

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.266/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 februari 2007 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het Deeltijds Kunstonderwijs", heeft op 22 februari 2007 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe een kader te scheppen voor de organisatie door de inrichtende machten van tijdelijke projecten in het deeltijds kunstonderwijs.

De beoogde tijdelijke projecten kunnen maximaal vier schooljaren duren (artikel 7 van het ontwerp) en dienen gericht te zijn op onderwijsvernieuwing of doelgroepspecifiek te zijn (artikel 3). De onderwijsvernieuwendende projecten beogen de invulling van nieuwe leefbehoeften door de organisatie van nieuwe opleidingen, de herorganisatie van bestaande opleidingen of het stimuleren van samenwerking met derden (artikel 4). De doelgroepspecifieke projecten beogen de aanpassing van de bestaande opleidingen aan de specifieke noden van doelgroepen die ondervertegenwoordigd zijn in de betrokken instelling voor deeltijds kunstonderwijs (artikel 5).

De inrichtende machten van het deeltijds kunstonderwijs kunnen tijdelijke projecten aanvragen met of zonder extra ondersteuning (artikel 13). De aanvragen worden beoordeeld door een selectiecommissie, rekening houdend met de criteria die in het ontwerp zijn vervat (artikel 9). De projecten worden opgevolgd door de inspectie en geëvalueerd door een stuurgroep op basis van de bevindingen van de inspectie (hoofdstuk VI).

Het ontwerp bepaalt dat voor de realisatie van het tijdelijk project een aantal afwijkingen van decretale regelingen mogelijk zijn (hoofdstuk IX). Deze mogelijke afwijkingen hebben onder meer betrekking op de rechtspositie, het inschrijvingsgeld, het minimumaantal lestijden, de organisatie van evaluaties en examens, en de bepalingen over studierichtingen, opties en vakken. De afwijkingen dienen per project te worden gemotiveerd in een besluit van de Vlaamse Regering, te bekrachtigen door het Vlaams Parlement.

Voorts bevat het ontwerp bepalingen inzake het toekennen en aanwenden van de middelen (hoofdstuk VII), de personeelsleden in tijdelijke projecten (hoofdstuk VIII) en de sancties (hoofdstuk X).

RECHTSGROND

1. Zoals uit de aanhef blijkt, wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht, enerzijds, in het decreet van 9 december 2005 betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs en, anderzijds, in het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II.

2. Het decreet van 31 juli 1990.

Het is niet duidelijk welke bepalingen van het decreet onderwijs II het ontwerp tot rechtsgrond zouden strekken⁽¹⁾. Tenzij de stellers van het ontwerp specifieke bepalingen kunnen aanwijzen, dient deze verwijzing uit de aanhef te worden geschrapt.

⁽¹⁾ In artikel 15 van het ontwerp wordt melding gemaakt van mogelijke afwijkingen van artikelen van het decreet onderwijs II. Aangezien het ontwerp zelf echter geen afwijkingen bevat, is het niet nodig in de aanhef een rechtsgrond aan te wijzen die de regering de bevoegdheid geeft om afwijkende bepalingen vast te stellen.

3. Het decreet van 9 december 2005.

In artikel 3 van het decreet van 9 december 2005, dat krachtens zijn artikel 2 onder meer van toepassing is op de gefinancierde of gesubsidieerde instellingen voor deeltijds kunstonderwijs, wordt het volgende bepaald:

"§ 1. De Vlaamse Regering kan tijdelijke projecten opzetten of scholen en centra de mogelijkheid verlenen tijdelijke projecten te organiseren. Die tijdelijke projecten bieden het hoofd aan dringende problemen of testen experimenten uit.

De Vlaamse Regering bepaalt onder welke voorwaarden scholen en centra kunnen toetreden tot tijdelijke projecten die zij opzet en/of onder welke voorwaarden scholen en centra zelf tijdelijke projecten kunnen organiseren.

De Vlaamse Regering zal er zich telkens van vergewissen of de scholen en centra die tot tijdelijke projecten willen toetreden of zelf tijdelijke projecten willen organiseren, deze tijdelijke projecten hebben overlegd en/of onderhandeld in de bevoegde participatieorganen. Indien een project sterk ingrijpt op arbeidsorganisatie en arbeidsvoorwaarden, dan zal de aanwezigheid van een protocol van akkoord of een protocol van niet-akkoord met betrekking tot de onderhandelingen in de bevoegde participatieorganen, voor de Vlaamse Regering een zeer belangrijk element vormen.

§ 2. Zowel in het geval dat de Vlaamse Regering zelf tijdelijke projecten opzet als in het geval dat ze de scholen en centra de mogelijkheid geeft om zelf tijdelijke projecten te organiseren, legt de Vlaamse Regering de inhoud en de doelstellingen van de tijdelijke projecten vast, bepaalt de tijdsduur ervan, alsook de voorwaarden waaronder de tijdelijke projecten eenmaal kunnen worden verlengd. Deze verlenging kan niet langer duren dan de oorspronkelijke tijdsduur van het tijdelijke project.

§ 3. De Vlaamse Regering informeert het Vlaams Parlement over de tijdelijke projecten waarover ze een beslissing zal nemen".

Luidens artikel 4, § 1, van het decreet kunnen tijdelijke projecten onder bepaalde voorwaarden afwijken of afwijkingen toestaan van wettelijke of decretale bepalingen. Artikel 5, § 1, van het decreet voorziet in extra ondersteuning aan de scholen en centra die deelnemen aan de tijdelijke projecten. Artikel 5, § 2, bevat aanvullende bepalingen met betrekking tot de rechtspositieregeling van het personeelslid dat in extra betrekkingen wordt aangesteld. Artikel 6 van het decreet bevat regels met betrekking tot de evaluatie van de tijdelijke projecten.

3.1. Opdat als rechtsgrond een beroep zou kunnen worden gedaan op het decreet van 9 december 2005, moet het om tijdelijke projecten in de zin van dat decreet gaan, dat wil zeggen om tijdelijke projecten die het hoofd bieden aan dringende problemen of die experimenten uittesten (artikel 3, § 1, eerste lid, tweede zin, van het decreet).

Uit artikel 7 van het ontwerp blijkt dat de tijdelijke projecten die de inrichtende machten kunnen opzetten in de tijd beperkt zijn tot vier schooljaren. Aan de voorwaarde die betrekking heeft op het qua duur tijdelijke karakter is derhalve voldaan.

De tijdelijke projecten die kunnen worden georganiseerd moeten ook inhoudelijk als tijdelijk te beschouwen zijn. Uit de doelstellingen van de projecten, zoals omschreven in de artikelen 4 en 5 van het ontwerp, blijkt dat de projecten een experimenteel karakter dienen te hebben. Ook op dit punt voldoen de beoogde projecten aan de vereisten van het decreet.

3.2. Artikel 15 van het ontwerp biedt de mogelijkheid om voor de realisatie van het tijdelijke project af te wijken van sommige decretale en reglementaire bepalingen ⁽²⁾, mits motivatie bij besluit van de Vlaamse Regering van de afwijkingen per geselecteerd project, te bekrachtigen door het Vlaams Parlement.

Luidens artikel 4, § 1, van het decreet van 9 december 2005 kunnen tijdelijke projecten afwijken of afwijkingen toestaan van wettelijke of decretale bepalingen onder de in artikel 4 gestelde voorwaarden. Artikel 4, § 2, somt de gevallen op waarin een afwijking mogelijk is, terwijl in artikel 4, § 3, de elementen worden bepaald waarop de afwijkingen geen betrekking kunnen hebben. Artikel 4, § 4, bepaalt dat, als het tijdelijke project aanleiding geeft tot het uitvaardigen van afwijkende regelgeving, deze regelgeving in elk geval een aantal uitdrukkelijk in het decreet opgesomde aangelegenheden waarborgt. Artikel 4, § 5, voorziet in een systeem van bekrachtiging van besluiten die afwijken of die afwijkingen toestaan van wettelijke en decretale bepalingen.

Artikel 15 bepaalt welke afwijkingen kunnen gelden voor de organisatie van de tijdelijke projecten in het deeltijds kunstonderwijs. Artikel 15 bevat een open regeling, in die zin dat enkel aangekondigd wordt welke afwijkingen van de regelgeving door de Vlaamse Regering kunnen worden aanvaard. De eigenlijke afwijkingen van decretale en reglementaire bepalingen zullen, per geselecteerd project, in een afzonderlijk besluit van de Vlaamse Regering worden opgenomen.

⁽²⁾ En niet zoals in het opschrift van hoofdstuk IX wordt aangegeven: "Afwijkingen van wettelijke en decretale bepalingen".

Artikel 4, § 2, van het decreet vereist immers dat "per tijdelijk project" de wettelijke en decretale bepalingen waarvan wordt afgeweken, worden aangewezen. Het is ook "per tijdelijk project" dat de noodzaak van de afwijkingen moet worden aangetoond, alsook de band met de doelstellingen van het tijdelijk project.

Artikel 15 vormt op zich dus niet de uitvoering van artikel 4 van het decreet. Het geeft wel aan op welke wijze de regering, bij het selecteren van concrete tijdelijke projecten, artikel 4 zal uitvoeren. Afwijkingen van de decretale en reglementaire bepalingen zijn bijgevolg niet direct op grond van het ontwerp van besluit mogelijk, maar zullen gerealiseerd worden op het ogenblik dat de aangekondigde besluiten van de Vlaamse Regering tot stand komen. De besluiten waarbij wordt afgeweken van decretale bepalingen kunnen daarenboven pas in werking treden op een datum na de bekrachtiging door het Vlaams Parlement (artikel 4, § 5, van het decreet van 9 december 2005).

3.3. Artikel 14 van het ontwerp bepaalt dat voor de personeelsleden in de tijdelijke projecten de besluiten inzake bekwaamheidsbewijzen gelden. Voor nieuwe vakken, die niet zijn opgenomen in deze besluiten, stelt het ontwerp zelf bekwaamheidsbewijzen vast, alsook de bijbehorende salarisschalen.

In de mate dat deze bepaling een afwijking vormt van de geldende regels inzake bekwaamheidsbewijzen, kan hiervoor geen rechtsgrond gevonden worden in artikel 4 van het decreet van 9 december 2005.

Voor het vaststellen van de bekwaamheidsbewijzen en de salarisschalen kan evenwel een beroep worden gedaan op de algemene rechtsgrond terzake. Hoofdstuk X, afdeling 5, van het decreet van 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV bevat regels inzake de bekwaamheidsbewijzen die toegang geven tot ambten in het onderwijs. Die afdeling is, gelet op artikel X.39, 1/ en 2/, van het decreet - in samenhang gelezen met artikel 2, § 1, van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs en artikel 4, § 1, van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding -, ook van toepassing op de personeelsleden van het deeltijds kunstonderwijs. Artikel X.40, eerste lid, van het decreet van 14 februari 2003 machtigt de Vlaamse Regering om de bekwaamheidsbewijzen te bepalen die toegang verlenen tot elk ambt.

Artikel IX.2, § 2, van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek, machtigt de Vlaamse Regering om voor elk ambt de salarisschalen te bepalen.

Als rechtsgrond dienen bijgevolg ook de vermelde artikelen uit de decreten onderwijs XIII en onderwijs XIV in de aanhef te worden aangehaald.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

De besluiten van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990, waaraan in het derde en het vierde lid van de aanhef wordt gerefereerd, strekken het ontworpen besluit niet tot rechtsgrond en worden erdoor niet gewijzigd. De vermelding ervan is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

Artikel 17

De ontworpen regeling werkt terug tot 5 december 2006. 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, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	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