



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 65.939/1

van 9 mei 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 betreffende het opleidingsaanbod, de organisatie, de personeelsformatie, de inning van het inschrijvingsgeld en de certificering van het deeltijds kunstonderwijs en tot wijziging van artikel 7, 9, 11 en 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 betreffende de lokale samenwerkingsinitiatieven tussen scholen voor basis- secundair onderwijs, instellingen voor hoger onderwijs en de academies voor deeltijds kunstonderwijs’

Op 9 april 2019 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 wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 betreffende het opleidingsaanbod, de organisatie, de personeelsformatie, de inning van het inschrijvingsgeld en de certificering van het deeltijds kunstonderwijs en tot wijziging van artikel 7, 9, 11 en 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 betreffende de lokale samenwerkingsinitiatieven tussen scholen voor basis- secundair onderwijs, instellingen voor hoger onderwijs en de academies voor deeltijds kunstonderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 mei 2019.

\*

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.

\*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in hoofdzaak toe om diverse wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 ‘betreffende het opleidingsaanbod, de organisatie, de personeelsformatie, de inning van het inschrijvingsgeld en de certificering van het deeltijds kunstonderwijs’ (hierna: besluit “organisatie”). Met de ontworpen wijzigingen wordt onder meer een versoepeling beoogd van de organisatievoorwaarden, wordt het opleidingsaanbod aangepast en wordt geanticipeerd op het decreet van 5 april 2019 ‘betreffende het onderwijs XXIX’. Andere wijzigingen strekken er vooral toe om bestaande regels te verduidelijken of te vereenvoudigen.

Voorts worden met het ontwerp enkele wijzigingen aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 ‘betreffende de lokale samenwerkingsinitiatieven tussen scholen voor basis- en secundair onderwijs, instellingen voor hoger onderwijs en de academies voor deeltijds kunstonderwijs’ (hierna: besluit “samenwerking”) en wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2002 ‘betreffende de bepaling van het aanwendingspercentage van het aantal uren-leraar in het deeltijds kunstonderwijs’ opgeheven.

3.1. De ontworpen regeling kan in beginsel rechtsgrond vinden in de bepalingen van het decreet van 9 maart 2018 ‘betreffende het deeltijds kunstonderwijs’ die worden opgesomd in het derde lid van de aanhef van het ontwerp, met dien verstande dat in dat verband moet worden opgemerkt wat volgt.

3.2. Er wordt in de aanhef ook melding gemaakt van decretale bepalingen die het ontwerp niet tot rechtsgrond strekken.

Dit is het geval voor artikel 77, eerste lid, van het decreet ‘rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs’ van 27 maart 1991 en artikel 51, eerste lid, van het decreet ‘rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs’ van 27 maart 1991, die in het eerste en tweede lid van de aanhef worden vermeld. De artikelen 35, 55, 56, 63, 69, § 5, 76, § 1, derde lid, 80, 89 en 93, derde lid, van het decreet van 9 maart 2018, bieden evenmin rechtsgrond voor het ontwerp.

Naar het zeggen van de gemachtigde bieden de artikelen 3, 13°, en 118*bis*, van het decreet van 9 maart 2018, rechtsgrond voor artikel 26 van het ontwerp, dat in het besluit “organisatie” een artikel 54/1 invoegt waarin de procedure wordt geregeld voor de indiening van een aanvraag voor de ingebruikname van een bijzondere vestigingsplaats en de beslissingsbevoegdheid daarvoor toekent aan de minister. Artikel 3, 13°, van het decreet van 9 maart 2018 wordt vervangen bij artikel 151 van het decreet van 5 april 2019 ‘betreffende het

onderwijs XXIX', terwijl artikel 118*bis* bij artikel 171 van hetzelfde decreet van 5 april 2019 wordt ingevoegd in het decreet van 9 maart 2018.<sup>1</sup> Het voornoemde artikel 118*bis* machtigt de Vlaamse Regering om de nadere modaliteiten (lees: regels) vast te leggen voor de manieren waarop de aanvragen voor de ingebruikname van een bijzondere vestigingsplaats worden ingediend en voor de wijze van beoordelen van de aanvragen. Deze bepaling biedt rechtsgrond voor artikel 26 van het ontwerp. Artikel 3, 13°, bevat evenwel enkel een omschrijving van het begrip "bijzondere vestigingsplaats" en biedt dan ook geen rechtsgrond voor artikel 26 van het ontwerp.

3.3. Voor een aantal bepalingen van het ontwerp kan geen uitdrukkelijke rechtsgrond worden gevonden in de decretale bepalingen die in de aanhef worden vermeld, maar wel in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', waaruit de Vlaamse Regering een algemene bevoegdheid put om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met specifieke bepalingen van het decreet van 9 maart 2018 die nu al in de aanhef van het ontwerp worden vermeld. Dit is het geval voor de artikelen 16<sup>2</sup>, 17, 23, 25, 36 en 30 van het ontwerp.

Sommige bepalingen van het ontwerp vinden evenzeer rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zij het gelezen in samenhang met bepalingen van het decreet van 9 maart 2018 die niet worden vermeld in de aanhef van het ontwerp. Zo biedt artikel 57, tweede en derde lid, van het decreet van 9 maart 2018 op die wijze mede rechtsgrond voor artikel 18 van het ontwerp dat in het besluit "organisatie" een onderafdeling 4, "Les volgen in een alternatieve leercontext", toevoegt aan hoofdstuk 4, afdeling 2, van dat besluit. Artikel 4, tweede lid, 2°, van het decreet van 9 maart 2018 biedt mede rechtsgrond voor artikel 19 van het ontwerp, dat een onderafdeling 5, "Veranderen van opleiding in de loop van het schooljaar", toevoegt aan hoofdstuk 4, afdeling 2, van het besluit "organisatie". Artikel 130, § 2, derde lid, van het decreet van 9 maart 2018 biedt mede rechtsgrond voor artikel 31 van het ontwerp, dat artikel 66, § 2, van het besluit "organisatie" wijzigt, terwijl artikel 137, tweede lid, van het decreet van 9 maart 2018, samen met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, rechtsgrond vormt voor artikel 34 van het ontwerp, dat artikel 11 van het besluit "samenwerking" beoogt te vervangen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. De in de aanhef van het ontwerp opgenomen verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen dienen te worden aangepast rekening houdende met hetgeen *sub* 3.1 tot 3.3 in dit advies is opgemerkt. Die aanpassingen moeten gebeuren op de hierna weergegeven wijze.

---

<sup>1</sup> Overeenkomstig artikel 186 van het decreet van 5 april 2019 treden het nieuwe artikel 3, 13°, en artikel 118*bis* van het decreet van 9 maart 2018 in werking op 1 september 2019.

<sup>2</sup> Zie evenwel de opmerking die *sub* 8 in dit advies wordt gemaakt.

Het eerste en het tweede lid van de aanhef dienen te worden geschrapt. In het derde lid van de aanhef dient de vermelding van de volgende artikelen te worden weggelaten: artikelen 3, 35, 55, 56, 63, 69, § 5, 76, § 1, derde lid, 80, 89 en 93, derde lid.

In een nieuw eerste lid van de aanhef dient te worden verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Het derde lid, dat het tweede lid wordt, moet worden vervolledigd met een vermelding van de artikelen 4, tweede lid, 2°, 57, tweede en derde lid, 92, § 5, 130, § 2, derde lid, 137, tweede lid, 145, tweede en derde lid, en 160. In hetzelfde lid dient bij artikel 118*bis* melding te worden gemaakt van de invoeging ervan bij het decreet van 5 april 2019 ‘betreffende het onderwijs XXIX’.

5. Er werd met betrekking tot de ontworpen regeling een reguleringssimpactanalyse uitgevoerd waarnaar in de aanhef van het ontwerp nog moet worden verwezen.

#### Artikel 7

6. In artikel 7, 17°, van het ontwerp, wordt beoogd om in artikel 10, § 4, 7°, j), van het besluit “organisatie”, de vermelding “muziekgeschiedenis” in te schrijven. Die vermelding is er evenwel nu al. Artikel 7, 17°, van het ontwerp, lijkt om die reden te moeten vervallen.

#### Artikel 13

7. Artikel 13, 13°, van het ontwerp, dient aan te vangen als volgt: “in paragraaf 6, eerste lid, wordt punt 5° ...”.

#### Artikel 16

8. Overeenkomstig het ontworpen artikel 32, derde lid, van het besluit “organisatie”, kan het Agentschap voor Onderwijsdiensten het Rijksregister van de natuurlijke personen consulteren met het oog op de controle van de inschrijvingsgegevens, vermeld in artikel 49 van het decreet van 9 maart 2018, en van de voorwaarden voor verminderd inschrijvingsgeld, vermeld in artikel 92 van hetzelfde decreet. De gemachtigde lichtte deze bepaling toe als volgt:

“Het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI) heeft op 15 februari 2019 een aanvraag ingediend bij de minister van Binnenlandse Zaken. Voorlopig wil Binnenlandse Zaken enkel toegang geven tot de gegevens die AGODI al mag raadplegen in het Rijksregister op basis van het KB van 05/09/1994 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de [afdeling Begroting en Gegevensbeheer en de Administraties Basisonderwijs, Secundair Onderwijs, Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek en Permanente vorming] van het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en tot gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen in hoofde van de

schooldirecties. Dan gaat het vooral over de naam en voornaam, geboortedatum, geslacht, nationaliteit, hoofdverblijfplaats, ... Voor de controle op de voorwaarden voor verminderd inschrijvingsgeld is het ook nodig om andere gegevens te raadplegen, bijvoorbeeld: is een leerling een erkend politiek vluchteling.

Binnenlandse Zaken stelt vast dat de doeleinden waarvoor er consultatie van bijkomende gegevens van het Rijksregister gevraagd wordt, niet in de regelgeving zijn opgenomen. Het artikel 32 bevat enkel de uiterste datum waarop de gegevens moeten doorgegeven worden en de machtiging aan de minister om de vormvereisten te bepalen.

Artikel 16 van het wijzigingsbesluit beoogt net om die doelstellingen te specificeren, zodat Binnenlandse Zaken zich daarop kan baseren in zijn machtigingsbeslissing.”

Er moet worden vastgesteld dat de doeleinden waarvoor het Agentschap voor Onderwijsdiensten het Rijksregister van de natuurlijke personen zal kunnen consulteren als oogmerk hebben de controle van, enerzijds, inschrijvingsgegevens en, anderzijds, voorwaarden voor verminderd inschrijvingsgeld, zoals die door de decreetgever zijn vastgelegd in respectievelijk de artikelen 49 en 92 van het decreet van 9 maart 2018. In artikel 49, tweede lid, van dat decreet wordt de Vlaamse Regering opgedragen om de wijze en de data waarop de gegevens, vermeld in artikel 49, eerste lid, uiterlijk bezorgd moeten zijn, te bepalen. In artikel 92, § 5, van hetzelfde decreet, wordt de Vlaamse Regering ermee belast om de wijze te bepalen waarop het recht van een leerling aangetoond wordt. De Vlaamse Regering wordt er in de voornoemde decretale bepalingen niet uitdrukkelijk mee belast om tevens de controle van de beoogde gegevens en voorwaarden te regelen.<sup>3</sup>

Ermee rekening houdend dat de controle die de stellers van het ontwerp op het oog hebben gevolgen kan teweeg brengen op het vlak van de bescherming van het privé-leven, zou het aanbeveling verdienen – en meer in overeenstemming zijn met het legaliteitsbeginsel zoals dit voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet – dat de aangehaalde delegatiebepalingen in de artikelen 49 en 92 van het decreet van 9 maart 2018 op dat punt zouden worden aangevuld met een verwijzing naar de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om ook in de nodige controlemaatregelen te voorzien.

### Artikel 27

9. In het ontworpen artikel 55, § 1, derde lid, van het besluit “organisatie” wordt bepaald dat het schoolbestuur aanvragen voor onderwijsbevoegdheid voor de cluster graffiti/street art of het muziekinstrument banjo, die ingaan op 1 september 2019, “uiterlijk op 30 april 2019” moet indienen. Het betreft naar het zeggen van de gemachtigde een eenmalige overgangsbepaling die het schoolbesturen, die het nieuwe aanbod al vanaf het schooljaar 2019-2020 willen organiseren, wil mogelijk maken om toch nog de betrokken onderwijsbevoegdheid te verwerven. Voor de daarop volgende schooljaren is dan de gewone termijn van 1 maart van toepassing.

---

<sup>3</sup> Om die reden is er *sub* 3.3 in dit advies van uitgegaan dat voor artikel 16 van het ontwerp als rechtsgrond een beroep moet worden gedaan op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met de artikelen 49, tweede lid, en 92, § 5, van het decreet van 9 maart 2018.

Vraag is of de regeling van inwerkingtreding van het ontworpen besluit in het licht hiervan niet moet worden aangepast waarbij er dan wel mee rekening moet worden gehouden dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder welbepaalde voorwaarden is toegelaten. De ontworpen regeling treedt immers pas op 1 september 2019 in werking (artikel 41 van het ontwerp). Afgezien daarvan rijst bijkomend ook de vraag of het in de praktijk voor de minister nog wel haalbaar is om, overeenkomstig artikel 56, § 3, van het besluit “organisatie”, een beslissing te nemen vóór 15 mei 2019, welke beslissing bovendien moet worden genomen op basis van het advies van de Vlaamse Onderwijsraad, de adviescommissie en, in voorkomend geval, het samenwerkingsforum.

Wat voorafgaat wettigt de vraag of *in casu* niet in een langere indieningstermijn voor de aanvragen, bedoeld in het ontworpen artikel artikel 55, § 1, derde lid, van het besluit “organisatie” moet worden voorzien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME