



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 69.484/1  
van 7 juni 2021

over

amendementen op het ontwerp van decreet ‘over het  
onderwijs XXXI’

Op 31 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 vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op het ontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXI’.

De amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 2 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, 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 juni 2021.

\*

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.

De spoedeisendheid wordt in de adviesaanvraag gemotiveerd:

“door de omstandigheid dat de regeringsamendementen moeten ingaan op 1 september 2021 of met terugwerkende kracht zoals omschreven en verantwoord in de toelichting bij de betrokken artikelen”.

\*

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,<sup>1</sup> alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

\*

## ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

### Amendement nr. 1

3.1. Amendement nr. 1 beoogt in het ontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXI’ twee bepalingen op te nemen die moeten worden ingevoegd in het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, resp. de Codex secundair onderwijs van 17 december 2010. Beide in te voegen bepalingen machtigen de Vlaamse Regering om wat betreft het extra werkingsbudget voor de scholen voor buitengewoon basis- en secundair onderwijs “het verdelingsmechanisme over de scholen[,] de toepassingsmodaliteiten en de modaliteiten met betrekking tot het lokaal overleg vast [te leggen]”.

3.2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof<sup>2</sup> drukt deze bepaling de wil van de Grondwetgever uit om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten of elementen van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt die bepaling niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd. Die grondwettelijke bepaling vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou

---

<sup>1</sup> Aangezien het om amendementen op een ontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>2</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.6.3, en GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.4.

daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen.

De tekst van artikel 24, § 5, heeft een algemene draagwijdte. Hij maakt geen enkel onderscheid en bevat geen enkele beperking met betrekking tot de draagwijdte van het begrip “inrichting” of “subsidiëring”, wat betekent dat elke hervorming betreffende de inrichting of subsidiëring van het onderwijs, ongeacht het doel ervan, zelfs indien zij in de tijd is beperkt, slechts bij decreet kan worden geregeld.<sup>3</sup> Het feit dat het hier om een “tijdelijk” – want eenmalig – financieringsmechanisme gaat, doet derhalve geen afbreuk aan de toepasselijkheid en de draagwijdte van het wettigheidsbeginsel.

3.3. De vraag rijst of de machtigingen in het amendement in overeenstemming zijn met het wettigheidsbeginsel neergelegd in artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Daarvoor moet nagegaan worden of de decreetgever wel alle essentiële elementen van het financieringsmechanisme heeft bepaald en de Vlaamse Regering niet machtigt om de onnauwkeurigheid van de decretale beginselen op te vangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes te verfijnen.

De decreetgever heeft in het bijzonder de volgende elementen bepaald:

- de scholen waarop de maatregel van toepassing is (scholen voor buitengewoon basis- en secundair onderwijs die actief zijn in het ondersteuningsmodel);
- de periode waarin de maatregel van toepassing is (schooljaar 2021-22);
- het doel van de extra middelen (in functie van het professionaliseren van ondersteuners), zij het dat de omschrijving daarvan zeer vaag is;
- de wijze waarop de middelen moeten worden aangewend (aanstelling van personeelsleden die ondersteuners vervangen tijdens een periode van professionalisering);
- het totale budget dat op het “Vlaamse niveau” voor de maatregel wordt uitgetrokken;
- het feit dat de Vlaamse Regering “modaliteiten” (lees: nadere regels) m.b.t. het lokaal sociaal overleg moet vaststellen.

Voor zover de Vlaamse Regering bij het bepalen van het verdelingsmechanisme enkel rekening houdt met criteria die rechtstreeks voortvloeien uit deze elementen (bijv. aantal te vervangen personeelsleden, het voeren van lokaal overleg, ...), is de machtiging aanvaardbaar. In dat geval onthoudt de Vlaamse Regering er zich immers van om de onnauwkeurigheid van de decretale beginselen op te vangen of om onvoldoende omstandige beleidskeuzes te verfijnen. Als de verdelingscriteria evenwel rekening houden met nieuwe elementen (zoals bijv. het behoren tot een bepaald onderwijsnet, het aantal leerlingen met bepaalde leerlingenkenmerken, ...) zou een dergelijke machtiging op gespannen voet staan met het legaliteitsbeginsel. Voor zover de indiener

<sup>3</sup> Zie bijv. GwH 4 juni 2020, nr. 81/2020, B.12.3.

van het amendement de eerste hypothese voor ogen heeft, verdient het aanbeveling om zulks in de loop van de verdere parlementaire behandeling van het ontwerp van decreet te verduidelijken. In de andere hypothese zullen deze verdelingscriteria evenwel in de voorgestelde decretale bepaling zelf moeten worden opgenomen.

4. In de verantwoording van het amendement wordt gesteld dat de ingevoegde artikelen “uitwerking [hebben] met ingang van 15 augustus 2021”, dit om de uitbetaling van het extra werkingsbudget uiterlijk op 31 augustus 2021 mogelijk te maken.

De beoogde datum van inwerkingtreding blijkt evenwel niet uit de tekst van het ontwerp van decreet zoals het is ingediend in het Vlaams Parlement.<sup>4</sup> Uit artikel 233, § 1, van dat ontwerp blijkt dat alle artikelen die niet uitdrukkelijk in die bepaling zijn opgesomd, in werking treden op 1 september 2021. Als het daadwerkelijk de bedoeling is om de in te voegen bepalingen in werking te laten treden op 15 augustus 2021, zoals de gemachtigde bevestigde, zal ook artikel 233 van het ontwerp moeten worden geamendeerd.

#### Amendement nr. 2

5. Uit de verantwoording van het amendement blijkt dat het voorgestelde artikel 146, § 5, van de Codex secundair onderwijs bedoeld is voor aanvragen tot afwijking voor het schooljaar 2021-22. Dit blijkt evenwel niet voldoende duidelijk uit de tekst van de bepaling zelf. De inleidende zin, gelezen in samenhang met punt 1°, wekt daarentegen de indruk dat slechts een afwijking kan worden gevraagd van de goedgekeurde eindtermen van de tweede graad die toepasselijk zijn vanaf 1 september 2021 “uiterlijk drie maanden na bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de door het Vlaams Parlement goedgekeurde eindtermen van de tweede graad”. De bepaling zou duidelijker beantwoorden aan de doelstelling wanneer in punt 1° tussen de woorden “aanvraag” en “gebeurt” de woorden “voor het schooljaar 2021-22” worden ingevoegd.

6. Punt 3° van het voorgestelde artikel 146, § 5, van de Codex secundair onderwijs bevat geen afwijking van de termijnen bepaald in § 1, eerste lid, en § 3, eerste lid. Het verdient aanbeveling om punt 3° om te vormen tot een tweede lid van § 5.

7. Aangezien in het decreet van 12 februari 2021 ‘betreffende de onderwijsdoelen voor de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs en diverse andere maatregelen’, niet enkel eindtermen, maar ook onderwijsdoelen zijn geregeld, en artikel 146 van de Codex secundair onderwijs niet beperkt is tot eindtermen, verdient het aanbeveling om in de inleidende zin en punt 1°, van het voorgestelde artikel 146, § 5, het begrip “eindtermen” te vervangen door “onderwijsdoelen” of om naast eindtermen minstens ook te spreken over de “specifieke eindtermen”.

---

<sup>4</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 827/1.

8. Voor het schooljaar 2021-22 dient de afwijkingsaanvraag te zijn ingediend “uiterlijk drie maanden” na bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van de onderwijsdoelen. Dit is uiterlijk op 28 augustus 2021 aangezien het decreet van 21 februari 2021 is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 mei 2021. In de verantwoording van amendement nr. 2 staat dat de geamendeerde artikelen in werking treden op 1 september 2021. Als de stellers van het ontwerp willen dat een afwijkingsaanvraag geldig kan worden ingediend vóór 1 september 2021, dan lijkt minstens bepaald te moeten worden dat de voorgestelde bepalingen in werking treden op het ogenblik van de bekendmaking van het decreet. Daartoe dient artikel 233 van het ontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXI’ te worden aangevuld.

#### Amendement nr. 4

9. Uit de verantwoording blijkt dat het de bedoeling is om het voorgestelde artikel 188*bis* van het ontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXI’ terugwerkende kracht te verlenen tot 1 september 2020.

Om deze terugwerkende kracht te realiseren, zal artikel 233 van het ontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXI’ moeten worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME