



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.611/1/V
van 28 augustus 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
verblijf en begeleiding tijdens de schoolvrije dagen in de
internaten van het Gemeenschapsonderwijs tijdens de
transitiefase’

Op 4 augustus 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende verblijf en begeleiding tijdens de schoolvrije dagen in de internaten van het Gemeenschapsonderwijs tijdens de transitiefase’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 26 augustus 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Geert VAN HAEGENDOREN, kamervoorzitter, Jan SMETS, staatsraad, Michel RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 augustus 2014.

*

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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe te bepalen op welke wijze het verblijf en de begeleiding tijdens schoolvrije dagen in de internaten van het Gemeenschapsonderwijs worden gefinancierd via werkings- en omkaderingsmiddelen en voorts een aantal aspecten te regelen van de administratieve rechtspositie van de betrokken personeelsleden, met het oog op de overheveling van deze zogenaamde internaten met permanente openstelling naar het beleidsdomein welzijn (in het ontwerp en hierna de “transitie” genaamd).

2.2. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt hoeveel omkaderingsuren en werkingsmiddelen de Vlaamse Regering voor de organisatie van het verblijf en de begeleiding tijdens schoolvrije dagen jaarlijks ter beschikking stelt.

Artikel 3 bepaalt welke internaten van het Gemeenschapsonderwijs dergelijk verblijf en begeleiding zullen organiseren. Daartoe wordt per internaat een beheersovereenkomst gesloten en wordt voor de opvolging van de transitie een werkgroep opgericht waarvan de samenstelling wordt geregeld.

De bepalingen van hoofdstuk 3 leggen onder meer de ambten vast die kunnen worden ingericht (artikel 4 van het ontwerp), de wijze waarop de toegekende omkaderingsuren moeten worden aangewend (artikel 5) en het aantal uren dat dient te worden gepresteerd, alsmede de verlofregeling (artikel 6).

Artikel 7 regelt de ambtshalve concordanties die het gevolg zijn van de reorganisatie en onder welke voorwaarden die gebeuren.

In de artikelen 8 tot 14 worden onder meer de bevoegdheden, de werkwijze en de samenstelling van de herplaatsingscommissie geregeld. Deze commissie zal onder meer bevoegd zijn om de herplaatsing te regelen van welbepaalde personeelsleden uit de bestaande opvangcentra naar de internaten met permanente openstelling.

De artikelen 15 tot 18, 20 en 21 strekken tot de vervanging in aanverwante regelgevingen van de benaming “opvangcentrum” door “internaat van het Gemeenschapsonderwijs dat voorziet in verblijf en begeleiding tijdens schoolvrije dagen”. Artikel 19 bevat een aanpassing van een verwijzing.

De artikelen 22 en 23, ten slotte, bevatten opheffings- en inwerkingtredingsbepalingen.

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in de bepalingen die in de eerste twee leden van de aanhef worden vermeld, alsook in artikel 29/3 van het decreet van 9 april 1992 ‘betreffende het onderwijs-III’ (hierna: onderwijsdecreet-III), zoals het wordt ingevoegd bij het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende het onderwijs XXIV’ (hierna: onderwijsdecreet XXIV) en – wat de artikelen 2 en 15 tot 21 van het ontwerp betreft – in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 29 van onderwijsdecreet-III zoals het wordt vervangen bij artikel IX.12 van onderwijsdecreet XXIV.

3.2. Er dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt bij artikel 3, § 2, van het ontwerp voor zover het bepaalt dat de Raad voor het Gemeenschapsonderwijs partij is bij de beheersovereenkomsten die worden gesloten per internaat.

Bij artikel 23, § 1, 1°, a) en g), van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’ is immers de bevoegdheid om de autonome internaten op te richten en ze te beheren toegewezen aan de scholengroepen, meer bepaald aan hun raad van bestuur.

Geheel in overeenstemming hiermee bepaalt artikel 29, vierde lid, van onderwijsdecreet-III dat de Vlaamse Regering per internaat met de betrokken scholengroep een beheersovereenkomst sluit. Door te bepalen dat ook het macroniveau van het Gemeenschapsonderwijs bij het sluiten – en dus de inhoud – van de beheersovereenkomst wordt betrokken, breidt de Vlaamse Regering de draagwijdte van artikel 29, vierde lid, van onderwijsdecreet-III uit, waarvoor geen rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en zonder dat het bijzonder decreet van 14 juli 1998 hiervoor een aanknoping biedt.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 29, eerste lid, van onderwijsdecreet-III, zoals het wordt vervangen bij artikel IX.12 van onderwijsdecreet XXIV, bepaalt dat de keuze van de instituten en internaten die verblijf en begeleiding zullen organiseren gebeurt door de Vlaamse Regering “[op] voorstel van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs”.

Die keuze gebeurt thans bij artikel 3, § 1, van het ontwerp, dat de acht internaten bij naam opsomt.

Uit de stukken van het dossier blijkt evenwel dat ten tijde van de principiële goedkeuring op 4 juli 2014 het door de decreetgever voorgeschreven voorstel door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs nog niet was geformuleerd en er blijkt evenmin dat op 18 juli 2014, ten tijde van de definitieve goedkeuring, een dergelijk voorstel was gedaan.

Ook al zou uit het ondertekenen door de vertegenwoordigers van het Gemeenschapsonderwijs van het protocol nr. 160 van Sectorcomité X impliciet afgeleid kunnen worden dat hij met de keuze kan instemmen, dan nog ontslaat dit de regering niet ervan deze vormvereiste na te leven.

Er zal dus over gewaakt worden, wat artikel 3, § 1, van het ontwerp betreft, een voorstel van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs te verkrijgen, waarover de Vlaamse Regering uitdrukkelijk standpunt zal dienen in te nemen. Pas wanneer dit voorstel geen aanleiding geeft tot een wijziging van het ontwerp, kan de ontworpen bepaling doorgang vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. Er dient aan de aanhef een nieuw eerste lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

6. In het huidige tweede lid van de aanhef, dat het derde lid wordt, dient ook melding te worden gemaakt van artikel 29/3 van onderwijsdecreet-III.

7. Er dient in de aanhef melding te worden gemaakt van het voorstel van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs.

DISPOSITIEF

Artikel 3

8. Omwille van de duidelijkheid en dus de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in artikel 3, § 2, tweede lid, 3°, gewag te maken van “omkaderingsuren” in plaats van “uren”, aangezien de stellers van het ontwerp ervoor hebben gekozen om in artikel 2 van het ontwerp, waarnaar de betrokken bepaling verwijst, diezelfde vervanging door te voeren.

Artikel 5

9. Omwille van de duidelijkheid en dus de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in plaats van “uren” gewag te maken van “omkaderingsuren”, aangezien de bepaling waarnaar artikel 3 van het ontwerp verwijst, betrekking heeft op een andere bepaling waarin deze term wordt gehanteerd.

Gelet op de omvang van het ontworpen artikel 3 verdient het eveneens aanbeveling om preciezer aan te geven welk onderdeel van artikel 3 verwijst naar de toegekende omkaderingsuren.

Artikel 6

10.1. Artikel 6, § 1, van het ontwerp bepaalt het aantal uren dat moet worden gepresteerd in een volledige betrekking en voor een aantal categorieën wordt die prestatie in uren per jaar uitgedrukt. Voor de overige personeelsleden wordt die prestatie in uren per week

uitgedrukt. Voor alle personeelscategorieën wordt bepaald dat de minimumprestatie minstens vier aaneensluitende uren bedraagt.

10.2. Gevraagd hoe die bepaling zich verhoudt tot richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 ‘betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd’, in het bijzonder omdat studiemeesters-opvoeders ook nachtprestaties leveren, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Er is gekozen om de prestaties voor de betrokken personeelsleden op jaarbasis uit te drukken omdat deze mensen in een heel specifieke situatie zitten (weekendwerk, werken tijdens verlofperiodes...) en omdat de wijze waarop de acht centra zich zullen organiseren anders kan/zal zijn.

Hoe men lokaal de concrete prestaties (komende vanuit het totaal aantal uren dat een personeelslid moet werken op jaarbasis) zal plannen en uitvoeren, is voorwerp voor lokale bespreking en overleg tussen werkgever en werknemer. Uiteraard dienen werkgever en werknemer bij de organisatie van de concrete arbeidstijd alle regels dienaangaande te respecteren.”

10.3. Aangezien het klaarblijkelijk niet de bedoeling is om af te wijken van de wet van 4 december 2000 ‘tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector’, waarbij de federale overheid de voormelde richtlijn op algemene wijze heeft omgezet in intern recht, kan de gegeven verklaring worden aangenomen.

Artikel 10

11. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat het de bedoeling is van artikel 10, § 5, van het ontwerp om ervoor te zorgen dat aan een personeelslid dat niet zijn eerste keuze heeft gekregen, bij het ontstaan van een – latere – vacante betrekking in het internaat van zijn eerste keuze, hem die job wordt aangeboden. Uit de tekst zelf van paragraaf 5 blijkt evenwel niet duidelijk dat de bepaling op die groep van personeelsleden van toepassing is, wat dient te worden verholpen.

12. Er bestaat een discrepantie tussen de wijze waarop artikel 10, § 5, van het ontwerp is geformuleerd en de nota aan de Vlaamse Regering. Terwijl de tekst van die bepaling een dwingende herplaatsing inhoudt (“wordt [...] herplaatst”), laat de nota uitschijnen dat aan het betrokken personeelslid enkel de betrekking als eerste moet worden aangeboden. Indien dit laatste de bedoeling is, dient de bepaling duidelijker te worden geformuleerd.

Artikel 12

13. Zoals artikel 12 is geformuleerd, is er onduidelijkheid over de vraag of de voorzitter en de secretaris stemgerechtigd zijn, lid met raadgevende stem of, wat de secretaris betreft, louter notulist. In het licht van het voorschrift in artikel 11 dat de commissie naar consensus streeft, kan er ook discussie rijzen wanneer de voorzitter een doorslaggevende stem heeft: is “geen overeenstemming bereiken” gelijk te stellen met een gebrek aan consensus of is dat slechts het geval bij staking van stemmen? Er wordt daarenboven vanuit gegaan dat de

vertegenwoordigers van, eensdeels, de representatieve vakorganisaties en, anderdeels, het Gemeenschapsonderwijs elk een identiek standpunt verdedigen en dienovereenkomstig zullen stemmen, terwijl geenszins valt uit te sluiten dat bij een stemming de scheidingslijnen niet zo strikt lopen en er, bijvoorbeeld, een staking van stemmen is met vertegenwoordigers van de beide groepen met verschillend stemgedrag. Ook rijst de vraag of de voorzitter verplicht is, wanneer hij beslist, om zich bij een van de “stemgroepen” aan te sluiten, dan wel of hij ook een eigen, eventueel derde opvatting mag opleggen. Artikel 12 van het ontwerp dient in het licht van wat voorafgaat te worden herbekeken en verduidelijkt.

Artikel 14

14. Artikel 14 van het ontwerp zou zo gelezen kunnen worden dat bij de invulling van de vacature een keuze bestaat. De vraag rijst of dat het geval is gelet op de tekst van artikel 10, § 5, van het ontwerp. Indien bedoeld wordt dat een vacante betrekking pas kan worden toegekend aan een tijdelijk personeelslid wanneer er geen personeelsleden zijn die met toepassing van artikel 10, § 5, worden herplaatst, dient zulks, gelet op de rechtszekerheid, uitdrukkelijk te worden verwoord.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

JO BAERT