

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.961/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 7 oktober 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 wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juni 1997 betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs", heeft op 23 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

VOORAFGAANDE OPMERKING

Uit de stukken die aan de Raad van State zijn bezorgd, blijkt dat de Vlaamse regering op 14 maart 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 ⁽¹⁾. 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 ⁽²⁾.

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

⁽²⁾ 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 14 maart 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 ⁽³⁾.

⁽³⁾ 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.

VORMVEREISTEN

Krachtens artikel 6, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak, diende over het ontwerp het gemotiveerde begrotingsakkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting te worden ingewonnen. In een brief van 13 maart 2003 schrijft de minister :

« Gelet op het feit dat de voorgestelde heroriënteringen grotendeels gezocht worden in middelen toegezegd bij het afsluiten van CAO V en CAO VI, en het feit dat de formulering van deze CAO's enigszins afwijkt van de bestemming die thans aan de middelen wordt gegeven, zal ik mijn definitief begrotingsakkoord verlenen op het moment dat het voorliggend ontwerp van decreet voor definitieve goedkeuring aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd.

Op dat moment zijn immers alle onderhandelingen afgerond en kan pas definitief worden nagekeken of uw engagement om alles uit te voeren binnen de thans voorhanden zijnde budgettaire klijtlijnen, effectief kan worden gerealiseerd ».

Op basis van het aan de Raad van State voorgelegde dossier kan geen uitsluitsel worden gegeven of voor het voorliggende ontwerp het definitieve begrotingsakkoord is verkregen. Indien dat akkoord nog niet is gegeven, dan zal het alsnog moeten worden ingewonnen, en mochten er, ten gevolge van dat akkoord, nog wijzigingen in het ontwerp worden aangebracht, dan dient het gewijzigde ontwerp opnieuw aan de Raad van State te worden voorgelegd.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse regering van 17 juni 1997 betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs.

In de eerste plaats worden, ter uitvoering van artikel 141, § 2, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 (hierna : decreet basisonderwijs), de voorwaarden vastgelegd waaronder vanaf het schooljaar 2001-2002 het lestijdenpakket in het gewoon kleuteronderwijs kan worden herberekend (artikel 1 van het ontwerp).

Uit artikel 138, § 1, 5°, van het decreet basisonderwijs, dat op 1 september 2001 in werking is getreden, volgt dat aanvullende lestijden voor lichamelijke opvoeding in het gewoon kleuteronderwijs worden gefinancierd of gesubsidieerd. Krachtens artikel 139 van het decreet basisonderwijs bepaalt de regering de voorwaarden tot het verkrijgen van die aanvullende lestijden, alsook het aantal en de wijze van berekening ervan (artikel 2).

Ter uitvoering van artikel 146bis van het decreet basisonderwijs worden de nadere regels vastgelegd waaronder het ambt van kinderverzorger in het gewoon kleuteronderwijs kan worden ingericht, worden de normen en criteria bepaald op basis waarvan het urenpakket wordt berekend en wordt bepaald hoeveel uren een voltijdse opdracht omvat (artikel 3).

Ter uitvoering van artikel 153sexies, §§ 1 en 2, van het decreet basisonderwijs bepaalt de regering hoe de puntenenveloppes voor zorgbeleid en voor administratieve ondersteuning berekend worden, de personeelscategorieën en ambten waarin op basis van de desbetreffende puntenenveloppe betrekkingen kunnen worden ingericht, en de puntenwaarde volgens de weddenschaal (artikel 4).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De verwijzing naar het decreet basisonderwijs, dient te worden geredigeerd als volgt :

« Gelet op het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, inzonderheid op artikel 139, vervangen bij het decreet van 28 juni 2002, artikel 141, § 2, gewijzigd bij het decreet van 14 juli 1998, artikel 146*bis*, vervangen bij het decreet van 13 juli 2001, en artikel 153*sexies*, §§ 1 en 2, ingevoegd bij het decreet van 10 juli 2003; ».

2. In het lid waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, schrijve men « met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1° » (niet : artikel 84, § 1, 1°).

Artikel 1

Uit artikel 5 van het ontwerp blijkt dat artikel 1 uitwerking zal hebben met ingang van 1 september 2001. In de nieuwe tekst van artikel 7, § 1, van het besluit van 17 juni 1997 die vanaf die datum uitwerking zal hebben, wordt verwezen naar « de instapdata, bepaald in artikel 12, § 2, van het decreet ».

Artikel 12, § 2, van het decreet basisonderwijs, waarin de instapdata worden aangewezen, is ingevoegd bij artikel II.3 van het decreet van 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV, met uitwerking vanaf 1 september 2002.

Voor de toepassing van die bepaling in het schooljaar 2001-2002 zal derhalve moeten worden verwezen naar de instapdata vermeld in de overgangsbepaling opgenomen in artikel 194, § 1, tweede lid, van het decreet basisonderwijs, die vanaf 1 september 2002 is opgeheven en dezelfde regeling bevatte.

.../...

Artikel 2

1. In het ontworpen artikel 23^{ter} zijn de paragrafen 2 en 3 overbodig. Uit artikel 23^{bis} volgt immers reeds de wijze van berekening van de aanvullende lestijden en het aantal. Ook in geval van herberekening gelden dezelfde formules, zodat het niet nodig is de wijze van berekening opgenomen in artikel 23^{bis}, §§ 1 en 2, te herhalen in artikel 23^{ter}, §§ 2 en 3.

2. In het ontworpen artikel 23^{quater} dient het woord « leermeerster » te worden vervangen door het woord « leermeester ».

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessor 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