



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.823/1/V
van 7 september 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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, wat betreft de omkadering voor leerlingondersteuning’

Op 22 juli 2020 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, van rechtswege verlengd tot 7 september 2020,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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, wat betreft de omkadering voor leerlingondersteuning’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 3 september 2020. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 september 2020.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om, met ingang van 1 september 2020, de puntenenveloppes voor zorg in het basisonderwijs te verhogen en te bepalen dat een (jaarlijks stijgend) percentage van deze puntenenveloppe voor zorg dient te worden aangewend voor leerlingenondersteuning in de klas. De regeling betreft zowel de puntenenveloppe voor zorg voor de scholengemeenschappen in het basisonderwijs als de puntenenveloppe voor zorg voor de scholen voor gewoon basisonderwijs die niet tot een scholengemeenschap behoren.

Daartoe wordt enerzijds in artikel 4ter1, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 ‘betreffende de puntenenveloppen voor de scholengemeenschappen basisonderwijs’ de puntenenveloppe voor de scholengemeenschappen verhoogd door een verhoging van de coëfficiënt per leerling en wordt in artikel 4ter2 bepaald welk percentage van de puntenenveloppe dient te worden aangewend voor leerlingenondersteuning in de klas. Anderzijds vervangt artikel 3 van het ontwerp artikel 30bis van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997 ‘betreffende de personeelsformatie in het gewoon basisonderwijs’. Hierbij wordt voor de scholen van het basisonderwijs die niet behoren tot een scholengemeenschap voorzien in een verhoging van de bestaande puntenenveloppe met een aantal punten per leerling en worden de percentages bepaald van de puntenenveloppe die moeten worden aangewend voor leerlingenondersteuning in de klas.

2.1. De in de aanhef vermelde artikelen 125duodecies1 en 194quater van het decreet van 25 februari 1997 ‘basisonderwijs’ machtigen de Regering om de puntenenveloppe en de berekeningswijze ervan vast te leggen (artikel 125duodecies1, § 1), de personeelscategorieën en ambten te bepalen waarin op basis van de puntenenveloppe betrekkingen kunnen worden ingericht en te bepalen op welke wijze de omrekening van punten naar betrekkingen gebeurt (§ 6), respectievelijk om de personeelscategorieën en ambten te bepalen waarin betrekkingen kunnen worden ingericht en op welke wijze de punten worden omgerekend naar betrekkingen (artikel 194quater, § 2).

Deze decretale bepalingen vormen aldus de rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp, respectievelijk voor de in artikel 3 van het ontwerp vermelde ontworpen bepalingen van artikel 30bis, §§ 1 en 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997.

2.2. De artikelen 125duodecies1 en 194quater van het decreet basisonderwijs bepalen dat de puntenenveloppe jaarlijks wordt toegekend “voor het voeren van een zorgbeleid”.

Deze bepalingen bevatten geen machtiging aan de Vlaamse Regering om de aanwending van de puntenenveloppe nader te bepalen.

In het licht van het grondwettelijke legaliteitsbeginsel in onderwijszaken moet worden aangenomen dat het niet aan de Vlaamse Regering staat om een algemene beleidskeuze op het vlak van de aanwending door onderwijsinstellingen van de bijkomende middelen te verfijnen. Het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken, neergeschreven in artikel 24, § 5, van de Grondwet, vereist immers dat de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs wordt geregeld door een wetskrachtige norm. De voornoemde grondwetsbepaling verbiedt niet dat aan de Vlaamse Regering opdrachten worden gegeven, op voorwaarde dat die enkel betrekking

hebben op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen. Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof mag de Regering de eventuele onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen noch onvoldoende omstandige beleidskeuzes verfijnen.

Bovendien kan uit de parlementaire voorbereiding bij de betrokken decretale bepalingen worden afgeleid dat het stilzwijgen van de decreetgever en de keuze om slechts te bepalen dat de bijkomende middelen moeten worden aangewend “voor het voeren van een zorgbeleid”, waren ingegeven door de wil om de scholengemeenschappen en de scholen de nodige vrijheid te laten bij de aanwending van de puntenenveloppe¹, voor zover de puntenenveloppe wordt aangewend voor het zorgbeleid.²

Voor zover ze bepalen dat de puntenenveloppe aangewend dient te worden voor leerlingenondersteuning in de klas, vinden de artikelen 2 en 3 van het ontwerp (meer bepaald het ontworpen artikel 4ter2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 en het ontworpen artikel 30bis, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 1997) dus geen rechtsgrond in de genoemde decretale bepalingen. Het ontwerp kan slechts doorgang vinden hetzij wanneer in de artikelen 2 en 3 de bepalingen inzake de aanwending worden geschraapt, hetzij wanneer de decreetgever eerst de aanwending van de middelen preciseert.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 juli 2008 ‘betreffende het onderwijs XVIII’, *Parl.St.* VI.Parl. 2007-08, nr. 1669/1, 10: “Hoe deze puntenenveloppe binnen de scholengemeenschap zal aangewend worden, zal via afspraken tussen de verschillende partners binnen de scholengemeenschap, vastgelegd worden. De aanwending maakt tevens deel uit van onderhandelingen in het bevoegd lokaal comité van de scholengemeenschap”.

² Uit artikel 153septies van het decreet basisonderwijs blijkt dat het zorgbeleid in de scholengemeenschap vier aspecten kan inhouden die niet noodzakelijk betrekking hebben op ondersteuning in de klas zelf: “1° de coördinatie van alle zorg- en gelijke onderwijskanseninitiatieven op het niveau van de school en in voorkomend geval afstemming met het beleid ter zake van de scholengemeenschap; 2° het ondersteunen van het handelen van het onderwijzend personeel; 3° het begeleiden van leerlingen; 4° de bevordering van de kleuterparticipatie”.