

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 augustus 1996 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot regeling van de procedure voor de toewijzing van nascholingsprojecten op initiatief van de Vlaamse regering, heeft op 19 september 1996 het volgend advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit beoogt uitvoering te geven aan de artikelen 53 en 55 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de lerarenopleiding en de nascholing.

Luidens artikel 53 van het voornoemde decreet stelt de Vlaamse regering ten behoeve van de personeelsleden van het onderwijs beleidsprioriteiten vast voor nascholingsinitiatieven die noodzakelijk zijn om de implementatie van onderwijshervormingen te ondersteunen en om behoeften te dekken die ontstaan door marktdeficiënties. Tevens wordt de Vlaamse regering ermee belast de wijze te bepalen waarop deze beleidsprioriteiten worden vastgesteld. In de artikelen 3 en 4 van het ontwerp wordt, ter uitvoering van artikel 53 van het decreet van 16 april 1996, een regeling uitgewerkt inzake de prioritaire nascholingsthema's.

Artikel 55 van hetzelfde decreet bepaalt dat de Vlaamse regering de uitvoering van de nascholingsinitiatieven toewijst in nascholingsprojecten volgens de door haar vast te stellen regels en dat deze nascholingsprojecten ieder jaar worden vastgelegd in een budgettair implementatieplan. De regels voor de toewijzing van de nascholingsinitiatieven van de Vlaamse regering zijn vervat in de artikelen 5 tot 14 van het ontwerp.

.../...

2. Uit de sub 1 geschetste draagwijdte van het ontwerp valt af te leiden dat dit een rechtsgrond put in de voornoemde artikelen 53 en 55 van het decreet van 16 april 1996. Daar evenwel artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat de minister jaarlijks, voor het einde van de maand januari, de prioritaire nascholingsthema's vastlegt en zulks dient te gebeuren "na advies van de Vlaamse onderwijsraad", moet artikel 156 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het Onderwijs-II worden geacht, wat dat betreft, het ontwerp ook tot rechtsgrond te strekken. Het in artikel 4 van het ontwerp beoogde advies van de Vlaamse onderwijsraad kadert immers in de in artikel 156, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 omschreven "algemene bevoegdheid tot studie, overleg en advies, op eigen initiatief of op vraag van de Vlaamse minister bevoegd voor Onderwijs of de Vlaamse regering over alle aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2, 2° (lees : "artikel 127, § 1, 2°") van de Grondwet en waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is".

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

1. Op 19 juli 1996 verleende de Vlaamse minister van Begroting haar akkoord met de ontworpen regeling, op voorwaarde dat deze op een aantal punten zou worden aangepast.

Uit de aan de Raad van State toegezonden notificatie van de vergadering van de Vlaamse regering van 25 juli 1996 blijkt dat de door de minister van Begroting gevraagde aanpassingen in de tekst van het ontwerp werden aangebracht, op één uitzondering, welke betrekking heeft op artikel 12

.../...

ervan na. De in die bepaling bedoelde projecten zijn immers niet onderworpen aan de regels van artikel 9 en behoeven derhalve niet de goedkeuring van de minister van Begroting, alhoewel deze laatste haar akkoord met de ontworpen regeling heeft gegeven onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat ook de in artikel 12 bedoelde projecten haar ter goedkeuring zouden worden voorgelegd en de tekst van het ontwerp in die zin zou worden aangepast.

De voornoemde notificatie van de op 25 juli 1996 gehouden vergadering van de Vlaamse regering laat niet toe met zekerheid uit te maken of het haar bedoeling is geweest niet op het voorwaardelijk begrotingsakkoord van 19 juli 1996 in te gaan, wat het bepaalde in artikel 12 van het ontwerp betreft. Die bepaling zal door de Raad van State dan ook slechts onder voorbehoud worden onderzocht.

2. Gelet op het bepaalde in artikel 9 van het ontwerp, luidens hetwelk de in het budgettair implementatieplan vastgestelde projecten ter goedkeuring aan de Vlaamse minister bevoegd voor begroting moeten worden voorgelegd, past het die minister te betrekken bij het voorstellen, uitvoeren en medeondertekenen van het ontwerp-besluit.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Aanhef.

1. Daar het ontwerp mede een rechtsgrond put in artikel 156 van het reeds genoemde decreet van 31 juli 1990, dient het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan de artikelen 53 en 55 van het decreet van 16 april 1996 te worden voorafgegaan door het volgende lid :

"Gelet op het decreet van 31 juli 1990 betreffende het Onderwijs-II, inzonderheid op artikel 156;".

2. De minister vice-president van de Vlaamse regering treedt op in de specifieke hoedanigheid van minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken. Er dient derhalve noch in het voorstelformulier, noch in de ondertekeningsformule melding te worden gemaakt van de titel van minister vice-president.

Artikel 3.

1. De eerste volzin van dit artikel herneemt het bepaalde in artikel 53 van het decreet van 16 april 1996. Indien het voor de leesbaarheid van de ontworpen regeling wenselijk wordt geacht om de betrokken decretale bepaling over te nemen, dienen daarbij dezelfde bewoordingen worden gebruikt. Daar de nascholing niet ten behoeve van scholen, maar wel ten behoeve van de personeelsleden gebeurt, zullen in ieder geval de woorden "nascholing voor de scholen" moeten worden vervangen door de woorden "nascholing ten behoeve van de personeelsleden van het onderwijs".

.../...

2. Uit de aan de Raad van State toegezonden documenten lijkt te kunnen worden afgeleid dat de prioritaire thema's zullen moeten worden voorgesteld door de minister en de gezamenlijke vergadering samen. Indien dit inderdaad de bedoeling is zal zulks duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tweede volzin van artikel 3 van het ontwerp.

Artikel 5.

1. Indien het de bedoeling is om van de prioritaire nascholingsthema's op een algemene wijze kennis te geven bij wijze van een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, is het niet aangewezen om van concrete bestemmingen van die bekendmaking melding te maken en om de term "meegedeeld" te gebruiken. In dat geval kan er immers mee worden volstaan om in de eerste volzin van artikel 5 te bepalen dat de prioritaire nascholingsthema's binnen de daartoe voorziene termijn worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Daar die bekendmaking moet gebeuren "voor het begin van februari van elk schooljaar", doch de minister blijkens artikel 4 van het ontwerp enkel "voor het einde van de maand januari" de prioritaire nascholingsthema's dient te bepalen, rijst de vraag of de termijn voor de bekendmaking welke in de eerste volzin van artikel 5 is ingeschreven niet te stringent is en derhalve of hij in de praktijk wel steeds zal kunnen worden nageleefd. Teneinde dat bezwaar te onder-
vangen zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald dat de prioritaire nascholingsthema's "zonder verwijl" zullen worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

.../...

2. In de tweede volzin van artikel 5 wordt bepaald dat het bericht de vormelijke en inhoudelijke vereisten vermeldt waaraan de nascholingsvoorstellen moeten voldoen. Uit het ontwerp blijkt niet wie uiteindelijk zal beslissen omtrent de beschrijving van die vereisten. Indien het de betrokken minister is, wordt zulks beter uitdrukkelijk vermeld in, bijvoorbeeld, artikel 4 van het ontwerp.

3. In de laatste volzin van artikel 5 worden de gegevens opgesomd welke de projectfiche van de nascholingsvoorstellen moet bevatten. De betrokken zin hoort eerder thuis in artikel 6 dat alsdan zou kunnen aanvangen met een als volgt te redigeren eerste lid :

"Art. 6. De nascholingsvoorstellen worden ingediend voor 20 maart van elk schooljaar in de vorm van een projectfiche welke de beschrijving bevat van het thema, de doelstellingen, de doelgroep, de methode, het gebruikte materiaal, de budgettering en de wijze van de interne evaluatie.

(...)"

De huidige tweede volzin van artikel 6 kan dan worden omgevormd tot een nieuw tweede lid van dat artikel.

.../...

Artikel 6.

1. Onverminderd de onder 3 geformuleerde opmerking bij artikel 5, wordt niet bepaald bij welk orgaan de nascholingsvoorstellen moeten worden ingediend. Daar bovendien de betrokken voorstellen "voor 20 maart van elk schooljaar" moeten worden ingediend, verdient het aanbeveling te bepalen dat de voorstellen met een aangetekende brief moeten worden toegezonden, dan wel dat de afgifte ervan tegen ontvangstbewijs dient te gebeuren.

2. De voorstellen zullen luidens de tweede volzin van artikel 6 worden beoordeeld op basis van "twee soorten criteria". Daar evenwel de in artikel 6, 1^o en 2^o vervatte opsomming betrekking heeft op twee specifieke criteria, wordt beter geschreven dat de beoordeling gebeurt op basis van "de volgende criteria".

Wat de betrokken criteria betreft, zal dan wel moeten worden gepreciseerd wat moet worden verstaan onder de "kwaliteit" van het ingediende project.

Artikel 7.

1. Indien wordt ingegaan op het in dit advies gedane voorstel om artikel 6 in twee afzonderlijke leden in te delen, zal de verwijzing naar de in artikel 6 bedoelde criteria welke voorkomt in artikel 7, tweede lid, en artikel 8, uiteraard moeten worden aangepast. Zo dient in

.../...

artikel 7, tweede lid, te worden verwezen naar "het in artikel 6, tweede lid, 2^o vermelde criterium" en kan, wat artikel 8 betreft, worden gerefereerd aan het in dit advies gedane tekstvoorstel voor de tweede volzin van dat artikel.

2. Artikel 7 regelt de samenstelling van de betrokken commissie en bepaalt dat een beroep zal kunnen worden gedaan op externe experts. Tevens wordt de secretaris-generaal van het departement Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap of de door hem aangewezen ambtenaar ermee belast een ambtenaar van het departement Onderwijs als secretaris van de commissie aan te wijzen. Het ontwerp bepaalt voor het overige niets omtrent de werking en de wijze van beraadslaging van de commissie. Men overwege dan ook de tekst van het ontwerp op dat punt aan te vullen, dan wel om ter zake de nodige bevoegdheid te delegeren aan de minister.

3. Zoals artikel 7, eerste lid, is geredigeerd maakt ook de minister deel uit van de betrokken commissie. Vraag is of dit inderdaad de bedoeling is. Voorts schrijve men in hetzelfde lid "... maakt, voor 20 april van elk schooljaar, een gemotiveerde rangschikking op van de voorstellen op basis van ...".

Artikel 8.

1. Het is niet duidelijk of de bevoegdheid van de minister ertoe beperkt is de kredieten te verdelen in de volgorde van de door de commissie opgestelde rangschikking, dan wel of de minister van die rangschikking vermag af te

.../...

wijken. Lijkt immers de tweede volzin van artikel 8 een dergelijke mogelijkheid tot afwijking in te houden, dan wijst integendeel het bepaalde in artikel 12, tweede lid, op het tegendeel. Het ontwerp zal op dat punt moeten worden verduidelijkt.

Nog wat de tweede volzin van artikel 8 betreft, lijkt de redactie ervan als volgt te moeten worden aangepast :

"Hij kan enkel projecten kiezen die op grond van zowel het criterium vermeld in artikel 6, 1^o (lees : "artikel 6, tweede lid, 1^o"), als het criterium vermeld in artikel 6, 2^o (lees : "artikel 6, tweede lid, 2^o"), gunstig werden beoordeeld".

Artikel 9.

Er rekening mee houdend dat de bevoegde minister blijkens artikel 10 de selectie van de goedgekeurde projecten aan de aanbieders van nascholingsprojecten moet meedelen "voor 15 mei voorafgaand aan het schooljaar waarin de nascholingsprojecten georganiseerd worden" en dat ervan mag worden uitgegaan dat tegen die datum de in artikel 9 bedoelde goedkeuring van de minister van Begroting moet zijn verleend, kan worden overwogen om ook in artikel 9 een termijn in te schrijven waarbinnen de in die bepaling bedoelde goedkeuring moet worden verleend. In voorkomend geval kan dan eveneens worden bepaald welke de gevolgen zijn van het uitblijven van een dergelijk akkoord binnen de daartoe vastgestelde termijn.

.../...

Artikel 11.

1. In dit artikel wordt gerefereerd aan een overeenkomst welke in bijlage bij het besluit zou zijn gevoegd. De tekst van de betrokken modelovereenkomst is weliswaar aan de Raad van State meegedeeld, doch is niet onder de vorm van een bijlage bij het voor advies voorgelegde ontwerp gevoegd. Dat betekent dat de modelovereenkomst met inachtneming van de terzake geldende wetgevingstechnische regels als een bijlage bij het besluit in ontwerp zal moeten worden geconcipieerd (1).

2. Uit de aan de Raad van State meegedeelde modelovereenkomst valt af te leiden dat de overeenkomst zowel voor de vertegenwoordiger van de nascholingsorganisatie, als voor de projectleider en de nascholingsorganisatie zelf gevolgen zal hebben (2). Derhalve dient de in artikel 11 vervatte opsomming van contracterende partijen te worden aangevuld met de vermelding van de nascholingsorganisatie zelf.

-
- (1) Zulks houdt in dat de tekst van de modelovereenkomst zal moeten worden voorafgegaan door het woord "Bijlage" en dat de modelovereenkomst zal moeten worden voorzien van dezelfde ondertekeningen als die welke op het besluit in ontwerp volgen. De ondertekeningen van de bijlage dienen bovendien te worden voorafgegaan door de formule "Gezien om te worden gevoegd bij het besluit van ...".
- (2) Uit de tekst van de modelovereenkomst blijkt niet altijd even duidelijk of bepaalde verplichtingen worden opgelegd aan de nascholingsorganisatie, dan wel aan de vertegenwoordiger ervan of aan beide (zie bv. de artikelen 2.3 en 2.4) en of bepaalde verplichtingen aanleiding geven tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid of niet (zie bv. artikel 2.1). De tekst van de modelovereenkomst zal, waar nodig, op die punten moeten worden verduidelijkt.

.../...

Bijgevolg schrijve men in artikel 11 : "... wordt een overeenkomst, waarvan het model in bijlage bij dit besluit is gevoegd, gesloten tussen, enerzijds, de Vlaamse regering, vertegenwoordigd door de minister, en, anderzijds, de nascholingsorganisatie, de vertegenwoordiger van de nascholingsorganisatie en de projectleider(s)".

Artikel 12.

Luidens artikel 12, eerste lid, zijn de in die bepaling bedoelde projecten niet onderworpen aan de selectieprocedure van het ontwerp, noch aan het goedkeuringsvereiste van de Vlaamse minister van Begroting. Het ontwerp laat het in het midden op welke wijze dergelijke projecten dan wel zullen worden geselecteerd en het erop betrekking hebbende budget zal worden toegewezen.

Artikel 13.

Naar analogie van de in artikel 13, tweede lid, gebruikte terminologie wordt in het eerste lid van dat artikel telkens beter gewaagd van een "schijf" dan van een "deel".

.../...

Artikel 14.

Dit artikel is een overgangsbepaling welke als zodanig niet thuishoort in een hoofdstuk dat op de "Financiering" betrekking heeft. Beter ware het om artikel 14 in hoofdstuk V onder te brengen en het opschrift van dat hoofdstuk aan te passen als volgt : "Hoofdstuk V - Overgangs- en slotbepalingen".

In ieder geval zal de verwijzing welke in artikel 14 voorkomt moeten worden beperkt tot de beoogde artikelen van het ontwerp welke een termijnregeling bevatten. Dat houdt in dat artikel 14 dient aan te vangen als volgt : "De minister kan de in de artikelen 3 tot 7 en 10 van dit besluit vermelde termijnen ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT,
G. SCHRANS, assessoren van de
E. WYMEERSCH, afdeling wetgeving,
Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.