



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.136/1

van 2 april 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
vaststelling van de regels voor de toekenning van extra
ICT-middelen 2021 in het kader van de Digisprong voor het
gewoon en buitengewoon kleuter-, lager en secundair onderwijs
en de hbo5-opleiding Verpleegkunde’

Op 29 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de regels voor de toekenning van extra ICT-middelen 2021 in het kader van de Digisprong voor het gewoon en buitengewoon kleuter-, lager en secundair onderwijs en de hbo5-opleiding Verpleegkunde’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 1 april 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 april 2021.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De spoedeisendheid wordt in de adviesaanvraag als volgt gemotiveerd:

“door de omstandigheid dat het noodzakelijk is om de schoolbesturen te garanderen welke extra ICT-middelen ze krijgen met oog op de tijdige aankoop of leasing van ICT-toestellen voor het volgend schooljaar gelet op de nodige doorlooptijd met oog op het naleven van de wet op de overheidsopdrachten. De schoolbesturen kunnen pas starten met deze aankopen eens ze de rechtszekerheid hebben over de bedragen per leerling en de modaliteiten. Tot slot is het noodzakelijk de schoolbesturen tijdig uit te rusten met het oog op het anticiperen op de gevolgen van de actuele coronacrisis op het Onderwijs en in het bijzonder het ondersteunen en faciliteren van afstandsonderwijs in voorkomend geval”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt extra ICT-middelen toe te kennen aan het gewoon en buitengewoon kleuter, lager, secundair onderwijs en HB05 verpleegkunde.

Het ontwerp regelt het totale bedrag van de middelen (artikel 1), alsook de wijze waarop de middelen worden verdeeld over de verschillende betrokken onderwijsniveaus. Hierbij wordt uitgegaan van de verschillende noden van de niveaus, en wordt een bedrag per leerling vastgelegd (artikel 2). Voorts wordt bepaald hoe de middelen moeten worden aangewend (artikel 3), waarbij het mogelijk is om de middelen voor leerlingen uit het buitengewoon onderwijs aan te wenden voor aangepaste digitale leermiddelen. Het naleven van de overheidsopdrachtenwetgeving wordt als subsidiëringsvoorwaarde omschreven (artikel 4). De artikelen 5 en 6 regelen respectievelijk het toezicht en de sanctionering door AGODI (het Agentschap voor Onderwijsdiensten).

- 4.1. De bepalingen van het ontwerp vinden in beginsel rechtsgrond in de artikelen VI.1 tot VI.3 van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016.

In het verleden heeft de Raad van State, ten aanzien van deze rechtsgrondbepalingen, evenwel het volgende opgemerkt:

“Uit artikel 24, § 5, van de Grondwet volgt dat de financiering en subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap door de decreetgever moet worden geregeld. Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof ¹ vereist artikel 24, § 5, van de Grondwet dat de door de decreetgever verleende opdrachten slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben; via die opdrachten kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen.

Mede gelet op artikel 24, § 5, van de Grondwet laat artikel X.49 van het decreet van 14 februari 2003 de Vlaamse Regering niet de vrijheid om aan de erin vermelde scholen, onderwijsinstellingen en centra al of niet een informatiseringstoelage toe te kennen indien daartoe voor het betrokken schooljaar in een globaal begrotingskrediet is voorzien. Wel heeft de decreetgever de Regering ermee belast de toewijzing te bepalen ‘van dit krediet aan de verschillende onderwijsniveaus en -vormen en - in voorkomend geval - de verschillende onderverdelingen daarvan, rekening houdend met de verschillende noden inzake de aankoop of huur van hardware, software, randapparatuur, de kosten van een internetaansluiting en specifieke nascholing inzake het gebruik van ICT’ (artikel X.50, § 1, tweede zin), en bij het bepalen van de nadere regels met betrekking tot de vaststelling van de toelagen, de toekenning van de toelagen en de aanwending van de toelagen ‘rekening (te houden) met de actuele noden inzake informatisering’ (artikel X.51, tweede lid)”.²

De Raad van State besloot telkens dat in de mate de ontworpen toelageregeling geen betrekking heeft op, naargelang het geval, de instellingen voor deeltijds kunstonderwijs, de centra voor volwassenenonderwijs en het Vlaams Ondersteuningscentrum voor de Basiseducatie, “zij als strijdig met artikel X.49 van het decreet van 14 februari 2003 (moet) worden beschouwd.”³

Het voorliggend ontwerp heeft geen betrekking op de scholen van het deeltijds kunstonderwijs, de centra voor volwassenenonderwijs en de centra voor basiseducatie. In dat opzicht staat het ontwerp derhalve op gespannen voet met artikel VI.1 van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs.

4.2. Er dient eveneens een voorbehoud te worden gemaakt bij artikel 6 van het ontwerp voor zover die bepaling als sanctie de inhouding van werkingsmiddelen mogelijk maakt.

De ontworpen bepaling geeft AGODI de mogelijkheid een deel van de werkingsmiddelen van de schoolbesturen in te houden conform artikel 178 van het decreet

¹ Voetnoot uit het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, arrest nr. 17/2006, 1 februari 2006, B.5.2.

² Adv.RvS 41.829/1 van 7 december 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 ‘betreffende het ICT-infrastructuurprogramma voor de informatisering van het onderwijs voor het schooljaar 2006-2007’; adv.RvS 43.771/1 van 13 november 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 ‘betreffende het ICT-infrastructuurprogramma voor de informatisering van het onderwijs voor het schooljaar 2007-2008’.

³ *Ibid.*

basisonderwijs van 25 februari 1997 en artikel 102 van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat, krachtens artikel 24, § 5, van de Grondwet, de decreetgever zelf de essentiële elementen van een sanctieregeling dient vast te stellen.⁴ Het Hof achtte de artikelen 177 tot 179 van het decreet basisonderwijs in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel. De artikelen 177 tot 179 van het decreet basisonderwijs bepalen immers uitdrukkelijk en uitputtend de overtredingen die aanleiding kunnen geven tot sancties en stellen de omvang van de mogelijke sancties vast.

Het verwijzen in het ontwerp van besluit naar artikel 178 van het decreet basisonderwijs (en artikel 102 van de Codex Secundair Onderwijs) brengt niet met zich mee dat het ontwerp steunt op de essentiële regels van de sanctieregeling die de decreetgever heeft vastgelegd. Het ontwerp voegt integendeel een overtreding toe, en bepaalt zelf welke sanctie daarvoor kan opgelegd worden. Zoals de gemachtigde bevestigt, wil het ontwerp immers mogelijk maken dat “als een school echt ernstige fraude pleegt met die middelen, (...) de Vlaamse Overheid verder [wil] kunnen gaan in sanctioneren dan het verlies van die ICT-middelen alleen”.

In het licht van het reeds vermelde legaliteitsbeginsel kan artikel VI.3 van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs niet geacht worden hiervoor rechtsgrond te bieden.

Artikel 6 van het ontwerp kan bijgevolg geen doorgang vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat het bedrag per leerling wordt vastgelegd “door het totale bedrag te delen door het aantal leerlingen die in aanmerking komen voor elke specifieke toelage”. Vervolgens wordt een nominaal bedrag toegekend per in aanmerking komende leerling. Het is niet duidelijk hoe deze twee bepalingen zich tot elkaar verhouden.

Hierover ondervraagd verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Aangezien we een nominaal bedrag per leerling toekennen heeft de eerste zin (het budget delen door het totaal aantal leerlingen) inderdaad geen toegevoegde waarde en kan hij geschrapt worden.”

Hiermee kan worden ingestemd.

⁴ GwH 17 februari 1999, nr. 19/99, B.7.4.

Artikel 3

6. De woorden “bring your own device” in artikel 3, vierde lid, van het ontwerp hebben geen meerwaarde en worden beter weggelaten.

Artikel 5

7. Gevraagd wat wordt bedoeld met “een sjabloon (...) conform de vereisten die opgelegd worden door de Europese Commissie”, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De bepalingen verwijzen naar artikel 20 van Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.”

Uit die bepaling kan evenwel niet afgeleid worden aan welke vereisten een sjabloon zou moeten voldoen. Het verdient aanbeveling om de tekst op dit punt te verduidelijken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME