

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 35.883/1

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 september 2003 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de bekwaamheidsbewijzen en de weddenschalen van de personeelsleden van de centra voor leerlingenbegeleiding", heeft op 25 september 2003 het volgende advies gegeven:

### VOORAFGAANDE OPMERKING

Uit de stukken die aan de Raad van State zijn bezorgd, blijkt dat de Vlaamse regering op 4 juli 2003 het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering dat om advies wordt voorgelegd, principieel heeft goedgekeurd. Tevens is aan de minister-president en aan de minister bevoegd voor het onderwijs delegatie verleend om over het ontwerp te onderhandelen met de vakbonden.

Krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dienen onder meer « ontwerpen van reglementaire besluiten » in beginsel aan het met redenen omkleed advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, te worden onderworpen. Luidens artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen beraadslaagt elke regering collegiaal, volgens de in ministerraad toegepaste procedure van de consensus, over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren, onverminderd de door haar toegestane delegaties. Uit een en ander volgt dat de regering eerst collegiaal de tekst van een ontwerp van regeringsbesluit dient vast te stellen vooraleer het om advies aan de afdeling wetgeving kan worden voorgelegd <sup>(1)</sup>. Het is weliswaar zo dat, overeenkomstig artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en op voorwaarde dat de regering daarvoor delegatie heeft verleend, de leden van de gemeenschaps- of gewestregeringen de Raad van State kunnen adiëren, maar indien het om een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering gaat, dient de regering dat ontwerp eerst tot het hare te hebben gemaakt <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Zie ook R.v.St., Roos, nr. 71.514 van 3 februari 1998.

<sup>(2)</sup> De verplichting een ontwerp van reglementair regeringsbesluit ter principiële goedkeuring aan de regering voor te leggen vooraleer om het advies van de Raad van State te verzoeken, houdt verband met de rechtsgeldige adiëring van de afdeling wetgeving. De verplichting voor de Raad van State, voortvloeiende uit artikel 84, § 3, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, om advies te geven binnen de gevraagde termijn, zelfs indien de voorgeschreven vormvereisten niet zijn vervuld, is daarop niet van toepassing. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 2 april 2003 tot wijziging van sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de inrichting en de werkwijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State, blijkt immers niet dat in die bepaling onder de term 'vormvereisten' (waarmee zijn bedoeld « verplichte raadplegingen, e.d. »: *Parl. St.*, Kamer, DOC 50 2131/001, 7) ook het beraad in de regering zou zijn bedoeld.

Uit het in artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgenomen beginsel van collegiale beraadslaging volgt ook dat de regering meester blijft van haar ontwerp, in die zin dat zij bij ontstentenis van delegatie over elke stap van de procedure dient te oordelen.

In dit geval heeft de regering op 4 juli 2003 alleen machtiging verleend om te onderhandelen met de vakbonden. Dat betekent dat, na die onderhandelingen, het ontwerp normaal gezien opnieuw aan de regering diende te worden voorgelegd teneinde het eventueel aan te passen aan het resultaat van die onderhandelingen. Het ontwerp is door de Vlaamse minister bevoegd voor het onderwijs aan de Raad van State voorgelegd, evenwel zonder dat de regering daartoe machtiging had verleend.

De Raad van State, afdeling wetgeving, vestigt daarom nogmaals uitdrukkelijk de aandacht op artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat in beginsel ertoe noopt het ontwerp opnieuw in de schoot van de regering te bespreken vooraleer om advies van de afdeling wetgeving te verzoeken. Een lid van de regering kan echter gemachtigd worden om ervoor te zorgen dat de tekst van het ontwerp alle stadia van de administratieve procedure (bijvoorbeeld : adviezen inwinnen, onderhandelen met de vakbonden) doorloopt, om de tekst zo nodig aan te passen naar aanleiding van het vervullen van die vormvereisten, en eventueel om het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, over die aangepaste tekst in te winnen. Die werkwijze (vooraleer de tekst om advies aan de Raad van State te sturen, hem niet opnieuw ter beraadslaging aan de Vlaamse regering voorleggen) heeft echter als nadeel dat indien de Vlaamse regering bij het vaststellen van de definitieve tekst afwijkt van de beoordeling van het betrokken lid van de regering, en nog substantiële wijzigingen aanbrengt die niet het gevolg zijn van opmerkingen in het advies van de Raad van State, opnieuw het advies van de afdeling wetgeving dient te worden ingewonnen om te voldoen aan de adviesverplichting van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Vaste rechtspraak, zie bijvoorbeeld : R.v.St., Maes en consorten, nr. 15.511, 17 oktober 1972; R.v.St., gemeente Schaarbeek, nr. 23.716, 25 november 1983; R.v.St., Biorim, nr. 42.020, 19 februari 1993.

Gelet op het gegeven dat de wet van 2 april 2003 tot wijziging van sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de inrichting en de werkwijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State, en inzonderheid de opheffing van de regel die voorkwam in artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dat het verzoek om advies binnen een termijn van ten hoogste één maand diende uit te gaan van de regering zelf, terzake blijkbaar enige onduidelijkheid heeft teweeggebracht, wordt te uitzonderlijken titel toch advies gegeven.

#### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot vaststelling van de bekwaamheidsbewijzen en de weddenschalen van de personeelsleden van de centra voor leerlingenbegeleiding.

2. Voor het ontwerpbesluit wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 48 en 49 van het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding (hierna: CLB-decreet), in de artikelen IX.2, § 2, en IX.8, tweede lid, van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek en in hoofdstuk X, afdeling 5, onderafdeling 1, van het decreet van 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV.

Artikel 48, § 1, van het CLB-decreet machtigt de regering om de bekwaamheidsbewijzen te bepalen, « rekening houdend met Onderafdeling 1 van Afdeling 5 van Hoofdstuk X van het decreet van 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV ». Ook die laatste bepalingen bieden rechtsgrond, en kunnen dus in de aanhef worden vermeld.

Artikel 48, § 2, van het CLB-decreet machtigt de regering om erkenningsregels te bepalen voor de specifieke vorming inzake leidinggeven die van een CLB-directeur wordt vereist. Die bepaling vormt rechtsgrond voor artikel 4 van het ontwerp.

Artikel 49 van het CLB-decreet machtigt de regering om het salaris voor de gefinancierde of gesubsidieerde ambten te bepalen. Deze algemene machtiging dient te worden gelezen in samenhang met de meer concrete machtiging opgenomen in de artikelen IX.2, § 2, en IX.8, tweede lid, van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Voorafgaande opmerking

In het ontwerp is sprake van zowel « weddenschaal » als van « salarisschaal ». In wetteksten dient een uniforme terminologie te worden gehanteerd, zodat voor de ene of de andere term zal moeten worden gekozen.

#### Aanhef

1. In het tweede lid van de aanhef dient te worden geschreven « artikelen IX.2, § 2, en IX.8, tweede lid; ».
2. In het achtste lid dient melding te worden gemaakt van « artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State » (niet: artikel 84, § 1, 1°).

#### Artikel 2

1. In artikel 2, § 2, is sprake van « salarisschalen die voorkomen in bijlage I ». In die bijlage komen echter geen salarisschalen als zodanig voor, enkel nummers ter aanduiding van de overeenstemmende salarisschaal (aangeduid met de afkorting 'WS'). De bedoeling van die bepaling lijkt te zijn de salarisschalen uit een nog vast te stellen algemeen besluit inzake salarisschalen ook van toepassing te maken op de personeelsleden van de centra voor leerlingenbegeleiding. In de eerste plaats zou dit uit

.../...

het toepassingsgebied van het nog te nemen besluit moeten blijken. Als er echter toch voor gekozen zou worden om via een bepaling in dit ontwerp het algemeen besluit van toepassing te maken, kan men beter schrijven:

« Het besluit van de Vlaamse regering van ... betreffende ... is van toepassing voor de salarisschalen vermeld in bijlage I ».

2. In artikel 2, § 4, van het ontwerp wordt verwezen naar « weddenschaal 203 ». Die weddenschaal wordt bepaald in het besluit van 13 oktober 2000, dat door artikel 6 van het ontwerp grotendeels wordt opgeheven. Volgens de gemachtigde van de regering is het de bedoeling dat ook deze salarisschaal wordt vastgesteld in het nog te nemen algemeen besluit. Indien niet wordt volstaan met de vaststelling van het toepassingsgebied in het algemeen besluit, zal ook hier een verwijzing naar dat besluit moeten worden opgenomen.

3. Luidens artikel 2, § 5, tweede lid, van het ontwerp schommelt het jaarbedrag van de CLB-directeursvergoeding met het indexcijfer van de consumptieprijsen.

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 consumptieprijsen, het prijsindexcijfer in aanmerking te worden genomen dat daartoe berekend en benoemd wordt, de zogenaamde 'gezondheidsindex'. Volgens artikel 1, § 1, is dit besluit van toepassing op de werknemers en werkgevers gebonden door een arbeidsovereenkomst. Artikel 1, § 2, breidt de toepassingsfeer 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°) <sup>(4)</sup>.

Om in overeenstemming te zijn met de zo-even vermelde bepaling, moet de koppeling in artikel 2, § 5, tweede lid, van het ontwerp bijgevolg worden vervangen door een koppeling aan de gezondheidsindex <sup>(5)</sup>.

### Artikel 6

Gelet op het gegeven dat enkel artikel 8 van het besluit van 13 oktober 2000 gehandhaafd wordt, en om verwarring met de regeling in ontwerp te vermijden die hetzelfde opschrift draagt, verdient het aanbeveling het opschrift van het besluit van 13 oktober 2000 in overeenstemming te brengen met de inhoud ervan.

---

<sup>(4)</sup> 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 onderwijspersoneel, 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, B.8 en B.9).

<sup>(5)</sup> 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 vergoeding bedoeld in het ontwerp aan de gezondheidsindex te koppelen, vermits de nieuw ontworpen regeling als een afwijkende regeling zou kunnen worden beschouwd.

### Artikel 7

De ontworpen regeling werkt terug tot 1 september 2002, met uitzondering van artikel 2, § 5, dat met ingang van 1 september 2003 uitwerking heeft. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval 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 <sup>(6)</sup>.

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

-----

---

<sup>(6)</sup> Artikel 2, § 4, van het ontwerp doet alvast in dit verband een probleem rijzen. Uit artikel 5, § 4, van het besluit van 13 oktober 2000 blijkt dat voor het ambt van medewerker de weddenschaal 202 geldt, behoudens indien de betrokkene negen jaar anciënniteit heeft « in de categorie van het administratief personeel » in welk geval weddenschaal 203 van toepassing is. Uit het ontwerp blijkt dat, met terugwerkende kracht, deze regeling minder gunstig wordt gemaakt vermits enkel nog de dienstanciënniteit « in het ambt van medewerker » in aanmerking wordt genomen voor het berekenen van de negen jaar. De gemachtigde heeft weliswaar verklaard dat het ambt van 'medewerker' pas sinds 1 september 2000 bestaat, maar het is niet uitsloten dat de medewerkers die op 1 september 2002 in dienst waren negen jaar dienstanciënniteit in de categorie van het administratief personeel bezaten in welk geval voor hen weddenschaal 203 van toepassing was.

De kamer was samengesteld uit

|          |                           |                                       |
|----------|---------------------------|---------------------------------------|
| de Heren | M. VAN DAMME,             | kamervoorzitter,                      |
|          | J. BAERT,<br>J. SMETS,    | staatsraden,                          |
|          | G. SCHRANS,<br>A. SPRUYT, | assessoren van de afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | A. BECKERS,               | griffier.                             |

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME