepaling waar het de mogelijkheid opent om meer personeelsleden in dienst te nemen. De regeling in ontwerp bepaalt immers niet meer het aantal personeelsleden, maar het aantal voltijdse equivalenten.

Artikel 2

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 1998, dat criteria bevat voor de berekening van het omkaderingsgewicht, bedoeld in artikel 3, §§ 2 en 3, van hetzelfde besluit, wordt opgeheven.

Artikel 3

Het ontworpen artikel 5, derde lid, van het besluit van 18 december 1998 breidt het toepassingsgebied uit van artikel 76 van het CLB-decreet, dat de mogelijkheid biedt in een CLB een personeelslid met een coördinatiefunctie te belasten. Die coördinatiefunctie vertegenwoordigt een omkaderingsgewicht van 0,2.

De ondersteuningstaak van de (leden van de) tijdelijke werkgroep en de coördinatie taak van de aanvullende personeelsleden is echter van een totaal andere orde dan de coördinatiefunctie bedoeld in artikel 76 van het CLB-decreet. Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, daarom niet duidelijk wat de bedoeling van de regeling is op dat punt, noch welke de rechtsgrond ervoor is. Evenmin is duidelijk waarom de beslissing tot toekenning van een coördinatiefunctie "wordt genomen door de instantie die (de) betrokken personeelsleden voordraagt".

Artikel 4

Uit artikel 203 van het CLB-decreet put de Vlaamse regering de bevoegdheid om de nadere regels voor de samenstelling van de stuurgroep te bepalen, waarbij erover moet worden gewaakt "dat haar leden de psycho-pedagogische, de medische, de paramedische en de sociale discipline vertegenwoordigen".

Indien met de "samenstelling van de stuurgroep" ook wordt bedoeld op de aanvullende personeelsleden ³, dan kan artikel 4, 2°, van het ontwerp geen machtiging verlenen om af te wijken van die gegarandeerde vertegenwoordiging van elk van die disciplines, zelfs niet indien de voordragende instanties het daar mee eens zijn. In dat geval dient ook deze bepaling van het ontwerp te worden geschrapt om niet in strijd te komen met het CLB-decreet.

Artikel 6

Het ontworpen artikel 8 van het besluit van 18 december 1998 vormt de werkmiddelen voor de tijdelijke werkgroep om tot een toelage voor de voordragende instanties. Een dergelijke regeling is in strijd met artikel 53 van het CLB-decreet.

Artikel 7

De ontworpen regeling werkt terug tot 1 september 2000. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Dat is het geval indien voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

⁽³⁾ In de memorie van toelichting bij dit artikel is in het algemeen sprake van "de nadere regels met betrekking tot de stuurgroep" (Parl. St., VI. Parl., 1998-99, nr. 1160/I, 37).

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