

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.491/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 februari 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 3 februari 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 gemotiveerd door de omstandigheid dat

- "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 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. ALEN, 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 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 globo op 1 januari 2004 in werking treden. De indieners van deze amendementen beseffen dat de inwerkingsdatum 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".

*

* *

.../...

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.

*
* *

AMENDEMENT TOT VERVANGING VAN ARTIKEL 81

Zoals artikel 81 van het ontwerp van decreet «betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad», beoogt ook het amendement tot vervanging van dat artikel de onderhandelingen met de vakorganisaties in de verschillende comités te regelen. In verband met de vraag of de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is om voor het gemeenschapsonderwijs de structuren en de regels te bepalen voor het onderhandelen met de vakorganisaties van het personeel, kan derhalve worden verwezen naar wat daarover is geschreven in het advies 35.851/1 van 18 september 2003 over het voorontwerp van decreet ⁽¹⁾.

AMENDEMENT IN VERBAND MET ARTIKEL 88

In het amendement met betrekking tot artikel 88, 12°, wordt bepaald dat de ambtenaren van de diensten van de Vlaamse Gemeenschap, die als deskundigen zetelen (lees: zitting hebben) in de algemene raad en in de deelraden van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), worden aangewezen door de beleidsraad⁽²⁾ van het beleidsdomein onderwijs en vorming.

⁽¹⁾ Parl. St., Vl. Parl., 2003-2004, nr. 1955/1, 187-188.

⁽²⁾ Zie artikel 3, vierde lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, luidens welke bepaling de beleidsraad het forum is waarop het politieke en het administratieve niveau overleg plegen en dat de regering ondersteunt bij de aansturing van het beleidsdomein.

In dit verband moet worden opgemerkt dat, overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, het uitsluitend aan de regering toekomt de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. De vermelde bepaling van de bijzondere wet staat eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de regering.

AMENDEMENT TOT VERVANGING VAN ARTIKEL 100

Het amendement tot vervanging van artikel 100 doet ervan blijken dat artikel 152, tweede lid, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs - II blijft gelden "in afwachting van een decretale regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof". Volgens de verantwoording bij het amendement moet de financiële controle worden geregeld "in afwachting van de goedkeuring van het comptabiliteitsdecreet".

Het tweede lid van artikel 152 van het onderwijsdecreet II luidt:

«De Onderwijsraad ressorteert onder de Vlaamse regering. De Vlaamse regering bepaalt de organieke regelen die van toepassing zijn op het financieel en materieel beheer van de Onderwijsraad».

Het is kennelijk de bedoeling van de stellers van het amendement enkel de tweede zin van dat lid bij wege van overgangsregeling te handhaven ⁽³⁾.

⁽³⁾ Alsook het uitvoeringsbesluit van die bepaling, namelijk het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 1994 betreffende het financieel en materieel beheer van de Vlaamse Onderwijsraad.

Uit artikel 50, § 2, tweede lid, (definitieve regeling) ⁽⁴⁾ en artikel 71, § 3, (overgangsregeling) van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, blijkt dat het zaak is van de federale wetgever om, wat de openbare instellingen betreft die afhangen van de gemeenschappen en de gewesten, de algemene bepalingen betreffende de organisatie van de controle door het Rekenhof vast te stellen. Het ontworpen artikel 100 wekt ten onrechte de indruk dat het zaak is van de decreetgever om de controle door het Rekenhof van de VLOR te regelen.

Het door de indieners van het amendement nagestreefde doel kan echter worden bereikt door hetzij de tekst van de bepaling die gelding moet blijven hebben, als artikel 100 in het ontwerp in te schrijven, hetzij die bepaling niet op te heffen (in welk geval de opheffingsregeling opgenomen in artikel 103, 2°, van het ontwerp dient te worden aangepast). Indien de decreetgever dan later een andere regeling wil invoeren inzake het financieel en materieel beheer van de VLOR, bijvoorbeeld in het zogenaamde 'comptabiliteitsdecreet', volstaat het de betrokken bepaling op te heffen of te vervangen.

⁽⁴⁾ De in artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 bedoelde algemenebepalingenwet is de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, volgens artikel 17 van die wet in werking getreden op 1 januari 2004. Voormeld artikel 17 bepaalt echter ook dat de Koning de datum van inwerkingtreding, wat betreft de gemeenschap of het gewest dat erom heeft verzocht, kan uitstellen tot ten laatste 1 januari 2007. De federale Minister van Begroting heeft op 26 januari 2004 aan de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies voorgelegd, een ontwerp van koninklijk besluit "houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest betreft, uitstel van de inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME