



VICE MINISTER PRESIDENT
VLAAMS MINISTER VAN ONDERWIJS

NOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Voorontwerp van decreet betreffende onderwijsinspectie 2.0

1. Inleiding

Het voorontwerp van decreet betreffende onderwijsinspectie 2.0 werd principieel goedgekeurd op de zitting van de Vlaamse Regering van 2 juni 2017 met het oog op een adviesaanvraag bij de VLOR, de SERV en het Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming Syntra Vlaanderen enerzijds en met het oog op de onderhandelingen met de sociale partners anderzijds.

De VLOR gaf advies op 28 september 2017. De SERV heeft advies gegeven op 26 juni 2017 en SYNTRA-Vlaanderen gaf advies op 26 juni 2017.

De onderhandelingen met de verschillende sociale partners hebben geleid tot de volgende protocollen:

- Protocollen nrs 67 en 77 houdende de conclusies van de onderhandelingen die gevoerd werden in de gemeenschappelijke vergaderingen van:
 - o sectorcomité X, onderwijs (Vlaamse Gemeenschap);
 - o comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, afdeling 2, onderafdeling "Vlaamse Gemeenschap";
 - o overkoepelend onderhandelingscomité voor het vrij gesubsidieerd onderwijsop 12 oktober, 17 oktober en 16 november 2017.
- Protocol nr 160 houdende de conclusies van de onderhandelingen die gevoerd werden in de vergaderingen van sectorcomité X op 17 oktober en 16 november 2017.

Op de zitting van de Vlaamse Regering van 24 november 2017 werd het voorontwerp van decreet betreffende onderwijsinspectie 2.0 en de bijbehorende memorie van toelichting voor een tweede maal principieel goedgekeurd. De Vlaamse Regering machtigde de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs ook om

een advies in te winnen bij de Raad van State met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (30 dagen); onder voorbehoud van het advies van de Raad van State en de goedkeuring door het Vlaamse Parlement de dringende bepalingen te communiceren met de betrokken onderwijsactoren.

2. Advies van de Raad van State

De Raad van State verleende op 12 januari 2018 een advies over het voorontwerp van Decreet “betreffende onderwijsinspectie 2.0”. (advies 62.556/1 van 12 januari 2018) De Raad van State heeft zich in zijn advies toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheden, de rechtsgrond en van de voorgeschreven vormvereisten.

De bemerkingen van de Raad van State kunnen onderverdeeld worden in volgende thema's :

- Legaliteitsbeginsel
- Terugwerkende kracht
- Juridisch-technische opmerkingen

1) Legaliteitsbeginsel

- De Raad van State vraagt zich af of de bevoegdheid die decreetgever in artikel 4, § 2 geeft aan de Vlaamse Regering om het referentiekader onderwijskwaliteit en het referentiekader CLB-kwaliteit vast te leggen, in overeenstemming kan worden gebracht met het legaliteitsbeginsel inzake onderwijs zoals dit voortvloeit uit artikel 24, §5 van de Grondwet. De Raad van State meent dat de wijze waarop de Vlaamse Regering zich van die taak moet kwijten niet nader is omschreven.

De Raad van State ziet ter zake een verschil met het artikel 38, §2 van het bestaande decreet dat aan de Vlaamse Regering in 2009 ook de opdracht gaf om een referentiekader te expliciteren (het zg. CIPO kader) :

“De Vlaamse Regering expliciteert het referentiekader dat de inspectie hanteert bij de doorlichtingen en kan daarbij differentiëringen aanbrengen per onderwijsniveau of voor de CLB's. Het referentiekader is opgebouwd rond de componenten context, input, proces en output. De component proces wordt verder onderverdeeld in de domeinen algemeen beleid, personeelsbeleid, logistiek beleid en onderwijskundig beleid. De componenten en domeinen worden verder onderverdeeld in indicatoren en variabelen.

De kwaliteitsaspecten en de indicatoren en variabelen die er naar verwijzen, vinden hun legitimering in de regelgeving. Ze zijn niet normerend geformuleerd.

Het referentiekader verwijst op het niveau van indicatoren of variabelen in ieder geval

naar de reglementaire verplichtingen van instellingen inzake de minimumdoelen, de erkenningsvoorwaarden en de financierings- en subsidiëringsvoorwaarden en naar de reglementaire verplichtingen van instellingen op het vlak van :

1° het beleid inzake gelijke onderwijskansen,

...

8° het beleid inzake participatie.”

Voor een goed begrip van de krijtlijnen binnen dewelke de Vlaamse Regering moet werken bij het uittekenen van de referentiekaders, moeten drie artikelen samen gelezen worden: artikel 2, 16/1° , 16/2°, artikel 4,§ 2 en artikel 38,§2 en §3 (respectievelijk art. 16, art. 17 en art. 23,3° en 4° van dit decreet).

In artikel 4, §2 staan inderdaad geen nadere criteria die de Vlaamse Regering moet respecteren bij het uitwerken van de referentiekaders.

Daardoor lijkt het misschien dat de Vlaamse Regering de totale vrijheid krijgt en dat zou inderdaad strijdig zijn met het legaliteitsbeginsel.

Maar, in artikel 2, 16/1°, 16/2° staan volgende definities :

"16°/1 referentiekader onderwijskwaliteit: het kader dat de verwachtingen voor kwaliteitsvol onderwijs door onderwijsinstellingen uitzet; het kader is opgebouwd rond de vier rubrieken: resultaten en effecten, ontwikkeling stimuleren, kwaliteitsontwikkeling en beleid en het houdt rekening met context en input van de onderwijsinstelling.

16°/2 referentiekader CLB-kwaliteit: het kader dat de verwachtingen voor kwaliteitsvolle leerlingenbegeleiding door de CLB's uitzet; het kader is opgebouwd rond de vier rubrieken: resultaten en effecten, ontwikkeling stimuleren, kwaliteitsontwikkeling en beleid en het houdt rekening met context en input van het CLB"

Die referentiekaders, die in cocreatie met de belanghebbenden zijn tot stand gekomen, bestaan dus uit vier rubrieken: resultaten en effecten, ontwikkeling stimuleren, kwaliteitsontwikkeling en beleid.

Net zoals voorheen zal bij elke doorlichting rekening gehouden worden met de context waarin de instelling werkt én met de input.

Om het belang van die context en die input te onderlijnen, worden ze mee opgenomen in de definities van de referentiekaders.

Daarnaast bepaalt het decreet ook nog dat de onderwijsinspectie een toezichtkader uitwerkt dat in elk geval vanuit het referentiekader, peilt naar de reglementaire verplichtingen van instellingen inzake de minimumdoelen, de erkenningsvoorwaarden en de financierings- en subsidiëringsvoorwaarden en naar de reglementaire verplichtingen van instellingen op het vlak van :

1° het beleid inzake gelijke onderwijskansen;

2° het zorgbeleid en de leerlingenbegeleiding, met inbegrip van de ondersteuning van leerlingen met bijzondere noden vanuit de ondersteuningsnetwerken;

3° het talenbeleid;

4° het beleid inzake de oriëntering van leerlingen;

5° het evaluatiebeleid met betrekking tot leerlingen en cursisten;

- 6° de beleidskeuzes die erop gericht zijn de personeelsleden optimaal in te zetten en te ondersteunen;
- 7° het nascholings- en professionaliseringsbeleid;
- 8° het beleid inzake participatie;”.

De decretale verankering van de referentiekaders in de artikelen 2, 4 en 38, het vastleggen van de referentiekaders door de Vlaamse Regering én het uittekenen van de krijtlijnen voor het toezichtkader, zorgt voor duidelijkheid op het onderwijsveld. Er is voortaan een gemeenschappelijke taal en het kwaliteitsbeleid in de onderwijsinstellingen en de CLB's wordt eenduidig gestimuleerd.

De Vlaamse Regering moet, bij het uitwerken van de referentiekaders, werken binnen de krijtlijnen, zoals in die artikelen aangegeven. Hetzelfde geldt voor de onderwijsinspectie bij het uitwerken van het toezichtkader.

Door het samenlezen van de artikelen 2, 4 en 38 van voorliggend decreet, wordt de invulruimte voor de onderwijsinspectie in het nieuwe decreet eerder ingeperkt. De kwaliteitsverwachtingen uit de referentiekaders geven immers méér dan het vroegere CIPO-kader, richting aan de werking van de onderwijsinspectie.

De bekendmaking van het toezichtkader en de doorlichtingsinstrumenten, waarover de Raad van State een opmerking maakte, wordt wel degelijk gewaarborgd in artikel 23, 4°.

-De Raad van state is van oordeel dat de voorliggende tekst de inspecteur-generaal een verregaande delegatie geeft inzake de opstelling van generieke en specifieke selectiereglementen.

Artikel 63 bepaalt :

“§2. De inspecteur-generaal stelt, in overleg met de coördinerende inspecteurs, per ambt een generiek selectiereglement op na advies van het onderhandelingscomité, vermeld in artikel 185 van dit decreet.

§3. Het generieke selectiereglement regelt ten minste:

- 1° welke diploma's, getuigschriften, ervaringsbewijzen of toegangsbewijzen toegang verlenen tot de selectieprocedure;*
- 2° de datum waarop de aanwervingsvoorwaarden, vermeld in artikel 49, moeten zijn vervuld;*
- ...*
- 11° de geldigheidsduur van de werving.”*

§4. Onverminderd §3 van dit artikel, kan per specifieke werving een specifiek selectiereglement opgesteld worden door de inspecteur-generaal en de betrokken coördinerend inspecteur. Het specifieke selectiereglement concretiseert de specifieke verwachtingen en bevat ten minste :

- 1° welke specifieke diploma's, getuigschriften, ervaringsbewijzen of toegangsbewijzen toegang verlenen tot de selectieprocedure;*
- 2° de aard en het aantal van de specifieke testen;*
- 3° de criteria op basis waarvan wordt beoordeeld of de kandidaat geschikt is en geslaagd is;*

4° *de samenstelling en de werking van de selectiecommissies, die voor de helft bestaan uit personen uit de organisatie en de helft uit personen extern aan de organisatie.*

Het onderhandelingscomité, vermeld in artikel 185 van dit decreet, wordt ingelicht over de specifieke selectiereglementen.

De selectieprocedures voor de ambten van inspecteur, coördinerend inspecteur en inspecteur-generaal zijn momenteel erg complex, tijdsintensief en kostelijk.

Een vergelijking met de selectieprocedures in andere sectoren (bijvoorbeeld van de Vlaamse ambtenaren) toont dat één en ander eenvoudiger, duidelijker en efficiënter kan. Nu worden alle details van een selectieprocedure geregeld in het decreet.

Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State met betrekking tot de bevoegdheden van de Inspecteur-generaal inzake de selectiereglementen, voorziet voorliggend voorontwerp van decreet dat de generieke selectiereglementen zullen vast gelegd worden door de Vlaamse Regering, rekening houdend met de decretale items.

Daarnaast kan de inspecteur-generaal, in overleg met zijn coördinerend inspecteurs en na onderhandeling in het onderhandelingscomité bij elke specifieke werving een specifiek selectiereglement op maken, wanneer er bovenop de bepalingen uit het generieke selectiereglement, nog specifieke diploma's, getuigschriften, ervaring...vereist zijn.

Werken met selectiereglementen, waarbij de generieke selectiereglementen zullen vast gelegd worden door de Vlaamse Regering, zal flexibiliteit toelaten omdat ze makkelijk kunnen aangepast worden aan de omstandigheden en de noden van het moment.

De selectiereglementen zullen garant staan voor heldere en duidelijke procedures. Het advies van het OCI zal de betrokkenheid van de het personeel garanderen.

2) Terugwerkende kracht

Niet-retroactiviteit van wetten en decreten is inderdaad een belangrijke waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist inderdaad dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtszoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat deze handeling wordt verricht.

Het principe dat terugwerkende kracht enkel kan worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, is onaantastbaar. Dat principe is heel belangrijk binnen een onderwijscontext en zeker binnen een context van kwaliteitstoezicht.

Het is absoluut niet de bedoeling het decreet "betreffende onderwijsinspectie 2.0" met terugwerkende kracht in werking te doen treden.

Scholen en centra, directies, leerkrachten, ouders, pedagogische begeleidingsdiensten , enz... die inmiddels allemaal aan informatiesessies hebben kunnen deelnemen, moeten in

staat zijn om zich de nieuwe principes eigen te maken en klaar te zijn voor de implementatie van het decreet “ betreffende onderwijsinspectie 2.0”

De datum van in werking treding is dus gewijzigd naar 1 september 2018. Door deze wijziging wordt ook de timing voor de evaluatie van de uitvoerbaarheid van de verkorte cyclus aangepast, alsook de timing van de overgangsmaatregelen.

3) Juridisch-technische opmerkingen

Alle juridisch-technische opmerkingen van de Raad van State zijn opgevolgd. Met andere woorden het voorontwerp van decreet werd aangepast aan pt. 7, 8, 9, 10, 11 en 12 van het advies.

3. Budgettaire weerslag

De Inspecteur van Financiën heeft zijn advies verleend op 8 maart 2017.
Het begrotingsakkoord werd verleend op 28 maart 2017.

De wijzigingen naar aanleiding van het advies van de Raad van State adviesraden heeft geen effect op de budgettaire weerslag van het decreet betreffende onderwijsinspectie 2.0.

4. Effecten op de lokale besturen

De wijzigingen in het voorontwerp van decreet betreffende onderwijsinspectie 2.0 hebben geen weerslag op de financiën van de lokale besturen, noch op personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de investeringen en schuld, en de ontvangsten.

5. Effect op het personeel

De wijzigingen in het voorontwerp van decreet betreffende onderwijsinspectie 2.0 hebben geen gevolgen voor het personeelsbestand van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaams Ministerie van Onderwijs.

6. Voorstel van beslissing

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar definitieve goedkeuring te hechten aan het voorontwerp van decreet betreffende onderwijsinspectie 2.0 en de bijbehorende memorie van toelichting;
2. de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs te machtigen om dit voorontwerp van decreet in te dienen in het Vlaams parlement

Vice-minister-president,
Vlaams minister van Onderwijs,
Hilde CREVITS