



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.859/1
van 16 februari 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de procedures voor goedkeuring van de begeleidingsplannen en jaarlijkse rapporten van de pedagogische begeleidingsdiensten en de permanente ondersteuningscellen in de CLB’s, vermeld in artikel 15, §2, artikel 24 en 29, §1, van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs, en tot bepaling en verdeling van de aanvullende werkingsmiddelen, vermeld in artikel 19/2 van het voormelde decreet’

Op 19 januari 2022 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de procedures voor goedkeuring van de begeleidingsplannen en jaarlijkse rapporten van de pedagogische begeleidingsdiensten en de permanente ondersteuningscellen in de CLB’s, vermeld in artikel 15, §2, artikel 24 en 29, §1, van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs, en tot bepaling en verdeling van de aanvullende werkingsmiddelen, vermeld in artikel 19/2 van het voormelde decreet’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 februari 2022.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN ONTWERP

2. Bij het programmadecreet van 23 december 2021 ‘bij de begroting 2022’ werden diverse wijzigingen aangebracht in het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende de kwaliteit van onderwijs’ die betrekking hebben op de opdrachten van de pedagogische begeleidingsdiensten (PDB’s) en de permanente ondersteuningscellen (POC’s), op de procedure inzake opmaak, goedkeuring en rapportering van de begeleidingsplannen en op de toekenning van bijkomende middelen aan de PDB’s ter uitvoering van de te definiëren beleidsprioriteiten.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt uitvoering te geven aan de aldus gewijzigde bepalingen van het decreet van 8 mei 2009.

3. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in de decretale bepalingen die worden vermeld in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In de rubriek “Rechtsgronden” kan de rechtsgrond van de onderscheiden bepalingen van het ontwerp nader worden gespecificeerd door middel van de vermelding van het precieze onderdeel van de betrokken artikelen van het decreet van 8 mei 2009 die aan de Vlaamse Regering de bevoegdheden delegeren waarvan zij gebruik maakt in het voorliggende ontwerp van besluit. Tevens dient de gelegenheid te baat te worden genomen om telkens de verwijzing naar de datum van het wijzigende decreet van 23 december 2021 te corrigeren. Men schrijve derhalve in de betrokken rubriek van de aanhef:

“Dit besluit is gebaseerd op:

- het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs, artikel 15, § 2, derde en vijfde lid, vervangen bij het decreet van 23 december 2021, artikel 19/2, tweede lid, ingevoegd bij het decreet van 23 december 2021, artikel 24, eerste lid, ingevoegd bij het decreet van 23 december 2021, en artikel 29, § 1, vervangen bij het decreet van 23 december 2021.”

Artikel 3

5. In artikel 3, § 2, van het ontwerp, is de draagwijdte van de zinsnede “In voorkomend geval” niet duidelijk omdat ermee de indruk kan worden gewekt dat het in die paragraaf bedoelde overleg met de PDB’s en de POC’s enkel zal doorgaan wanneer de minister dit nodig acht ingeval hij bijstellingen vraagt. De aangehaalde zinsnede kan evenwel ook zo worden begrepen dat dergelijk overleg verplicht is van zodra de minister bijstellingen vraagt. In dat geval vangt artikel 3, § 2, van het ontwerp, beter aan als volgt: “De minister gaat in overleg met ...”. De goedkeuring door de minister, bedoeld in artikel 3, § 3, tweede lid, van het ontwerp, moet dan worden geacht uitsluitend te kunnen gebeuren als de aanpassingen voldoende tegemoetkomen aan de gevraagde bijstellingen zoals die zijn gebeurd na het in artikel 3, § 2, bedoelde overleg met de PDB’s en de POC’s.¹ Er dient op te worden toegezien dat de redactie van artikel 3 van het ontwerp geen onduidelijkheid laat bestaan met betrekking tot het voornoemde overleg en de gevolgen ervan voor de uiteindelijke goedkeuring van het aangepaste begeleidingsplan door de minister.

6. In artikel 3, § 3, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de minister “uiterlijk op 15 juni” het aangepaste begeleidingsplan goedkeurt als de aanpassingen voldoende tegemoetkomen aan de gevraagde bijstellingen. Indien dit niet het geval is, kan de minister bindende voorwaarden formuleren die moeten opgenomen worden in het begeleidingsplan in kwestie. De gemachtigde verstrekke in dat verband de volgende toelichting:

“De PBD’s en POC’s werken per schooljaar, om zich maximaal te kunnen afstemmen op de werking van de scholen en CLB’s. Het is bijgevolg belangrijk dat zij voor de start van het schooljaar een formele toestemming krijgen van de minister om hun begeleidingsplan te mogen uitvoeren, en dat de scholen en CLB’s geïnformeerd worden over wat zij van hun PBD of POC kunnen verwachten. Voor de beslissing op 15 juni kan dit betekenen dat ofwel het bijgestuurde plan van de PBD of POC wordt goedgekeurd, of, – in het onder b) beschreven geval – het plan met de bindende voorwaarden.”

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het in het licht van de door de gemachtigde verstrekke toelichting aanbeveling om in artikel 3, § 3, tweede lid, van het ontwerp, te expliciteren dat de uiterste datum van 15 juni betrekking heeft op zowel de goedkeuring van het aangepaste begeleidingsplan ingeval de aanpassingen voldoende tegemoetkomen aan de gevraagde bijstellingen, als op het geval waarin de minister bindende voorwaarden heeft geformuleerd die in het begeleidingsplan moeten worden opgenomen en waaromtrent de PBD’s en de POC’s evenzeer tijdig moeten worden geïnformeerd.

¹ De gemachtigde verklaarde in dat verband dat “de aard van de gevraagde bijstellingen [kan] wijzigen ten gevolge van het overleg (...). De bedoeling van het overleg is net om maximaal rekening te kunnen houden met de specifieke context en doelgroep van elke PBD en POC. De frase dient dus begrepen te worden als de gevraagde bijstellingen als gevolg van het overleg”.

Artikel 4

7. In artikel 4, tweede lid, van het ontwerp, moet de zinsnede “[b]ij de doelstelling, vermeld in artikel 15, § 1, eerste lid, 3^o, van het decreet van 8 mei 2009,” worden vervangen door de zinsnede “[b]ij de doelstelling, vermeld in artikel 15, § 1, tweede lid, 3^o, van het decreet van 8 mei 2009,”.

Artikel 5

8. In artikel 5, eerste lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de minister beslist over de goedkeuring van de jaarlijkse rapporten na een advies van het departement. In artikel 5, tweede en derde lid, van het ontwerp, worden vervolgens de onderscheiden gevolgen geregeld in het geval waarin een goedkeuring van het jaarlijks rapport van respectievelijk een PDB en een POC uitblijft.

Vraag is of duidelijkheidshalve in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp, naar analogie van hetgeen inzake de goedkeuring van het begeleidingsplan in artikel 3, § 1, van het ontwerp, wordt bepaald, toch niet minimaal melding moet worden gemaakt van het principe dat de minister het jaarlijks rapport goedkeurt als het beantwoordt aan de elementen van het goedgekeurde begeleidingsplan of dat er een verantwoording wordt gegeven wanneer dat niet het geval is. Ook kan men zich afvragen of niet bij voorkeur in een uiterste datum van goedkeuring van het jaarlijks rapport door de minister wordt voorzien. Er wordt niet enkel een uiterste datum in het ontwerp ingeschreven, wat de goedkeuring van het begeleidingsplan betreft (zie artikel 3, § 3, tweede lid), maar tevens is er de vaststelling dat, gelet op de gevolgen die overeenkomstig artikel 5, tweede en derde lid, van het ontwerp, kunnen voortvloeien uit het uitblijven van een ministeriële goedkeuring van het jaarlijks rapport, de PDB's en de POC's er een praktisch belang bij hebben dat de beslissing in verband met de goedkeuring van het jaarlijks rapport hen binnen een afgebakende termijn wordt gecommuniceerd.

9. In artikel 5, tweede lid, van het ontwerp, wordt ten aanzien van de PDB's, waarvan het jaarlijks rapport niet is goedgekeurd, voorzien in de mogelijkheid voor de minister om de terugbetaling van het werkingsbudget op te leggen. Ten aanzien van de POC's waarvan het jaarlijks rapport niet is goedgekeurd, beschikt de minister evenwel over de mogelijkheid om bijstellingen te vragen voor de uitvoering van de decretale opdrachten in de volgende schooljaren. Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom ook niet aan de PDB's de mogelijkheid van bijsturing wordt gegeven. De gemachtigde deelde wat dat betreft het volgende mee:

“Het decreet van 8 mei 2009 voorzag ook voor deze herziening reeds een sanctie dat een deel van het werkingsbudget van de PDB's kon worden teruggevorderd indien niet aan de decretale vereisten voldaan was. Dit artikel is overgenomen bij de herziening van de kerntaken van de PDB's.

De werking van de POC's wordt niet geregeld in het kwaliteitsdecreet van 8 mei 2009, maar in het decreet op de leerlingenbegeleiding van 27 april 2018. Hier is dergelijke sanctie niet voorzien. Om toch nog enige impact te hebben op de werking van de POC's, indien niet aan de decretale vereisten voldaan is, is ervoor geopteerd de mogelijkheid tot bijstellingen te voorzien.”

Op die wijze wordt een verschil in behandeling gecreëerd tussen de PBD's en POC's, naargelang de op hen van toepassing zijnde regeling, zonder dat op het eerste gezicht duidelijk is waarom in het ene geval wel in een mogelijkheid van bijsturing wordt voorzien (zijnde ten aanzien van de POC's), en in het andere geval niet (zijnde ten aanzien van de PDB's). Het spreekt voor zich dat voor dergelijk verschil in behandeling in elk geval, in het licht van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie, een deugdelijke verantwoording voorhanden zal dienen te zijn.

10. Afgezien van de opmerking onder randnummer 9, volgt uit artikel 24, eerste lid, van het decreet van 8 mei 2009, dat tot een gedeeltelijke terugbetaling kan worden beslist indien de betrokken PDB de werkingsmiddelen niet heeft aangewend voor de begeleiding overeenkomstig de goedgekeurde begeleidingsplannen. Teneinde er geen onduidelijkheid over te laten bestaan dat in artikel 5, tweede lid, van het ontwerp, wel degelijk het door de decreetgever bedoelde geval wordt beoogd en dat derhalve het ontwerp op dat punt in overeenstemming is met het voornoemde artikel 24, eerste lid, van het decreet van 8 mei 2009, zou de redactie van artikel 5, tweede lid, van het ontwerp, op een meer expliciete wijze moeten aansluiten op de bewoordingen van de betrokken decretale bepaling. Nu blijkt immers die bedoeling enkel uit de verwijzing naar “de terugbetaling van het werkingsbudget conform artikel 24, eerste lid, van het decreet van 8 mei 2009” die in artikel 5, tweede lid, van het ontwerp, voorafgaat aan de vermelding van de hypothesen waarin de uitvoering niet beantwoordt aan de elementen die opgenomen zijn in de goedgekeurde begeleidingsplannen of waarin het niet uitvoeren van een doelstelling uit de goedgekeurde begeleidingsplannen niet verantwoord wordt.

Artikel 6

11. Aan het einde van artikel 6, derde lid, van het ontwerp, wordt tweemaal verwezen naar “artikel 4, derde lid, 4^o,” van het ontwerp. Artikel 4 van het ontwerp bestaat evenwel slechts uit twee leden, zodat de betrokken verwijzing niet correct is. Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“De verwijzing naar artikel 4, derde lid, 4^o, is inderdaad niet correct. Deze verwijzing heeft betrekking op de 1.500.000 euro die in 2024 moet worden aangewend voor een beleidsprioriteit die de Vlaamse Regering nog bepaalt. Er moet dus verwezen worden naar artikel 6, derde lid, 4^o (punt 4^o is verdwenen in het ontwerp) of de bepaling kan onmiddellijk toegevoegd worden aan dat punt van de opsomming zodat er geen verwijzing meer nodig is.”

De redactie van artikel 6, derde lid, van het ontwerp, zal moeten worden aangepast rekening houdend met de door de gemachtigde verstrekte toelichting. Nu al mag evenwel met betrekking tot artikel 6, derde lid, de vraag worden opgeworpen of het effectief de bedoeling is dat de “beslissing” over de aan het einde van dat lid bedoelde beleidsprioriteit uiterlijk op 31 maart 2023 wordt “meegedeeld”, aangezien – zoals door de gemachtigde is bevestigd – de betrokken beleidsprioriteit in een reglementair besluit zal worden vastgelegd dat in beginsel moet worden bekendgemaakt. Tevens rijst, specifiek wat de concretisering van diezelfde beleidsprioriteit betreft die normaliter in het jaarrapport van 2023 zal gebeuren, de vraag op welke wijze die regeling zich precies verhoudt tot de procedure inzake goedkeuring van de

jaarrapporten aangezien er op dat punt geen toetsing mogelijk lijkt aan een vooraf goedgekeurd begeleidingsplan.

De stellers van het ontwerp dienen er zich over te beraden of de noodzakelijke aanpassing van de redactie van artikel 6, derde lid, van het ontwerp, niet tevens moet worden te baat genomen om klaarheid te bieden met betrekking tot het antwoord op de voornoemde vragen.

Artikel 7

12. Rekening houdend met wat op legistisch vlak gebruikelijk is,² schrijf men in de inleidende zin van artikel 7 van het ontwerp: “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2022, met uitzondering van:”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

² Zie Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, aanwijzing 239.