



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.445/1
van 5 mei 2015

over

een voorontwerp van decreet 'houdende diverse bepalingen
onderwijs'

Op 27 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen onderwijs’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 april 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 mei 2015.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“het Vlaams Parlement de datum van 12 mei 2015 heeft vooropgesteld als uiterste datum waarbinnen ontwerpen van decreten kunnen worden ingediend met het oog op een afronding van de parlementaire behandeling vóór het parlementair zomerreces. Dit is cruciaal om toe te laten dat de bepalingen van het decreet op 1 september 2015, bij de start van het nieuwe schooljaar 2015-2016, in werking kunnen treden.

Ook voor de bepaling van de Industriële Onderzoeksfondsen is een parlementaire behandeling vóór het zomerreces eveneens cruciaal. Een behandeling na het zomerreces zou ertoe leiden dat de betrokken onderzoeksinstellingen het saldo pas in het najaar van 2015 zouden kunnen ontvangen, wat tot liquiditeitstekorten zou leiden.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

3. Artikel 4 van het ontwerp voorziet in een tijdelijke regeling voor een zogenaamd project voor de opvang van de effecten van de invoering van het decreet van 21 maart 2014 ‘betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften’ in het schooljaar 2015-2016.

De ontworpen bepalingen van artikel 172ter, §§ 6 en 7, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 nopen tot het maken van de volgende opmerkingen.

Luidens paragraaf 6, tweede lid, wordt een “gemeenschappelijke vergadering van het Sectorcomité X - Onderwijs (Vlaamse Gemeenschap), het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten - Afdeling 2 - Onderafdeling ‘Vlaamse Gemeenschap’ en het Overkoepelend onderhandelingscomité gesubsidieerd vrij onderwijs (...) gemachtigd om voor de duur van het project, zoals bepaald in paragraaf 1, te bepalen van welke bepalingen van het

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs^[2] en het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs^[3] kan worden afgeweken”. Deze afwijkingen worden bekrachtigd door de Vlaamse Regering.

Luidens paragraaf 7, eerste lid, wordt een stuurgroep opgericht in de schoot van deze gemeenschappelijke vergadering die instaat voor de voorbereiding, opvolging en aansturing van de uitvoering van dit tijdelijk project. De stuurgroep bepaalt onder meer de wijze waarop de lestijden en uren kunnen worden omgezet in ambten en betrekkingen, de toepasselijke prestatieregeling, de aanvullende aanstellingsvoorwaarden en de secundaire arbeidsvoorwaarden voor de personeelsleden die in deze betrekkingen worden aangesteld.

Zoals bekend bepaalt artikel 24, § 5, van de Grondwet dat de inrichting⁴, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof⁵ drukt artikel 24, § 5, van de Grondwet de wil van de Grondwetgever uit om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt die bepaling niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd. Die grondwettelijke bepaling vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen.

De in het ontworpen artikel 172ter, § 6, van het decreet basisonderwijs opgenomen mogelijkheid om te bepalen van welke bepalingen van de rechtspositiedecreten kan worden afgeweken, wordt niet afgebakend, bijvoorbeeld door voor te schrijven van welke bepalingen wel en van welke bepalingen niet kan worden afgeweken, of door te bepalen waarop de afwijkingen betrekking moeten hebben. Deze machtiging overschrijdt de tenuitvoerlegging van door de decreetgever vastgestelde beginselen en is als dusdanig niet verenigbaar met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat het ontworpen artikel 172ter, § 6, de bedoelde machtiging verleent aan een *ad hoc* “gemeenschappelijke vergadering”. In het ontworpen artikel 172ter, § 7, wordt een verordenende bevoegdheid verleend aan een stuurgroep die wordt opgericht in de schoot van deze gemeenschappelijke vergadering.

² Decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs’

³ Decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding’.

⁴ De inrichting van een bepaalde vorm van onderwijs sluit de financiering ervan in (*Parl.St.* Senaat BZ 1988, nr. 100-1/2°, 91).

⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.6.3, en GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.4.

Los van het feit dat de samenstelling van deze stuurgroep niet wordt geregeld, moet vastgesteld worden dat de decreetgever aldus verordenende bevoegdheid zou verlenen aan twee *ad-hoc*-organen. De delegatie van verordenende bevoegdheden aan deze onbestemde “vergadering” en “stuurgroep” kan op zich niet als verenigbaar worden beschouwd met de algemene principes van het Belgisch publiek recht.

Zo houdt het beginsel van de eenheid van de verordenende macht in dat uitgesloten is dat de verordenende macht op een andere wijze wordt uitgeoefend dan is voorgeschreven door de Grondwet en de bijzondere wetten. De verordenende macht, ter uitvoering van de decretale bepalingen, wordt aldus uitgeoefend door de Vlaamse Regering die enkel binnen strikte grenzen subdelegaties kan toestaan aan één van haar leden.

Het toekennen van verordenende bevoegdheid aan andere organen valt moeilijk te verenigen met de algemene beginselen van publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en ter zake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen bovendien de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Het vereiste van een bekrachtiging door de Vlaamse Regering vermag die bezwaren niet uit de weg te ruimen, aangezien die bekrachtigingsbevoegdheid de Vlaamse Regering niet de mogelijkheid geeft om de goedgekeurde regeling te wijzigen of aan te vullen. De ontworpen bepaling maakt bovendien niet duidelijk wat de rechtsgevolgen zouden zijn van het feit dat de Vlaamse Regering de afgesproken afwijkingen van decretale bepalingen niet zou bekrachtigen.

De ontworpen regeling kan aldus geen doorgang vinden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME