

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.738/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 23 juli 2003 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad", heeft op 24 juli 2003 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd :

- "1° het ontwerpdecreet voorziet in de oprichting van een leerlingenraad m.i.v. 1 september 2004. De betrokken bepalingen zijn dringend noodzakelijk gelet op het feit dat zij invulling geven aan de totnogtoe in de onderwijsrechtsorde onvolledig uitgevoerde artikelen 12 en 13 van het Kinderrechtenverdrag. Artikel 12 stelt dat kinderen niet alleen het recht hebben hun mening te geven, maar evenzeer het recht hebben op het feit dat met deze mening rekening wordt gehouden in elke aangelegenheid of procedure die het kind betreft. Artikel 13 bevestigt het recht van het kind om informatie te verkrijgen of bekend te maken en zijn mening uit te drukken, voor zover dit de rechten van anderen niet schendt. De oprichting van de leerlingenraad vereist binnen de scholen een fundamentele aanpassing van het schoolreglement, waarvan de voorbereidingen redelijkerwijs begin 2004 moeten kunnen aanvatten. Omtrent de betrokken bepalingen dient aldus op uiterst korte termijn rechtszekerheid te worden gecreëerd;
- 2° het ontwerpdecreet voorziet in de oprichting van een pedagogische raad m.i.v. 1 september 2004. De personeelsleden van de school verkrijgen aldus medezeggenschapsrechten inzake pedagogische aangelegenheden. De betrokken bepalingen zijn dringend noodzakelijk gelet op het feit dat zij invulling geven aan het totnogtoe in de onderwijsrechtsorde niet uitgevoerde artikel 23 van de Grondwet. Dit artikel omvat "het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen". De decreetgever heeft aldus de verplichting om regels te stellen omtrent medezeggenschap ten behoeve van de personeelsleden. De rechtsleer stelt dat de wet-, decreet- en ordonnantiegever dient te waarborgen dat "de werknemers inspraak hebben omtrent het productieproces waarbij zij betrokken zijn" (A. ALEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Antwerpen, Kluwer, 644). De zorgplicht heeft met andere woorden niet alleen betrekking op het vrije verloop van het overleg tussen de sociale gesprekspartners, maar ook op de organisatie van structurele inspraak in de pedagogische en onderwijskundige besluitvorming. De oprichting van de pedagogische raad vereist binnen de scholen een fundamentele aanpassing van het schoolreglement, waarvan de voorbereidingen redelijkerwijs begin 2004 moeten kunnen aanvatten. Omtrent de betrokken bepalingen dient aldus op uiterst korte termijn rechtszekerheid te worden gecreëerd;
- 3° het ontwerpdecreet voorziet in de structurele verankering van de actueel bestaande ouderparticipatie in de schoot van een ouderraad. De betrokken bepalingen zijn aldus dringend noodzakelijk, gelet op het feit dat ouders een persoonlijk en direct belang hebben ten aanzien van het pedagogisch optreden van de school. De Raad van State, Afdeling Administratie, heeft in zijn arrest van 25 maart 1980 daaromtrent overwogen "dat ouders,

.../...

wanneer zij hun kinderen aan een school toevertrouwen, sommige van hun pedagogische bevoegdheden aan die school overdragen; dat de ouders tegenover de school en de school tegenover de ouders de opgedragen opdrachten en functies voortdurend moet verantwoorden, wat slechts mogelijk is door een voortdurende dialoog met de andere partners in de opvoedingsgemeenschap" (R.v.St., nr. 20.209, 25 maart 1980). De bepalingen van het ontwerpdecreet omkleden deze noodzaak tot dialoog met structurele waarborgen. De oprichting van de ouderraad vereist binnen de scholen een fundamentele aanpassing van het schoolreglement, waarvan de voorbereidingen redelijkerwijs begin 2004 moeten kunnen aanvatten. Omtrent de betrokken bepalingen dient aldus op uiterst korte termijn rechtszekerheid te worden gecreëerd;

- 4° het ontwerpdecreet ent de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) op de systematiek van het op 09.07.2003 in plenum aangenomen decreet tot regeling van de strategische adviesraden. Het is evident dat deze systematiek pas kans van slagen heeft, indien de verschillende beleidsdomeinen op zeer korte termijn hun adviesorganen axeren op het model van de strategische adviesraden. Om die reden bepaalt het ontwerpdecreet dat de artikelen inzake de VLOR principieel in werking treden op 1 januari 2004. Op die datum dient de VLOR nieuw samengesteld te zijn overeenkomstig de bepalingen van het ontwerpdecreet. Dit betekent dat voorafgaand verkiezingen dienen te worden georganiseerd overeenkomstig de bepalingen van art. 89. Tevens dienen de in artikel 90 bedoelde ervaringsdeskundigen te worden gecoöpteerd. Het is dus uitermate noodzakelijk om op korte termijn rechtszekerheid te krijgen over de betrokken bepalingen;
- 5° het ontwerpdecreet voorziet m.i.v. 1 januari 2004 in een driejaarlijkse subsidiëring van ouderkoepelverenigingen. De huidige systematiek van een jaarlijkse subsidie-enveloppe is nefast voor de werking van deze verenigingen, aangezien de jaarlijkse onzekerheid over de hoegrootheid van de financiering de verenigingen niet toelaat te investeren in structurele projecten met een zekere mate van continuïteit. De spoedige inwerkingtreding van de betrokken bepalingen is aldus dringend noodzakelijk om een effectieve belangenverdediging van ouders in het onderwijsveld mogelijk te maken".

Deze motivering bevat geen pertinente en voldoende concrete gegevens die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (mededeling van het advies binnen een termijn van vijf werkdagen).

Behoudens titel I ⁽¹⁾, waarvoor geen datum van inwerkingtreding wordt vastgesteld, en artikel 65 ⁽²⁾, dat in werking zal treden op de dag van de bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad, zouden de bepalingen van het ontworpen decreet in werking te treden op 1 januari 2004, 1 september 2004 of 1 januari 2005 (zie de artikelen 67, 74, 104 en 107 van het ontwerp).

Nadat de Raad van State, afdeling wetgeving, advies heeft gegeven over het voorontwerp dient de Vlaamse regering de definitieve tekst ervan nog vast te stellen, waarna het ontwerp bij het Vlaams Parlement kan worden ingediend. In de motivering van het spoedeisende karakter wordt geen gewag gemaakt van een kalender of een uiterste datum waarop dit dient te gebeuren. Vermoedelijk wil de regering het ontwerp aan het Parlement ter bespreking voorleggen na de opening van de gewone zitting 2003-2004, op 22 september 2003.

Wat er ook van zij, uit die motivering kan niet worden opgemaakt waarom de regeling zo spoedeisend zou zijn dat zelfs geen beroep kan worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten (advies binnen een termijn van dertig dagen). Er dient trouwens op te worden gewezen dat krachtens paragraaf 4, eerste lid, van artikel 84 van de gecoördineerde wetten, zoals gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, de afdeling wetgeving in dat geval binnen dertig dagen mededeling moet doen van het advies.

Uit wat voorafgaat volgt dat het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag niet naar behoren is gemotiveerd, zodat tot de onontvankelijkheid ervan dient te worden besloten.

⁽¹⁾ Titel I omvat twee artikelen : artikel 1 duidt aan dat het om een gemeenschapsaangelegenheid gaat en artikel 2 bevat definities.

⁽²⁾ Artikel 65 bevat een overgangsmaatregel naar aanleiding van de opheffing, voor het basis- en secundair onderwijs, van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de medezeggenschap in het gesubsidieerd onderwijs. De mandaten in de participatieraden, die normaal tegen 1 juni 2004 opnieuw zouden moeten worden samengesteld, worden verlengd tot 31 december 2004.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	J. BAERT,	
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A. BECKERS

W. DEROOVER