

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.190/1
VAN 1 OKTOBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 10 september 2009 door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de toekenning van de middelen voor het mentorschap in het onderwijs", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Zoals het opschrift ervan aangeeft, strekt het om advies voorgelegde ontwerp ertoe om het toekennen van de middelen voor het mentorschap te regelen.

Het mentorschapstelsel is ingevoerd bij het decreet van 15 december 2006 betreffende de lerarenopleidingen in Vlaanderen en de regeling ervan is opgenomen in titel II van het decreet van 16 april 1996 betreffende het mentorschap. In die titel wordt het mentorschap omschreven als ondersteuning van de student of cursist tijdens de stage, ondersteuning van de leraar-in-opleiding en begeleiding gedurende het eerste jaar van de beroepsuitoefening als leraar. Artikel 3 van het decreet bepaalt de budgetten ter financiering van het mentorschap waarvoor de centra, instellingen en scholen krachtens artikel 2, § 2, dienen in te staan. Het decreet bepaalt wie in aanmerking komt voor de middelen, bepaalt hoe ze worden toegekend en hoe de verdeling van de middelen wordt berekend. Artikel 3, § 1, derde lid, machtigt de Vlaamse Regering om per budget de verdeelsleutel over de verschillende onderwijsniveaus te bepalen. Artikel 4 van het decreet machtigt de Regering om de middelen voor de centra, instellingen of scholen te berekenen op basis van het onderwijsniveau, de gemiddelde brutoloonkost op jaarbasis, en de gemiddelde weekopdracht van een leraar in het betrokken onderwijsniveau.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit geeft uitvoering aan deze machtigingen voor de schooljaren 2008-2009 en 2009-2010.

Artikel 1 van het ontwerp - het enige artikel van hoofdstuk I - definieert een reeks begrippen. Hoofdstuk II bepaalt waarvoor de middelen moeten worden aangewend, en verdeelt de respectieve middelen over de vormen van onderwijs. Hoofdstuk III van het ontwerp regelt de berekening van de middelen, voor het schooljaar 2009-2010, per onderwijsvorm en per vorm van mentorschap. Hoofdstuk IV bepaalt dan weer de berekening van de middelen voor het schooljaar 2008-2009.

.../...

RECHTSGROND

Rechtsgrond voor het ontwerp is te vinden in artikel 3, § 1, derde lid, en in artikel 4, § 2, tweede lid, van het decreet van 16 april 1996. Die bepalingen luiden:

- artikel 3, § 1, derde lid:

"Voor het mentorschap worden de volgende budgetten voorzien :

1/ voor de ondersteuning van de student/cursist tijdens de stage:

a) voor het schooljaar 2007-2008 : 5.231.066,31 euro;

b) vanaf het schooljaar 2008-2009 : 3.510.527,59 euro;

2/ voor de ondersteuning van de leraar in opleiding vanaf het schooljaar 2008-2009: 5.027.288,72 euro;

3/ voor de aanvangsbegeleiding gedurende het eerste jaar van de beroepsuitoefening als leraar :

a) voor het schooljaar 2007-2008 : 2.678.597,57 euro;

b) vanaf het schooljaar 2008-2009 : 4.371.847,57 euro.

De beschikbare budgetten volgen de evolutie van het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, bekrachtigd bij wet van 30 maart 1994.

De Vlaamse Regering bepaalt per budget de verdeelsleutel over het basisonderwijs, het secundair onderwijs, het volwassenenonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs.";

- artikel 4, § 2:

"De middelen worden toegekend onder de vorm van lestijden (basisonderwijs), uren-leraar (secundair onderwijs en deeltijds kunstonderwijs), lesuren (buitengewoon secundair onderwijs), leraarsuren (secundair volwassenenonderwijs).

De Vlaamse Regering berekent de middelen op basis van:

- de gemiddelde brutoloonkost op jaarbasis;
- de gemiddelde weekopdracht van een leraar in het betrokken onderwijsniveau".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

Een aantal bepalingen van het ontwerp zijn loutere herhalingen van wat reeds uit het decreet van 16 april 1996 blijkt. Zo voegen de artikelen 1, 7/, en 3, § 2, eerste lid, van het ontwerp bijvoorbeeld niets toe aan het bepaalde in artikel 4, §§ 1 en 3, van het decreet.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het overnemen van decreetsbepalingen in een verordenend besluit tot verwarring kan leiden met betrekking tot de precieze juridische aard van het voorschrift en er inzonderheid aanleiding toe kan zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de decreetgever de betrokken bepaling kan wijzigen.

Voor zover het overnemen van de bedoelde bepalingen voor de leesbaarheid van het ontworpen besluit noodzakelijk wordt geacht, dient er een uitdrukkelijke verwijzing naar de decreetsbepalingen te worden aan toegevoegd, om het decretale karakter van de betrokken bepalingen herkenbaar te houden. Bovendien dient de decretale regel in dat geval precies en ongewijzigd te worden overgenomen.

Aanhef

Het eerste lid van de aanhef stelle men als volgt:

"Gelet op het decreet van 16 april 1996 betreffende het mentorschap titel II, vervangen bij het decreet van 15 december 2006 en gewijzigd bij de decreten van 22 juni 2007 en 8 mei 2009;"

Artikel 1

1. In de definitie van 'decreet' in artikel 1, 1/, van het ontwerp dienen de woorden "gewijzigd bij het decreet van 15 december 2006 en 22 juli 2007" te worden geschrapt, tenzij men specifiek zou willen verwijzen naar het decreet zoals dat luidt na de vermelde wijziging, d.w.z. met uitsluiting van alle navolgende wijzigingen.

Gelet op de reeds vermelde wijziging van het opschrift van het decreet van 16 april 1996 dienen de woorden "en de nascholing in Vlaanderen" te worden geschrapt.

2. Wat onder het begrip 'lesurencursist' - dat voorkomt in de definitie van 'leraarsuren' (artikel 1, 2/, van het ontwerp) - dient te worden verstaan, is niet duidelijk.

.../...

Dat begrip wordt in het ontwerp niet omschreven, doch het komt ook niet voor in de rechtsgrond ervan, het decreet van 16 april 1996. Ter wille van de rechtszekerheid wordt het ontwerp daarom beter aangevuld met een nadere bepaling voor dat begrip ¹.

Artikel 16

Gelet op de definitie van 'leraarsuren' in artikel 1, 2/, is het derde lid van artikel 16 overbodig. Het wordt bijgevolg beter weggelaten.

Artikel 20

Artikel 20, § 1, van het ontwerp luidt:

"In afwijking van artikel 3, § 2, tweede lid en de artikelen 5 tot en met 19, ontvangen de scholen, centra en instellingen, vermeld in artikel 2, voor het schooljaar 2008-2009 alleszins dezelfde middelen voor het mentorschap als toegekend voor het schooljaar 2007-2008" (lees in plaats van "alleszins dezelfde": minstens evenveel).

Aangezien artikel 3, § 2, tweede lid, van het ontwerp slechts een afrondingsregel bevat, is niet echt duidelijk wat wordt bedoeld met de verwijzing ernaar in de ontworpen bepaling. De bedoeling van die verwijzing zal duidelijker tot uiting moeten worden gebracht.

⁽¹⁾ Zie daarvoor artikel 2, 27/, van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs.

Artikel 21

Luidens artikel 21 van het ontwerp houdt de regeling op uitwerking te hebben "op 31 augustus 2010", wat betekent dat ze uitwerking zal hebben tot en met de voorlaatste dag van het schooljaar 2009-2010. Vraag is of dat wel de bedoeling is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME