

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.213 van 25 oktober 2024
in de zaak A. 228.929/IX-9598**

In zake : het GEMEENSCHAPSONDERWIJS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten 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. Bij arrest nr. 255.109 van 25 november 2022 is het debat heropend en zijn aan het Grondwettelijk Hof twee prejudiciële vragen gesteld.

 Bij arrest nr. 155/2023 van 23 november 2023 heeft het Grondwettelijk Hof deze vragen beantwoord.

Adjunct-auditeur Daniël Plas heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

Adjunct-auditeur Daniël Plas heeft een geschreven advies opgesteld over een vordering tot behoud van de gevolgen in geval van vernietiging van het bestreden besluit.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 september 2024.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Caluwaert, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Thomas Fiers, die *loco* advocaat Dirk Vanheule verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Daniël Plas, daartoe gemachtigd bij beslissing van de auditeur-generaal van 28 februari 2024, heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behalve wat de handhaving van de gevolgen betreft.

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. Feiten

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 subsidiëeringsvoorwaarden, 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. Tussenarrest

4. In tussenarrest nr. 255.109 van 25 november 2022 werd de door de verwerende partij opgeworpen exceptie van onontvankelijkheid van het beroep, gesteund op het ontbreken van de rechtens vereiste hoedanigheid in hoofde van verzoeker, verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoeker steunt een eerste middel op een schending van artikel 23 van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’ (het bijzonder decreet) en artikel 24, § 2, van de Grondwet.

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.”

6. In de memorie van wederantwoord benadrukt 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 met 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.”

Tussenarrest

7. Aangezien de door verzoeker aangevoerde kritiek wezenlijk betrekking heeft op de bevoegdheidsomschrijving van de NROC's zoals die door artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding is vastgelegd en het uitsluitend aan het Grondwettelijk Hof toekomt om te oordelen of een decretale bepaling strijdig is met de Grondwet, heeft de Raad in zijn arrest nr. 255.109 van 25 november 2022 het debat heropend en aan het Grondwettelijk Hof twee prejudiciële vragen gesteld:

“- 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?”

Antwoord van het Grondwettelijk Hof

8. In zijn arrest nr. 155/2023 van 23 november 2023 heeft het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vragen als volgt beantwoord:

“Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.4. Met de eerste prejudiciële vraag wenst de Raad van State van het Hof te vernemen of artikel 16, § 2, van het decreet van 27 april 2018 bestaanbaar is met 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’.

[...]

B.8.1. Krachtens artikel 16, § 2, van het decreet van 27 april 2018 werken alle centra binnen eenzelfde regio ‘samen’ in een netoverstijgende regionale ondersteuningscel. Die cel is uitsluitend bevoegd om ‘afspraken’ te maken over de in die bepaling bedoelde aangelegenheden. Daaruit volgt dat de netoverstijgende regionale ondersteuningscel geen dergelijke afspraken kan maken zonder dat alle betrokken centra voor leerlingenbegeleiding – en die centra alleen – daarmee hebben ingestemd.

Bijgevolg voorziet artikel 16, § 2, van het decreet van 27 april 2018 niet in een overdracht van bevoegdheden door de Vlaamse Gemeenschap als inrichtende macht aan een autonoom orgaan in de zin van artikel 24, § 2, van de Grondwet (zie ook RvSt, advies nr. 33.808/1/VR van 12 november 2002, pp. 13-14). De omstandigheid dat de verplichting tot samenwerking, zoals het GO! aanvoert, een weerslag kan hebben op de wijze waarop de scholengroepen hun bevoegdheden als inrichtende macht van de centra voor leerlingenbegeleiding uitoefenen, leidt niet tot een andere conclusie.

B.8.2. Overigens dient te worden vastgesteld dat, ook al komt het niet tot uiting in het opschrift van het decreet van 27 april 2018, het wel degelijk is aangenomen met een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen (Hand., Vlaams Parlement, 18 april 2018, plen 29, p. 89).

B.9. Artikel 16, § 2, van het decreet van 27 april 2018 is bestaanbaar met artikel 24, § 2, van de Grondwet.”

en

“Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.10. Met de tweede prejudiciële vraag wenst de Raad van State van het Hof te vernemen of artikel 16, § 2, van het decreet van 27 april 2018 bestaanbaar is met 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’.

[...]

B.13. Noch uit de prejudiciële vraag, noch uit het verwijzingsarrest kan worden afgeleid in welk opzicht artikel 16, § 2, van het decreet van 27 april 2018 ertoe leidt dat ‘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’. Die bepaling legt enkel verplichtingen op aan de centra voor leerlingenbegeleiding. Overigens bepaalt artikel 7 van hetzelfde decreet dat het beleid van het centrum voor leerlingenbegeleiding ‘het pedagogisch project [respecteert] van de scholen waarmee het samenwerkt’. Die verplichting geldt a fortiori voor de netoverstijgende regionale ondersteuningscellen, waarin de centra voor leerlingenbegeleiding samenwerken.

B.14. Uit de in B.6.3 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat het begrip ‘onderwijs’ in artikel 24, § 1, van de Grondwet een ruime draagwijdte heeft, en dat de daarbij gewaarborgde vrijheid van onderwijs ook geldt ten aanzien van de centra voor leerlingenbegeleiding.

B.15.1. Krachtens artikel 2, 15°, van het decreet van 27 april 2018 is de leerlingenbegeleiding gesitueerd ‘op vier domeinen: de onderwijsloopbaan, leren en studeren, psychisch en sociaal functioneren en preventieve gezondheidszorg’ (zie ook artikel 4, § 2, van hetzelfde decreet).

Artikel 16, § 2, eerste lid, 1°, van het decreet van 27 april 2018 bepaalt dat de netoverstijgende regionale ondersteuningscel bevoegd is om afspraken te maken over de werking van de cel rond de thema’s ‘aanspreekpunt voor de leerlingen huisonderwijs die zich aanmelden voor een verplicht systematisch contact’(c)) en ‘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° (d)). Die thema’s houden uitsluitend verband met het begeleidingsdomein inzake preventieve gezondheidszorg. In die mate raakt de in het geding zijnde bepaling niet aan de vrijheid van onderwijs.

B.15.2. Voorts impliceert de omstandigheid dat, krachtens artikel 16, § 2, vierde lid, van het decreet van 27 april 2018, ‘bij de doorlichting van een centrum [...] ook de netoverstijgende regionale ondersteuningscel waaraan het deelneemt [wordt] betrokken’, niet dat aan die cel een beslissingsbevoegdheid wordt toegekend met betrekking tot de evaluatie van de werking van het centrum. Bijgevolg houdt die bepaling evenmin een beperking in van de vrijheid van onderwijs van de centra voor leerlingenbegeleiding.

B.16. In zoverre de in artikel 16, § 2, eerste lid, 1°, a), b), e), f), g), h) en i), 2°, 3° en 4°, bedoelde aangelegenheden een weerslag kunnen hebben op de organisatorische en/of de inhoudelijke aspecten van de leerlingenbegeleiding op pedagogisch vlak, beperkt de in het geding zijnde bepaling daarentegen de vrijheid van onderwijs van de centra voor leerlingenbegeleiding, die verplicht zijn daaromtrent samen te werken en afspraken te maken.

Het Hof dient te onderzoeken of een dergelijke beperking redelijk verantwoord is.

B.17.1. Zoals is vermeld in B.2.1, beoogde de decreetgever de werking van de centra voor leerlingenbegeleiding te optimaliseren en efficiënter te maken. Een netoverstijgende samenwerking met betrekking tot bepaalde aangelegenheden, tussen de centra voor leerlingenbegeleiding binnen eenzelfde regio, laat toe die doelstelling te bereiken. Zulks blijkt ook uit de in de parlementaire voorbereiding aangehaalde audit van de werking van de centra voor leerlingenbegeleiding, die onder meer aanbeveelt in ‘incentives van de overheid te voorzien voor doorgedreven netoverstijgende samenwerking’ (Parl. St., Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1498/1, p. 6).

B.17.2. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de decreetgever een dergelijke samenwerking te verplichten, in plaats van daaraan een vrijwillig karakter toe te kennen. De decreetgever mocht van oordeel zijn dat een vrijwillige samenwerking tussen de centra voor leerlingenbegeleiding, in tegenstelling tot wat het GO! aanvoert, niet in dezelfde mate toelaat de door hem nagestreefde doelstelling te bereiken. Uiteenlopende factoren, zoals het

behoren tot verschillende onderwijsnetten, kunnen immers een invloed hebben op de bereidheid van de centra voor leerlingenbegeleiding om vrijwillig met elkaar samen te werken en zouden een dergelijke samenwerking kunnen verhinderen, ook al zou zulks de werking van de centra optimaliseren en efficiënter maken.

B.18.1. Het Hof dient nog na te gaan of de in artikel 16, § 2, eerste lid, 1°, a), b), e), f), g), h) en i), 2°, 3° en 4°, van het decreet van 27 april 2018 bedoelde verplichting tot netoverstijgende samenwerking onevenredige gevolgen heeft, rekening houdend met de aangelegenheden waarop die samenwerking betrekking heeft en met de modaliteiten ervan.

B.18.2.1. De bevoegdheid van de netoverstijgende regionale ondersteuningscel om, overeenkomstig artikel 16, § 2, eerste lid, 1°, a)), afspraken te maken met betrekking tot het thema ‘afstemmen van de bereikbaarheid, openingstijden en permanentiebezetting in alle centra van de regio’, is louter organisatorisch van aard. Die bepaling laat toe tegemoet te komen aan de in de memorie van toelichting aangehaalde verwachting van ouders, leerlingen en welzijnspartners met betrekking tot een grotere bereikbaarheid van de centra voor leerlingenbegeleiding vóór en na de kantoor- en schooluren en tijdens de schoolvakanties (Parl. St., Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1498/1, p. 6), zonder concrete verplichtingen op te leggen aan de centra om op welbepaalde tijdstippen geopend te zijn.

De in het geding zijnde bepaling doet overigens geen afbreuk aan artikel 11 van het decreet van 27 april 2018. Overeenkomstig die bepaling is ‘het centrum [...] gesloten van 15 juli tot en met 15 augustus, op zaterdagen en zondagen en op de wettelijke en decretale feestdagen’, alsook ‘van 25 december tot en met 1 januari’ (artikel 11, eerste lid). Buiten die verplichte periode van sluiting kiest het centrum « maximaal veertien kalenderdagen waarop het gesloten is, na onderhandeling in het lokaal comité en afgestemd met de sluiting van de andere centra in de netoverstijgende regionale ondersteuningscel waarbij er in de regio ten minste steeds één centrum open is’ (artikel 11, tweede lid). Voorts ‘[bepaalt] het centrum [...] zelf, na onderhandeling in het lokaal comité, zijn openingsuren tussen 7 uur ’s morgens en 21 uur ’s avonds’ (artikel 11, derde lid).

B.18.2.2. De in artikel 16, § 2, eerste lid, 1°, b), e), f), h) en i), bedoelde thema’s betreffen:

‘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;

[...]

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;

[...]

h) objectieve informatieverstrekking over de structuur en de organisatie van het Vlaamse onderwijslandschap op scharnierzakelijke momenten van alle leerlingen uit de regio;

i) bundelen van expertise rond radicalisering en binnen de regio werken rond deradicalisering waar nodig’.

Het gaat om specifieke materies, ten aanzien waarvan de netoverstijgende regionale ondersteuningscel hoofdzakelijk ondersteunende opdrachten heeft. Die opdrachten verhinderen de individuele centra voor leerlingenbegeleiding niet om zelf rond die materies te werken en daarbij eigen klemtonen te leggen. De decreetgever kon evenwel ervan uitgaan dat een samenwerking omtrent zulke specifieke materies de centra voor leerlingenbegeleiding toelaat de daarover beschikbare expertise optimaal in te zetten en hun taken efficiënter uit te oefenen.

B.18.2.3. Krachtens artikel 16, § 2, eerste lid, 1°, g), werkt de netoverstijgende regionale ondersteuningscel rond het thema ‘bemiddelend optreden en herstelgericht werken wanneer de communicatie tussen de leerling, de ouders en de school vastloopt en uitsluiting, schorsing of schooluitval dreigt’ en treedt zij op ‘als derde neutrale actor die bijdraagt tot conflictoplossing’. Die opdracht doet geen afbreuk aan de rol inzake leerlingenbegeleiding van de school en van het centrum voor leerlingenbegeleiding, maar heeft veeleer als doel hen opnieuw in staat te stellen die rol te vervullen, meer bepaald wanneer de communicatie is vastgelopen en verregaande maatregelen ten aanzien van de leerling dreigen.

B.18.2.4. Artikel 16, § 2, eerste lid, 2°, 3° en 4°, van het decreet van 27 april 2018 kent aan de netoverstijgende regionale ondersteuningscel de bevoegdheid toe om afspraken te maken over ‘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’ (2°), ‘de aanwending van het werkingsbudget, bestemd voor logistieke en materiële ondersteuning, waarover de cel beschikt’ (3°) en ‘de interne kwaliteitszorg van de cel’ (4°). Weliswaar kunnen de centra voor leerlingenbegeleiding gevolgen ondervinden van de aldus gemaakte afspraken. De voormelde aangelegenheden betreffen immers de organisatie en de werking van de netoverstijgende regionale ondersteuningscel, waarin de centra dienen samen te werken. Die cel beschikt evenwel niet over enige bevoegdheid met betrekking tot de personeelsomkadering, het personeelsbeleid, het werkingsbudget en de interne kwaliteitszorg van de centra voor leerlingenbegeleiding zelf.

B.18.3. Uit de omstandigheid dat de centra voor leerlingenbegeleiding binnen eenzelfde regio ‘samenwerken’ in een netoverstijgende regionale ondersteuningscel en dat die cel ‘afspraken’ maakt over de voormelde aangelegenheden, volgt bovendien dat geen beslissingen kunnen worden genomen zonder dat alle betrokken centra daarmee hebben ingestemd, zoals is vermeld in B.8.1. Zoals de Vlaamse Regering opmerkt, belet overigens niets dat de gemaakte afspraken rekening houden met de eigenheid en de pedagogische opvattingen van de individuele centra voor leerlingenbegeleiding en van het onderwijsnet waarvan zij afhangen.

B.18.4. Uit het bovenstaande volgt dat artikel 16, § 2, eerste lid, 1°, a), b), e), f), g), h) en i), 2°, 3° en 4°, van het decreet van 27 april 2018 niet op onevenredige wijze ingrijpt in de organisatie en de werking van de centra voor leerlingenbegeleiding.

B.19. In zoverre artikel 16, § 2, 1°, tweede lid, van het decreet van 27 april 2018 de Vlaamse Regering machtigt om ‘bijkomende thema’s’ te bepalen waarvoor een samenwerking verplicht is, dient ten slotte te worden opgemerkt dat, wanneer een wetgever een machtiging verleent, aangenomen dient te worden – behoudens aanwijzingen in de tegenovergestelde zin – dat hij de gemachtigde enkel de bevoegdheid verleent om die machtiging aan te wenden in overeenstemming met de Grondwet. Het staat aan de bevoegde rechter na te gaan of de aanwending, door de Vlaamse Regering, van de haar toegekende machtiging buitensporig is, gelet op de onderwijsvrijheid van de centra voor leerlingenbegeleiding. Hetzelfde geldt in zoverre de Vlaamse Regering, krachtens artikel 16, § 2, derde lid, van hetzelfde decreet, ‘binnen de beschikbare begrotingskredieten [...] jaarlijks middelen [toekent] voor de personeelsomkadering en het werkingsbudget van de netoverstijgende regionale ondersteuningscellen’.

B.20. Artikel 16, § 2, van het decreet van 27 april 2018 is bestaanbaar met artikel 24, § 1, van de Grondwet.”

Beoordeling

9. Uit het hiervóór aangehaalde arrest nr. 155/2023 van het Grondwettelijk Hof volgt dat de door verzoeker aangevoerde ongrondwettigheid niet overtuigt, zodat het eerste middel in die zin moet worden verworpen.

10.1. Voor zover verzoeker in zijn laatste memorie na het aanvullend verslag nog doet gelden

“Hoewel het Grondwettelijk Hof de grondwettigheidskritieken van de verzoekende partij dus finaal niet is bijgetreden, blijkt uit het arrest wel duidelijk dat de bevoegdheid van de NROC’s beperkend dient ingevuld te worden om in overeenstemming te zijn met de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs. De verzoekende partij verzoekt uw Raad dan ook om, in navolging van het Grondwettelijk Hof, in zijn arrest te bevestigen dat de met het bestreden besluit ingevoerde regioafbakening er niet toe kan leiden dat de scholen(groepen) hun bevoegdheden als inrichtende macht van de centra voor leerlingenbegeleiding, zien ingeperkt worden.”

moet worden geantwoord dat de Raad van State in zijn arrest nr. 255.109 van 25 november 2022 reeds heeft geoordeeld

“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.”

10.2. Daargelaten of de Raad van State daarmee niet reeds uitspraak heeft gedaan over de strekking van het bestreden besluit – namelijk dat het geen betrekking heeft op de bevoegdheden van de NROC's en dus evenmin, van de weeromstuit, op die van de scholen(groepen) van het Gemeenschapsonderwijs – en zijn rechtsmacht ter zake heeft uitgeput, ziet de Raad alleszins geen reden om het thans anders te zien, zodat het eerste middel in dat opzicht onontvankelijk, minstens ongegrond is.

Of er aan het bestreden besluit andere wettigheidsbezwaren kunnen worden tegengeworpen, is het voorwerp van het tweede middel.

11. Het eerste middel is, in zoverre onontvankelijk, ongegrond.

B. Tweede middel

12. In een tweede middel beroept verzoeker zich op een schending van artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding, het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Voorafgaand

13. Na kennisname van het administratief dossier doet verzoeker in de memorie van wederantwoord met betrekking tot de in verschillende onderdelen van het tweede middel aangevoerde schending van artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding nog gelden dat van het in het bestreden besluit vermelde overleg met de CLB-directies van 4 juni 2018 geen stuk voorligt, zodat in dat

opzicht niet is voldaan aan de overlegverplichting die door het vóórmelde artikel is ingesteld.

14.1. Artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding, luidt als volgt:

“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:
[...].”

De in deze bepaling vervatte overlegverplichting kan worden gezien als een substantiële vormvereiste. Noch die bepaling, noch de voorbereidende werken ervan geven aan hoe aan die overlegverplichting moet worden vormgegeven.

14.2. De Raad van State is van oordeel dat uit de voorliggende stukken afdoende blijkt dat het bestuur voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit daadwerkelijk met de directies van de CLB's heeft overlegd. In een e-mail van het kabinet van de Vlaamse minister van Onderwijs van 30 maart 2018 wordt verwezen naar provinciale overlegfora die reeds plaatsvonden of nog in het verschiet lagen en naar een 'directiedag' op 4 juni 2018, waarnaar het bestreden besluit in zijn aanhef ook verwijst. Verzoeker beweert niet dat op die dag geen overleg heeft plaatsgevonden. Het kan worden betreurd dat van dit overleg geen verslag werd opgesteld, maar dit doet op zich niet besluiten dat de overlegverplichting werd miskend. Daarnaast brengt verzoeker zelf verschillende stukken voor waaruit nader overleg blijkt, waaronder enerzijds een e-mail van het kabinet Onderwijs van 4 december 2018 waarin wordt verwezen naar de ontvangen voorstellen voor regioafbakening en feedback omtrent het ontwerp van besluit wordt gevraagd en anderzijds daaropvolgende reacties.

14.3. In dat opzicht is de overlegverplichting ex artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding niet geschonden en zijn de middelonderdelen ongegrond.

a. eerste middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

15. In een eerste middelonderdeel acht verzoeker het redelijkheidsbeginsel geschonden doordat het bestreden besluit verschillende CLB's van het Gemeenschapsonderwijs samenbrengt onder één NROC. Verzoeker betoogt dat het werkingsgebied van elk CLB – omwille van de leerlingenkenmerken, de stedelijke dan wel landelijke context enzovoort – uniek is en dat het daarom zinloos is dat binnen een NROC één beleid of geheel van afspraken voor verschillende CLB's zou worden bepaald. Een dergelijke gedwongen organisatie is volgens verzoeker “kennelijk onredelijk”, te meer daar CLB's hun stempel op de aanpak van een regio zullen drukken waar zij zelf nauwelijks activiteiten ontplooien en dus ook weinig expertise kunnen inbrengen.

In zijn laatste memorie na het aanvullend verslag vraagt verzoeker dat de Raad “in navolging van het Grondwettelijk Hof, in zijn arrest [zou] bevestigen dat de met het bestreden besluit ingevoerde regioafbakening van het NROC – en de verplichte samenwerking van individuele centra voor leerlingenbegeleiding binnen een NROC die daaruit voortvloeit – er niet toe mag leiden dat afbreuk wordt gedaan aan de eigenheid van de pedagogische opvattingen van de individuele centra voor leerlingenbegeleiding en van het onderwijsnet waarvan zij afhangen”.

Beoordeling

16. In het hiervóór aangehaalde arrest nr. 155/2023 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat het tot de beoordelingsbevoegdheid van de decreetgever behoort om een netoverstijgende samenwerking te verplichten, in

plaats van daaraan een vrijwillig karakter toe te kennen, en dat de decreetgever vermocht van oordeel te zijn dat een vrijwillige samenwerking tussen de centra voor leerlingenbegeleiding niet in dezelfde mate toelaat de door hem nagestreefde doelstelling te bereiken.

Voor zover verzoeker betoogt dat een dergelijk beleid op zich onwerkbaar en zinloos is, moet erop worden gewezen dat de Raad van State als rechter van de wettigheid zich niet vermag uit te spreken over de opportuniteit van een beslissing en zich bij zijn wettigheidsonderzoek niet in de plaats van het bestuur mag stellen.

17. Waar verzoeker concreet aanvoert dat het onredelijk is dat een NROC meer dan één CLB van het Gemeenschapsonderwijs omvat, zij opgemerkt dat het bestreden besluit in dat opzicht volledig aansluit bij de voorstellen tot regioafbakening die de CLB-directies – met inbegrip van die van het Gemeenschapsonderwijs – zelf aan de Vlaamse regering hebben bezorgd. Zo blijkt uit het administratief dossier:

- dat alle dertien CLB's uit de provincie Limburg, daarin begrepen de vier CLB's van het Gemeenschapsonderwijs, unaniem hebben voorgesteld om een regio te vormen op provinciaal niveau;
- dat alle achttien CLB's uit de provincie West-Vlaanderen, met inbegrip van de vier CLB's van het Gemeenschapsonderwijs, unaniem hebben voorgesteld om een regio te vormen op provinciaal niveau;
- dat alle dertien CLB's uit de provincie Antwerpen, inclusief de vijf CLB's van het Gemeenschapsonderwijs, hebben voorgesteld om drie regio's te vormen op arrondissementeel niveau, waarbij uit het compromisvoorstel blijkt dat initieel in twee van de drie te vormen regio's (Turnhout en Mechelen) twee CLB's van het Gemeenschapsonderwijs zouden samenwerken en zulks na de fusie van GO! CLB Lier en GO! CLB Kempen in de regio Turnhout, in de regio Mechelen nog steeds het geval zal zijn (GO! CLB-Mechelen en GO! CLB Rivierenland);

- dat voor de regio Waas-Dender vier CLB's, waaronder de twee CLB's van het Gemeenschapsonderwijs, een voorstel tot regioafbakening hebben ingediend;
- dat voor wat uiteindelijk regio 4 zal worden – en daargelaten de discussie omtrent De Pinte die in het vierde middelonderdeel aan bod komt – acht CLB's een gezamenlijk voorstel tot regioafbakening hebben gedaan, met inbegrip van de drie betrokken CLB's van het Gemeenschapsonderwijs;
- dat voor Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad, dertien CLB's, waaronder vijf CLB's van het Gemeenschapsonderwijs, een voorstel tot regioafbakening hebben ingediend. Dat GO! CLB Brussel dit voorstel uiteindelijk niet onderschreef, hield – zoals blijkt uit het vijfde middelonderdeel – verband met de aangevoerde heterogeniteit tussen Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad, en niet met de onmogelijkheid of onwenselijkheid om met andere CLB's van het Gemeenschapsonderwijs samen te werken.

De conclusie is dat waar een in het bestreden besluit afgebakende regio meer dan één CLB van het Gemeenschapsonderwijs omvat, dit aansluit bij de voorstellen van die CLB's zelf. Daargelaten de vraag of het Gemeenschapsonderwijs in die omstandigheden blijk geeft van het rechtens vereiste belang bij het middelonderdeel, kan de aangevoerde onredelijkheid alleszins niet worden aangenomen.

18. Tot slot vraagt verzoeker dat de Raad van State zou bevestigen dat het bestreden besluit niet ertoe mag leiden dat afbreuk wordt gedaan aan de eigenheid van de pedagogische opvattingen van de individuele CLB's en van het onderwijsnet waarvan zij afhangen.

Op die vraag kan niet worden ingegaan, om de redenen die *sub* 10.1 en 10.2 reeds zijn uiteengezet.

19. Het eerste middelonderdeel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

b. tweede middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

20. In een tweede middelonderdeel acht verzoeker het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht geschonden doordat het bestreden besluit het werkingsgebied van verschillende CLB's van het Gemeenschapsonderwijs toewijst aan meerdere NROC's.

Verzoeker voert aan dat de Vlaamse regering de regio's blijkbaar heeft geënt op de ligging van de hoofdvestigingsplaats van het CLB, terwijl dat geen pertinent criterium is om de werkingssfeer van een CLB – en dus ook van een NROC – te bepalen. Het feit dat zeven CLB's van het Gemeenschapsonderwijs daardoor behoren tot twee of zelfs drie NROC's is voor verzoeker onredelijk omdat het “immense praktische problemen” veroorzaakt, onder meer omdat die CLB's met verschillende en mogelijk tegenstrijdige afspraken zullen worden geconfronteerd. Verzoeker stipt aan dat diverse actoren hierop hebben gewezen tijdens de voorbereiding van het bestreden besluit.

Minstens is het voor verzoeker geheel onduidelijk op welke wijze de Vlaamse regering met deze kritiek rekening heeft gehouden, zodat de materiële motiveringsplicht is geschonden.

21. In zijn laatste memorie na het aanvullend verslag zet verzoeker nog het volgende uiteen:

“17 De verzoekende partij neemt akte van het standpunt van de auditeur dat het bestreden besluit beperkt zou blijven tot een louter geografische afbakening van de regio's waarbinnen de NROC opereren, zonder dat er sprake zou zijn van de ‘verankering’ van een criterium op basis waarvan de individuele centra voor leerlingenbegeleiding tot een specifieke regio behoren. De verzoekende partij stelt ook vast dat de auditeur van mening is dat de Vlaamse Regering niet de bedoeling zou hebben gehad om individuele centra voor leerlingenbegeleiding deel te laten uitmaken van meerdere

NROC, maar dat zij zou hebben nagelaten om ‘verordenend’ op te treden op dit punt.

De verwerende partij blijkt zich niet te verzetten tegen deze interpretatie van het bestreden besluit.

18 In de mate dat het bestreden besluit niet tot gevolg heeft dat individuele centra voor leerlingenbegeleiding deel (kunnen) uitmaken van meerdere NROC, kan met het auditoraatsverslag worden ingestemd. Indien de Vlaamse Regering dit toch zou willen bewerkstelligen, vereist dit een nieuw regelgevend optreden (waartegen in voorkomend geval in rechte kan worden opgetreden). De verzoekende partij verzoekt[t] Uw Raad om deze zienswijze uitdrukkelijk te bevestigen in het arrest over het beroep tot nietigverklaring.

19 De verzoekende partij is het echter oneens met het standpunt van de auditeur dat het niet onredelijk is om de regio’s van de NROC niet af te stemmen op de werkingsgebieden van de individuele centra voor leerlingenbegeleiding. Er valt niet in te zien hoe de doelstelling van de Vlaamse Regering om de regio’s af te bakenen ‘in functie van een inhoudelijke regionale samenwerking op de in het Decreet Leerlingenbegeleiding geschetste thema’s’ relevant zou zijn, laat staan dat dit gegeven op zich de in het bestreden besluit doorgevoerde regioafbakening zou kunnen verantwoorden. Een afbakening van de regio’s die is afgestemd op de werkingsgebieden van de individuele centra voor leerlingenbegeleiding staat een dergelijke samenwerking op thema’s niet in de weg. Er blijkt dan ook niet waarom een regioafbakening die de werkingsgebieden van de individuele centra voor leerlingenbegeleiding doorkruist zou bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen die de decreetgever en de Vlaamse Regering voor ogen hebben bij het inrichten van de NROC. De verzoekende partij volhardt op dit punt dan ook in haar kritieken die werden geuit in het verzoekschrift tot nietigverklaring.”

Beoordeling

22. In hun respectieve laatste memories na het aanvullend verslag kleven de partijen de stelling aan dat het bestreden besluit slechts na bijkomend verordenend optreden uitvoerbaar is en dat de op een CLB rustende samenwerkingsverplichting, in voorkomend geval in meer dan één regio, (nog) niet uit het bestreden besluit volgt. In die interpretatie zou de kritiek dat CLB’s in verschillende NROC’s moeten samenwerken voorbarig en dus onontvankelijk zijn.

23.1. De Raad van State kan die lezing van het bestreden besluit niet bijtreden.

Artikel 16, § 2, van het meervermelde decreet kan niet anders worden gelezen dan eensdeels de opdracht aan de Vlaamse regering om regio's vast te leggen en anderdeels de verplichting voor "alle" CLB's binnen eenzelfde regio om in een NROC samen te werken. De Vlaamse regering heeft aan die opdracht gevolg gegeven door in het bestreden besluit negen regio's te bepalen en de geografische omschrijving ervan vast te leggen. Dat besluit is krachtens zijn artikel 3 op 1 september 2023 zonder voorbehoud in werking getreden. Dat de Vlaamse regering in dat besluit niet heeft toegelicht op basis van welke criteria die regioafbakening tot stand is gekomen, doet daaraan geen afbreuk. Evenmin is de uitvoering van het bestreden besluit afhankelijk gesteld van nadere uitvoeringsbepalingen, die overigens niet lijken te bestaan.

Uit het bestreden besluit volgt derhalve dat de CLB's verplicht zijn om netoverstijgend samen te werken binnen de regio's die in het besluit worden aangeduid, ook wanneer zulks betekent dat het werkingsgebied van een CLB onder meer dan één regio valt.

23.2. De in het verzoekschrift vermelde verplichting voor sommige CLB's om van verschillende NROC's deel uit te maken, volgt naar oordeel van de Raad dus wel degelijk uit het bestreden besluit, zodat de kritiek die verzoeker aanvoert niet voorbarig en dus ook niet om die reden onontvankelijk is.

24.1. Verzoeker acht het onredelijk dat de regio's van de NROC's niet zijn afgestemd op "de werkingsgebieden van de CLB's".

De Raad herinnert er vooreerst aan dat het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat de grondwettelijk gewaarborgde onderwijsvrijheid niet wordt geschonden door het opleggen van een netoverstijgende regionale samenwerking en dat artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding niet op onevenredige wijze ingrijpt in de organisatie en de werking van de CLB's. In dit middelonderdeel dient derhalve enkel te worden onderzocht of de wijze waarop in het bestreden besluit aan de opgelegde regioafbakening vorm is gegeven, onredelijk is of de materiële motiveringsplicht miskent.

24.2. Uit de voorstellen die mede door de directies van de CLB's van het Gemeenschapsonderwijs met het oog op de regioafbakening werden ingediend, blijkt dat de werkingsgebieden van de CLB's van de verschillende onderwijsverstrekkers niet samenvallen, wel integendeel. Ze zijn, zoals in het voorstel van de CLB's in de provincie Antwerpen wordt aangestipt, "heel divers". De verwerende partij kan dan ook worden bijgetreden in haar vaststelling dat een netoverstijgende regiovorming op basis van de werkingsgebieden van de CLB's materieel onmogelijk was – iets wat bijvoorbeeld de CLB's uit de regio Waas-Dender uitdrukkelijk erkennen, blijkens de bemerking in hun voorstel: "In de grensgebieden van deze NROC zijn er gedeelde gebieden met andere NROC's. [...] We zien dit als een onvermijdelijk randfenomeen ten gevolge van bestaande onderwijszone's, scholengroepen, scholengemeenschappen...".

Het kan bij het nastreven van een legitiem decretaal doel bezwaarlijk onredelijk worden genoemd dat een materieel onmogelijke beleidsoptie niet wordt gevolgd.

Het gegeven dat sommige CLB's in meer dan één NROC moeten samenwerken, is in dat opzicht niet onredelijk, temeer nu het duidelijk is dat de binnen het NROC te maken afspraken slechts tot stand kunnen komen wanneer alle betrokken CLB's daarmee hebben ingestemd.

24.3. Bovendien moet worden vastgesteld dat de Vlaamse regering de regioafbakening in de meeste gevallen steunt op de voorstellen van de CLB-directies zelf en dat precies die voorstellen ertoe leiden dat sommige CLB's – alleszins binnen het Gemeenschapsonderwijs, blijkens het verzoekschrift – een werkingsgebied hebben dat binnen verschillende NROC's is gelegen. Dit is alleszins het geval voor de op arrondissementele leest geschoeide regioafbakening in de provincie Antwerpen.

In die optiek overtuigt verzoeker er niet van dat de materiële motiveringsplicht werd geschonden. Dat uiteindelijk niet met alle

opmerkingen van de CLB's rekening kon worden gehouden, doet daaraan geen afbreuk.

25. Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

c. derde middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

26. In een derde middelonderdeel acht verzoeker het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht geschonden doordat het bestreden besluit bij de afbakening van de regio's geen rekening houdt met fusies tussen CLB's van het Gemeenschapsonderwijs die vanaf 1 september 2019 worden doorgevoerd om aan de nieuwe rationalisatienorm te beantwoorden – en dus ook niet met wijzigende werkingsgebieden van die CLB's.

In de laatste memorie na het aanvullend verslag stelt verzoeker nog dat het feit dat de directies van de CLB's werden verzocht om bij het formuleren van voorstellen van regioafbakening acht te slaan op fusies niet betekent dat daarmee bij de definitieve regioafbakening in het bestreden besluit ook afdoende rekening is gehouden.

Beoordeling

27.1. Bij de voorbereiding van het bestreden besluit heeft de gemachtigde van de minister in een e-mail van 30 maart 2018 aangestipt dat met geplande fusies rekening moet worden gehouden, omdat dit een grote invloed zal hebben op de samenwerking. De CLB's waren derhalve ervan op de hoogte dat zij geplande fusies bij de te formuleren voorstellen moesten betrekken.

Waar verzoeker concreet verwijst naar de fusie van GO! CLB Kempen en GO! CLB Lier tot GO! CLB Fluxus, blijkt uit de voorstellen van de CLB's in de provincie Antwerpen dat zij met die wijziging rekening hebben

gehouden door GO! CLB Lier alvast bij het arrondissement Turnhout in te delen. De door de CLB's voorgestelde arrondissementele opbouw van de regioafbakening is in het bestreden besluit overgenomen in de omschrijving van de regio's 5, 6 en 7. Door aldus te handelen kan aan de Vlaamse regering geen onredelijkheid of miskening van de stukken in het administratief dossier worden verweten.

Verzoeker verwijst niet concreet naar andere gefuseerde CLB's wier situatie door het bestreden besluit zou zijn miskend. Louter ten overvloede derhalve, stipt de Raad aan dat de twee CLB's van het Gemeenschapsonderwijs die betrokken zijn bij de regio Waas-Dender in hun voorstel tot regioafbakening hebben aangegeven dat zij “zich bestuurlijk klaar[maken] om ten gevolge van het nieuwe decreet leerlingenbegeleiding en de te behalen rationalisatienorm over te gaan naar één centrum”, zonder dat daarbij voorbehoud of opmerkingen inzake de regiovorming worden geformuleerd.

Bij gebrek aan nadere uiteenzetting door verzoeker kan de Raad van State derhalve enkel vaststellen dat de Vlaamse regering met de geplande fusies rekening heeft gehouden door de voorstellen van de CLB-directies – voorstellen waarvan wordt aangenomen dat ze met kennis van zake wat betreft die fusies tot stand zijn gekomen – in het bestreden besluit over te nemen. In de twee regio's waaromtrent verzoeker in het vierde en vijfde middelonderdeel specifieke grieven aanvoert (enerzijds toewijzing van De Pinte en anderzijds Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad) lijkt er – blijkens de lijsten die verzoeker voorlegt – van een fusie geen sprake te zijn.

27.2. Voor zover verzoeker herhaalt dat de regio's niet zijn afgestemd op de werkingsgebieden van de individuele CLB's, verwijst de Raad naar wat *sub* 24.3 is overwogen.

28. Het derde middelonderdeel is ongegrond.

d. vierde middelonderdeel

Standpunt van de partijen

29. Verzoeker stelt in een vierde middelonderdeel dat het bestreden besluit de overlegverplichting van artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding en de materiële motiveringsplicht miskent, in de mate dat het de gemeente De Pinte indeelt in regio 2. Alle scholen van alle onderwijsverstrekkers in die gemeente worden immers bediend door twee CLB's (Vrij CLB Deinze en GO! CLB Deinze-Eeklo) die behoren tot regio 4 en het CLB van het Gemeenschapsonderwijs heeft zelfs een hoofdvestiging in De Pinte. De CLB's die krachtens het bestreden besluit in regio 2 zijn ingedeeld, begeleiden dan weer geen enkele school in De Pinte.

Voor de indeling van De Pinte in regio 2 kan volgens verzoeker evenmin een verantwoording worden gevonden in de leerlingstroom van De Pinte naar Gent. Ter zake betoogt verzoeker:

“De leerlingstroom in het vrij onderwijs in De Pinte verloopt als volgt. De overgrote meerderheid van de kinderen, woonachtig in De Pinte volgt kleuter- en lager onderwijs in De Pinte. Dus grote leerlingstromen in het basisonderwijs van De Pinte naar Gent zijn er niet.

Wat secundair onderwijs betreft: van de 97 leerlingen die in schooljaar 17-18 uitstroonden uit het 6de leerjaar van de gemeenschapsschool en van de vrije school van De Pinte, gingen er ongeveer 40 naar Gent, terwijl er 43 in De Pinte bleven (om het secundair aan te vatten in de GO! school). Er kwamen er ook 11 naar Deinze. Het aantal leerlingen dat na het basisonderwijs doorstroomde naar Gent was dus in de minderheid.

De leerlingstroom in het GO! in De Pinte verloopt als volgt. Voor wat het GO! betreft zijn de meeste van de leerlingen van hun basisscholen woonachtig in De Pinte zelf of de omliggende gemeenten.

Wat betreft de doorstroom naar het secundair onderwijs: de basisschool op de campus van KA De Pinte heeft een doorstroom van 65% van haar leerlingen naar het atheneum op dezelfde campus (zij kunnen hier enkel algemeen vormend onderwijs verder studeren in de bovenbouw). Slechts 23% gaat richting Gent. Nog eens 12% gaat de andere kant op, richting Deinze (regio 4). Wat betreft de leerlingen van de Leefschool van het GO 'De Boomhut', [die] een ander doelpubliek heeft, gaat er 30% verder in De Pinte. Slechts ongeveer 35% gaat naar Gent. De andere leerlingen gaan allemaal naar verschillende scholen in verschillende regio's.

Het overgrote deel van de leerlingen, woonachtig in De Pinte, volgt les in De Pinte en blijft daar les [volgen] of vervolgt zijn schoolloopbaan in regio Deinze. Het (eventueel) argument van de leerlingenstromen houdt bijgevolg geen steek.”

Verzoeker stipt nog aan dat GO! CLB Deinze-Eeklo onder scholengroep 24 valt, die ook het schoolbestuur is van de scholen van het Gemeenschapsonderwijs in De Pinte en daar trouwens is gevestigd, zodat het indelen van De Pinte in regio 2 betekent dat dit CLB in regio 2 moet samenwerken, maar binnen regio 4 mogelijk tot andere afspraken komt. Wat de specifieke thema's betreft waarvoor de NROC's bevoegd zijn, is verzoeker van oordeel dat de bestaande netoverstijgende samenwerking door de toewijzing van De Pinte aan regio 2 in het gedrang komt.

Bovendien, zo benadrukt verzoeker, hebben alle participanten aan de beleidsvoorbereiding – CLB-directies, onderwijsverstrekkers en vakbonden – gevraagd om De Pinte in te delen in regio 4. Verzoeker verwijst ter zake naar het protocol van de onderhandelingen over het voorontwerp van besluit en de verschillende berichten waarin de directeurs van de betrokken CLB's en de algemeen directeur van scholengroep 24 hun bezwaren aan de Vlaamse regering hebben overgemaakt.

30. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord dat regio 2 alle randgemeenten van Gent omvat, en dus ook De Pinte. Daarmee heeft de Vlaamse regering volgens de verwerende partij “de realiteit van het onderwijslandschap in het Gentse erkend waarbij het merendeel van de leerlingen in deze regio in het traject van basisonderwijs en secundair onderwijs uiteindelijk doorstroomt naar Gent”. Zij verwijst naar data van het Agentschap voor Onderwijsdiensten (Agodi) en betoogt:

“De doorstroomcijfers van de leerlingen in het basisonderwijs in De Pinte naar het secundair onderwijs [...] bevestigen dit. Van de 146 leerlingen die na het schooljaar 2017-2018 uit basisscholen in De Pinte doorstroomden naar het secundair onderwijs, stroomde 41% (60 leerlingen) door naar Gent, bleef 38,3% (56 leerlingen) in De Pinte zelf en trok 0,01% (2 leerlingen) naar een andere Gentse randgemeente (2 leerlingen). Het merendeel van de

leerlingen (79%) studeert dus verder in Gent en in de onmiddellijke Gentse rand. Slechts 17,9% (26 leerlingen) studeert verder in gemeenten die deel uitmaken van regio 4 (Deinze, Gavere, Oudenaarde). Nog eens 2 leerlingen vertrokken naar een regio buiten Oost-Vlaanderen.”

In die omstandigheden is het voor de verwerende partij niet onredelijk om de gemeente De Pinte onder te brengen in de regio van Gent en de randgemeenten van die stad, “zoals ook door de Gentse CLB’s was voorgesteld”. De situatie van De Pinte is volgens de verwerende partij vergelijkbaar met die van de andere randgemeenten van Gent en leunt zeker niet dichter aan bij de meer landelijke onderwijssituatie in Deinze of Oudenaarde. Noch het feit dat leerlingen in De Pinte worden begeleid door CLB’s die hun hoofdvestiging hebben in regio 4, noch het gegeven dat CLB’s binnen verschillende NROC’s actief zullen zijn, doet daaraan voor de verwerende partij afbreuk.

De verwerende partij besluit:

“Er anders over beslissen en De Pinte onderbrengen in de regio 4 zou tot gevolg hebben gehad dat de regiosamenwerking inzake de leerlingenbegeleiding zich in hoofdzaak niet zou afspelen binnen de randstedelijke-context van de centrumstad Gent, maar binnen de context van een meer landelijk en rond kleinere centrumsteden geconcentreerd onderwijslandschap. Dergelijk model beantwoordt minder aan de noden van leerlingenbegeleiding in De Pinte, zodat de Vlaamse Regering op redelijke en verantwoorde wijze heeft gekozen voor de meer geschikte clustering in de regio van Gent en de randgemeenten van Gent die vergelijkbaar zijn met De Pinte.”

31. Verzoeker repliceert in de memorie van wederantwoord dat er van de verantwoording die de verwerende partij in de memorie van antwoord aanreikt geen spoor is terug te vinden in het administratief dossier, zodat er ook geen rekening mee kan worden gehouden.

32. In de laatste memorie na het aanvullend verslag doet de verwerende partij nog het volgende gelden:

“17. Uit de geografische afbakening van de regio 2 Gent blijkt dat alle randgemeenten^[...] die grenzen aan de stad Gent tot de regio Gent behoren:

Sint-Martens-Latem, Merelbeke, Melle, Destelbergen, Lochristi, Wachtebeke, Zelzate, Evergem en De Pinte. Die regioafbakening stemt overeen met de realiteit van het onderwijslandschap in het Gentse waarbij het merendeel van de leerlingen in deze regio in het doorstroomtraject van basisonderwijs in de Pinte naar secundair onderwijs buiten de eigen gemeente doorstroomt naar Gent. De opvolging en samenwerking van de leerlingenbegeleiding gebeurt dan ook bij voorkeur gebundeld binnen die regio.

Zoals de auditeur opmerkt vormt de gemeente Lievegem hierop een uitzondering. Die gemeente verschilt echter van de andere Gentse randgemeenten doordat zij zich geografisch uitstrekt van de centrumstad Gent (Regio 2) tot de verder gelegen centrumstad Eeklo (Regio 4). Dat heeft tot gevolg dat leerlingen die wonen in Lievegem bij doorstroom naar het secundair onderwijs buiten de gemeente in zowel Gent als in Eeklo onderwijs volgen. Ter illustratie: op basis van de gegevens van Dataloep, de databank met onderwijsstatistieken van de Vlaamse Gemeenschap [...] blijkt dat in het schooljaar 2017-2018 (teldatum 1 oktober), het schooljaar voorafgaand aan het bestreden besluit, in Lievegem 1.643 leerlingen wonen die secundair onderwijs volgen. 20,82% (342) van hen volgt secundair onderwijs in Lievegem zelf, 39,99% loopt school in Gent (657), 27,94% in Eeklo (459). Hier is er zowel doorstroom naar Gent (Regio 2) als naar Eeklo (Regio 4).

Die situatie verschilt van de situatie in De Pinte, dat enkel grenst aan de centrumstad Gent. Uit de Agodi-cijfers weergegeven in de memorie van antwoord, die specifiek slaan op leerlingen die basisonderwijs hebben gevolgd in de Pinte en die nadien doorstromen naar het secundair onderwijs, blijkt dat 40% van hen secundair onderwijs volgt in Gent en slechts 15% in Deinze. Deze cijfers waren aan alle directies bekend en deze doorstroomcijfers werden, zoals de auditeur opmerkt, gebruikt als argument voor zowel indeling bij Regio 2 als in Regio 4.

Dat beeld wordt, opnieuw ter illustratie, ook bevestigd door de Dataloep-onderwijsstatistieken voor De Pinte voor schooljaar 2017-18 [...]. Die statistieken brengen alle 730 leerlingen uit het secundair onderwijs die in De Pinte wonen in beeld. Van die groep volgen 215 leerlingen (29,45%) secundair onderwijs in De Pinte zelf, 387 leerlingen (53,01%) in Gent en 76 leerlingen (10,41%) in Deinze. Ook hier blijkt de gerichtheid op Gent voor het secundair onderwijs.

Uit deze cijfers blijkt dat

- bij doorstroom uit het basisonderwijs gevolgd in de Pinte naar het secundair onderwijs buiten De Pinte (Agodi-cijfers) 40% van de leerlingen naar Gent doorstroomt, tegenover 15% naar Deinze; het grootste gedeelte van de doorstromers gaat wel degelijk naar Gent;
- wat de algemene middelbareschoolpopulatie wonende in De Pinte betreft (Dataloep-cijfers), 53% schoolloopt in Gent, tegenover slechts 10% in Deinze.

Die verhoudingen in de doorstroom waren aan alle in het overleg betrokken directies bekend. Het is dan ook niet onredelijk om op basis van die gekende doorstroom van leerlingen vanuit het lager onderwijs gevolgd in De Pinte naar het secundair onderwijs gevolgd in Gent, de gemeente De Pinte ook in

de regio Gent onder te brengen, zoals dat met nagenoeg alle andere randgemeenten van Gent het geval is. Dat maakt een continue leerlingenbegeleiding van de grootste groep van leerlingen die doorstromen van basisonderwijs in De Pinte naar secundair onderwijs in Gent mogelijk.

18. De auditeur merkt op dat het aanbrengen van deze doorstroomcijfers een a posteriori argument zou zijn, omdat zij niet in de stukken van het administratief dossier van voor de beslissing voorkomt.

De Vlaamse Regering herhaalt dat de cijfers die zij in de memorie van antwoord en in deze memorie ter verduidelijking aan uw Raad voorlegt, en de verhoudingen inzake doorstroom van leerlingen tussen De Pinte en Gent, respectievelijk Deinze, door alle betrokken directies en het bestuur gekend waren op het ogenblik van de totstandkoming van het bestreden besluit.

Uit de consultatie van de directies bleek dat voor De Pinte geen consensus onder hen bestond. De gemeenteschool van De Pinte wordt begeleid door het CLB van de stad Gent. De GO!-scholen uit De Pinte worden begeleid door het CLB Deinze-Eeklo. De directies hadden uiteenlopende visies over de plaats van De Pinte in de regioafbakening.

Uiteindelijk heeft de Vlaamse Regering op basis van de verwevenheid van De Pinte met het Gentse onderwijslandschap, zoals die uit de cijfers blijkt en aan eenieder bekend was, gekozen om De Pinte in Regio 2 onder te brengen. Deze beslissing is in het licht van de regioafbakening in en rond Gent redelijk, materieel afdoende gemotiveerd en is met eerbiediging van het overleg, waaruit geen consensus naar voor kwam, tot stand gekomen.”

Beoordeling

33. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij dat twee overwegingen aan de samenstelling van regio 2 ten grondslag liggen. Eensdeels, algemeen, dat het gaat om de stad Gent en alle randgemeenten en anderdeels, wat De Pinte betreft, dat de leerlingenstromen in de richting van Gent wijzen.

34.1. Wat het eerste aspect betreft, moet worden vastgesteld dat noch uit het bestreden besluit, noch uit enig stuk van het administratief dossier kan worden afgeleid dat de regioafbakening wordt voorgesteld op basis van de kwalificatie als ‘randgemeente’ van de stad Gent. Bovendien behoren twee aan de stad Gent grenzende gemeenten – in de spraakgebruikelijke betekenis dus randgemeenten – krachtens het bestreden besluit niét tot regio 2, namelijk Lievegem en Deinze.

34.2. Dit motief kan het bestreden besluit derhalve niet schragen.

35. Een tweede en belangrijker argument zijn de (vermeende) leerlingenstromen vanuit De Pinte naar de stad Gent.

36. Uit het administratief dossier blijkt dat de doorstroom van leerlingen *a priori* door de Vlaamse regering als relevant criterium voor de regioafbakening werd aangestipt. Zo vraagt de gemachtigde van de minister in de meervermelde e-mail van 30 maart 2018 om de voorstellen vanuit de CLB's inhoudelijk te motiveren aan de hand van – onder meer – “leerlingenstromen”.

Voorts blijkt uit het administratief dossier dat de twee concurrerende voorstellen wat de indeling van De Pinte betreft beide summier verwijzen naar leerlingenstromen. Het voorstel van de vzw Topunt namens de drie Gentse CLB's (Vrij CLB regio Gent, Interstedelijk CLB Gent en GO! CLB Gent) stelt te steunen op, onder meer, een “studie van de leerlingenstromen in de regio”. In een e-mail van het Vrij CLB Gent van 17 december 2018 luidt het: “We kunnen begrijpen dat de collega's de gemeente De Pinte in hun regio zien, omdat zij daar nu alle scholen bedienen. We willen dat niet tegenspreken, maar de leerlingenstromen wijzen toch meestal naar Gent en ook voor hulpverlening en gezondheidszorg is Gent nabij”. Acht andere CLB's uit de provincie Oost-Vlaanderen dienen een voorstel tot regioafbakening in dat uiteindelijk zal leiden tot regio 4 – wat hen betreft met inbegrip van De Pinte – en zij beroepen zich eveneens op de leerlingenstromen. Geen van beide voorstellen bevat enige nadere cijfermatige duiding ter zake.

In haar nota van 20 december 2018 adviseert de Vlaamse administratie om De Pinte in te delen bij regio 4 “omdat de scholen in De Pinte begeleid worden door CLB's die vooral in regio 4 zullen opereren. De Gentse CLB's die vooral in regio 2 zullen opereren begeleiden geen scholen in De Pinte. Het argument fusie kan nu nog niet meegenomen worden, mogelijks pas in 2024. De Gentse CLB's leggen zich neer bij beslissing overheid”. Daarbij sluit aan, het bericht van de gemachtigde van de minister aan de administratie dat het Vrij CLB

Gent zelf aangeeft geen scholen te hebben in De Pinte, zodat het lijkt dat ter zake “de grote groep” moet worden gevolgd.

Tot dat moment is er bij de beleidsvoorbereiding van enige cijfermatige onderbouwing van de ingeroepen leerlingstromen geen sprake.

37. Nadat de directeurs van het Vrij CLB Deinze en het GO! CLB Deinze en de algemeen directeur van GO! scholengroep Gent in een brief van 15 februari 2019 nogmaals hebben bepleit om De Pinte bij regio 4 in te delen, schrijven zij op 1 maart 2019 de Vlaamse regering aan. In deze door verzoeker voorgebrachte brief – die zich om onduidelijke redenen niet in het administratief dossier bevindt, ook niet nadat de auditeur-verslaggever om de vervollediging daarvan heeft verzocht – wordt voor het eerst concreet op de leerlingstromen gewezen:

“• Een ander argument dat de collega’s van Gent hanteren is dat van de leerlingstromen. Die stelling wordt zomaar ingebracht, zonder een toets met de realiteit. Sta me toch toe eventjes die realiteit in beeld te brengen. De overgrote meerderheid van de kinderen, woonachtig in De Pinte volgt kleuter- en lager onderwijs in De Pinte. Dus grote leerlingstromen in het basisonderwijs van De Pinte naar Gent zijn er niet.

Wat secundair betreft, ligt dat iets anders, hoewel... Van de 97 leerlingen die in schooljaar 17-18 uitstroomden uit het 6de jaar van de gemeenteschool en van de vrije school in De Pinte, gingen er 40 naar Gent, terwijl er 43 in De Pinte bleven (om het secundair aan te vatten in de GO! school). Er kwamen er ook 11 naar Deinze. Dus degenen die Gent kozen, waren in de minderheid. Voor wat het GO! betreft zijn de meeste van onze leerlingen van onze basisscholen woonachtig in De Pinte zelf of de omliggende gemeenten zoals Nazareth en St. Martens-Latem maar enkelen ook van Gent.

Doorstroom naar het secundair onderwijs: Basisschool op de campus van KA De Pinte heeft een doorstroom van 65% van haar leerlingen naar het atheneum op dezelfde campus (kunnen hier enkel algemeen vormend onderwijs verder studeren in de bovenbouw), 23% gaat richting Gent en nog eens 12% gaat de andere kant op, richting Deinze. Wat betreft de leerlingen van de Leefschool van het GO ‘De Boomhut’, wat een gans ander doelpubliek heeft, gaat er 30% verder in De Pinte, ongeveer 35% gaat naar Gent en de anderen allemaal naar verschillende scholen in verschillende regio’s.

Conclusie: het argument van de leerlingstromen houdt geen steek. Het overgrote deel van de leerlingen, woonachtig in De Pinte, volgt les in De Pinte of in regio Deinze.”

Uit het administratief dossier blijkt niet dat de verwerende partij met deze gegevens rekening heeft gehouden of ze minstens heeft geverifieerd.

38. Noch het bestreden besluit, noch het administratief dossier verduidelijkt waarom De Pinte, in het licht van de leerlingenstromen, bij regio 2 wordt ingedeeld. De vaststelling dat de Vlaamse regering klaarblijkelijk is voortgegaan op dat criterium om de indeling van die gemeente te bepalen, doet besluiten dat zij het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid en dat er geen deugdelijk motief voorhanden is om dat besluit in rechte en in feite te verantwoorden.

39. De verantwoording die de verwerende partij met betrekking tot de leerlingenstromen tracht te geven in de memorie van antwoord vermag niet dat vastgestelde gebrek te verhelpen. Deze cijfers mogen weliswaar nog worden voorgebracht, maar ze ondersteunen niet de conclusie die de verwerende partij daaruit trekt. Waar de verwerende partij aanvoert dat uit een database van Agodi blijkt dat “het merendeel van de leerlingen in deze regio in het traject van basisonderwijs en secundair onderwijs uiteindelijk doorstroomt naar Gent”, moet worden vastgesteld dat die cijfers leren dat 41,1% van de leerlingen uit De Pinte doorstroomde naar Gent. Dat kan bezwaarlijk een “merendeel” worden genoemd, in het bijzonder in het licht van het in de hiervóór aangehaalde brief van 1 maart 2019 aangestipte gegeven dat de door de verwerende partij bedoelde leerlingen vóór de doorstroom naar het secundair onderwijs schoollopen in De Pinte, waar zij niet door de Gentse CLB’s worden begeleid.

40. De beslissing tot indeling van De Pinte bij regio 2 steunt niet op deugdelijk vastgestelde motieven en het middel is in dat opzicht gegrond.

e. vijfde middelonderdeel

Uiteenzetting van het middel

41. In een vijfde middelonderdeel beroept verzoeker zich op een schending van de materiële motiveringsplicht en van artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding.

Verzoeker voert vooreerst aan dat geen verantwoording voorligt voor de beslissing om de gemeenten die behoren tot de provincie Vlaams-Brabant samen met het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad samen in één regio in te delen. Het bestreden besluit heeft immers tot gevolg dat de aldus gevormde regio 9 bestaat uit zowel gemeenten met een uitgesproken grootstedelijke problematiek als Vlaams-Brabantse gemeenten met een landelijk karakter. Zulks gaat volgens verzoeker niet alleen voorbij aan de sterk verschillende leerlingenkenmerken en het tweetalig karakter van Brussel-Hoofdstad, maar ook aan de specifieke institutionele context van die stad, waardoor de mogelijke synergieën uiterst beperkt zijn. Verzoeker stipt daarbij aan dat niet alleen hijzelf, maar ook andere actoren binnen het onderwijs tijdens het besluitvormingsproces bezwaren tegen deze regioafbakening hebben geuit. Hij acht de materiële motiveringsplicht geschonden doordat met die bezwaren geen rekening werd gehouden, minstens niet duidelijk is waarom zij ter zijde zijn geschoven.

Voorts stelt verzoeker dat de Vlaamse regering de in artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding voorgeschreven verplichting tot overleg met de CLB-directies heeft miskend, doordat zij niet daadwerkelijk bij de besluitvorming werden betrokken.

42. In de memorie van wederantwoord zet verzoeker nog het volgende uiteen:

“22. De Vlaamse Gemeenschap slaagt er eerst en vooral niet in aan te tonen dat het bestreden besluit werd aangenomen met inachtnaam van de in artikel 16, § 2 van het Decreet van 27 april 2018 bedoelde overlegverplichting.

Zoals reeds in het inleidend verzoekschrift werd benadrukt^[...], is de in artikel 16, § 2 van het Decreet van 27 april 2018 bedoelde overlegverplichting niet louter formeel, maar houdt dit een verplichting in om inhoudelijk met de CLB's te overleggen en hun standpunten mee in rekening te brengen in het besluitvormingsproces. Overleg vereist dan ook een effectieve dialoog^[...]. Welnu, de stukken uit het administratief dossier ondersteunen helemaal niet het standpunt van de Vlaamse Gemeenschap dat er 'zorgzaam' overleg zou zijn geweest met de directeurs van de centra voor leerlingenbegeleiding. De verzoekende partij verwijst daarbij in de eerste plaats naar wat zij heeft uiteengezet in het verzoekschrift tot nietigverklaring, dat hierbij moet worden geacht integraal te zijn hernomen en waarin wordt volhard.

[...]

23. Minstens blijkt uit de stukken van het administratief dossier niet om welke reden de verwerende partij de pertinente bezwaren van de directies van de CLB's, de onderwijsnetten en de vakbonden naast zich heeft neergelegd. Zo moet worden vastgesteld dat van de verantwoording die thans wordt bijgebracht in de memorie van antwoord m.b.t. de indeling van de gemeente de Pinte in regio 2 i.p.v. in regio 4 en de inclusie van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in de regio 9 geen spoor is van terug te vinden in het administratief dossier. Welnu, het volstaat niet dat de verwerende partij in het kader van de procedure voor Uw Raad plots met een – loutere post factum – verantwoording op de proppen komt. Zoals voor elke aanvechtbare administratieve beslissing geldt, moet de Raad van State van de redenen, het bestaan en de juistheid ervan kunnen nagaan, wat inhoudt dat ze effectief door het administratief dossier gestaafd dienen te worden. Dat blijkt in casu niet het geval te zijn, zodat [...] de Raad van State er thans geen rekening mee mag houden en de schending van de materiële motiveringsplicht dus vaststaat.”

Beoordeling

43. Zoals *sub* 14.1 reeds is uiteengezet, blijkt noch uit artikel 16, § 2, van het decreet leerlingenbegeleiding, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan hoe aan het voorgeschreven overleg invulling moet worden gegeven.

In algemene zin kan worden aangenomen dat 'overleg' tot doel heeft de overheid die de beslissingsmacht heeft, te verplichten om vóór het nemen van haar beslissing rekening te houden met de opvatting van een ander, zonder dat evenwel de beslissende overheid haar vrijheid van handelen verliest. Dat betekent alleszins dat de overheid vóór of tijdens het overleg voldoende duidelijk maakt op welke wijze zij haar bevoegdheid wenst uit te oefenen.

44. Wat de netoverstijgende samenwerking in Vlaams-Brabant en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad betreft, blijkt uit het administratief dossier eensdeels dat er wel degelijk overleg met de betrokken CLB-directies is geweest en anderdeels dat de oprichting van één regio, die zowel Vlaams-Brabant als Brussel-Hoofdstad zou omvatten, *ab initio* als mogelijke optie bestond.

45. Met betrekking tot de vormvereiste van het overleg, kan worden verwezen naar het initiële voorstel van de CLB's van 23 mei 2018, een navolgend voorstel van 26 september 2018, een e-mail van de gemachtigde van de minister aan de betrokken CLB's van 4 december 2018 en een derde voorstel van 12 december 2018. Daaruit blijkt naar oordeel van de Raad dat er, buiten wat *sub* 14.2 reeds is vastgesteld, ook wat Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad betreft daadwerkelijk een overleg heeft plaatsgevonden.

46.1. Wat de inhoud van de voorstellen betreft, kan uit het voorstel van dertien CLB-directeurs van Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad van 23 mei 2018 worden afgeleid dat dit initiële voorstel uitging van één NROC dat de beide gebiedsomschrijvingen omvat. Te lezen is:

“Regiobepaling NROC

De CLB-directeurs van de verschillende netten/Koepels/onderwijsverstrekkers van Vlaams-Brabant en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest opteren voor een verankering van de netoverstijgende samenwerking op het provinciale niveau, waarbij Vlaams-Brabant en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als één worden beschouwd. Vanuit dit platform willen de centra voor elk thema zoals voorzien binnen het decreet samenwerken op het meest gepaste niveau. Dat kan zijn allemaal samen, apart voor Vlaams-Brabant en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, (sub)regionaal of lokaal.

Actuele situatie

Om een betrouwbare en gewaardeerde actor te zijn, hebben wij ons als CLB' in Vlaams-Brabant en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gegroepeerd in BBRIO (Brabants en Brussels internettenoverleg) met de ambitie om ons als CLB sector te positioneren ten aanzien van netwerkpartners zoals Welzijn, gezondheidszorg en/of andere [belendende] sectoren. We willen zo komen tot gezamenlijke samenwerkingsafspraken vanuit een gemeenschappelijke standpuntbepaling.

Ook naar de toekomst toe blijven wij als directeurs ervan overtuigd dat dit provinciale platform nodig is voor overleg, afstemming en coördinatie. Het

lijkt ons evident om de verplichting van netoverstijgende samenwerking op dit niveau te leggen.

Ook in de huidige werking zijn er thema's waarbij regionale en subregionale verschillen hun plaats krijgen in de afstemming. Het is evident dat een CLB in een grootstedelijke context voor andere uitdagingen staat en andere dynamieken kent. Evenzo werden voor de netwerken jeugdhulp 'één gezin, één plan' voor kleinere regio's samenwerkingen uitgebouwd, weliswaar met steeds dezelfde BB RIO-ambitie: ons in maatschappelijk[e] netwerken als CLB-sector gelijkgericht te tonen als een betrouwbare partner met één gemeenschappelijke visie. De schaalgrootte van BB RIO wordt dan juist als wenselijk ervaren om tot een rijke, gedifferentieerde en praktijkgerelateerde kijk te komen.

[...]

Argumenten

Soberheid en efficiëntie

[...]

Deze versnippering brengt een bijzonder hoge werklast met zich mee, reden waarom wij pleiten voor een voldoende schaalgrootte om het geheel te kunnen overzien. Opnieuw ... wij zijn ervan overtuigd dat het BB RIO-niveau nodig zal blijven, ook als zou de overheid tot een andere indeling van de CLB-regio's komen. Het is dan ook geen toeval dat deze vraag landt op de provinciale CLB-platformen.

Projectmiddelen

[...]

Het BB RIO-niveau maakt het mogelijk om dergelijke projecten inhoudelijk te kunnen monitoren en tegelijk logistiek/administratief beheersbaar te houden.

Integrale jeugdhulp

[...]

Kwaliteitsvol en eenduidig

De opdrachten van het NROC zijn divers van aard, [sommige] vragen ook een cliëntgerichte afstemming. Denk maar aan de bereikbaarheid en toegankelijkheid. Het spreekt voor zich dat hier lokale/(sub)regionale verschillen spelen en dat dit de nodige afstemming met onze cliënten en partners vraagt. Tegelijkertijd is vanuit het kwaliteitsdenken duidelijk dat deze afstemming de nodige monitoring, evaluatie en bijsturing vraagt. Om vanuit de CLB-sector hier eenduidig naar buiten te treden, vanuit [eenzelfde] gelijkgerichte visie, is ook hier voldoende schaalgrootte nodig.

Op basis van onze argumentatie zouden wij het als directies op prijs stellen wanneer ons huidige samenwerkingsmodel door de overheid gehonoreerd wordt."

Bij het toezenden van dit voorstel op 25 mei 2018 wordt – zonder nadere duiding – aangestipt dat "finaal [...] de besturen van CLB Brussel-N en GO! CLB Brussel de vraag tot een gezamenlijk NROC zoals geformuleerd in de laatste paragraaf niet [bleken] te ondersteunen".

Wat uiteindelijk artikel 2, 9°, van het bestreden besluit is geworden, berust dus op een eigen voorstel van een ruime meerderheid van de CLB's uit Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad.

46.2. Na bijkomende gesprekken en overleg met de betrokken CLB's komen, als alternatief, voorstellen tot stand waarin één NROC voor Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad met een Brusselse subregio worden uitgewerkt.

In de navolgende communicatie met de gemachtigde van de minister is te lezen dat vooralsnog met beide visies (dus: één regio met, dan wel zonder subregio) rekening werd gehouden. Zo schrijft de gemachtigde op 4 december 2018:

“Voor de zomer ontvingen wij van jullie voorstellen voor regio afbakening, zoals dat volgens jullie het best kan bijdragen tot een stevige CLB-werking. Daaruit bleek dat er twee verschillende scenario's werden voorgesteld van regio afbakening: een voorstel waarin Vlaams-Brabant en Brussel als één geheel gezien werd, en een voorstel waarin Brussel als afzonderlijke regio gezien werd. We hebben gezocht naar manieren om beide voorstellen in elkaar te schuiven, om maximaal tegemoet te komen aan ieders vraag.”

Ter begeleiding van het aangepaste voorontwerp dat aan de CLB's wordt toegezonden – waarin één NROC wordt gevormd met Brussel-Hoofdstad als een afzonderlijke subregio – wordt uitdrukkelijk als *caveat* aangegeven dat die tekst “nog niet politiek doorgesproken” is.

46.3. Dat de Vlaamse regering vervolgens finaal kiest voor de optie van één NROC zonder subregio doet in die omstandigheden – in het bijzonder in het licht van het oorspronkelijke voorstel uitgaande van een ruime meerderheid van de betrokken CLB's – niet besluiten dat de overlegverplichting werd miskend. In dat opzicht is het middelonderdeel ongegrond.

46.4. Anders dan verzoeker stelt, leidt de overlegverplichting zoals die *in casu* door de decreetgever is uitgewerkt, in de hierboven geschetste omstandigheden niet ertoe dat de Vlaamse regering de finale versie van het voorontwerp nogmaals voor overleg aan de CLB's dient voor te leggen.

Het summier door de decreetgever uitgetekende overleg kan naar oordeel van de Raad van State niet worden vereenzelvigd met overlegprocedures die in andere regelgevingen zijn ingeschreven ter waarborging van specifieke prerogatieven en belangen, zoals dat het geval is voor het door verzoeker vermelde artikel 6, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (dat een overlegverplichting invoert wanneer meer dan één regering territoriaal bevoegd is) of de bepalingen van hoofdstuk III van de wet van 19 december 1974 'tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel'. De Raad stipt daarbij nog aan dat de decreetgever de overlegverplichting te dezen ook niet derwijze heeft uitgetekend dat de Vlaamse regering ertoe wordt verplicht om een voorstel van beslissing aan de CLB-directies voor te leggen.

47.1. Een schending van artikel 16, § 2, van het meervermelde decreet is niet aangetoond.

47.2. Uit het voorgaande volgt dat het middel evenmin kan overtuigen in de mate dat het steunt op de materiële motiveringsplicht. De uiteindelijke beleidskeuze van de Vlaamse regering sluit immers aan bij het voorstel van 23 mei 2018 dat door een ruime meerderheid van de CLB's uit Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad werd gedragen. Het bestreden besluit vindt daarin, wat zijn artikel 2, 9°, betreft, afdoende feitelijke rechtvaardiging zonder dat daarbij moet worden gemotiveerd waarom de Vlaamse regering finaal aan die optie de voorkeur heeft gegeven.

48. Het vijfde middelonderdeel is ongegrond.

Besluit

49. Het tweede middel is gegrond wat zijn vierde middelonderdeel betreft en, voor zover ontvankelijk, ongegrond voor het overige.

VI. Omvang van de uit te spreken nietigverklaring

Standpunten van de partijen

50. In haar laatste memorie na het aanvullend verslag vraagt de verwerende partij ondergeschikt om in voorkomend geval de uit te spreken vernietiging te beperken tot de afbakening van de betrokken regio. De verwerende partij stelt dat een gedeeltelijke vernietiging mogelijk is en verzoeker ook volledige genoegdoening geeft.

51. Verzoeker zijnerzijds verzet zich in zijn laatste memorie na het aanvullend verslag tegen een gedeeltelijke vernietiging. Hij stelt dat het bestreden besluit een reglementair karakter heeft en in beginsel dus één en ondeelbaar is. Bovendien is volgens verzoeker niet voldaan aan de voorwaarde dat moet vaststaan dat de overheid, ook afgezien van het gesplitste gedeelte, voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Wat dat betreft, betoogt verzoeker dat de met het bestreden besluit doorgevoerde regioafbakening het resultaat is van een algemene beleidsafweging en in dat opzicht een onlosmakelijk en ondeelbaar geheel vormt. Specifiek wat De Pinte betreft, stelt verzoeker dat bij een vernietiging van het bestreden besluit inzake regio 2, een impact op regio 4 niet kan worden uitgesloten, wat dan weer gevolgen voor andere regio's kan hebben.

Beoordeling

52. Een reglementair besluit is in beginsel één en ondeelbaar. Dit impliceert dat wanneer de Raad van State heeft vastgesteld dat in een ontvankelijk annulatieberoep een gegrond middel wordt aangevoerd hij in beginsel het bestreden besluit in zijn geheel vernietigt. Wanneer, in afwijking van het

voornoemde beginsel wordt overgegaan tot een gedeeltelijke vernietiging van het besluit, moet aan twee voorwaarden worden voldaan. Vooreerst moet blijken dat de gedeeltelijke vernietiging aan de verzoeker volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hem aangevoerde belang. Vervolgens moet komen vast te staan dat het vernietigde gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van het besluit en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Die tweede voorwaarde is méér dan een technische vraag of sommige bepalingen van het besluit afsplitsbaar zijn van de andere en ook zonder die bepalingen autonoom kunnen voortbestaan en toegepast. Het is daarenboven, en uit oogpunt van de wettigheidsrechter vooral, de vraag of het bestuur het besluit onbetwistbaar óók zou hebben aangenomen indien het wist dat de afsplitsbare en vernietigde bepalingen geen doorgang konden vinden. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming van de beslissing waarvan het onwettig bevonden gedeelte een – hetzij technisch, hetzij beleidsmatig – onlosmakelijk onderdeel is, vermits het besluit voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

53. Het bestreden besluit vormt technisch en beleidsmatig één geheel. De keuze van de Vlaamse regering om de regio's te bepalen aan de hand van de daarin vervatte gemeenten, heeft tot gevolg dat alle gemeenten – *a fortiori* alle gemeenten op wier grondgebied leerplichtonderwijs wordt verstrekt – aan een bepaalde regio moeten worden toegewezen. Er anders over oordelen zou betekenen dat de leerlingen van scholen in een gemeente die niet aan een regio is toegewezen, verstoken blijven van de door de decreetgever noodzakelijk geachte netoverstijgende samenwerking met het oog op de maximale aanwending van specifieke deskundigheid van de CLB's.

Aangezien de gegrondheid van het vierde middelonderdeel is aangenomen op grond van een schending van de materiële motiveringsplicht en de indeling van De Pinte bij regio 2 in de huidige omstandigheden derhalve niet kan standhouden, bestaat de kans dat de Vlaamse regering, wanneer zij aan het arrest

uitvoering geeft, De Pinte bij een andere regio zal indelen, wiens samenstelling dan eveneens wijzigt.

Bovendien dient de Vlaamse regering bij het nemen van een nieuwe beslissing rekening te houden met de op dat ogenblik voorliggende juridische en feitelijke omstandigheden, met inbegrip van de fusie tussen De Pinte en Nazareth overeenkomstig het decreet van 19 april 2024 ‘over de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten De Pinte en Nazareth en tot wijziging van de bijlage bij het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, wat betreft de opheffing van de samen te voegen gemeenten en het invoegen van de nieuwe gemeente’.

54. Hieruit volgt dat de Raad het verzoek tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 2 van het bestreden besluit niet mag inwilligen.

VII. Verzoek tot behoud van de gevolgen van het besluit van de Vlaamse regering van 26 april 2019 met toepassing van artikel 14ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

Standpunt van de partijen

55. In haar laatste memorie na het aanvullend verslag vraagt de verwerende partij ondergeschikt dat de Raad van State in geval van een vernietiging, met toepassing van artikel 14ter RvS-wet voor recht zou zeggen, eensdeels dat de regioafbakening overeenkomstig het bestreden besluit voor de periode tot aan de datum van het tussen te komen arrest als definitief moet worden beschouwd en anderdeels dat de regioafbakening voorlopig wordt gehandhaafd tot 1 september 2026.

Zij zet haar verzoek als volgt nader uiteen:

“Een onmiddellijke vernietiging zal immers tot gevolg hebben dat de werking van de bestaande NROCs tot op heden niet kan worden erkend, de rechtsbasis voor hun werking in het verleden en voor de toekomst wegvalt en

de bestaande samenwerking niet kan worden verdergezet. De NROCs nemen, omwille van hun netoverstijgende werking, nochtans een belangrijke plaats in om bepaalde taken van en expertise bij leerlingenbegeleiding te verzekeren rond belangrijke elementen van het welzijn en het recht op onderwijs van leerlingen (zoals bereikbaarheid van de leerlingenbegeleiding, kansarmoede, spijbelproblematiek, schooluitval, radicalisering).

De instandhouding van de gevolgen van het vernietigde besluit tot op de datum van het tussen te komen arrest neemt alle rechtsonzekerheid weg over de samenwerking die tussen de NROCs reeds is tot stand gekomen, zowel voor de betrokken CLB's en hun personeel, als voor de scholen, leerlingen en ouders die op de werking van de NROCs een beroep hebben gedaan of doen. Een vernietiging van de regioafbakening dreigt daarenboven de verdere samenwerking van de betrokken CLB's bij gebrek aan rechtsbasis in de toekomst te verhinderen en de continuïteit van die belangrijke dienstverlening te onderbreken. Het schaadt de betrokken CLB's bij de verdere uitbouw van hun samenwerking en zal hen verplichten om opnieuw individueel de aan de NROCs toegewezen taken op te nemen, tegen de doelstelling van het Decreet Leerlingenbegeleiding in. Die verminderde of ontbrekende werking rond deze elementen van leerlingenbegeleiding zal ook negatief afstralen op leerlingen en hun ouders, die niet verder een beroep zullen kunnen doen op het samenwerkingsverband en de opgebouwde expertise.

Aangezien een tussen te komen arrest van uw Raad te verwachten is in de loop van het schooljaar 2024-2025 zal dat arrest al meteen een impact hebben voor de werking van de NROCs tijdens dat schooljaar. De gevraagde instandhouding van de regioafbakening voor de toekomst zal dat voorkomen.

De instandhouding van de regioafbakening voor de schooljaren 2024-2025 en 2025-2026 zal de Vlaamse Regering bovendien ook in staat stellen om de evaluatie van de werking van de NROCs, die vanaf september 2024 wordt doorgelicht in het kader van de onderwijsinspectie van de CLB's, mee in overweging te nemen bij een nieuwe regio-afbakening.

Aangezien er bovendien een overleg met de directies nodig is en uit de totstandkoming van het besluit van 2019 al is gebleken dat de consensus tussen de directies, in het bijzonder voor wat betreft de regio's 2 en 9, niet voor de hand ligt, is een ruimere overlegtijd aangewezen tijdens dewelke de bestaande NROC-samenwerking kan worden verder gezet. Dit geldt nog meer wanneer het volledige besluit zal moeten worden hernomen en met alle directies opnieuw een overleg moet worden opgestart.

Specifiek voor regio 2 geldt bovendien dat met ingang van 1 januari 2025 de gemeenten De Pinte (thans regio 2) en Nazareth (thans regio 4) fuseren, zodat ook de impact daarvan mee in de besluitvorming zal moeten worden betrokken, onder meer voor wat betreft de gemeentelijke scholen, wat een vertragende factor zal vormen in de besluitvorming.

Het is dan ook aannemelijk dat een gebeurlijke consensus na overleg pas in de loop van het schooljaar 2025-2026 zal kunnen worden bereikt, zodat de instandhouding van het bestreden besluit ook gedurende dat schooljaar de Vlaamse Regering aangewezen voorkomt.

Een eventueel door uw Raad te weerhouden schending van het legaliteitsbeginsel heeft enkel betrekking op de formele, geografische indeling in regio's, zonder dat er substantieel sprake is van een aantasting van de onderwijsvrijheid van de CLB's en de scholen. De Vlaamse Regering is van oordeel dat in het licht van de continuïteit van de leerlingenbegeleiding, de belangen van de leerlingen en hun ouders bij een degelijke begeleiding die onlosmakelijk is verbonden met hun recht op onderwijs, een tijdelijke instandhouding van de gevolgen van de regioafbakening verantwoord is voor de schooljaren 2024-2025 en 2025-2026."

56. Verzoeker verzet zich tegen een handhaving van de gevolgen en betoogt in zijn laatste memorie na het aanvullend verslag wat volgt (een voetnoot is weggelaten):

"33. De in artikel 14ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorziene mogelijkheid tot handhaving van de gevolgen kan slechts worden gehanteerd wanneer vaststaat dat de onverkorte vernietiging van het bestreden besluit zeer zware gevolgen zou hebben op het stuk van de rechtszekerheid. De verzoekende partij ziet echter niet in hoe de door de verwerende partij aangevoerde argumenten bewijs zouden (kunnen) opleveren van dergelijke 'zeer zware gevolgen'.

De vrees dat een onvoorwaardelijke vernietiging een negatieve impact zou hebben voor scholen, leerlingen en ouders en tot rechtsonzekerheid zou leiden, is op niets gestoeld. Het is uiteraard niet zo dat een samenwerking tussen CLB's onmogelijk zou worden als het bestreden besluit vernietigd zou worden. Een dergelijke samenwerking kan, ook zonder dat er een concrete regioafbakening is vastgesteld, vrijwillig worden verder gezet zoals dat in het verleden ook al gebeurde. De CLB's kenden immers al voor de inwerkingtreding van artikel 16, § 2, van het Decreet Leerlingenbegeleiding al een netoverstijgende samenwerking. Van een onderbreking van de continuïteit van de dienstverlening door de betrokken CLB's kan dan ook geen sprake zijn. Ondertussen zijn er ook al algemene, netoverstijgende afspraken gemaakt tussen de CLB's en vakbonden rond de interpretatie/invulling van de NROC's als erkenningsvoorwaarde (stuk 14). Deze afspraken zijn gebaseerd op de praktijk/realiteit van vandaag en kunnen dus perfect standhouden na een eventuele vernietiging van de regioafbakening."

Beoordeling

57. Artikel 14ter RvS-wet bepaalt:

“Op verzoek van een verwerende of tussenkomende partij, en als de afdeling bestuursrechtspraak het nodig oordeelt, wijst ze die gevolgen van de vernietigde individuele akten of, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde reglementen aan, die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die ze vaststelt.

De in het eerste lid bedoelde maatregel kan enkel worden bevolen om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat. Deze beslissing kan rekening houden met de belangen van derden.”

58. De bevoegdheid om bepaalde gevolgen te handhaven kan slechts worden gehanteerd wanneer vaststaat dat de vernietiging zonder meer van de bestreden handeling zeer zware gevolgen zou hebben op het stuk van de rechtszekerheid.

Ingevolge artikel 14^{ter} RvS-wet dienen “uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen” te worden aangetoond vooraleer specifieke gevolgen van een vernietigd besluit kunnen worden gehandhaafd. De verwerende partij dient dan ook te bewijzen dat, specifiek vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, de vernietiging onaanvaardbare gevolgen zou teweegbrengen. Gelet op het uitzonderlijk karakter van de handhaving van de gevolgen van een vernietigd besluit, komt het de verwerende partij toe om nauwgezet de gevolgen aan te duiden die moeten worden gehandhaafd en voor welke tijd.

59. Ofschoon artikel 16, § 1, van het decreet leerlingenbegeleiding CLB's toestaat om, met het oog op dezelfde maximale aanwending van specifieke deskundigheid, netoverstijgend samen te werken in een regionale ondersteuningscel, volstaat die vrijwillige samenwerking niet om te voldoen aan de in artikel 19 van datzelfde decreet bepaalde erkenningsvoorwaarden. Krachtens artikel 19, 9°, wordt een CLB immers enkel in de erkenning opgenomen wanneer het voldoet aan de voorwaarde “samenwerken in een netoverstijgende regionale ondersteuningscel zoals bepaald in artikel 16, § 2”.

Het gegeven dat de naleving van de voorwaarde bedoeld in artikel 19, 9°, bij de beoordeling van een voorlopige erkenning enig respijt kent en dat de Vlaamse regering krachtens artikel 22, §§ 1 en 2, de erkenning “kan” intrekken wanneer aan één of meer van de voorwaarden van artikel 19 niet meer volledig is voldaan, neemt niet weg dat artikel 21, § 1, van het decreet leerlingenbegeleiding uitdrukkelijk bepaalt dat enkel een centrum dat voorlopig is erkend of aan al de erkenningsvoorwaarden van artikel 19 voldoet, financiering of subsidiëring kan krijgen.

60. De onmiddellijke retroactieve werking van de nietigverklaring van het bestreden besluit heeft derhalve tot gevolg dat de CLB's niet langer aan de erkenningsvoorwaarden voldoen en zich in rechtsonzekerheid bevinden.

61. Deze vaststelling doet ertoe besluiten dat op het verzoek om de gevolgen van het besluit van de Vlaamse regering van 26 april 2019 te handhaven, kan worden ingegaan.

Overigens zet verzoeker in zijn betoog niet uiteen dat de handhaving van de gevolgen voor het verleden hem zelf enig nadeel berokkent.

De verwerende partij overtuigt er evenwel niet van dat het noodzakelijk is om de gevolgen van het bestreden besluit te handhaven tot 1 september 2026. Een termijn tot het einde van het thans lopende schooljaar kan volstaan, te meer nu het bestreden besluit tot stand kon worden gebracht op een dertiental maanden – van de oproep tot voorstellen van 30 maart 2018 tot het nemen van het besluit op 26 april 2019.

62. De gevolgen van het bestreden besluit worden gehandhaafd tot en met 31 augustus 2025.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2019 ‘tot regioafbakening van de netoverstijgende regionale ondersteuningscellen’.

2. Het vernietigde besluit blijft uitwerking hebben tot en met 31 augustus 2025.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro die verschuldigd is aan de verzoekende de partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftientwintig oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren