

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.257/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 mei 2004 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 7 juli 1998 betreffende het omrekeningspercentage en het puntengewicht voor de vaststelling van het werkingsbudget basisonderwijs", heeft op 3 juni 2004 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe artikel 2*bis* van het besluit van 7 juli 1998 ⁽¹⁾ te vervangen, wat het puntengewicht voor het geïntegreerd basisonderwijs betreft. Meer in het bijzonder houdt de wijziging een verhoging in van het puntengewicht per leerling.

2. Rechtsgrond voor de wijziging wordt geboden door artikel 85, § 1, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, dat de regering opdraagt voor de leerlingen van het kleuteronderwijs en van het lager onderwijs het puntengewicht te bepalen.

De in het eerste lid van de aanhef vermelde artikelen 11 en 16 van het decreet basisonderwijs, bieden geen rechtsgrond, en dienen derhalve te worden geschrapt. In plaats daarvan dient te worden gerefereerd aan artikel 85, § 1.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Na het eerste lid, dient een nieuwe verwijzing te worden ingevoegd waarin wordt gerefereerd aan het besluit dat wordt gewijzigd:

"Gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 1998 betreffende het omrekeningspercentage en het puntengewicht voor de vaststelling van het werkingsbudget basisonderwijs, gewijzigd bij het besluit van 16 juni 2000;"

⁽¹⁾ Besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 1998 betreffende het omrekeningspercentage en het puntengewicht voor de vaststelling van het werkingsbudget basisonderwijs.

Artikelen 2 en 3

1. De artikelen 2 en 3 dienen onderling van plaats te worden verwisseld. Volgens de legistieke regels dient in een besluit eerst de inwerkingtreding te worden geregeld. In het daaropvolgende artikel wordt dan het lid van de regering aangewezen dat met de uitvoering wordt belast.

2.1. Luidens artikel 3 van het ontwerp zoals voorgelegd voor advies, zal het besluit in werking treden met ingang van 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, namelijk 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 én 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.

2.2. Daarover ondervraagd door het bevoegde lid van het auditoraat, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

"De terugwerkende kracht is ingegeven door de ingangsdatum van het decreet betreffende het landschap basisonderwijs dat op 12.09.2003 inging. De retroactiviteit volgt logischerwijze hieruit voort en heeft betrekking op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent en is noodzakelijk voor de goede werking van de binnen de scholen, inzonderheid de GON. Er worden hier geen verkregen situaties aangetast. De besluitvorming geldt voor eenieder die onder het toepassingsgebied valt op dezelfde wijze" ⁽²⁾.

2.3. Artikel 85, § 1, van het decreet basisonderwijs, dat aan het ontwerp rechtsgrond biedt, bevat geen expliciete machtiging aan de regering om de uitvoeringsbesluiten ervan te laten retroageren. De datum van inwerkingtreding van die bepaling is derhalve niet relevant. Dit geldt *a fortiori* voor de datum van inwerkingtreding van het decreet van 10 juli 2003 betreffende het landschap basisonderwijs.

⁽²⁾ Het merendeel van de bepalingen van het decreet landschap basisonderwijs hebben uitwerking met ingang van 1 september 2003 (artikel 85 van het decreet van 10 juli 2003 betreffende het landschap basisonderwijs).

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken, inzonderheid het advies van de inspectie van financiën en het akkoord van de Minister van Begroting, blijkt dat de ontworpen regeling budgettair neutraal is. De brief van de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming van 5 april 2004 aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting bevat op dit punt volgende verduidelijking:

"Dit besluit heeft geen financiële weerslag. Doordat de solidariteit binnen het basisonderwijs speelt is dit een budgettair neutrale operatie immers doordat de punten GON stijgen daalt de geldwaarde per punt - globaal voor het gesubsidieerd basisonderwijs - met een fractie."

Dit betekent dat de verhoging van het puntengewicht voor bepaalde onderwijsinstellingen een voordeel betekent, maar voor andere een nadeel vormt. Aldus kan het ontwerp verkregen rechten aantasten en kan eraan niet met terugwerkende kracht uitwerking worden gegeven.

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	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME