



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.569/1/V
van 22 augustus 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 21 maart 2014 betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften wat de concordantie van bepaalde personeelsleden vanuit opleidingsvorm 1, type 4 naar opleidingsvorm 4, type 5 betreft, tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 1994 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de salarisschalen, het prestatiestelsel en de bezoldigingsregeling in het buitengewoon secundair onderwijs van opleidingsvorm 4, tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 2012 tot regeling van de procedure voor toekenning van projectsubsidies m.b.t. de uitvoering van nascholingsinitiatieven, tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 april 1958 houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997 betreffende programmatie-, rationalisatie- en behoudsnormen in het buitengewoon basisonderwijs ’

Op 8 juli 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 22 augustus 2014,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 21 maart 2014 betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften wat de concordantie van bepaalde personeelsleden vanuit opleidingsvorm 1, type 4 naar opleidingsvorm 4, type 5 betreft, tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 1994 betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de salarisschalen, het prestatiestelsel en de bezoldigingsregeling in het buitengewoon secundair onderwijs van opleidingsvorm 4, tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 2012 tot regeling van de procedure voor toekenning van projectsubsidies m.b.t. de uitvoering van nascholingsinitiatieven, tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 april 1958 houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997 betreffende programmatie-, rationalisatie- en behoudsnormen in het buitengewoon basisonderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 augustus 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bert THYS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 augustus 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

1. 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de overgang van de personeelsleden die de overstap maken van opleidingsvorm 1, type 4, naar opleidingsvorm 4, type 5, via individuele overgang te regelen en maakt het mogelijk dat de directeur aangesteld wordt volgens de bekwaamheidsbewijzen die gelden voor het ambt van directeur in het buitengewoon secundair onderwijs van een instelling met opleidingsvorm 4 met derde graad en andere opleidingsvormen.

Daarnaast kunnen nascholingsprojecten een looptijd van twee jaar krijgen. Tevens strekt het ontwerp ertoe de bezoldigingsregeling aan te passen ten einde werkelijke diensten gepresteerd in diensten met onderwijsbehoeften (kinderpsychiatrische diensten) te laten meetellen voor de validering van de geldelijke anciënniteit.

Tot slot bevat het ontwerp een aantal maatregelen met betrekking tot de programmatie-, rationalisatie- en behoudsnormen in het buitengewoon basisonderwijs.

3. De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in de decretale bepalingen waarnaar wordt verwezen in de aanhef van het ontwerp, met dien verstande dat sommige van die bepalingen het ontwerp niet tot rechtsgrond strekken en de verwijzing ernaar in de aanhef van het ontwerp bijgevolg dient te vervallen (zie ook opmerking *sub* 5).

Dat is het geval voor de artikelen 90, 1^o, en 93, § 2, van het decreet van 31 juli 1990 ‘betreffende het onderwijs-II’, waarnaar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef. Dat is ook het geval voor artikel 56^{ter} van het decreet ‘rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs’ van 27 maart 1991 en artikel 74^{quater} van het decreet ‘rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs’ van 27 maart 1991, waaraan wordt gerefereerd in respectievelijk het derde en het vierde lid van de aanhef.

In het achtste lid van de aanhef wordt verwezen naar de artikelen 11 tot en met 14 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’. De betrokken wetsbepalingen bieden evenmin rechtsgrond voor het ontwerp. Dezelfde vaststelling geldt ten aanzien van de artikelen 53 tot en met 56 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’, waarnaar wordt verwezen in het tiende lid van de aanhef.

De artikelen III.39, en III.41 van het decreet van 21 maart 2014 ‘betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften’, waarvan melding wordt gemaakt in het elfde lid van de aanhef, strekken de ontworpen regeling evenmin tot rechtsgrond¹.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 15 april 1958², waarvan artikel 11 van het ontwerp de wijziging beoogt. Die verwijzing moet evenwel worden opgenomen in een lid van de aanhef dat dient te worden ingevoegd na de leden waarin wordt verwezen naar de rechtsgrond biedende bepalingen en onmiddellijk vóór het nog toe te voegen lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997³ (zie opmerking 7). In het te verplaatsen lid schrappe men dan wel de zinsnede “, laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2011”⁴.

5. Rekening houdend met hetgeen *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp, dienen het tweede, het achtste en het elfde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, te worden weggelaten⁵.

In het derde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, moet de verwijzing naar artikel 56*ter* van het decreet ‘rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs’ vervallen; hetzelfde geldt voor de vermelding van artikel 74*quater* van het decreet ‘rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs’ in het lid dat er onmiddellijk op volgt.

Aan het einde van het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het decreet van 8 juli 2011 volstaat het te schrijven “door het Rekenhof, artikel 57;”.

6. In het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt verwezen naar diverse bepalingen van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997. In dat lid moet als volgt melding worden gemaakt van de nog van kracht zijnde wijzigingen van de betrokken bepalingen:

¹ In artikel , eerste lid, van het ontwerp wordt weliswaar verwezen naar de artikelen III.39 en III 41 van het decreet van 21 maart 2014, maar dat impliceert niet dat die bepalingen derhalve rechtsgrond bieden voor het ontwerp. Het bepaalde in artikel 2 van het ontwerp vindt een voldoende rechtsgrond in de artikelen 56*quater* en 74*quinquies* van de onderscheiden rechtspositiedecreten van 27 maart 1991.

² Koninklijk besluit van 15 april 1958 ‘houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs’.

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997 ‘betreffende de programmatie-, rationalisatie- en behoudsnormen in het buitengewoon basisonderwijs’.

⁴ Wijzigingen die vroeger werden aangebracht in de regeling die wordt gewijzigd, moeten niet worden vermeld in de aanhef (Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, nr. 75).

⁵ Het betreft verwijzingen naar bepalingen van respectievelijk het decreet van 31 juli 1990, de wet van 16 mei 2003 en het decreet van 21 maart 2014.

“Gelet op het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, artikel 101, gewijzigd bij het decreet van 21 maart 2014, artikel 103, gewijzigd bij de decreten van 20 oktober 2000, 15 juli 2005 en 19 juli 2013, artikel 105*bis*, ingevoegd bij het decreet van 22 juni 2007, artikel 109, vervangen bij het decreet van 22 juni 2007, artikel 110, vervangen bij het decreet van 22 juni 2007, artikel 111, vervangen bij het decreet van 22 juni 2007 en gewijzigd bij het decreet van 21 maart 2014, artikel 112, gewijzigd bij de decreten van 20 oktober 2000 en 22 juni 2007, artikel 114, vervangen bij het decreet van 22 juni 2007, artikel 116, vervangen bij het decreet van 22 juni 2007, en artikel 121, gewijzigd bij het decreet van 14 juli 1998;”.

7. De opsomming van besluiten van de Vlaamse Regering die het ontwerp beoogt te wijzigen, gebeurt in de aanhef slechts op een onvolledige wijze. Zo wordt geen melding gemaakt van de besluiten van 17 juni 1997⁶ en 8 juni 2012⁷. De aanhef van het ontwerp dient op dat punt te worden vervolledigd. Daarnaast moet de verwijzing naar bepaalde andere besluiten worden weggelaten. Dat is het geval met de leden van de aanhef waarin wordt verwezen naar de besluiten van 19 januari 2001⁸ en 8 november 2013⁹.

8. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, dient benevens van de datum van 5 mei 2014 ook nog melding te worden gemaakt van de datum van 4 juli 2014.

Artikel 1

9. Indien het de bedoeling is om uitsluitend de bepalingen van hoofdstuk 1 van het ontwerp van toepassing te maken op de personeelsleden van het gemeenschaps- en gesubsidieerd onderwijs, zoals omschreven in artikel 1, dienen in die bepaling de woorden “Dit besluit is van toepassing” uiteraard te worden vervangen door de woorden “Dit hoofdstuk is van toepassing”.

Indien het daarentegen de bedoeling zou zijn om het ontworpen besluit geheel van toepassing te maken op de voornoemde personeelsleden zou artikel 1 in een afzonderlijk hoofdstuk en met een algemene omschrijving van het toepassingsgebied moeten worden opgenomen.

Artikel 14

10. In artikel 14, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat hoofdstuk 3 uitwerking heeft met ingang van 1 juni 2014. Door de gemachtigde werd verduidelijkt dat het niet meer nodig is om aan de bepalingen van hoofdstuk 3 van het ontwerp terugwerkende kracht te

⁶ De artikelen 12 en 13 van het ontwerp strekken tot het wijzigen van bepalingen van het besluit van 17 juni 1997.

⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 2012 ‘tot regeling van de procedure voor toekenning van projectsubsidies m.b.t. de uitvoering van nascholingsinitiatieven’. In de artikelen 6 tot 10 van het ontwerp worden wijzigingen aangebracht in bepalingen van het voornoemde besluit.

⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 ‘houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak’.

⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 ‘betreffende de algemene regels inzake subsidiëring’.

verlenen en dat het tweede lid van artikel 14 kan worden geschrapt. Dat houdt in dat, op de bepalingen van hoofdstuk 5 van het ontwerp na, de ontworpen regeling op 1 september 2014 in werking zou treden. Teneinde te voorkomen dat het te nemen besluit door een laattijdige bekendmaking alsnog feitelijk terugwerkende kracht zou krijgen, dient erop te worden toegezien dat het uiterlijk tegen 1 september 2014 zal zijn bekendgemaakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME