

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.429/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 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 22 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 libellerings 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. ALÉN, 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 rechtsopvolger 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 29 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 71, § 1, tweede lid.

*
* *

AMENDEMENT BIJ ARTIKEL 71, § 1, TWEEDE LID

Uit het amendement bij artikel 71, § 1, tweede lid, volgt dat in plaats van de Vlaamse regering, de raad van bestuur van het expertisecentrum bevoegd wordt om het kwaliteitshandvest vast te stellen.

Aan de hand van dat kwaliteitshandvest dient het centrum de vormingsinitiatieven te selecteren die in aanmerking komen voor subsidiëring (zie artikel 71, § 1, eerste lid en tweede lid, inleidende zin, van het ontwerp). In het kwaliteitshandvest dient ten minste te worden omschreven « 1° de wijze waarop de doelstelling en de implementeerbaarheid van het project worden geformuleerd; 2° de relevantie van de projecten voor de onderscheiden onderwijsniveaus en voor specifieke doelgroepen; 3° de expertise die op pedagogisch, organisatorisch en technisch vlak bij de aanbieders van een vormingsinitiatief aanwezig moet zijn » (artikel 71, tweede lid).

.../...

In de memorie van toelichting bij de oorspronkelijke tekst wordt volgende verduidelijking gegeven:

« De Vlaamse regering ontwikkelt een kwaliteitshandvest dat door de participanten aan het expertisecentrum wordt onderschreven en waaraan de ontwikkelde vorming worden getoetst » ⁽¹⁾.

Indien het de bedoeling van de decreetgever is om in het kwaliteitshandvest na te streven kwaliteitsdoelstellingen op te nemen, zonder dat het om echte normen gaat, kan het vaststellen ervan aan de raad van bestuur van het expertisecentrum worden overgelaten.

Indien het daarentegen de bedoeling is om er ook kwaliteitsnormen in op te nemen die moeten worden gehaald - wat uit artikel 71, tweede lid, 3°, van het ontwerp lijkt te volgen -, is het toewijzen van die bevoegdheden aan de raad van bestuur problematisch. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft er in het verleden al meermaals op gewezen dat het toekennen van reglementaire bevoegdheden aan openbare instellingen of organen ervan moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en terzake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

⁽¹⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl. 2003-2004, 1955/1, 30.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessor van de 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