RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.338/1
van 1 juni 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten, wat betreft de organisatie van het schooljaar in het basisonderwijs, de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs, de puntenenveloppen voor de scholengemeenschappen basisonderwijs, het ondersteuningsaanbod voor gelijke onderwijskansen in het buitengewoon basisonderwijs, en de Rijdende kleuterschool Vlaanderen’

‡ LW-ABGVMEDEH-GJDDIQW‡

Op 3 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten, wat betreft de organisatie van het schooljaar in het basisonderwijs, de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs, de puntenenveloppen voor de scholengemeenschappen basisonderwijs, het ondersteuningsaanbod voor gelijke onderwijskansen in het buitengewoon basisonderwijs, en de Rijdende kleuterschool Vlaanderen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 mei 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juni 2021.

*

‡ LW-ABGVMEDEH-GJDDIQW‡

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt uiteenlopende wijzigingen aan te brengen in diverse besluiten betreffende het basisonderwijs.

In de eerste plaats wordt verduidelijkt dat pedagogische studiedagen in het basisonderwijs in halve dagen kunnen worden georganiseerd. Daartoe wordt artikel 3, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 april 1991 ‘tot organisatie van het schooljaar in het basisonderwijs en in het deeltijds onderwijs georganiseerd, erkend of gesubsidieerd door de Vlaamse Gemeenschap’ vervangen (artikel 1 van het ontwerp).

Daarnaast wordt beoogd de bepalingen inzake de berekening van de ‘puntenenveloppe zorg’ voor de scholen en scholengemeenschappen van het basisonderwijs aan te passen aan de toekomstige wijzigingen die onderwijsdecreet XXXI[1] zal aanbrengen aan de bepalingen die inzake deze puntenenveloppe zijn opgenomen in het decreet ‘basisonderwijs’ van 25 februari 1997[2]. Daartoe worden, enerzijds, de artikelen 30*bis* en 30*ter* van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997 ‘betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs’ opgeheven (artikel 2) en wordt artikel 30*quater* van datzelfde besluit gewijzigd (artikel 3) en worden, anderzijds, de artikelen 4*ter*1 en 4*ter*2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 ‘betreffende de puntenenveloppen voor de scholengemeenschappen basisonderwijs’ opgeheven (artikel 4).

Tevens strekt het ontwerp ertoe om de bepalingen inzake het ondersteuningsaanbod gelijke onderwijskansen in het buitengewoon basisonderwijs aan te passen aan de toekomstige wijzigingen die onderwijsdecreet XXXI zal aanbrengen aan de bepalingen met betrekking tot dit ondersteuningsaanbod in het decreet basisonderwijs.[3] Daartoe worden verschillende bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2009 ‘betreffende het ondersteuningsaanbod voor gelijke onderwijskansen in het buitengewoon basisonderwijs’ gewijzigd (artikelen 5 en 9) of opgeheven (artikelen 6 tot 8 en 10).

Ten slotte beogen de artikelen 11 tot 14 van het ontwerp verschillende bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2014 ‘betreffende de bepaling van de regels voor de aanvraag en de toekenning van de subsidie voor de Rijdende kleuterschool

[1] Over het voorontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXI’ verleende de Raad van State op 12 mei 2021 advies 69.215/1.

[2] Wat de scholen betreft die niet tot een scholengemeenschap behoren, *cf.* de artikelen 112 en 113 van het voorontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXI’; wat de scholen betreft die tot een scholengemeenschap behoren, *cf.* de artikelen 93 en 94 van het voorontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXI’.

[3] *Cf.* de artikelen 103 en 104 van het voorontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXI’.

‡ LW-ABGVMEDEH-GJDDIQW‡

Vlaanderen' te wijzigen teneinde deze bepalingen in overeenstemming te brengen met artikel 169, § 5, van het decreet basisonderwijs, zodat ook in de procedurele bepalingen met betrekking tot de subsidiëring van de Rijdende kleuterschool Vlaanderen wordt aangegeven dat de subsidiëring per kalenderjaar geschiedt.

RECHTSGROND

3.1. Voor het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de bepalingen die worden vermeld in de rubriek "Rechtsgronden" van de aanhef. Niettemin moet worden opgemerkt dat voor sommige bepalingen van het ontwerp pas een rechtsgrond voorhanden zal zijn indien het geplande decreet 'over het onderwijs XXXI' zal zijn tot stand gebracht (zie opmerking 3.2) en dat niet alle bepalingen waarnaar in de rubriek "Rechtsgronden" wordt verwezen, effectief rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling (zie de opmerkingen 3.3.1 en 3.3.2).

3.2. De artikelen 2 en 4 van het ontwerp strekken tot het opheffen van de bepalingen die de berekening van de puntenenveloppe voor het voeren van een zorgbeleid regelen en die aangeven welke betrekkingen kunnen worden ingericht. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat de punten omgezet worden in voltijdse betrekkingen in het ambt van zorgcoördinator. De op te heffen en te wijzigen bepalingen werden tot nog toe geacht rechtsgrond te vinden in respectievelijk de artikelen 194*quater*[4] en 125*duodecies*1[5] van het decreet basisonderwijs. De huidige tekst van die bepalingen draagt de Vlaamse Regering op om de personeelscategorieën en ambten te bepalen waarin op basis van de puntenenveloppe betrekkingen kunnen worden ingericht en op welke wijze de omrekening van punten naar de gefinancierde of gesubsidieerde betrekkingen gebeurt. Doordat evenwel de artikelen 2 en 4 van het ontwerp beogen de betrokken bepalingen op te heffen worden de voornoemde, aan de Vlaamse Regering verleende opdrachten in het decreet basisonderwijs niet meer uitgevoerd. Hieraan kan niet worden verholpen door een beroep te doen op de algemene bevoegdheid om de decreten uit te voeren die de Vlaamse Regering put uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', ermee rekening houdend dat de beoogde opheffingen ingaan tegen de algemene economie van de huidige decretale bepalingen waaruit voortvloeit dat de Vlaamse Regering de punten bepaalt alsmede de omrekening van punten naar betrekkingen.

Het is pas wanneer de vervanging van de artikelen 194*quater* en 125*duodecies*1 van het decreet basisonderwijs, die in het vooruitzicht wordt gesteld door het geplande decreet 'over het onderwijs XXXI', doorgang zal hebben gevonden dat er voor de artikelen 2 en 4 van het ontwerp een voldoende rechtsgrond voorhanden kan worden geacht. Zolang het betrokken decreet evenwel niet tot stand is gekomen met daarin de voormelde vervanging van de artikelen 194*quater*

[4] Zie bijv. adv.RvS 67.823/1/V van 7 september 2020, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 18 september 2020 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 betreffende de puntenenveloppen voor de scholengemeenschappen basisonderwijs en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juni 1997 betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs', opm. 2.1.

[5] *Ibid.*

‡ LW-ABGVMEDEH-GJDDIQW‡

en 125*duodecies*1 van het decreet basisonderwijs, is er voor de desbetreffende artikelen van het ontwerp geen rechtsgrond.

3.3.1. In de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef van het ontwerp, wordt ook verwezen naar artikel 139*undecies*, § 3, van het decreet basisonderwijs. Aan deze bepaling wordt uitvoering gegeven door artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2009 ‘betreffende het ondersteuningsaanbod voor gelijke onderwijskansen in het buitengewoon basisonderwijs’, dat het ontwerp evenwel niet beoogt te wijzigen of op te heffen. Het is dan ook niet duidelijk welke bepaling van het ontwerp rechtsgrond zou vinden in het voornoemde artikel 139*undecies*, § 3, van het decreet basisonderwijs. In dat geval dient de verwijzing naar die bepaling in de aanhef van het ontwerp te worden weggelaten.

3.3.2. Artikel 5 van het decreet van 12 februari 2021 ‘tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis (VI)’, dat eveneens in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef wordt vermeld, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp. Die bepaling bevat immers geen machtiging aan de Vlaamse Regering en evenmin beoogt het ontwerp uitvoering te geven aan die bepaling. Weliswaar zou kunnen worden aangenomen dat een verwijzing naar artikel 5 van het decreet van 12 februari 2021 van aard is om het juridische kader te schetsen met betrekking tot de Rijdende kleuterschool Vlaanderen en dat de stellers van het ontwerp hiermee op dat punt een beter begrip van de ontworpen regeling willen in de hand werken. In dat geval verdient het evenwel aanbeveling om de verwijzing naar artikel 5 van het decreet van 12 februari 2021 te integreren in een aparte rubriek in de aanhef, “Juridisch kader” die kan worden ingevoegd na de rubriek “Vormvereisten”.[6]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[6] Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, aanbevelingen 85 en 86.

‡ LW-ABGVMEDEH-GJDDIQW‡