

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.177/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 december 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 "betreffende de scholengemeenschappen basisonderwijs", heeft op 11 december 2003 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp geeft uitvoering aan een aantal bepalingen van het decreet van 10 juli 2003 betreffende het landschap basisonderwijs.

2.1. Artikel 125*duodecies*, § 1, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, ingevoegd bij het decreet landschap basisonderwijs, bepaalt dat de scholengemeenschap jaarlijks een door de regering vastgelegde puntenenveloppe ontvangt ter ondersteuning van de werking.

Artikel 3, §§ 1 tot 3, van het ontwerp geeft uitvoering aan deze bepaling. Van paragraaf 1 van artikel 125*duodecies* van het decreet basisonderwijs, zal derhalve eveneens melding moeten worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

2.2. Artikel 125*septies*, § 1, van het decreet basisonderwijs, eveneens ingevoegd bij het decreet landschap basisonderwijs, bepaalt dat een scholengemeenschap ten minste 900 leerlingen dient te tellen. Overeenkomstig paragraaf 2, 3°, van dat artikel telt een leerling in beginsel voor één teleenheid, maar kan de regering hiervan afwijken op basis van de bevolkingsdichtheid van de gemeenten én op basis van de inschrijving in het buitengewoon basisonderwijs.

Uit artikel 125*duodecies*, § 2, 3°, van het decreet basisonderwijs volgt dat bij het tellen van de leerlingen voor het vaststellen van de puntenenveloppe elke leerling voor één teleenheid staat. De regering wordt evenwel gemachtigd om hierop afwijkingen toe te staan op basis van de bevolkingsdichtheid van de gemeente.

Artikel 4 van het ontwerp geeft uitvoering aan deze machtigingen.

Uit het ontworpen artikel 4 volgt dat de afwijking op basis van de inschrijving in het buitengewoon basisonderwijs ook zal gelden voor het bepalen van de puntenenveloppe ter ondersteuning van de werking van de scholengemeenschap. Dat is niet in overeenstemming met artikel 125*duodecies*, § 2, 3°, van het decreet basisonderwijs, dat in dat verband alleen afwijkingen op basis van de bevolkingsdichtheid van de

.../...

gemeente mogelijk maakt. Die bepaling zal derhalve in overeenstemming met de rechtsgrond moeten worden gebracht.

2.3. Voormelde artikelen van het decreet basisonderwijs, die ook in de aanhef als rechtsgrond worden vermeld, bieden geen rechtsgrond om de aanwending van de puntenenveloppe te regelen. Nochtans wordt in artikel 3, § 4, van het ontwerp bepaald dat de punten van de enveloppe vrij aangewend kunnen worden voor het oprichten van ambten van het beleids- en ondersteunend personeel volgens de principes bepaald in de besluiten van 17 juni 1997 betreffende de personeelsformatie in het basisonderwijs.

Volgens de definitie van "puntenenveloppe" in artikel 3, 45bis°, en volgens artikel 125duodecies, § 1, van het decreet basisonderwijs wordt een puntenenveloppe toegekend, onder meer, ter ondersteuning van de werking van de scholengemeenschap. Deze puntenenveloppe bepaalt, aldus de definitie, "het aantal organiseerbare betrekkingen van beleids- en ondersteunend personeel". De regeling inzake dit beleids- en ondersteunend personeel is opgenomen in de artikelen 153ter tot 153novies van het decreet basisonderwijs. In deze bepalingen is geen sprake van de puntenenveloppe voor de scholengemeenschappen, maar wel van andere puntenenveloppes (namelijk voor zorgbeleid, ICT-coördinatie en administratieve ondersteuning). Artikel 153sexies, § 1, stipuleert daarbij dat de regering de personeelscategorieën en ambten bepaalt waarvoor op basis van de puntenenveloppe betrekkingen kunnen worden opgericht. Krachtens artikel 153sexies, § 2, legt de regering de puntenwaarde van de ambten vast volgens de weddenschaal. Aan deze machtigingen is door de regering uitvoering gegeven met hoofdstuk IIIter van het besluit van 17 juni 1997 betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs en in hoofdstuk IVbis van het besluit van 17 juni 1997 betreffende de personeelsformatie in het buitengewoon basisonderwijs.

Aldus lijkt te mogen worden aangenomen dat de regering kan bepalen dat de punten van de enveloppe van de scholengemeenschap voor het beleids- en ondersteunend personeel aangewend dienen te worden volgens de principes in de genoemde besluiten.

Volgens artikel 3, § 4, van het ontwerp mogen deze punten bovendien "vrij" aangewend worden voor ambten van het beleids- en ondersteunend personeel. Dit wil zeggen, zoals te lezen is in de memorie van toelichting bij artikel 125duodecies van het

.../...

decreet basisonderwijs, dat deze punten naar vrije keuze omgezet kunnen worden "in ICT, zorg, administratief en/of beleidsondersteunend personeel" ¹.

Deze vrijheid geldt niet voor de puntenenveloppes die toegekend worden voor het voeren van een zorgbeleid, ICT en administratieve ondersteuning, want die kunnen enkel voor dat specifieke doel gebruikt worden (artikel 153sexies, § 3, van het decreet basisonderwijs). Met betrekking tot de puntenenveloppes voor de scholengemeenschappen bevat het decreet geen uitdrukkelijke bepaling inzake het doel van de aanwending. Wel zegt artikel 153sexies, § 4, dat de punten die de schoolbesturen samenleggen - op het niveau van de scholengemeenschap - vrij aangewend kunnen worden.

Uit het decreet lijkt dus te moeten worden afgeleid dat de scholengemeenschappen de punten voor hun werking dienen te besteden aan "beleids- en ondersteunend personeel", maar daarbinnen vrij zijn de punten te besteden aan zorgbeleid, ICT-coördinatie of administratieve ondersteuning.

In de aanhef van het ontwerp dient derhalve ook melding te worden gemaakt van artikel 3, 45bis°, van het decreet basisonderwijs, dat het ontwerp eveneens tot rechtsgrond strekt, en van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het opschrift van het ontwerp zou preciezer de inhoud ervan dienen te weerspiegelen.

1

Parl. St., Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1720/1, 15.

Aanhef

In de vierde aanhefverwijzing dient de datum van het meest recente begrotingsakkoord te worden vermeld, namelijk "20 november 2003" in plaats van "13 maart 2003".

Artikel 3

Artikel 3, § 3, van het ontwerp bepaalt dat de puntenenveloppe wordt toegekend aan de school van de scholengemeenschap die in de oprichtingsbeslissing of -overeenkomst is aangewezen. Artikel 125duodecies, § 1, van het decreet basisonderwijs bepaalt echter uitdrukkelijk dat de puntenenveloppe wordt toegekend aan de scholengemeenschap, ter ondersteuning van de werking ervan. Artikel 3, § 3, derde volzin, van het ontwerp lijkt dan ook niet verenigbaar met deze decretale bepaling.

Artikel 4

Onder 2° van artikel 4 dient duidelijker te worden aangegeven naar welke reglementaire bepalingen beoogd wordt te verwijzen; de vermelding "in het kader van de loonsverhoging" is immers onvoldoende duidelijk. Volgens de gemachtigde van de regering gaat het om bijlage 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddenschalen en de bezoldigingsregeling in het buitengewoon onderwijs, waarvan de invoeging vervat is in het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de weddenschalen en de bezoldigingsregeling in het buitengewoon onderwijs", waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 19 augustus 2003 het advies 35.760/1 heeft gegeven.

Artikel 5

De ontworpen regeling werkt terug tot 1 september 2003. 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.

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

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, M. RIGAUX,	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