



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.333/1
van 31 mei 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
taalafdeling Nederlands-Vlaamse Gebarentaal’

Op 30 april 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de taalafdeling Nederlands-Vlaamse Gebarentaal’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 mei 2024.

*

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 VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een negental besluiten van de Vlaamse Regering te wijzigen ten einde uitvoering te geven aan het decreet van 26 april 2024 ‘tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, wat betreft de taalafdeling Nederlands-Vlaamse Gebarentaal’, dat de oprichting van een taalafdeling Nederlands-Vlaamse Gebarentaal in scholen van het gewoon basisonderwijs mogelijk maakt.

2.2. De wijzigingen, die in werking treden op 1 september 2024 (artikel 23), hebben zowel betrekking op de organisatie van de afdeling Nederlands-Vlaamse Gebarentaal in de scholen van het gewoon basisonderwijs als op een aantal maatregelen voor de personeelsleden die in die afdelingen actief zijn.

De artikelen 1 tot 3, 8, 19, 20, en 22 van het ontwerp richten de ambten van kleuteronderwijzer Vlaamse Gebarentaal en onderwijzer Vlaamse Gebarentaal in, en leggen voor die ambten de omvang van de opdracht, de bekwaamheidsbewijzen en de salarisschalen vast.

De artikelen 4 tot 7 van het ontwerp leggen de programmatie- en rationalisatienormen vast voor de taalafdelingen Nederlands-Vlaamse Gebarentaal.

De artikelen 9 tot 13 bieden de mogelijkheid om met de basisomkadering, met de aanvullende lestijden aanvangsbegeleiding, kerntaak en samen school maken ook betrekkingen in te richten in de ambten van kleuteronderwijzer Vlaamse Gebarentaal en onderwijzer Vlaamse Gebarentaal.

De artikelen 14 en 15 van het ontwerp voorzien erin dat in de aanvullende lestijden voor de inrichting van de taalafdeling Nederlands-Vlaamse Gebarentaal betrekkingen kunnen worden ingericht in de ambten kleuteronderwijzer Vlaamse Gebarentaal en onderwijzer Vlaamse Gebarentaal van de taalafdeling Nederlands-Vlaamse Gebarentaal.

De artikelen 16 tot 18 van het ontwerp leggen het studiebewijssupplement Vlaamse Gebarentaal en dovenscultuur vast dat aan het getuigschrift basisonderwijs wordt toegevoegd.

Tot slot wordt met artikel 21 van het ontwerp het aantal tolkuren dat aan leerlingen in de taalafdeling Nederlands-Vlaamse Gebarentaal wordt toegekend, beperkt.

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

3. Artikel 22 van het ontwerp vervangt de salarisschalen van de personeelsleden in het basisonderwijs. Bepalingen die salarisschalen vaststellen of die voorzien in een baremieke loonsverhoging ontberen het reglementaire karakter dat overeenkomstig artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is vereist opdat de afdeling Wetgeving erover zou kunnen adviseren.¹ Deze laatste is bijgevolg, wat artikel 22 betreft, niet bevoegd om van de adviesaanvraag kennis te nemen.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4.1. De verschillende bepalingen van het ontwerp vinden in beginsel rechtsgrond in één of meer bepalingen die worden opgesomd in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef van het ontwerp.² Hierbij moet evenwel het volgende worden opgemerkt.

4.2.1. Voor artikel 8 van het ontwerp, dat de kleuteronderwijzer Vlaamse Gebarentaal en de onderwijzer Vlaamse Gebarentaal toevoegt aan de ambten van het onderwijzend personeel met het oog op de vastlegging van de wekelijkse opdracht voor die ambten, dient niet alleen rechtsgrond te worden gezocht in de artikelen 3, 12°, van het decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs’ en 5, 13°, van het decreet van 27 maart 1991 ‘betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding’, zoals de gemachtigde aangaf in de rechtsgrondentabel, maar ook in artikel 163, § 1, eerste lid, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997. Laatstgenoemde bepaling draagt de Vlaamse Regering op om voor elk ambt het minimum en het maximum aantal lestijden en/of uren voor de wekelijkse hoofdopdracht en het maximaal aantal klokuren voor de wekelijkse schoolopdracht te bepalen.

4.2.2. De artikelen 10 tot 13 van het ontwerp regelen op welke wijze scholen voor gewoon basisonderwijs, die een taalafdeling Nederlands-Vlaamse Gebarentaal inrichten, in de aanvullende lestijden aanvangsbegeleiding, aanvullende lestijden kerntaak onderwijzend personeel en aanvullende lestijden samen school maken ook betrekkingen kunnen inrichten in de nieuwe ambten van kleuteronderwijzer Vlaamse Gebarentaal en onderwijzer Vlaamse Gebarentaal. In de rechtsgrondentabel gaf de gemachtigde terecht aan dat die bepalingen rechtsgrond vinden, naargelang het geval, in de artikelen 139*septiesdecies*, § 4, 139*duodevicies*, § 4, en 139*undevicies*, § 6, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, die niet worden vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef.

¹ Vaste rechtspraak: zie o.m. reeds RvS 27 februari 1958, nr. 6100, Crèvecoeur; RvS 16 mei 1983, nr. 23.257, Renard; zie ook Raad van State. Jaarverslag 2008-2009, 37. Zie bijv. adv.RvS 74.213/1/V van 30 augustus 2023, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2023 ‘tot uitvoering van maatregelen over het lerarenambt’, opmerking 3.

² Bij het onderzoek van de rechtsgrond kon de afdeling Wetgeving gebruik maken van een rechtsgrondentabel die door de gemachtigde werd voorgelegd.

4.2.3. Artikel 20 van het ontwerp, dat een nieuwe niet-verworven salarisschaal invoert voor bepaalde personeelsleden die aangesteld of geaffecteerd zijn in een betrekking in bepaalde ambten van kleuteronderwijzer en onderwijzer die in het bezit zijn van een “bewijs VGT”, vindt niet enkel rechtsgrond in artikel V.48 van de Codificatie ‘sommige bepalingen voor het onderwijs’ van 28 oktober 2016, zoals de gemachtigde aangaf, maar ook in artikel V.53 van dezelfde codificatie.

4.3.1. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt melding gemaakt van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Volgens de gemachtigde biedt deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 57 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, rechtsgrond voor de artikelen 16 tot 18 van het ontwerp. Laatstgenoemde bepalingen stellen dat voor de leerlingen ingeschreven in de taalafdeling Nederlands-Vlaamse Gebarentaal aan het getuigschrift basisonderwijs een studiebewijssupplement Vlaamse Gebarentaal en dovencultuur wordt toegevoegd, waarvan het model in de bijlage 2 van het ontwerp wordt bepaald.

Uit de bepalingen van het decreet van 26 april 2024 blijkt dat de taalafdeling Nederlands-Vlaamse Gebarentaal een integraal onderdeel is van het gewoon basisonderwijs en dat bijgevolg de leerlingen die zijn ingeschreven in die afdeling in principe als regelmatige leerlingen van het gewoon basisonderwijs moeten worden beschouwd. Bovendien wordt in artikel 57 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 de Vlaamse Regering opgedragen om de modaliteiten (lees: nadere regelen), de vorm en de procedure tot aflevering van het getuigschrift basisonderwijs³ te bepalen. Bijgevolg volstaat artikel 57 van het decreet basisonderwijs als rechtsgrond en dient geen beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid.

Aangezien het evenmin voor andere bepalingen nodig is een beroep te doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, strekt artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het ontwerp niet tot rechtsgrond.

4.3.2. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef worden ook de artikelen 114 en 115 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 vermeld. Deze bepalingen bieden evenmin rechtsgrond voor het ontwerp.

Weliswaar merkte de gemachtigde over deze bepalingen het volgende op:

“[Die bepalingen] regelen ook de rationalisatie in het basisonderwijs. Ze bieden misschien niet rechtstreeks een rechtsgrond voor artikel 7 maar regelen wel wanneer er wordt geteld voor de rationalisatie en de tijdelijke verdere financiering of subsidiëring als de taalafdeling onder de norm gaat.”

³ Luidens artikel 53, eerste lid, van het decreet basisonderwijs kan het schoolbestuur van een erkende school een getuigschrift basisonderwijs uitreiken aan de regelmatige leerlingen in het gewoon lager onderwijs.

Het enkele feit dat de artikelen 114 en 115 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, die overigens geen enkele machtiging aan de Vlaamse Regering bevatten, ook gelden voor de rationalisatienormen die van toepassing zijn op de taalafdeling Nederlands-Vlaamse Gebarentaal⁴, houdt niet in dat die bepalingen de rechtsgrond vormen voor het bepalen zelf van de rationalisatienormen voor de taalafdeling Nederlands-Vlaamse Gebarentaal die worden vastgelegd in artikel 7 van het ontwerp.

4.3.3. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ wordt ten slotte nog melding gemaakt van artikel V.3 van de Codificatie ‘sommige bepalingen voor het onderwijs’ van 28 oktober 2016. Volgens de rechtsgrondentabel zou deze bepaling rechtsgrond bieden voor de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp. Aangezien noch de door de gemachtigde genoemde bepalingen, noch enige andere bepaling van het ontwerp overeenkomstig artikel V.3, tweede lid, van de codificatie de hoedanigheid van bedienaar van de eredienst gelijkwaardig verklaart met een bekwaamheidsbewijs, en geen enkele bepaling van het ontwerp uitvoering lijkt te geven aan artikel V.3, eerste lid, dat overigens geen machtiging aan de Vlaamse Regering bevat, biedt artikel V.3 van de Codificatie ‘sommige bepalingen voor het onderwijs’ geen rechtsgrond voor het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Overeenkomstig wat hierboven werd opgemerkt over de rechtsgrond, dienen onder de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef een aantal wijzigingen te worden aangebracht.

Ten eerste moet de verwijzing naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ worden geschrapt.

Voorts moet een verwijzing worden opgenomen naar de volgende artikelen van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997: 139*septiesdecies*, § 4, 139*duodevicies*, § 4, 139*undevicies*, § 6, en 163, § 1, eerste lid. De verwijzing naar de artikelen 114 en 115 van hetzelfde decreet moet worden weggelaten. Daarnaast moet nog worden vermeld dat de artikelen 112*bis*, 120 en 139*vicies* van hetzelfde decreet ook werden gewijzigd bij het decreet van 26 april 2024.

Tot slot dient te worden verwezen naar artikel V.53 van de Codificatie ‘sommige bepalingen voor het onderwijs’ van 28 oktober 2016 en moet de verwijzing naar artikel V.3 van die codificatie worden weggelaten.

6. De rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef moet als volgt worden aangevuld:

“- De gemeenschappelijke vergadering van Sectorcomité X, van onderafdeling “Vlaamse Gemeenschap” van afdeling 2 van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van het overkoepelend onderhandelingscomité, vermeld in het decreet van

⁴ Artikel 115 werd gewijzigd bij artikel 48 van het decreet van 26 april 2024, waardoor het principe van genadejaren ook geldt voor de taalafdeling.

5 april 1995 tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs, heeft protocol nr. 248 gesloten op 12 december 2023;

- De Raad van State heeft advies 76.333/1 gegeven op 31 mei 2024, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.”

Artikel 2

7. Artikel 15*bis* van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 1990 ‘betreffende de bekwaamheidsbewijzen, de salarisschalen en de bezoldigingsregeling in het gewoon basisonderwijs’ is laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2023 ‘tot uitvoering van maatregelen over het lerarenambt’. Van die wijziging dient uiteraard melding te worden gemaakt in artikel 2 van het ontwerp. Die wijziging heeft tot gevolg dat de vigerende tekst van artikel 15*bis* van het besluit van 27 juni 1990 “1 september 2023” als datum van inwerkingtreding vermeldt. Bijgevolg moeten niet de bewoordingen “1 maart 2022”, maar wel de bewoordingen “1 september 2023” worden vervangen.

Artikel 3

8. Bijlage I bij het besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 1990 is laatst vervangen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2023. Van die vervanging dient uiteraard melding te worden gemaakt in artikel 3 van het ontwerp.

Artikel 8

9. In de inleidende zin dient de laatste wijziging van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997 ‘betreffende de opdracht van het personeel in het basisonderwijs’ correct te worden weergegeven. Het genoemde artikel 3 werd immers het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2023 (en niet: 22 april 2022).

Artikel 10

10. Artikel 20*bis* van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997 ‘betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs’, dat bij artikel 10 wordt gewijzigd, is onderverdeeld in paragrafen. Hoewel de ontworpen wijzigingen niet aangeven welke paragraaf van artikel 20*bis* wordt gewijzigd, blijken de wijzigingen te worden aangebracht in de eerste paragraaf van artikel 20*bis*.

In de inleidende zin van artikel 10 van het ontwerp schrijve men derhalve:

“In artikel 20*bis*, § 1, van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van 22 april 2022 worden de volgende wijzigingen aangebracht:”.

Artikel 16

11. In het ontworpen artikel 5, §1/1 van het besluit van 24 november 1998 dient het woord “of” te worden geschrapt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Marnix VAN DAMME