



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 67.615/1  
van 22 juni 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de  
centrale organisator van het synchroon internetonderwijs’

Op 15 juni 2020 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 ‘over de centrale organisator van het synchroon internetonderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 juni 2020.

\*

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.

Het genoemde artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, stelt bovendien dat een verzoek om spoedbehandeling “in de aanvraag met bijzondere redenen [moet] worden omkleed”. Nu het gaat om een formele motiveringsverplichting vermag de afdeling Wetgeving bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een adviesaanvraag *in principe enkel* rekening te houden met de motivering die in de aanvraag zelf is opgenomen.

In de rubriek “Vormvereisten” in de aanhef van het ontwerp, en enkel daar<sup>1</sup>, wordt het beroep op de spoedeisendheid gemotiveerd:

“door de omstandigheid dat:

De procedure voor aanstelling van een centrale organisator staat beschreven in het voorliggend Besluit. Kort samengevat, zal de procedure het volgende beslaan:

- De minister lanceert een oproep voor kandidaat centrale organisator waar geïnteresseerden een dossier voor kandidaatstelling kunnen indienen. De kandidaten krijgen een periode van ongeveer anderhalve maand om hun dossier in te dienen.
- De minister richt een commissie op. Deze beoordeelt de ontvankelijkheid van de dossiers voor kandidaatstelling en geeft over de ontvankelijke dossiers voor kandidaatstelling een advies. Als verschillende kandidaten geschikt zijn, maakt de commissie een rangschikking op die voor niet-bindend advies aan de minister wordt voorgelegd.
- Op basis van het advies van de commissie, vermeld in artikel 6, selecteert de minister een centrale organisator en sluit hiermee een kaderovereenkomst af conform artikel IV.52, derde lid van de codificatie. Deze kader-overeenkomst zal hetzelfde circuit doorlopen als een subsidiebesluit.

Het voorliggend Besluit werd op de Vlaamse Regering van 12 juni een eerste keer principieel goedgekeurd. Waarom wordt er een spoedeisende behandeling (5 werkdagen) gevraagd? Indien we deze adviesaanvraag voorleggen voor een behandeling binnen 30 werkdagen, komt het advies op maandag 13 juli binnen. De verwerking van het advies vereist minstens twee werkdagen voor de administratie. Dat zorgt ervoor dat er niet meer geagendeerd kan worden op de laatste Vlaamse Regering voor het zomerreces (17 juli). We schuiven door naar de Vlaamse Regering van begin september.

Doordat er slechts geagendeerd zou kunnen worden voor definitieve goedkeuring op de Vlaamse Regering begin september, wordt de oproep ten vroegste gelanceerd halverwege september. De kandidaten krijgen ongeveer anderhalve maand voor hun kandidaatstelling, tot 16 oktober. Deze termijn kan niet ingekort worden. Iedere kandidaat heeft het recht op een gelijke behandeling. Kandidaten die reeds bekend zijn met het principe van synchroon internetonderwijs kunnen hun dossier mogelijk sneller insturen, maar ook kandidaten wiens ervaring zich elders situeert moeten een kans krijgen om zich kandidaat te stellen. Een gelijke behandeling van de kandidaten centrale organisator vereist dus dat iedereen voldoende tijd krijgt om zijn dossier voor kandidaatstelling op te sturen en in te dienen.

---

<sup>1</sup> De stellers van het ontwerp worden verzocht voortaan de verantwoording ook in de adviesaanvraag zelf op te nemen, conform artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State.

Indien er meerdere kandidaten zijn, zal 16 oktober (afloop van de openstelling van de oproep) de start betekenen van het selectieproces. De commissie moet in dat geval de verschillende kandidaten ontvangen en oordelen over hun voorstel. Het is opnieuw belangrijk om iedere kandidaat gelijk te behandelen, en de criteria (zoals opgesomd in artikel 5, § 3) grondig te evalueren per dossier van kandidaatstelling. Dit proces zal eveneens tijd in beslag nemen. Hoe lang dit duurt, hangt af van het aantal geschikte kandidaten. Om de argumentatie te vergemakkelijken, nemen we hier opnieuw een termijn van anderhalve maand. Dat betekent dat we een centrale organisator hebben op 1 december 2020.

Eens er een kandidaat geselecteerd wordt, dient de Minister nog een kaderovereenkomst af te sluiten. Deze kaderovereenkomst moet hetzelfde regelgevend proces doorlopen als een subsidiebesluit. Tegelijkertijd wordt er een subsidiebesluit voor het eerste kalenderjaar op circuit gezet worden. Er moet voor beiden een advies gevraagd worden aan de Inspectie van Financiën en een akkoord van de Minister van Begroting, met respectievelijk termijnen van ongeveer 12 werkdagen. Hierna volgt nog een korte termijn voor uitbetaling.

Een start op 1 januari 2021 met een centrale organisator die middelen ter beschikking heeft via de kaderovereenkomst en het bijhorend subsidiebesluit, wordt bijgevolg erg moeilijk indien de termijn van 30 werkdagen voor het advies van de Raad van State gevolgd wordt. Een verkorte procedure van vijf werkdagen maakt dat we de laatste Vlaamse Regering van juli (17 juli) zeker halen, en het gehele proces ongeveer anderhalve maand versnelt. We zullen in dat geval een geselecteerde centrale organisator kennen op 15 oktober 2020, waarmee we zeker en vast een kaderovereenkomst en subsidiebesluit kunnen afsluiten tegen 1 januari 2020.

Waarom werd er niet vroeger advies aangevraagd? Het dossier van de centrale organisator is een zeer complex dossier. Dit werd reeds in OD29 vastgelegd, maar door de verkiezingsperiode en lange regeringsformatie belandden we in een langere periode van lopende zaken, en werd de procedure met betrekking tot de selectie van de centrale organisator uitgesteld. In OD30 werd de datum van 1 januari 2021 voor de start van de centrale organisator vastgelegd.

Daarbij heeft de corona-periode gezorgd voor een vertraging in het dossier tussen het advies van de Inspectie van Financiën en de aanvraag van het begrotingsakkoord. Deze vertraging werd niet voorzien, waardoor we nu in tijdsnood komen.

Indien er geen centrale organisator is op 1 januari 2020 die voldoende middelen tot zijn beschikking heeft, kan de dienstverlening van het SIO niet gegarandeerd worden. Dit is echter de wijze waarop de Vlaamse Regering het recht op onderwijs van een deel van de groep kwetsbare groep zieke kinderen garandeert. Deze leerlingen hebben recht op onderwijs, en bijgevolg recht op de dienstverlening SIO. Een periode zonder centrale organisator zorgt ervoor dat deze groep kinderen in de kou blijven staan, en hun recht op onderwijs niet gegarandeerd kan worden.”

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 VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om de opdrachten van en het vergoedingsmodel voor de centrale organisator van het synchroon internetonderwijs (hierna: SIO) te regelen alsook de procedure voor de aanstelling van de centrale organisator van het synchroon internetonderwijs.

4.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen IV.52 en IV.53 van de codificatie ‘sommige bepalingen van het onderwijs’ van 28 oktober 2016.

4.2. Er dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt bij artikel 3 van het ontwerp. Dit artikel regelt het vergoedingsmodel voor de centrale organisator.

In de huidige stand van de wetgeving wordt de Vlaamse Regering in de artikelen IV.52 en IV.53 van de codificatie ‘sommige bepalingen voor het onderwijs’ van 28 oktober 2016 niet gemachtigd om het vergoedingsmodel te bepalen.

Voor een dergelijke regeling kan evenmin rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ beschikt. Weliswaar kan de Vlaamse Regering op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid uit het beginsel van het decreet en zijn algemene economie, de gevolgtrekkingen maken die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van het decreet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die het decreet nastreeft zonder hierbij de draagwijdte van het decreet te verruimen of te beperken. Hierbij heeft de Vlaamse Regering bij het stilzwijgen van de decreetgever, weliswaar de vrije keuze van de middelen om het door de decreetgever gestelde doel te bereiken, maar uit artikel 24, § 5, van de Grondwet vloeit echter voort dat het niet aan de Vlaamse Regering toekomt om de onnauwkeurigheid of de onvoldoende omstandige beleidskeuzes van de decreetgever op te vangen of te verfijnen. De Raad van State heeft trouwens al eerder opgemerkt dat het aan de decreetgever toekomt om de essentiële aspecten van de vergoeding voor de centrale organisator te regelen.<sup>2</sup>

Artikel 150 van het ontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXX’, dat momenteel ter bespreking voorligt in de bevoegde commissie van het Vlaamse Parlement, beoogt evenwel het hierboven genoemde artikel IV.52 te vervangen.<sup>3</sup> In het bij dit artikel 150 ontworpen derde lid van artikel IV.52 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om “de bouwstenen van het vergoedingsmodel van de centrale organisator [te bepalen]”. Voorts wordt ook de mogelijke inhoud van dat vergoedingsmodel bepaald. Onder voorbehoud enerzijds van de ongewijzigde goedkeuring van het genoemde artikel 150 door het Vlaamse Parlement en anderzijds van wat de Raad van State over deze machtiging heeft opgemerkt in advies 67.151/1,<sup>4</sup> kan voor artikel 3 van

<sup>2</sup> Adv.RvS 67.151/1 van 30 april 2020, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het ontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXX’, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 328/1, opmerking 39.

<sup>3</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 328/1, 359.

<sup>4</sup> Adv.RvS 67.151/1 van 30 april 2020, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het ontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXX’, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 328/1, opmerking 39.

het ontwerp de nodige rechtsgrond worden gevonden in artikel IV.52 van de codificatie van 28 oktober 2016.

4.3. De ontworpen vervanging van artikel IV.52, bij het ontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXX’, brengt evenwel ook het volgende met zich mee. Artikel IV.52, machtigt in de huidige, geldende versie de Vlaamse Regering om de opdracht van de centrale organisator te bepalen. De ontworpen tekst van artikel IV.52 machtigt de Vlaamse Regering daarentegen om “de opdracht van de centrale organisatie en de opdracht van een of meerdere organisaties die een deelopdracht opnemen [te bepalen] in een kaderovereenkomst met de centrale organisatie”.

Hoewel het niet de bedoeling lijkt te zijn van de stellers van het ontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXX’ om de Vlaamse Regering niet langer te machtigen eenzijdig de opdrachten van de centrale organisator vast te leggen, kan de ontworpen tekst van het decreet hierover onduidelijkheid doen ontstaan. Om te vermijden dat de in artikel 2 van het ontwerpbesluit gehanteerde werkwijze wankel zou worden, lijkt het aanbeveling te verdienen dat de Vlaamse Regering aan het Vlaamse Parlement een amendement op de ontworpen tekst van artikel IV.52 van de Codificatie van 28 oktober 2016 voorlegt. Hiermee kan in de ontworpen decretale bepaling verduidelijkt worden dat de Vlaamse Regering nog steeds gemachtigd is om de opdrachten van de centrale organisator vast te leggen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. Indien de vervanging van artikel IV.52 van de codificatie bij het ontwerp van decreet “over het onderwijs XXX” doorgang vindt, dient, mede gelet op wat hierboven werd opgemerkt over de rechtsgrond, in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef melding te worden gemaakt van die vervanging.

6. In de aanhef dient melding gemaakt te worden van het begrotingsakkoord in plaats van het advies van de Inspectie van Financiën.<sup>5</sup> Daarbij dient de datum van het akkoord voluit geschreven te worden.

### Artikel 2

7. In artikel 2, eerste lid, punt 2°, van het ontwerp schrijve men omwille van de rechtszekerheid “aanvraag” in plaats van “vraag”.

### Artikel 4

8. In artikel 4, § 2, 5°, van het ontwerp dient verwezen te worden naar “artikel 5, § 2, tweede lid”, in plaats van naar “artikel 5, tweede lid”.

---

<sup>5</sup> Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 80, 4°, b).

In artikel 4, § 2, 6°, verwijze men duidelijkheidshalve naar “artikel 5, § 3, tweede lid,” in plaats van “artikel 5”.

9. Het is onduidelijk wat de precieze draagwijdte is van punt 9° van artikel 4, § 2 van het ontwerp. Het lijkt alleszins niet de bedoeling te zijn dat de selectieprocedure overeenkomstig de overheidsopdrachtenprocedure verloopt. Als het de bedoeling is te verduidelijken dat de geselecteerde organisator de overheidsopdrachtenregelgeving zal dienen toe te passen, verdient het aanbeveling om dat duidelijker te formuleren.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME