

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 36.390/1

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 januari 2004 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over amendementen op het ontwerp van decreet "betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad" (Parl. St., Vl. Parl., 2003-2004, nr 1955/1), heeft op 15 januari 2004 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 amendement waarbij Titel II, Hoofdstuk II, Afdeling 4, Onderafdeling 2, 3 en 4 van het ontwerp van decreet wordt vervangen, omvat een grondige bijsturing van de in het ontwerpdecreet opgenomen bevoegdheden en prerogatieven van schoolraden . Bovendien beoogt het amendement de bepalingen van het leerplichtonderwijs meer in overeenstemming te brengen met de geest en de filosofie van het ontwerp van decreet betreffende de rechtspositie van de student, de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, waar uw Raad recent reeds advies heeft over uitgebracht. Dit amendement schrijft een samenspraakmodel in waarbinnen leerlingen, ouders en personeelsleden nauw betrokken worden bij belangrijke aspecten van het schoolbeleid.
- a) Het samenspraakmodel vooropgesteld door dit amendement, geeft voor wat betreft de participatie van leerlingen in de schoolraad invulling aan de totnogtoe in de onderwijsrechtsorde zeer 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 opinie uit te drukken, voor zover dit de rechten van anderen niet schendt . De libellering van de bevoegdheden van de schoolraad, en aldus van de prerogatieven van leerlingen, vereist binnen de scholen een fundamentele aanpassing van het schoolreglement, waarvan de voorbereidingen gebruikelijkerwijs plaatsvinden in maart, in casu maart 2004. Omtrent de betrokken bepalingen dient aldus op uiterst korte termijn rechtszekerheid te worden gecreëerd.
- b) Het samenspraakmodel vooropgesteld door dit amendement, geeft personeelsleden 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 G.W. Dit artikel omvat "het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen". De decreetgever heeft aldus de verplichting om regels te stellen omtrent medezeggenschap t.b.v. personeelsleden . De rechtsleer stelt dat de wetgevers dienen te waarborgen dat "de werknemers inspraak hebben omtrent het productieproces waarbij zij betrokken zijn" (A. ALLEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, 644). De

.../...

zorgplicht heeft met andere woorden niet alleen betrekking op het vrij verloop van het overleg tussen de sociale gesprekspartners, maar ook op organisatie van structurele inspraak in de pedagogische en onderwijskundige besluitvorming. De libellering van de bevoegdheden van de schoolraad, en aldus van de prerogatieven van personeelsleden, vereist binnen de scholen een fundamentele aanpassing van het schoolreglement, waarvan de voorbereidingen gebruikelijkerwijs plaatsvinden in maart, in casu maart 2004 . Omtrent de betrokken bepalingen dient aldus op uiterst korte termijn rechtszekerheid te worden gecreëerd.

- c) Het samenspraakmodel vooropgesteld door dit amendement, biedt een structurele verankering van de ouderparticipatie. Dergelijke verankering is dringend noodzakelijk daar zij uitvoering geeft aan een maatschappelijke noodzaak, die reeds werd onderkend door de Afdeling Administratie van Uw Raad, dewelke stelde dat "de ouders tegenover de school en de school tegenover de ouders de opgedragen opdrachten en functies voortdurend moeten verantwoorden" (R.v.St., nr. 20.209, 25 maart 1980) . Opnieuw noopt één en ander tot een dringend noodzakelijke aanpassing van de onderscheiden schoolreglementen, waardoor een urgente behandeling van het betrokken amendement zich opdringt.

- 2° De systematiek van het kaderdecreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden heeft slechts enige kans van slagen indien de adviesraden binnen de diverse beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest op zeer korte termijn geaxeerd worden op het model van de strategische adviesraad. De diverse amendementen beogen de uitbouw van de VLOR als strategische adviesraad te begeleiden. De amendementen behandelen belangrijke aspecten van zowel de bevoegdheden als de werking van de VLOR. Het amendement op artikel 78 van het ontwerpdecreet kent een adviesbevoegdheid inzake tijdelijke projecten toe. Het amendement op artikel 75 van het ontwerp stelt dat de VLOR "nieuwe stijl" de rechtsoptvolger is van de bestaande VLOR, waardoor alle adviesbevoegdheden die thans bestaan op grond van decreten of besluiten, onverminderd van kracht blijven. Het ontwerpdecreet doet de bepalingen inzake de VLOR in globo op 1 januari 2004 in werking treden. De indieners van deze amendementen beseffen dat de inwerkingtredingsdatum bij amendement verschoven dient te worden naar een later tijdstip . Doch geredeneerd vanuit de intenties van het Vlaams beleid inzake strategische adviesraden moet dit tijdstip in een zeer nabije toekomst geplaatst worden, waardoor de adviesverstrekking ten aanzien van de amendementen inzake de VLOR tevens hoogdringend is.

- 3° Door de schrapping van artikel 103, 1 ° van het ontwerpdecreet wordt de gelding van artikel 5 van de Schoolpactwet behouden. Dit artikel 5 voorziet in een fundamenteel overleg tussen de inrichtende machten over, in het bijzonder, belangrijke onderwijskundige vernieuwingen. Deze beleidskeuze houdt belangrijke repercussies in voor alle decreten of besluiten van onderwijskundige aard die voorgelegd zullen worden. Rechtszekerheid t.b.v. het onderwijsveld dienaangaande is aldus ten dringendste vereist.

Ten titel van inlichting wijs ik u op artikel 64, punt 6 van het Reglement van het Vlaams Parlement, dat bepaalt dat het Parlement de behandeling van het betrokken onderwerp kan hervatten bij ontstentenis van een advies binnen de gestelde termijn. Gelet op de hoogdringendheid, zal de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid de bespreking van het voormelde ontwerp van decreet en de voormelde amendementen in elk geval hervatten op 22 januari 2004".

\*

\*      \*

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Dat beperkte onderzoek noopt slechts tot het maken van opmerkingen inzake het amendement bij artikel 12.

\*

\*      \*

#### AMENDEMENT BIJ ARTIKEL 12

Uit het ontworpen artikel 12 volgt dat de vertegenwoordigers in de schoolraad van het personeel, de leerlingen en de ouders, in beginsel slechts kunnen worden verkozen "uit kandidaten voorgedragen op lijsten ingediend door de representatieve vakorganisaties of de erkende verenigingen van leerlingen en ouders". In de verantwoording wordt gesteld dat bij ontstentenis van een representatieve vakorganisatie of een erkende vereniging van leerlingen of ouders, de verkiezingen "vrij" zijn, dat wil zeggen dat alle personeelsleden die effectief in de school tewerkgesteld zijn, alle regelmatige leerlingen en hun ouders zich kandidaat kunnen stellen.

Vraag is wat dient te worden verstaan onder erkende verenigingen van leerlingen en ouders, wie oordeelt over de erkenning, en op grond van welke criteria.

.../...

Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke regeling, is de erkenning zaak van de inrichtende macht en bij gebrek aan criteria voor het beoordelen van de erkenning, laat de regeling de inrichtende macht een zeer ruime beoordelingsvrijheid. In die hypothese sluit de in het amendement uitgetekende regeling met name niet uit dat de inrichtende macht dermate scherpe eisen stelt om een vereniging van leerlingen en ouders te erkennen, dat slechts een zeer klein gedeelte van de leerlingen of de ouders zich kandidaat kan stellen en kan beslissen wie als kandidaat wordt voorgedragen.

Doch ook indien er voor wordt gekozen de erkenning van de verenigingen van leerlingen en ouders op Vlaams niveau te regelen, zoals overigens het geval lijkt te zijn met betrekking tot de representativiteit van de vakorganisaties <sup>(1)</sup>, garandeert dit niet de representativiteit op schoolniveau. Ook in die hypothese dreigt eenzelfde probleem.

Deze mogelijke beperking van de vrijheid van de verkiezingen van de vertegenwoordigers in de schoolraad van het personeel, de leerlingen en de ouders, staat niet enkel op gespannen voet met het uitgangspunt van het ontwerp, namelijk het daadwerkelijk op schoolniveau laten participeren van personeel, leerlingen en ouders <sup>(2)</sup>, maar ook met de plicht voor de decreetgever tot gelijke behandeling van leerlingen, ouders en personeel opgelegd door artikel 24, § 4, van de Grondwet <sup>(3)</sup>.

Er zal derhalve dienen te worden bepaald wie oordeelt over de representativiteit en de erkenning en welke eisen aan vakorganisaties en verenigingen van leerlingen en ouders worden gesteld om respectievelijk als representatief of als erkend te kunnen worden beschouwd. Daarbij zal in garanties moeten worden voorzien dat de vakorganisaties en verenigingen op schoolniveau over een daadwerkelijk draagvlak beschikken.

-----

---

<sup>(1)</sup> Artikel 2, 16°, van het ontwerpdecreet omschrijft "representatieve vakorganisatie" als "een personeelsvereniging van het onderwijs aangesloten bij een in de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen vertegenwoordigde syndicale organisatie".

<sup>(2)</sup> In de memorie van toelichting wordt het doel van de regeling onder meer als volgt verwoord: "Op schoolniveau wordt gewaarborgd dat personeel, leerlingen en ouders effectief inspraak krijgen in de thema's die hen aanbelangen" (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 1955/1, 4).

<sup>(3)</sup> Gelezen in samenhang met artikel 12.1 van het verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen te New York op 20 november 1989.

De kamer was samengesteld uit

|          |                          |                                          |
|----------|--------------------------|------------------------------------------|
| de Heren | M. VAN DAMME,            | kamervoorzitter,                         |
|          | J. BAERT,<br>J. SMETS,   | staatsraden,                             |
|          | A. SPRUYT,<br>M. RIGAUX, | assessoren van de<br>afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | A. BECKERS,              | griffier.                                |

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME