

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.838/1
VAN 29 JANUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 januari 2009 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 vorming voor directeurs van de onderwijsinstellingen en centra voor leerlingenbegeleiding", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 56 van het decreet van 16 april 1996 betreffende het mentorschap en de nascholing in Vlaanderen (hierna ook: het decreet), zoals vervangen bij het decreet van 22 juni 2007 ⁽¹⁾ en later nog gewijzigd bij het decreet van 4 juli 2008.

Krachtens het eerste lid van voormeld artikel 56 stelt de Vlaamse Gemeenschap vanaf 2008 de in artikel 44 van het decreet voorziene middelen ⁽²⁾ ter beschikking van het gemeenschapsonderwijs en van het gesubsidieerd onderwijs ⁽³⁾ voor de nascholing van directeurs ⁽⁴⁾. Het eerste lid bepaalt voorts dat elke directeur gedurende zijn loopbaan ten bedrage van 1500 euro een beroep kan doen op deze middelen om kosten verbonden aan het volgen van de opleiding te dekken en dat een regeling wordt uitgewerkt waarbij er eenmaal per jaar een aanvraag kan worden ingediend en nieuw aangestelde directeurs voorrang krijgen.

In het tweede lid van artikel 56 geeft de decreetgever aan de Vlaamse Regering de opdracht om "de modaliteiten met betrekking tot de toekenningen en uitbetaling van de middelen, de wijze waarop de voorrangsregeling voor nieuw

⁽¹⁾ Als verder naar de parlementaire voorbereiding wordt verwezen, gaat het om de stukken in verband met dit decreet van 22 juni 2007.

⁽²⁾ Cf. de laatste rij in de tabel in artikel 44, § 1, van het decreet: vanaf 2008 wordt voor de nascholing van directeurs jaarlijks 490.000 euro uitgetrokken (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2006-07, nr. 1220/1, 47), te indexeren volgens de formule opgenomen in artikel 44, § 2, van het decreet.

⁽³⁾ Voor het gesubsidieerd onderwijs worden de middelen ter beschikking gesteld van de voor elke representatieve groepering van inrichtende machten van het gesubsidieerd onderwijs erkende vereniging zonder winstoogmerk (zie artikel 49 van het decreet).

⁽⁴⁾ Deze middelen van het zgn. 'opleidingsfonds' (cf. punt 3.1.4 van CAO VIII) zijn te onderscheiden van de aanvullende nascholingsmiddelen voor directeurs die rechtstreeks aan de onderwijsinstellingen worden toegekend (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2006-07, nr. 1220/1, 47) en die in de tabel in artikel 44, § 1, van het decreet apart worden vermeld.

aangestelde directeurs wordt toegepast en de wijze waarop de representatieve vakorganisaties worden betrokken" te bepalen ⁽⁵⁾.

2. In hoofdstuk II van het ontwerp wordt de verdeling en de aanwending van de middelen geregeld (artikelen 2 en 3), wordt bepaald hoe het maximale bedrag waarop een directeur een beroep kan doen wordt vastgesteld (artikel 4, eerste lid) en wordt aan de nascholingskoepels de verplichting opgelegd om, in overleg met de representatieve vakorganisaties, een opleidingsreglement op te stellen (artikel 4, tweede lid). Dat opleidingsreglement bevat ten minste de procedure voor de aanvraag van de opleiding, de wijze van uitbetaling en de regeling waarbij nieuw aangestelde directeurs voorrang krijgen.

In hoofdstuk III wordt bepaald welke opleidingen voor terugbetaling in aanmerking komen: de opleidingen moeten gericht zijn op het versterken van de professionele competenties voor het schoolleiderschap van de instellingen ⁽⁶⁾ en ze moeten opgenomen zijn in een lijst die, in overleg met de representatieve vakorganisaties, is vastgelegd "door nascholingskoepels".

Hoofdstuk IV regelt de uitbetaling van de middelen (artikel 6), de terugbetaling van niet of ten onrechte aangewende middelen (artikelen 8 en 9) en de verantwoording die betreffende het gebruik van de middelen moet worden afgelegd (artikel 7). Voorts wordt bepaald dat de regeling om de vier jaar wordt geëvalueerd (artikel 10).

3.1. Gelet op het voorgaande, dient de rechtsgrond voor het ontwerp dan ook in beginsel in artikel 56, tweede lid, van het decreet te worden gezocht.

⁽⁵⁾ In de parlementaire voorbereiding is geen nadere toelichting bij deze bepaling te vinden.

⁽⁶⁾ Alhoewel dit element niet voorkomt in de tekst van het decreet, wordt daarmee aangesloten bij de memorie van toelichting bij het betrokken decreet (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2006-07, nr. 12201, 47).

3.2. Waar in artikel 56, tweede lid, van het decreet de Vlaamse Regering de opdracht krijgt om de wijze te bepalen waarop de voorrangsregeling voor nieuw aangestelde directeurs moet worden toegepast, wordt in artikel 4, tweede lid, van het ontwerp die opdracht doorgeschoven naar de nascholingskoepels. Dat is niet in overeenstemming met de rechtsgrond die uitgaat van een uniforme regeling door de Regering. Op dit punt zal het ontwerp moeten worden herzien.

3.3. Op grond van artikel 5 van het ontwerp wordt gewerkt met een lijst van erkende opleidingen, die voor terugbetaling in aanmerking komen. Die lijst wordt vastgelegd "door nascholingskoepels" ⁽⁷⁾. Als daarmee wordt bedoeld dat die lijst door de nascholingskoepels gezamenlijk moet worden vastgelegd, rijst niet alleen de vraag hoe die besluitvorming moet verlopen, maar vooral welke bepaling van het decreet daarvoor rechtsgrond zou kunnen bieden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, dient in het eerste lid van de aanhef specifiek te worden gerefereerd aan artikel 56, tweede lid, van het decreet van 16 april 1996. Die aanhefverwijzing stelle men als volgt:

"Gelet op het decreet van 16 april 1996 betreffende het mentorschap en de nascholing in Vlaanderen, artikel 56, tweede lid, vervangen bij het decreet van 22 juni 2007;".

2. De vijfde aanhefverwijzing dient als volgt geredigeerd te worden:

"Gelet op advies 45.838/1 van de Raad van State, gegeven op 29 januari 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

⁽⁷⁾ In het meervoud. Vgl. met "elke nascholingskoepel" in artikel 4, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 2

Aangezien in artikel 44, § 2, van het decreet wordt bepaald dat de middelen voor nascholing worden geïndexeerd, kan in artikel 2 van het ontwerp beter worden verwezen naar artikel 44 van het decreet, in plaats van naar de eerste paragraaf van dat artikel. Dat kan bijvoorbeeld door artikel 2 als volgt te laten aanvangen:

"De Vlaamse Gemeenschap stelt jaarlijks de in artikel 44 van het decreet van 16 april 1996 betreffende het mentorschap en de nascholing in Vlaanderen bedoelde middelen ...".

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp is overbodig.

In de mate dat in dit artikel wordt herhaald wat reeds uit het decreet blijkt, kan de regeling in beginsel niet in een besluit worden opgenomen. Dat het enkel kan gaan om de terugbetaling van kosten verbonden aan de (navormings)opleidingen die door de directeurs persoonlijk zijn gevolgd, blijkt reeds voldoende uit artikel 56, eerste lid, van het decreet. Dergelijk procédé van regelgeving, dat erin bestaat dat in een besluit ter uitvoering van een decreet, bepalingen van dat decreet worden overgenomen, verdient om verscheidene redenen geen aanbeveling. In de eerste plaats zijn herhalingen van die aard overbodig omdat de overgenomen decretale bepalingen hoe dan ook toepasselijk zijn. In de tweede plaats is het overnemen, in eenzelfde normatieve tekst, van bepalingen met een verschillende juridische waarde, van aard om onduidelijkheid te scheppen omtrent het intrinsieke waardeverschil tussen die bepalingen, te meer daar dat verschil in de toekomst dreigt te vervagen bij eventuele wijzigingen van het uitvoeringsbesluit die zich evenwel niet kunnen uitstrekken tot de bepalingen met decretale waarde. Tot slot kan door het overnemen van decretale bepalingen in een uitvoeringsbesluit de verkeerde indruk worden gewekt dat de Vlaamse Regering bevoegd zou zijn om dergelijke bepalingen te wijzigen in het geval de overname niet woordelijk of volledig gebeurt.

Bovendien wordt ook artikel 55, eerste lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, geparafraseerd in de mate dat wordt bepaald dat de toelage moet worden aangewend voor de doeleinden, waarvoor zij verleend werd. Voor de betrokken bepaling is de federale overheid bevoegd ⁽⁸⁾, zodat de Vlaamse Regering ook die regeling niet mag bekrachtigen.

Het element, ten slotte, dat het moet gaan om opleidingen die voldoen aan de voorwaarden vermeld in hoofdstuk III, volgt reeds uit artikel 5 van het ontwerp.

Artikel 4

1. Ook in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp worden elementen uit het decreet overgenomen, wat om de redenen vermeld bij de bespreking van artikel 3 moet worden vermeden ⁽⁹⁾.

2. De draagwijdte van het bepaalde in de tweede zin van het eerste lid ("Het maximale bedrag waarop een directeur [een] beroep kan doen, wordt vastgesteld conform

⁽⁸⁾ Krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, (...) de bepalingen inzake de Rijkscomptabiliteit (...) van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten". Voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, is de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof - waarin dezelfde regel voorkomt in artikel 11, eerste lid -, nog niet in werking getreden. Bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, uitstel van inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof werd de inwerkingtreding van die wet immers uitgesteld tot 1 januari 2010.

⁽⁹⁾ Zie ook: *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 80, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

de datum van het oudste verantwoordingsstuk"), is geheel onduidelijk: het maximale bedrag (1500 euro) wordt in artikel 56, eerste lid, van het decreet bepaald.

3. Gelet op wat bij de bespreking van de rechtsgrond is opgemerkt (zie 'Strekking en rechtsgrond van het ontwerp', 3.2), dient in artikel 4, tweede lid, van het ontwerp de verwijzing naar "de regeling waarbij nieuw aangestelde directeurs voorrang krijgen" te worden geschrapt. Die regeling dient immers door de Vlaamse Regering te worden bepaald.

Artikel 6

In artikel 6 dient te worden verwezen naar de "middelen bedoeld in artikel 2" (niet: artikel 3).

Artikelen 11 en 12

Het hoofdstuk met slotbepalingen moet als "Hoofdstuk V" (niet: IV) worden genummerd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME