

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.109 van 25 november 2022
in de zaak A. 228.929/IX-9598**

In zake: het GEMEENSCHAPSONDERWIJS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Véronique Pertry, Bart Martel en
Kristof Caluwaert
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Vanheule
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 augustus 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 26 april 2019 ‘tot regioafbakening van de netoverstijgende regionale ondersteuningscellen’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 november 2022.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Eerste auditeur Jurgen Neuts heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Gegevens van de zaak

3.1. Het decreet van 27 april 2018 ‘betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding’ (“decreet leerlingenbegeleiding”) omschrijft onder meer de opdrachten van de centra voor leerlingenbegeleiding (CLB’s) in de Vlaamse Gemeenschap, hun werking, de erkenningsvoorwaarden, de financierings- of subsidiëringsvoorwaarden, de samenwerking met de scholen en – van belang voor deze zaak – de samenwerking tussen de centra.

Wat dat laatste aspect betreft, bepaalt artikel 8 van het decreet leerlingenbegeleiding dat “[het] centrum [...] netoverstijgend [samenwerkt]”.

In artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding wordt die netoverstijgende samenwerking concreet uitgewerkt voor wat betreft de

zogenaamde netoverstijgende regionale ondersteuningscellen (NROC's). Die bepaling luidt:

“Om specifieke deskundigheid maximaal aan te wenden, werken alle centra binnen eenzelfde regio samen in een netoverstijgende regionale ondersteuningscel. De Vlaamse Regering bepaalt in overleg met alle directeurs van de centra voor leerlingenbegeleiding de regio's hiertoe. De netoverstijgende regionale ondersteuningscel is bevoegd om afspraken te maken over:

1° de werking van de cel rond minimaal volgende thema's:

- a) afstemmen van de bereikbaarheid, openingstijden en permanentiebezetting in alle centra van de regio;
- b) bundelen van expertise in verband met kansarmoede met het oog op doelgerichte communicatie, efficiënte organisatie en een accurate begeleiding van leerlingen in kansarmoede in de regio;
- c) aanspreekpunt voor de leerlingen huisonderwijs die zich aanmelden voor een verplicht systematisch contact. De netoverstijgende regionale ondersteuningscel informeert de leerlingen huisonderwijs over de werking van de centra voor leerlingenbegeleiding in de regio en faciliteert het contact tussen de leerling huisonderwijs en het centrum van zijn voorkeur voor de uitvoering van het systematisch contact;
- d) praktische coördinatie van de systematische contacten en vaccinaties opdat die doorgaan in de infrastructuur die het dichtstbij de school ligt en voldoet aan de bepaling omschreven in artikel 19, 3°;
- e) spijbelproblematiek in de regio in kaart brengen en in samenwerking met regionale actoren een doelgericht plan van aanpak opmaken en uitvoeren om spijbelen en vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan;
- f) leerlingen opvolgen met een schoolcarrière die zich kenmerkt door veelvuldig spijbelen, uitsluitingen, schorsingen en schoolwissels, met het oog op het afronden van het secundair onderwijs met een onderwijskwalificatie;
- g) bemiddelend optreden en herstelgericht werken wanneer de communicatie tussen de leerling, de ouders en de school vastloopt en uitsluiting, schorsing of schooluitval dreigt. De netoverstijgende regionale ondersteuningscel treedt op als derde neutrale actor die bijdraagt tot conflictoplossing;
- h) objectieve informatieverstrekking over de structuur en de organisatie van het Vlaamse onderwijslandschap op scharniermomenten van alle leerlingen uit de regio;
- i) bundelen van expertise rond radicalisering en binnen de regio werken rond deradicalisering waar nodig.

De Vlaamse Regering kan bijkomende thema's bepalen;

2° de aanwending van de personeelsomkadering waarover de cel beschikt en het personeelsbeleid van de cel, meer bepaald over de criteria voor het aanwerven, de inzetbaarheid, het functioneren en evalueren van personeelsleden;

3° de aanwending van het werkingsbudget, bestemd voor logistieke en materiële ondersteuning, waarover de cel beschikt;
4° de interne kwaliteitszorg van de cel.
[...]"

Deze samenwerking in een NROC is een erkenningsvoorwaarde voor de centra voor leerlingenbegeleiding (artikel 19, 9°, van het decreet leerlingenbegeleiding).

De voor deze zaak relevante artikelen 16, § 2, en 19, 9°, treden in werking op 1 september 2023.

3.2. Ter uitvoering van artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding neemt de Vlaamse regering op 26 april 2019 het besluit 'tot regioafbakening van de netoverstijgende regionale ondersteuningscellen'.

Dat is het bestreden besluit. Het is op 27 juni 2019 in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

In artikel 2 van het bestreden besluit wordt een regioafbakening met negen regio's bepaald.

Naar luid van artikel 3 treedt ook dit besluit in werking op 1 september 2023.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. In haar memorie van antwoord doet de verwerende partij gelden dat de bevoegdheid over de CLB's zich volgens het bijzonder decreet van 14 juli 1998 'betreffende het gemeenschapsonderwijs' op het niveau van de scholengroepen bevindt. Het zwaartepunt van de beslissingsbevoegdheid over een CLB berust, nog steeds volgens de verwerende partij, bij de raden van

bestuur van de verschillende scholengroepen. Aan die scholengroepen heeft de bijzondere decreetgever bestuursautonomie toegekend in verband met de organisatie en werking van de CLB's. Zo heeft verzoeker inzonderheid problemen met de regioafbakening voor de gemeente De Pinte en de gemeenten in Brussel-Hoofdstad. Daaruit leidt de verwerende partij af dat het uitsluitend tot de bevoegdheid van de getroffen scholengroepen behoort om in rechte te treden tegen het bestreden besluit. De Raad van het Gemeenschapsonderwijs wordt door de bestreden bepalingen niet getroffen in de eigen, overkoepelende bevoegdheden. Hij heeft dus geen bevoegdheid om ter zake in rechte op te treden. Er anders over oordelen zou volgens de verwerende partij neerkomen op een miskenning van de bij bijzonder decreet aan de scholengroepen toegekende autonomie om hun organisatie te regelen.

5. Verzoeker brengt daar in de memorie van wederantwoord tegen in dat zijn beroep gericht is tegen een reglementair besluit dat alle scholen van het Gemeenschapsonderwijs viseert en dus een algemene draagwijdte heeft die het niveau van de individuele scholengroepen overstijgt. Dat blijkt ook uit het eerste middel waarin, naast de schending van artikel 23 van het voormelde bijzonder decreet, ook de schending van de vrijheid van onderwijs wordt aangevoerd. De verplichte samenwerking in een NROC grijpt niet alleen in op de autonomie van de scholengroepen, maar ook op de vrijheid van het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs om zijn onderwijs in te richten en een eigen pedagogisch project te bepalen en uit te voeren.

Volgens verzoeker kan het bestreden besluit bovendien wel degelijk in verband worden gebracht met de bevoegdheden van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs. Zo is die Raad bevoegd voor “de interne kwaliteitszorg van het gemeenschapsonderwijs, op voorstel van de afgevaardigd-bestuurder”, “het uitwerken van een algemeen strategisch plan voor het gemeenschapsonderwijs, met inbegrip van het formuleren van voorstellen aan de raden van bestuur van scholengroepen inzake onderwijsorganisatie en studieaanbod in het kader van de vrijwaring van de grondwettelijk gewaarborgde

keuzevrijheid” en “de ondersteuning van de andere bestuursniveaus, op voorstel van de afgevaardigd-bestuurder”. Op elk van die bevoegdheden heeft het bestreden besluit een rechtstreekse impact. Dat standpunt licht verzoeker als volgt toe:

“De centra voor leerlingenbegeleiding spelen immers een cruciale rol bij de realisatie van de strategische doelstellingen van het [Gemeenschapsonderwijs] inzake het verstrekken van kwaliteitsvol onderwijs. Vanuit die optiek bekeken, hoeft het dan ook niet te verbazen dat het centrale niveau van het [Gemeenschapsonderwijs], bij het uitwerken van haar strategische doelstellingen inzake het algemeen en het pedagogisch beleid, ook rekening houdt met de specifieke rol en de organisatie van de centra voor leerlingenbegeleiding. Zo wordt in het algemeen strategisch plan voor het Gemeenschapsonderwijs voor de periode 2017-2020^[...], het uitwerken van een ‘nieuw teamconcept’ en het ‘organisatiemodel’ van de centra voor leerlingenbegeleiding vermeld als één van de ‘in het oog springende projecten’ die bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen om kwaliteitsvol onderwijs voor iedereen te kunnen garanderen^[...]. Om de centra voor leerlingenbegeleiding van het [Gemeenschapsonderwijs] te ondersteunen, werd binnen de schoot van het centrale niveau van het [Gemeenschapsonderwijs] ook voorzien in de oprichting van een Permanente Ondersteuningscel voor de Centra voor Leerlingenbegeleiding van het [Gemeenschapsonderwijs]^[...]. Welnu, één van de strategische doelstellingen waarop door de [Permanente Ondersteuningscel] wordt toegezien is dat de bestuurlijke organisatie van het [Gemeenschapsonderwijs], dat ook de centra voor leerlingenbegeleiding omvat, ‘efficiënt, performant en wendbaar’ is^[...]. De verplichte samenwerking in een NROC – en de door het bestreden besluit ingevoerde afbakening van de regio’s waarbinnen de NROC opereren – , staat echter haaks op de door de Raad van het [Gemeenschapsonderwijs] vooropgestelde strategische doelstellingen inzake de organisatie van en de samenwerking tussen de verschillende centra voor leerlingenbegeleiding.”

6. In haar laatste memorie handhaaft de verwerende partij de exceptie dat de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, optredend voor het Gemeenschapsonderwijs, op basis van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’, geen bevoegdheid heeft om op te treden in rechte in aangelegenheden die de organisatie en werking van de CLB’s en hun samenwerking in netoverstijgende regionale ondersteuningscellen

betreffen. De Raad van het Gemeenschapsonderwijs wordt in zijn overkoepelende bevoegdheden niet getroffen door het bestreden besluit.

Erkennen dat het centrale bestuursniveau van het Gemeenschapsonderwijs toch de bevoegdheid zou krijgen om de regio-afbakening aan te vechten voor de Raad van State, is volgens de verwerende partij strijdig met de autonomie van de scholengroepen die bij artikel 23 van het bijzonder decreet is vastgelegd. Het zou betekenen dat het centrale niveau zich dan in de plaats kan stellen van het meso-niveau voor wat de organisatie en samenwerking van de CLB's betreft, waarover nochtans de scholengroepen autonomie bezitten. Die autonomie wordt nog onderstreept door artikel 5, § 5, van het bijzonder decreet waar is bepaald dat de raden van bestuur van de scholengroepen en de Raad van het Gemeenschapsonderwijs de juridische aansprakelijkheid voor hun respectieve bevoegdheden dragen en zij de gedingen voeren die betrekking hebben op de hun door het bijzonder decreet verleende bevoegdheden.

De zienswijze van verzoeker zou inhouden dat de Raad van het Gemeenschapsonderwijs elke reglementaire bepaling met algemene draagwijdte mag bestrijden van zodra ze aan de onderwijsvrijheid raakt, wat voor nagenoeg alle besluiten die het Gemeenschapsonderwijs betreffen het geval zal zijn. Dit ontnemt aan de scholengroepen de autonomie om hun bevoegdheden bepaald in artikel 23 van het bijzonder decreet uit te oefenen. Bovendien heeft het bestreden besluit niet de gevolgen voor de onderwijsvrijheid die verzoeker eraan toedicht.

Beoordeling

7. De verwerende partij betwist niet dat het Gemeenschapsonderwijs het voorliggende beroep vermocht in te stellen.

Zij betoogt alleen dat die (publiekrechtelijke) rechtspersoon niet vertegenwoordigd kan worden door de Raad van het

Gemeenschapsonderwijs – of het ‘centrale niveau’ – maar wel door één of meerdere scholengroepen – het ‘meso-niveau’.

8. Wat wordt bestreden is een reglementair besluit dat van toepassing is “op de basis- en secundaire scholen en de centra voor leerlingenbegeleiding die de Vlaamse Gemeenschap erkend, gefinancierd of gesubsidieerd heeft” (artikel 1 van het bestreden besluit).

Volgens verzoeker wordt door de verplichting tot samenwerking binnen van overheidswege opgelegde netoverschrijdende samenwerkingsverbanden geraakt aan de bevoegdheden van de raden van bestuur van zijn scholengroepen, zoals de bijzondere decreetgever die heeft vastgesteld. Die verplichte samenwerking staat volgens verzoeker ook haaks op de centraal vooropgestelde strategische doelstellingen.

Verzoeker voert een nadeel aan dat de belangen van individuele scholengroepen en hun raden van bestuur overstijgt en dat daarenboven raakt aan de organisatievrijheid zoals verzoeker die opvat en het eigen pedagogisch project, waarvoor de Raad van het Gemeenschapsonderwijs bevoegd is.

Aldus verantwoordt verzoeker genoegzaam waarom óók het centrale niveau hoedanigheid heeft om als vertegenwoordiger van het Gemeenschapsonderwijs het bestreden besluit in rechte te bestrijden, minstens hangt de exceptie samen met de grond van de zaak.

Dit verhindert overigens niet dat individuele scholengroepen die zich specifiek in hun belangen geraakt zien, óók tegen het bestreden besluit vermogen te ageren.

9. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

10. Verzoeker vat het eerste middel zelf als volgt samen:

“24. Het eerste middel is afgeleid uit een schending van artikel 23 Bijzonder Decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs^[...] en artikel 24, § 2 Grondwet. Artikel 23 Bijzonder Decreet betreffende het gemeenschapsonderwijs omschrijft duidelijk de bevoegdheden van de raad van bestuur van de scholengroep in het Gemeenschapsonderwijs. Uit de bestreden beslissing vloeit voort dat de raden van bestuur van de scholengroepen binnen specifiek afgebakende samenwerkingsverbanden, namelijk de NROC, bepaalde van hun bevoegdheden moeten afstaan aan deze NROC. Deze bevoegdheidstoekenning gebeurt met andere woorden in strijd met artikel 23 van het Bijzonder decreet.

Artikel 24, § 2 Grondwet vereist dat de decreetgever enkel bij wege van een ‘bijzonder decreet’ bevoegdheden kan toekennen aan autonome organen binnen het onderwijs. Met het bestreden besluit bepaalt echter de Vlaamse Regering, en niet de bijzondere decreetgever, binnen welk specifiek samenwerkingsverband (NROC) een raad van bestuur aspecten van zijn bevoegdheid moet afstaan. Het bestreden besluit schendt bijgevolg artikel 24, § 2 Grondwet.

25. In ondergeschikte orde, voor zover Uw Raad van oordeel zou zijn dat de bestreden beslissing op dit vlak louter uitvoering geeft aan artikel 16 Decreet van 27 april 2018, dat de bevoegdheden van de NROC omschrijft, wijst de verzoekende partij erop dat artikel 24, § 2 Grondwet vereist dat de decreetgever enkel bij wege van een ‘bijzonder decreet’ bevoegdheden kan toekennen aan autonome organen binnen het onderwijs. Het Decreet van 27 april 2018 is geen bijzonder decreet, genomen in uitvoering van artikel 24, § 2 Grondwet. Bijgevolg kan artikel 16 Decreet van 27 april 2018 geen bevoegdheden toekennen aan de NROC.

Daarnaast stelt de verzoekende partij vast dat artikel 16, § 2 Decreet van 27 april 2018 een nieuw orgaan in het leven roept, meer bepaald het NROC dat bevoegd gemaakt wordt voor een aantal inhoudelijke pedagogische opdrachten. De vrijheid van onderwijs, zoals gewaarborgd in artikel 24 van de Grondwet, garandeert echter aan het bestuur van een CLB dat het naar eigen inzicht een pedagogisch project kan scheppen. Doordat de CLB's van [het Gemeenschapsonderwijs] gedwongen worden samen te werken in (NROC in) regio's die haaks staan op de territoriale

afbakening van de scholengroepen, wordt deze onderwijsvrijheid geschonden.

In ondergeschikte orde vraagt de verzoekende partij dan ook om het Grondwettelijk Hof volgende prejudiciële vragen te stellen:

- Schendt artikel 16, § 2 Decreet van 27 april 2018 betreffende leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding artikel 24, § 2 van de Grondwet doordat de Vlaamse decreetgever met deze bepaling bevoegdheden heeft opgedragen aan de netoverstijgende regionale ondersteuningscellen, terwijl het Decreet van 27 april 2018 geen bijzonder decreet, in de zin van artikel 24, § 2 is?

- Schendt artikel 16, § 2 Decreet van 27 april 2018 betreffende leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding de vrijheid van onderwijs, zoals beschermd door artikel 24, § 1 van de Grondwet, doordat de CLB's van [het Gemeenschapsonderwijs] gedwongen worden samen te werken in NROC, die bevoegd zijn voor een aantal inhoudelijke pedagogische opdrachten waardoor ten eerste de scholen beknot worden in de inrichting van hun onderwijs en in hun vrijheid om hun eigen pedagogisch project te bepalen en uit te voeren, en ten tweede de CLB's niet meer naar eigen inzicht hun pedagogisch project kunnen scheppen?

Indien het Grondwettelijk Hof deze vragen bevestigend beantwoordt, betekent dit dat de bestreden beslissing is genomen ter uitvoering van een ongrondwettelijk decretale bepaling, hetgeen *ipso facto* de ongrondwettelijkheid van de bestreden beslissing met zich mee brengt.”

11. De verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit beperkt blijft tot het afbakenen van de regio's waarbinnen de NROC's zullen worden gevormd en werkzaam zijn. Het besluit verleent dus enkel uitvoering aan artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding. De kritiek van verzoeker is vreemd aan het bestreden besluit, maar is wezenlijk gericht tegen het decreet leerlingenbegeleiding: de figuur van de NROC, de institutionele aard en bevoegdheden ervan, worden door het decreet geregeld. De toetsing van dit decreet aan de Grondwet gaat de bevoegdheid van de Raad van State te buiten.

Wat de eerste voorgestelde prejudiciële vraag betreft, merkt de verwerende partij op dat artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding niet de bevoegdheden regelt die door het bijzonder decreet betreffende het Gemeenschapsonderwijs aan de raden van bestuur van de scholengroepen zijn toegekend. De voormelde decreetsbepaling voorziet alleen in een samenwerking en het maken van afspraken; er is “geen afstand van [...] beslissingsbevoegdheid

aan de NROC”. Ook uit de aard van de te nemen maatregelen blijkt volgens de verwerende partij dat geen afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheden van de raad van bestuur van een scholengroep. De voorziene werking is “veeleer coördinerend”. De bevoegdheden van de NROC’s inzake aanwending van de personeelsomkadering en het personeelsbeleid doen evenmin afbreuk aan de “soortgelijke bevoegdheden” van de scholengroep ten aanzien van de CLB’s. De verwerende partij verwijst ook naar arresten van het Grondwettelijk Hof waaruit zij opmaakt dat decretale bepalingen die geen bevoegdheden van de Gemeenschap, als onderwijsorganiserend bestuur, opdragen aan één of meer autonome organen en evenmin afbreuk doen aan de bevoegdheden van het Gemeenschapsonderwijs als bevoegd gezag, niet moeten worden aangenomen met de in artikel 24, § 2, van de Grondwet vereiste bijzondere meerderheid. Volgens de verwerende partij is er dus geen reden om hierover een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

Ook de tweede voorgestelde prejudiciële vraag gaat volgens de verwerende partij uit van een verkeerde lezing van de decreetsbepalingen. Het maken van afspraken veronderstelt de instemming van alle betrokken actoren. Die kunnen er, elk wat hem betreft, op toezien dat de afspraken niet ingaan tegen het eigen pedagogisch project. Het betrokken decreet bepaalt trouwens dat een CLB – en *a fortiori* een NROC – steeds het pedagogisch project van de scholen waarmee het samenwerkt moet respecteren. De aard van de bevoegdheden van de NROC’s heeft bovendien geen betrekking op het pedagogisch project van de scholen. De verwerende partij noemt de beweerde aantasting van de actieve onderwijsvrijheid daarom “louter hypothetisch”. Zij ziet dus ook geen reden om deze prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

12. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoeker nog het volgende:

“15. De Vlaamse Gemeenschap kan niet worden gevolgd wanneer zij stelt dat de (verplichte) samenwerking in een NROC niet gepaard zou gaan

met enige bevoegdheidsoverdracht, omdat er binnen de NROC enkel ‘afspraken’ zouden kunnen worden gemaakt.

16. De Vlaamse Gemeenschap minimaliseert ten onrechte de draagwijdte van de bevoegdheid van de NROC om ‘afspraken’ te maken, als bedoeld in artikel 16, § 2, van het Decreet van 27 april 2018. Uit de loutere omstandigheid dat de deelnemende centra voor leerlingenbegeleiding betrokken zijn bij de werking van de NROC vloeit immers niet voort, zoals de Vlaamse Gemeenschap lijkt aan te nemen, dat er geen sprake zou zijn van enige bevoegdheidsoverdracht van het niveau van de scholen(groepen) naar de NROC. Finaal is het immers wel degelijk de NROC die de in artikel 16, § 2, van het Decreet van 27 april 2018 bedoelde ‘taken’ op zich zal nemen^[...].

De Vlaamse Gemeenschap verliest bovendien uit het oog dat het enkel de centra voor leerlingenbegeleiding zullen zijn die worden betrokken in de werking van de NROC. Overeenkomstig artikel 23, § 1, 2°, b) van het Bijzonder Decreet betreffende het gemeenschapsonderwijs ligt de bevoegdheid om de organisatie van de werking van het centrum voor leerlingenbegeleiding te regelen echter bij de raden van bestuur van de scholengroep. Die raden worden echter op geen enkele manier betrokken bij de ‘afspraken’ die worden gemaakt binnen de NROC. Die ‘afspraken’ hebben, overeenkomstig artikel 16, § 2, van het Decreet van 27 april 2018, nochtans onder meer betrekking op ‘de bereikbaarheid, openingstijden en permanentiebezetting’ van de centra voor leerlingenbegeleiding, de ‘efficiënte organisatie en een accurate begeleiding van leerlingen in kansarmoede in de regio’ en het opmaken en uitvoeren van een ‘doelgericht plan van aanpak (...) om spijbelen en vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan’. De Vlaamse Gemeenschap kan bezwaarlijk ontkennen dat dergelijke ‘afspraken’ verband houden met de bevoegdheid van de raden van bestuur van de scholengroepen om ‘inzake het pedagogische beleid’ de organisatie van de werking van het centrum voor leerlingenbegeleiding te regelen in de zin van artikel 23, § 1, 2°, b) van het Bijzonder Decreet betreffende het gemeenschapsonderwijs. De verplichte samenwerking in de NROC heeft tot gevolg dat deze bevoegdheid van de raden van bestuur van de scholengroepen wordt uitgehold.

De beslissingen met betrekking tot de thema’s waarover verplicht moet worden samengewerkt zullen voortaan dus door de NROC en niet door de individuele centra voor leerlingenbegeleiding en/of de scholen(groepen) worden genomen. Er is dus wel degelijk sprake van een bevoegdheidsverschuiving. Het Decreet van 27 april 2018, dat voorziet in deze bevoegdheidsverschuiving, en waaraan het bestreden besluit verder uitvoering geeft, is nochtans géén bijzonder decreet in de zin van artikel 24, § 2 van de Grondwet.

Het verweer van de Vlaamse Gemeenschap is dus niet van aard om de kritieken die door de verzoekende partij in het [eerste] middel werden ontwikkeld te weerleggen.

17. Aangezien het verweer van de Vlaamse Gemeenschap op een verkeerd uitgangspunt berust [...], is ook niet aangetoond dat er geen

noodzaak zou bestaan om de door de verzoekende partij in haar inleidend verzoekschrift voorgestelde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.”

13. In haar laatste memorie dupliceert de verwerende partij wat volgt:

“13. De verwerende partij herhaalt dat uit de lezing van artikel 16 van het Decreet Leerlingenbegeleiding, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, geenszins blijkt dat er een overdracht heeft plaatsgevonden van bevoegdheden van de scholen, scholengroepen en CLBs naar de NROCs.

Artikel 16, § 2, 1° bepaalt dat alle CLBs binnen eenzelfde regio samenwerken in een NROC. De Vlaamse Regering bepaalt in overleg met alle directeurs van de centra voor leerlingenbegeleiding de regio's hiertoe. De netoverstijgende regionale ondersteuningscel is bevoegd om afspraken te maken over bepaalde aspecten. Die hebben op generlei wijze te maken met de invulling van een pedagogisch model door scholen, scholengroepen of CLBs, maar betreffen voornamelijk praktische operationalisering (voornamelijk *littera* a), c), d), f), g) en h)) en het samenbrengen van kennis en expertise (voornamelijk in *littera* b), e) en i)).

Er vindt op generlei wijze een overdracht van bevoegdheden van de scholen, scholengroepen of CLBs aan de NROCs plaats. De decreetgever heeft het immers over ‘samenwerken’ en ‘afspraken maken’. Deze beide begrippen duiden erop dat de beslissingsmacht om samen te werken en aan te sluiten bij de afspraken bij de betrokken CLBs berust. Die kunnen, overeenkomstig het pedagogisch model dat zij binnen de onderwijskoepel of onderwijsnet bewerkstellingen, beslissen in welke mate zij zullen samenwerken, welke afspraken zij maken en hoe die in overeenstemming zijn met dat pedagogisch model. Noch formeel, in de zin van een expliciete overdracht van bevoegdheden, noch materieel, in de zin van het inhoudelijk gedwongen te worden om een eigen pedagogisch model op te geven, is er sprake van een overdracht van autonome beslissingsmacht van de CLBs naar de NROCs.

14. De kritiek van de verzoekende partij is dus gesteund op een manifest foutieve lezing van het decreet waarin er geen overdracht van autonome beslissingsmacht is. De verwerende partij is van oordeel dat in die omstandigheden geen prejudiciële vraag moet worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof.

15. Vooreerst komt het aan uw Raad toe om de decreetgeving te interpreteren. Indien een decretale bepaling duidelijk is, wat hier het geval is, en in feite en in rechte niet kan leiden tot de beweerde aantasting van de Grondwet, is het niet relevant om een prejudiciële vraag te stellen.

Dit is in deze zaak het geval: artikel 16 van het Decreet Leerlingenbegeleiding bevat op geen enkele wijze een inperking van de autonome beslissingsmacht van scholen, scholengroepen of CLBs ten gunste van de NROCs. De door de verzoekende partij aangevoerde ongrondwettigheid kan zich niet voordoen gelet op de draagwijdte van artikel 16.

Maar zelfs als er twee interpretaties van artikel 16 van het Decreet Leerlingenbegeleiding mogelijk zouden zijn, *quod non*, dan zal uw Raad de grondwetsconforme interpretatie van artikel 16 van het Decreet Leerlingenbegeleiding moeten hanteren. In de hypothese dat, artikel 16, enerzijds en zoals de verzoekende partij voorhoudt, zou kunnen worden gelezen als zijnde een bepaling die autonome beslissingsmacht overdraagt aan een ander onderwijsorgaan wat volgens artikel 24, 2 Grondwet enkel bij bijzonder decreet kan, of, anderzijds zoals de verwerende partij voorhoudt, kan worden gelezen als geen overdracht van bevoegdheden in te houden, dan is uw Raad gehouden om die tweede interpretatie die grondwetsconform is, te volgen.

Het stellen van een prejudiciële vraag is in dit geval niet nuttig voor het beslechten van het vernietigingsberoep voor uw Raad: zowel in de enige mogelijke interpretatie, als in de hypothese van de grondwetsconforme interpretatie is er geen sprake van een overdracht van beslissingsmacht aan de NROCs. De vraag of, als de decreetgever toch die beslissingsmacht zou overdragen bij gewoon decreet aan een NROC – wat voor alle duidelijkheid hier niet is gebeurd – artikel 24, § 2 Grondwet zou worden geschonden, is louter hypothetisch en niet relevant voor de beslechting van dit geschil.

16. Uw Raad heeft geoordeeld dat waar het antwoord op een prejudiciële vraag niet relevant is voor de beslechting van een geschil, maar voor de verzoekende partij een eerder theoretische waarde heeft^[...] of als een middel wordt gehanteerd om een geschil te tillen naar het Grondwettelijk Hof^[...], uw Raad er niet toe gehouden is om een prejudiciële vraag te stellen.

Aangezien de grief in het eerste middel in rechte en feite niet gegrond is, is dit hier het geval. Het antwoord op die prejudiciële vragen is evenmin relevant voor de beoordeling van het tweede middel en de vraag of de regionale afbakening van de NROCs gebeurde met eerbiediging van de normen die verzoekster in haar tweede middel heeft aangevoerd. Die middelen vallen buiten artikel 24 van de Grondwet.

Het niet stellen van de prejudiciële vraag ontnemt de verzoekende partij niet de rechtsbescherming onder artikel 24 van de Grondwet. Indien in de feitelijke werking van de NROCs zou blijken dat zij zich toch een beslissingsbevoegdheid zouden toe-eigenen die is voorbehouden aan de scholen, scholengroepen of CLB's en dit in strijd met artikel 16 van het Decreet Leerlingenbegeleiding en artikel 24 van de Grondwet, dan staat het de betrokken actoren vrij om dergelijke beslissingen van de NROCs door middel van een beroep tot vernietiging wegens machtsoverschrijding te bestrijden voor uw Raad.

17. Bovendien is uw Raad evenmin gehouden om een prejudiciële vraag te stellen wanneer het Grondwettelijk Hof reeds uitspraak heeft gedaan op een vraag of een beroep met een identiek onderwerp (art. 26, § 2, tweede lid, 2° Bijz. Wet GwH).

Zoals de verwerende partij in haar memorie van antwoord al heeft opgemerkt, heeft het Grondwettelijk Hof al gesteld dat decretale bepalingen die geen bevoegdheden van de Gemeenschap, als inrichtende

macht, opdragen aan één of meer autonome organen en evenmin afbreuk doen aan de bevoegdheden van de inrichtende macht van het Gemeenschapsonderwijs, niet moeten worden aangenomen met de in artikel 24, § 2, van de Grondwet vereiste bijzondere meerderheid. Decretale maatregelen die een regeling invoeren voor de verschillende onderwijsnetten behoren tot de algemene normatieve bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs. Het enkele feit dat dergelijke bepalingen ook moeten worden nageleefd door de autonome organen van het Gemeenschapsonderwijs brengt de geregelde aangelegenheid niet binnen het toepassingsgebied van artikel 24, § 2, van de Grondwet. Die organen moeten immers, zoals elke inrichtende macht, handelen binnen het algemeen normatief kader dat de decreetgever bij gewone meerderheid kan aannemen (GwH 19 juli 2018, nr. 105/2018, nrs. B.13.1 en B.13.2).

Aangezien artikel 16 Decreet Leerlingenbegeleiding geen bevoegdheden van de Gemeenschap als inrichtende macht opdraagt aan andere autonome organen en op geen andere wijze afbreuk doet aan de bevoegdheden van de inrichtende macht van het Gemeenschapsonderwijs, is uw Raad niet verplicht om over artikel 16 Decreet Leerlingenbegeleiding een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

18. De verwerende partij blijft van oordeel dat er geen reden is tot het stellen van de prejudiciële vraag omdat de lezing van artikel 16 Decreet Leerlingenbegeleiding door de verzoekende partij faalt naar recht, zodat het eerste middel dient te worden verworpen als ongegrond.”

14. Wat betreft de noodzaak om de voorgestelde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen, stelt verzoeker in zijn laatste memorie vast dat de Vlaamse Gemeenschap erin blijft volharden dat er geen sprake zou zijn van een bevoegdheidsoverdracht. Met verwijzing naar wat werd uiteengezet in de memorie van wederantwoord, blijft verzoeker erbij dat het verweer van de Vlaamse Gemeenschap berust op een verkeerd uitgangspunt. De Vlaamse Gemeenschap slaagt er bijgevolg niet in om aan te tonen dat de Raad van State niet ertoe gehouden zou zijn om de voorgestelde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen. De Vlaamse Gemeenschap kan ook niet ernstig beweren dat het Grondwettelijk Hof reeds uitspraak zou hebben gedaan op een vraag of een beroep met een identiek onderwerp. Arrest 105/2018 van het Grondwettelijk Hof, waarnaar de Vlaamse Gemeenschap verwijst, had géén betrekking op artikel 16 van het decreet leerlingenbegeleiding.

Beoordeling

15. Met het eerste middel bekritiseert verzoeker wezenlijk de bevoegdheidsomschrijving van de NROC.

16. Die kritiek kan onmogelijk in verband gebracht worden met het thans bestreden besluit, dat ertoe beperkt blijft de steden en gemeenten van het Nederlandse taalgebied en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad op te delen in negen regio's.

De omschrijving van de bevoegdheden van de NROC is daarvóór al gebeurd in artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding.

Kritiek op dat decreet en de vraag of een bepaling ervan strijdig is met de Grondwet of niet, mag de Raad van State niet beoordelen. Daarvoor is uitsluitend het Grondwettelijk Hof bevoegd.

17. Daarvan lijkt ook verzoeker overtuigd, nu hij in het inleidend verzoekschrift weinig of geen inspanningen levert om aan te tonen dat de bekritiseerde bevoegdheidsproblematiek rechtstreeks voortvloeit uit het thans bestreden besluit en, na eenzelfde opmerking van de verwerende partij, in de memorie van wederantwoord ter zake zelfs geen enkel weerwerk biedt.

Wellicht ook daarom formuleert verzoeker al in zijn verzoekschrift “[i]n ondergeschikte orde” twee prejudiciële vragen die hij aan het Grondwettelijk Hof gesteld wil zien.

18. De verwerende partij put zich uit in argumenten waarom deze vragen niet aan het Grondwettelijk Hof zouden moeten worden voorgelegd.

Voor zover de verwerende partij met haar argumenten poogt aan te tonen dat de in het middel aangevoerde grondwetsbepalingen niet zijn geschonden, nodigt de verwerende partij de Raad van State niet uit tot een

grondwetsconforme interpretatie maar vraagt zij net om het onderzoek te doen dat aan het Grondwettelijk Hof is voorbehouden.

Voorts gaat de verwerende partij voorbij aan de uit artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ voortvloeiende verplichting voor de Raad van State om het Grondwettelijk Hof te verzoeken over die vragen uitspraak te doen.

Zoals verzoeker overigens terecht opmerkt, heeft het Grondwettelijk Hof zich nog niet uitgesproken over artikel 16 van het decreet leerlingenbegeleiding en is die mogelijke uitzondering op de bevragingsplicht niet van toepassing.

19. De door verzoeker geformuleerde prejudiciële vragen moeten aan het Grondwettelijk Hof worden voorgelegd.

B. Tweede middel

20. Het tweede middel wordt in het auditorsverslag als volgt besproken:

“Het tweede middel veronderstelt dat de bepalingen van artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding de door de verzoekende partij voorgestelde grondwettigheidstoets hebben doorstaan.
In afwachting van een arrest van het Grondwettelijk Hof waarbij uitspraak wordt gedaan over de twee voorgestelde prejudiciële vragen, behoeft dit middel derhalve nog geen nadere beoordeling. Die beoordeling zal maar aan de orde zijn in het geval het Grondwettelijk Hof – om welke reden dan ook – niet vaststelt dat er sprake is van een schending van de Grondwet.”

21. In hun laatste memorie weerspreken de partijen dit niet. De Raad kan zich erbij aansluiten.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De volgende vragen worden aan het Grondwettelijk Hof voorgelegd:

- Schendt artikel 16, § 2, van het decreet van 27 april 2018 ‘betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding’ artikel 24, § 2, van de Grondwet doordat de Vlaamse decreetgever met deze bepaling bevoegdheden heeft opgedragen aan de netoverstijgende regionale ondersteuningscellen, terwijl het decreet van 27 april 2018 geen bijzonder decreet is, in de zin van artikel 24, § 2, van de Grondwet?
- Schendt artikel 16, § 2, van het decreet van 27 april 2018 ‘betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding’ de vrijheid van onderwijs, zoals beschermd door artikel 24, § 1, van de Grondwet, doordat de centra voor leerlingenbegeleiding van het Gemeenschapsonderwijs gedwongen worden samen te werken in netoverstijgende regionale ondersteuningscellen, die bevoegd zijn voor een aantal inhoudelijke pedagogische opdrachten waardoor ten eerste de scholen beknot worden in de inrichting van hun onderwijs en in hun vrijheid om hun eigen pedagogisch project te bepalen en uit te voeren, en ten tweede de centra voor leerlingenbegeleiding niet meer naar eigen inzicht hun pedagogisch project kunnen scheppen?

3. Het door de auditeur-generaal aangestelde lid van het auditoraat wordt belast met een aanvullend onderzoek, na ontvangst van het antwoord van het Grondwettelijk Hof.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientig november tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren