



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.490/1
van 22 december 2017

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'tot wijziging van de rechtspositie van het personeel van de centra voor volwassenenonderwijs en tot wijziging van het financieringsluik van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs'

Op 16 november 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse Minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 29 december 2017, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de rechtspositie van het personeel van de centra voor volwassenenonderwijs en tot wijziging van het financieringsluik van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 december 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 december 2017.

*

1. Overeenkomstig 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,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er vooreerst toe om de regeling van de financiering van de centra voor volwassenenonderwijs en de centra voor basiseducatie te wijzigen. Aan het nieuwe financieringssysteem ligt in essentie de bedoeling ten grondslag om in te zetten op kwetsbare doelgroepen. Tevens wordt ermee beoogd om de kwalificatiegerichtheid in het volwassenenonderwijs te verhogen en om een schaalvergroting van de centra voor volwassenenonderwijs te bevorderen.

Daarnaast beoogt het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet het personeelsstatuut van de personeelsleden van de centra voor volwassenenonderwijs aan te passen.

Het voorontwerp van decreet bevat een groot aantal bepalingen met een in hoofdzaak technisch karakter die in vier hoofdstukken zijn ondergebracht. In hoofdstuk 1 wordt bepaald dat het ontworpen decreet een gemeenschapsaangelegenheid regelt (artikel 1). Hoofdstuk 2 bevat een aantal bepalingen tot wijziging van het decreet ‘rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs’ van 27 maart 1991 (artikelen 2 tot 4). De bepalingen van hoofdstuk 3 strekken tot het wijzigen van het decreet ‘rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs’ van 27 maart 1991 (artikelen 5 tot 7). Het meest omvangrijke hoofdstuk van het voorontwerp van decreet is hoofdstuk 4 (artikelen 8 tot 44) dat diverse wijzigingen beoogt aan te brengen in het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’.

Artikel 45 bepaalt dat het ontworpen decreet in werking treedt op 1 september 2019, met uitzondering van artikel 41, dat in werking treedt op 1 september 2018, en artikel 44 dat in werking treedt op 1 januari 2018.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp dienen de datum en het opschrift van het decreet ‘rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs’ van 27 maart 1991 te worden vermeld.

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

4. De nummering van de nieuwe, in het decreet van 27 maart 1991 in te voegen afdeling, vermeld in de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp, strookt niet met het opschrift. Het opschrift van afdeling VIIter dient te luiden: “Afdeling VIIter. Centra voor volwassenenonderwijs”.

Artikel 3

5. Men redigere de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp als volgt:

“In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 16 juni 2017, wordt in afdeling VIIter, ingevoegd bij artikel 2, een artikel 40undecies ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘Artikel 40undecies. Met behoud van (...)’”.

Artikel 4

6. Artikel 73ter/1 werd in het decreet van 27 maart 1991 ingevoegd bij het decreet van 1 juli 2011 en niet bij het decreet van “9 juli 2010”.

Artikel 5

7. In de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp dienen de datum en het opschrift van het decreet ‘rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs’ van 27 maart 1991 te worden vermeld.

8. Hoofdstuk III van titel II van het decreet van 27 maart 1991 werd laatst gewijzigd bij het decreet van 16 juni 2017. Men passe de redactie van de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp op dat punt aan.

9. In hoofdstuk III van titel II van het decreet van 27 maart 1991 dient een afdeling 7 te worden ingevoegd met als opschrift : “Afdeling 7. Centra voor volwassenenonderwijs”.

Artikel 6

10. Men redigere de inleidende zin van artikel 6 van het ontwerp als volgt:

“In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 16 juni 2017, wordt in afdeling 7, ingevoegd bij artikel 5, een artikel 36novies/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

‘Artikel 36novies/1. Met behoud van (...)’”.

11. In het laatste lid van het ontworpen artikel 36*novies*/1 (niet: artikel 36*novies*/2) schrijve men: “(...) van artikel 20 en 45, opgenomen in de overeenkomst (...)”

Artikel 7

12. Artikel 47*ter*/1 werd in het decreet van 27 maart 1991 ingevoegd bij het decreet van 1 juli 2011 en niet bij het decreet van “9 juli 2010”.

Artikel 9

13. In de inleidende zin van artikel 9 van het ontwerp dient men te vermelden dat artikel 36 van het decreet van 15 juni 2007 werd gewijzigd bij het decreet van 23 december 2016.

Artikel 15

14. In de inleidende zin van artikel 15 van het ontwerp dient men de wetshistoriek te vervolledigen door eraan toe te voegen dat artikel 87 van het decreet van 15 juni 2007 eveneens werd gewijzigd bij het decreet van 7 juli 2017.

Artikel 16

15. In de inleidende zin van artikel 16 van het ontwerp schrijve men: “In artikel 89, eerste lid, van hetzelfde decreet, (...)”

Artikel 22

16. Men passe de redactie van artikel 22, 2°, van het ontwerp aan als volgt: “2° in paragraaf 1, eerste lid, wordt punt 3° opgeheven;”.

Artikel 25

17. De in te voegen zin “Die 2 percent kan worden overschreden, mits hierover een akkoord wordt bereikt in het lokale comité” dient logischerwijze te worden ingevoegd na de tweede zin van artikel 103, § 1, van het decreet van 15 juni 2007 en dus niet na de eerste zin, zoals thans in het ontwerp wordt vermeld.

Artikel 26

18. In de inleidende zin van artikel 26 van het ontwerp dient de wetshistoriek te worden vervolledigd door eraan toe te voegen dat artikel 104, § 1, van het decreet van 15 juni 2007 eveneens werd gewijzigd bij het decreet van 1 juli 2011.

Artikel 28

19. In de inleidende zin van artikel 28 van het ontwerp dient de wetshistoriek te worden vervolledigd door eraan toe te voegen dat artikel 107 van het decreet van 15 juni 2007 eveneens werd gewijzigd bij het decreet van 30 juni 2017.

Artikel 29

20. Met betrekking tot de inleidende zin van artikel 29 van het ontwerp dient opgemerkt dat de laatste wijziging van het decreet van 15 juni 2007 niet werd aangebracht door het decreet van 16 juni 2017, maar wel door het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2017. Het is bijgevolg naar dat laatste besluit dat moet worden verwezen in de inleidende zin van artikel 29 van het ontwerp.

De inleidende zinnen van de artikelen 36, 38, 39, 42, 43 en 44 van het ontwerp moeten op dezelfde wijze worden aangepast.

21. In artikel 29, 1°, *in fine*, van het ontwerp dient men te schrijven “(...) en gewijzigd bij de decreten van 23 december 2016 en 16 juni 2017;”.

Artikel 30

22. In het ontworpen artikel 108, § 2, eerste lid, van het decreet van 15 juni 2007 wordt de Vlaamse Regering opgedragen om het vaste bedrag van de werkingstoelage te bepalen. Deze opdracht aan de Vlaamse Regering staat op gespannen voet met het bepaalde in artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting, 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 Hof² 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 of elementen 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.³

De opdracht die in het ontworpen artikel 108, § 2, eerste lid, van het decreet van 15 juni 2007 aan de Vlaamse Regering wordt verleend, zou meer in overeenstemming zijn met artikel 24, § 5, van de Grondwet, indien de decreetgever een aantal criteria zou vermelden op basis waarvan de Vlaamse Regering tot de vaststelling van het vast bedrag van de werkingstoelage kan komen. Ook indien de decreetgever in een minimum- en een maximumbedrag zou voorzien, zou beter worden tegemoet gekomen aan het voorschrift van artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Artikel 44

23. Het ontworpen artikel 196*novies*, § 2, van het decreet van 15 juni 2007 bepaalt dat de (aanvullende) middelen worden verdeeld en aangewend “in overeenstemming met het protocol nr. 74 houdende de conclusies van de onderhandelingen die gevoerd werden in de vergaderingen van het Vlaams onderhandelingscomité voor de basiseducatie op 15 en 29 juni 2017. De Vlaamse regering kan hiervoor nadere modaliteiten bepalen.”

In het ontworpen artikel 196*novies*, § 2, wordt niets bepaald over de bekendmaking van het voornoemde protocol. Gelet op het algemeen rechtsbeginsel, verwoord in artikel 190 van de Grondwet, zou de inhoud van dit protocol nochtans in beginsel in het *Belgisch Staatsblad* moeten worden bekendgemaakt om verbindend te zijn, temeer daar in het decreet van 15 juni 2007 naar dat protocol zal worden verwezen en aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid wordt verleend om in dat verband “nadere modaliteiten” (lees: nadere regels) te bepalen en de draagwijdte van deze bevoegdheidsdelegatie onduidelijk is bij gebrek aan een voldoende inzicht omtrent de inhoud van het betrokken protocol.

² 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.

³ Over dit zogeheten wettigheidsbeginsel, zie onder meer B. STEEN, “Het legaliteitsbeginsel in onderwijsaangelegenheden (art. 24, § 5 GW): een stand van zaken”, *TORB* 2000-01, 347-382; B. STEEN, “Streng, strenger, strengst!?! De verhouding tussen de rechtspraak van het Arbitragehof en de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State in constitutionele onderwijsaangelegenheden. Het legaliteitsbeginsel als casus”, *TORB* 2006-07, 213-222; L. VÉNY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 97-108.

Artikel 45

24. Artikel 45 van het ontwerp strekt tot het regelen van de inwerkingtreding van de ontworpen regeling. De structuur van het ontworpen decreet zou aan duidelijkheid winnen indien voor dat artikel een opschrift zou worden ingevoegd luidende: “Hoofdstuk 5. Inwerkingtredeingsbepaling”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME