



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.495/1/V
van 3 september 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de werkingmiddelen van het kleuteronderwijs, ter uitvoering van artikel 76*bis* van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997’

Op 2 augustus 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 ‘betreffende de werkingsmiddelen van het kleuteronderwijs, ter uitvoering van artikel 76*bis* van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 27 augustus 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 september 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.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Vlaamse Regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat deze laatste sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de Vlaamse Regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. In het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt bepaald dat vanaf het begrotingsjaar 2020 aan de werkingsmiddelen voor het gewoon en buitengewoon basisonderwijs een bedrag wordt toegevoegd, zodat een school voor een leerling van het kleuteronderwijs een zelfde bedrag ontvangt als voor een leerling van het lager onderwijs zonder dat het bedrag voor een leerling van het lager onderwijs daalt (artikelen 1 en 3 van het ontwerp). Voor de toepassing van de voornoemde bepalingen van het ontwerp wordt een zelfde puntengewicht vastgesteld voor de leerlingen van het kleuteronderwijs als voor die van het lager onderwijs (artikelen 2 en 4). Het is de bedoeling dat de ontworpen regeling met ingang van 1 september 2019 uitwerking heeft (artikel 5).

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 76*bis* van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 dat luidt:

“Vanaf het schooljaar 2019-2020 worden de werkingsmiddelen voor het kleuteronderwijs gelijkgeschakeld met die van het lager onderwijs. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd daartoe een regeling uit te werken.”¹

¹ Tijdens de parlementaire voorbereiding werd met betrekking tot de geciteerde bepaling vermeld dat het de bedoeling was om “vanaf het schooljaar 2019-2020 de werkingsmiddelen in het kleuteronderwijs [op te trekken] tot het niveau van de werkingsmiddelen van het lager onderwijs” (*Parl.St.* VI.Parl. 2018-2019, nr. 1970/1, p. 2). Hieruit blijkt dat met de betrokken machtiging aan de Vlaamse Regering een specifiek omschreven en strikt doelgebonden wijziging van de subsidiëring van het onderwijs werd beoogd, zodat die decretale bepaling geen bedenkingen oproept in het licht van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 24, § 5, van de Grondwet.

ALGEMENE OPMERKING

5. Met het ontworpen besluit worden vanaf het schooljaar 2019-2020 de werkingsmiddelen voor het kleuteronderwijs gelijkgeschakeld met die van het lager onderwijs. De Vlaamse Regering is tot deze gelijkschakeling gehouden met toepassing van artikel 76*bis* van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997. Op die wijze wordt evenwel afgeweken van bestaande bepalingen van het voornoemde decreet, waarin wordt uitgegaan van een ongelijke financiering van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs. Zo wordt met het ontwerp in een nieuwe regeling voorzien op het vlak van de vaststelling van het puntengewicht die neerkomt op een afwijking van de regeling die wat dat betreft in de bestaande artikelen 76 en volgende van het decreet is vervat. In dezelfde zin wordt in artikel 87*bis* van het decreet nu nog bepaald dat een extra werkingsbudget wordt toegekend voor het gewoon en buitengewoon basisonderwijs. Dit laatste bedrag was volgens de nota aan de Vlaamse Regering bedoeld als “opstap voor de gelijkschakeling van de werkingsmiddelen tussen kleuter- en lager onderwijs”, maar zal achterhaald zijn door de ontworpen regeling, waarin van een volledige gelijkschakeling van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs wordt uitgegaan.

De Vlaamse Regering kan wel degelijk worden geacht om door de decreetgever te zijn gemachtigd om de voornoemde gelijkschakeling tussen het kleuteronderwijs en het lager onderwijs door te voeren, ook al werd ze niet uitdrukkelijk gemachtigd tot een formele wijziging van de voormelde bestaande decretale regeling van de werkingskosten van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs. Niettemin vereisen de coherentie van de regelgeving en de daarmee samenhangende rechtszekerheid dat ook die regeling zou worden aangepast en in overeenstemming gebracht met de gelijkschakeling die de decreetgever met tussenkomst van de Vlaamse Regering wil realiseren. De Vlaamse Regering zou hiertoe dan ook zo snel mogelijk een decreetgevend initiatief moeten nemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

6. Rekening houdend met de datum waarop het ontworpen besluit zal kunnen worden bekendgemaakt, passe men de redactie van artikel 5 van het ontwerp aan als volgt: “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 september 2019”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME