



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.975/1
van 9 februari 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot bepaling van de inhoud van het gemotiveerd verslag voor toegang tot het geïntegreerd onderwijs en van het attest bij het verslag voor toegang tot het buitengewoon onderwijs'

Op 8 januari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de inhoud van het gemotiveerd verslag voor toegang tot het geïntegreerd onderwijs en van het attest bij het verslag voor toegang tot het buitengewoon onderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 januari 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 februari 2015.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

2. Volgens de brief van de Vlaamse minister van Onderwijs van 8 januari [2015] wordt aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, het advies gevraagd over het ontwerp van besluit dat bijgaand aan de brief werd bezorgd. De tekst van het ontwerp bijgaand bij de adviesaanvraag is de tekst zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op haar vergadering van 28 november 2014.

Uit de nadere toelichting verschaft door de gemachtigde blijkt dat aan de tekst van dit ontwerp nog wijzigingen werden aangebracht tengevolge van de onderhandelingen in de gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X en van de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten alsook de onderhandelingen in de vergadering van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs.

Ondanks het feit dat de Raad van State, afdeling Wetgeving er, ten aanzien van de niet ontvankelijke adviesaanvraag van 23 december 2014 in het advies 56.956/1 van 30 december 2014 op gewezen had dat “de tekst van het ontwerp die om advies is voorgelegd niet de juiste is en nog moet worden aangepast, onder meer in het licht van het resultaat van de met de representatieve werknemersorganisaties gevoerde onderhandelingen”¹, werd de aangepaste tekst van het ontwerp niet bij de adviesaanvraag gevoegd.

De adviesaanvraag betreft bijgevolg de tekst van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering, zoals goedgekeurd op haar vergadering van 28 november 2014.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de voornoemde adviezen nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, in beginsel aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

3. De verwarring over welke tekst aan de afdeling Wetgeving moet worden voorgelegd, is ook een gevolg van de formulering van de beslissing van de Vlaamse Regering en de daarmee samenhangende werkwijze.

Uit de notulen van de vergadering van de Vlaamse Regering van 28 november 2014 blijkt dat de Vlaamse minister bevoegd voor het onderwijs werd gemachtigd om het advies

¹ Adv. RvS 56.956/1 van 30 december 2014 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de inhoud van het gemotiveerd verslag voor toegang tot het geïntegreerd onderwijs en van het attest bij het verslag voor toegang tot het buitengewoon onderwijs’.

van de Raad van State, afdeling Wetgeving, in te winnen op voorwaarde “dat er weinig inhoudelijke wijzigingen zijn aan de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst ingevolge [de onderhandelingen in de gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X en van de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten alsook de onderhandelingen in de vergadering van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs]”.

Zoals de Raad van State reeds eerder heeft opgemerkt, is de in de beslissing van de Vlaamse Regering voorkomende voorwaarde dat adviezen van adviesorganen of onderhandelingen geen aanleiding mogen geven tot (inhoudelijke) wijziging van de door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst opdat de bevoegde minister de Raad van State zou kunnen raadplegen zonder de tekst opnieuw aan de Vlaamse Regering te moeten voorleggen, niet vrij van dubbelzinnigheid.

Enerzijds kan die voorwaarde zo worden geïnterpreteerd dat de betrokken minister de Raad van State slechts kan raadplegen zonder het ontwerp opnieuw aan de Vlaamse Regering te moeten voorleggen wanneer de adviezen of onderhandelingen geen elementen bevatten die nopen tot een (inhoudelijke) aanpassing van de tekst.

Anderzijds kan die voorwaarde in die zin worden geïnterpreteerd dat aan de betrokken minister ook de bevoegdheid wordt toegekend om de opmerkingen of voorstellen van de adviesorganen of tengevolge van de onderhandelingen, waaruit (inhoudelijke) wijzigingen aan de ontwerptekst voortvloeien te beoordelen. In dit geval moet de ontworpen tekst slechts opnieuw aan de Vlaamse Regering worden voorgelegd wanneer die minister van oordeel is dat de inhoud van de adviezen noopt tot het aanbrengen van wijzigingen aan het ontwerp.

Deze laatste werkwijze is niet vrij van kritiek. Aangezien de Vlaamse Regering op grond van artikel 83, § 1, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dient te beraadslagen over elk ontwerp van decreet of besluit van de Vlaamse Regering, dienen de leden ervan in ieder geval kennis te krijgen van de ingewonnen adviezen en de gevoerde onderhandelingen en dienen ze in de gelegenheid te zijn om aanpassingen aan die ontwerpen voor te stellen in het licht van die adviezen of onderhandelingen. Wanneer het betrokken ontwerp inmiddels reeds om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd, en naderhand nog, ten gevolge van het initiatief van andere regeringsleden dan de minister die het ontwerp voorstelt, wijzigingen ondergaat, zullen die wijzigingen in het raam van een nieuwe adviesaanvraag dienen te worden voorgelegd aan de Raad van State. Dat brengt niet alleen praktische moeilijkheden met zich mee, maar druist ook in tegen de regel dat de teksten die aan de Raad van State om advies worden voorgelegd, een definitief karakter dienen te hebben.²

² Over het vereiste dat de aan de Raad van State voorgelegde ontwerpen in beginsel een definitief karakter dienen te hebben, wat impliceert dat het tot het vaststellen van het ontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft gehad het ontwerp aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten, adv.RvS 41.417/AV tot 41.420/AV van 6 oktober 2006 over een voorontwerp dat o.m. heeft geleid tot de wet van 10 mei 2007 ‘tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden’, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2720/001, 130-131.

Deze bezwaren tegen de gehanteerde werkwijze worden nog verstrekt doordat *in casu* de beslissing van de Vlaamse Regering verwijst naar de voorwaarde dat er “weinig inhoudelijke wijzigingen” zijn. De formulering van deze voorwaarde biedt geen enkel houvast voor de betrokken minister noch voor de Raad van State, afdeling Wetgeving, om te beoordelen of de beslissing van de Vlaamse Regering wordt gerespecteerd. Er moet in dit verband aan herinnerd worden dat het niet aan een afzonderlijk optredende minister toekomt om af te wijken van een beslissing van de Vlaamse Regering, die op grond van artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’ collegiaal beslist.

Het verdient derhalve aanbeveling dat de Vlaamse Regering de haar voorgelegde ontwerpteksten, nadat de te vervullen vormvereisten zijn vervuld, vóór het inwinnen van het advies van de Raad van State, voorafgaand zou onderzoeken in het licht van de vereiste onderhandelingen wanneer eruit inhoudelijke aanpassingen kunnen voortvloeien. In ieder geval moet vermeden worden de beslissing van de Vlaamse Regering afhankelijk te maken van de voorwaarde dat er “weinig inhoudelijke wijzigingen” worden aangebracht.

STREKKING EN RECHTSGROND

4. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om, in uitvoering van decretale bepalingen vervangen door het decreet van 21 maart 2014 ‘betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften’, de inhoud van het gemotiveerd verslag voor toegang tot het geïntegreerd onderwijs en van het attest bij het verslag voor toegang tot het buitengewoon onderwijs te bepalen.

5. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 6. wordt opgemerkt, wordt de rechtsgrond voor het ontwerp geboden door de artikelen 15, § 3 en 16, § 1 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, alsook door de artikelen 294, § 4, en 352, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010.

Deze artikelen machtigen de Vlaamse Regering immer om te bepalen wat het verslag met het oog op de toelating tot het buitengewoon onderwijs moet inhouden, en om de inhoud te bepalen van het gemotiveerd verslag met het oog op de toelating tot het geïntegreerd onderwijs.

6.1. De artikelen 4 en 5 van het ontwerp regelen als dusdanig niet de inhoud van het verslag met het oog op de toelating tot het buitengewoon onderwijs, maar bevatten praktische regels inzake het gebruik en het bewaren van het verslag.

De rechtsgrond hiervoor wordt geboden door de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in samenhang met de artikelen 15 van het decreet basisonderwijs en artikel 294 van de Codex Secundair Onderwijs.

6.2. Artikel 10 van het ontwerp bevat geen regeling van de inhoud van het gemotiveerd verslag met het oog op de toelating tot het geïntegreerd onderwijs. Het artikel bevat een

verplichting voor het centrum voor leerlingenbegeleiding om bepaalde gegevens bij te houden in het multidisciplinair dossier van de leerling.

Rechtsgrond voor deze bepaling moet worden gezocht in artikel 10 van het decreet van 1 december 1998 ‘betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding’. Dit artikel 10 machtigt de regering om de regels voor de samenstelling, het bijhouden en de vernietiging van het leerlingendossier te bepalen.

Omwille van de samenhang en de toegankelijkheid van de regelgeving verdient het aanbeveling het ontworpen artikel 10 dan ook op te nemen in het besluit dat artikel 10 van het decreet van 1 december 1998 uitvoert, zijnde het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 2001 ‘betreffende het multidisciplinair dossier in de centra voor leerlingenbegeleiding’.

7. Het ontwerp vormt slechts een onvolledige uitvoering van de artikelen 15, § 3, van het decreet basisonderwijs en 294, § 4, van de Codex Secundair Onderwijs. Deze artikelen bepalen immers dat het verslag bestaat uit een attest en een protocol ter verantwoording. Het ontwerp bepaalt evenwel niet wat de inhoud van het protocol ter verantwoording is. In de huidige stand van de regelgeving³ houdt deze onvolledige uitvoering in dat de concrete toepassing van de artikelen 15 van het decreet basisonderwijs en 294 van de Codex Secundair Onderwijs door de centra voor leerlingenbegeleiding niet mogelijk is op het ogenblik dat de adviesaanvrager het ontwerp uitwerking wil laten hebben.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. Vóór het eerste lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Na het huidige eerste lid van de aanhef moet een nieuw lid worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 10 van het decreet van 1 december 1998 ‘betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding’.

Het vierde lid van de aanhef, waarin verwezen wordt naar het verzoek om spoedbehandeling, moet worden geschrapt.

In het vijfde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State dient men te schrijven : “(...) met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State (...)”.

³ De in de brief bij de adviesaanvraag voorgestelde wijzigingen van de vermelde decretale bepalingen komen weliswaar tegemoet aan dit probleem, maar kunnen slechts plaatsvinden op grond van een decreet goedgekeurd door het Vlaams Parlement en bekrachtigd door de Vlaamse Regering.

Artikel 11

9. Men schrijve in artikel 11 van het ontwerp: “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2015...”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME