

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.333/1
VAN 24 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 1 maart 2011 door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet “betreffende de scholengemeenschappen in het basis- en secundair onderwijs”, heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe om een aantal wijzigingen aan te brengen in de huidige regeling inzake de scholengemeenschappen van het basis- en secundair onderwijs (zie de artikelen 2 tot 19 van het ontwerp). Deze aanpassingen worden doorgevoerd in afwachting van een meer diepgaande hervorming, die zou worden gerealiseerd tegen 1 september 2014. Daarom zullen de scholengemeenschappen die op 1 september 2011 worden gevormd slechts functioneren voor een periode van drie schooljaren.

Daarnaast worden wijzigingen aangebracht in het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding (hierna: CLB-decreet) (artikelen 20 tot 30). Zo wordt onder meer de duur van de beleidsplannen of beleidscontracten afgestemd op de functioneringsperiode van de scholengemeenschappen.

Ook de duur van de oprichtingsovereenkomsten van de samenwerkingsplatformen in het secundair onderwijs in het kader van de ICT-coördinatie wordt afgestemd op de functioneringsperiode van de scholengemeenschappen (artikel 31), en er wordt geregeld hoe bijkomende betrekkingen in dat kader kunnen worden ingericht (artikel 32).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De taken van de scholengemeenschappen in het basisonderwijs (artikelen 9 en 10 van het ontwerp) en in het secundair onderwijs (artikel 14, 2°, van het ontwerp) worden gewijzigd. In het bijzonder wordt een nieuwe opdracht aan de scholengemeenschappen van het basisonderwijs opgedragen, wat meteen inhoudt dat de scholen aan de scholengemeenschappen op dat punt beslissingsbevoegdheid kunnen toekennen. Derhalve wordt de bevoegdheidsopdracht aan de scholengemeenschappen in artikel 125*novies*, § 2, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 impliciet gewijzigd. Wat het secundair onderwijs betreft worden taken, waarvoor krachtens artikel 65, § 2, van het decreet van 14 juli 1998 'houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs' beheersoverdracht kan gebeuren, van de scholengemeenschappen geschrapt (artikel 14, 2°, van het ontwerp), wat neerkomt op het ontnemen van beslissingsbevoegdheid aan scholengemeenschappen, in het geval dat deze bevoegdheid aan de scholengemeenschap was opgedragen.

Wat de scholengemeenschappen betreft waarbij scholen van het gemeenschapsonderwijs betrokken zijn, vereist artikel 24, § 2, van de Grondwet dat wanneer autonome organen gemachtigd worden om bevoegdheden als inrichtende macht aan nog andere organen over te dragen, daarvoor een bijzondere meerderheid nodig is¹. Aangezien artikel 125*novies*, § 2, van het decreet basisonderwijs het mogelijk maakt dat de schoolbesturen beslissingsbevoegdheid toekennen aan de scholengemeenschappen, en het ontwerp de lijst van mogelijk over te dragen bevoegdheden aan de scholengemeenschappen in het basisonderwijs wijzigt, dient zulks dus bij bijzonder decreet te gebeuren. Hetzelfde geldt voor het terugnemen van bevoegdheden voor de scholengemeenschappen van het secundair onderwijs.

De bepalingen van het ontwerp die met bijzondere meerderheid dienen aangenomen te worden, zouden formeel in een bijzonder decreet ondergebracht moeten worden. Niet artikel 24, § 2, van de Grondwet vereist dit², doch wel het rechtszekerheidsbeginsel³. Het is in het algemeen af te raden rechtsregels met een verschillende waarde in één normatieve tekst onder te brengen. Dat geldt evengoed voor decretale rechtsregels die bij gewone of bij bijzondere meerderheid moeten worden aangenomen⁴, voor rechtsregels van wettelijk en reglementair niveau en zelfs voor normatieve en individuele bepalingen⁵.

De vermenging van normen van verschillende waarde in één wettekst leidt tot verwarring. Een dergelijke wettekst doet immers niet blijken welke bepalingen ervan bij bijzondere meerderheid dienden te worden aangenomen, zodat de decreetgever bij latere wijzigingen dit aspect uit het oog kan verliezen. Ook voor de burger die de wettigheid van een

¹ Grondwettelijk Hof nr. 52/2010, 6 mei 2010, B.11.1. Zie m.b.t. de scholengemeenschappen: advies RvS 33.553/1 van 4 juni 2002 over een voorontwerp van decreet 'betreffende het onderwijs XIV', *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-2003, nr. 1355/1, 393-394; advies RvS 35.332/1 van 11 april 2003 over een voorontwerp van decreet 'betreffende het landschap basisonderwijs', *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-2003, nr. 1720/1, 129-132. Voor een bespreking van deze adviezen: zie E. CLYBOUW, "Een evaluatie van artikel 24, § 2 G.W. en de bijzondere onderwijsdecreten ter uitvoering daarvan", *TBP* 2005, (639) 649-650 en 653.

² Grondwettelijk Hof nr. 52/2010, 6 mei 2010, B.11.2.

³ Zie ook: P. POPELIER, *Rechtszekerheid als beginsel van behoorlijke regelgeving*, Antwerpen-Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997.

⁴ Vergelijk met staatsvormingswetten zoals de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen en de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. De wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap daarentegen is eveneens een bijzondere wet, al is hij niet als zodanig betiteld.

⁵ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 7.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

norm wil nagaan, schept dit rechtsonzekerheid. Indien de bepalingen die met een bijzondere meerderheid worden aangenomen in een apart corpus zijn ondergebracht, is het voor iedereen duidelijk welke de waarde van die normen is.

2. Op 17 december 2010 heeft de Vlaamse Regering het besluit ‘houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs’ goedgekeurd en afgekondigd en op 4 maart 2011 heeft de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet aangaande de bekrachtiging van dat besluit goedgekeurd. Vooralsnog zijn het codificatiebesluit en de gecodificeerde tekst niet in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt, terwijl het ontwerp van bekrachtigingsdecreet nog niet bij het Vlaams Parlement is ingediend.

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om de wijzigingen die betrekking hebben op het secundair onderwijs direct in de gecodificeerde tekst aan te brengen, aangezien deze tekst reeds door de Vlaamse Regering is aangenomen en dus bestaat. Anders zullen de ontworpen wijzigingen, naargelang de codificatie bij decreet wordt bekrachtigd voor of na de inwerkingtreding van voorliggend ontwerp, ofwel zonder voorwerp zijn omdat zij worden aangebracht in een tekst die ondertussen zal zijn opgeheven ofwel uit het rechtsverkeer verdwijnen omdat zij zullen worden opgeheven⁶.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

In de inleidende zin van het ontworpen artikel 36*octies*, § 1, schrijve men “... wordt ingericht, kunnen: ...”.

⁶ Luidens artikel 3, 19°, van het voorontwerp van bekrachtigingsdecreet - althans de tekst die om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd - worden de bepalingen van het decreet van 14 juli 1998 die betrekking hebben op de scholengemeenschappen grotendeels opgeheven.

Artikel 10

1. De gelegenheid kan te baat worden genomen om de aanduiding “§ 1” in artikel 125*decies* op te heffen. Dat artikel is immers niet in paragrafen onderverdeeld.
2. In punt 2° schrijve men “, § 3, tweede lid, 1° en 2°, of § 6, tweede lid, 1° en 2°,” in plaats van “, § 3, 1° en 2°, of § 6, 1° en 2°,”.

Artikel 11

De inleidende zin van artikel 11 stelle men als volgt:

“In artikel 125*duodecies*¹ van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 22 juni 2007, vervangen bij het decreet van 4 juli 2008 en gewijzigd bij het decreet van 8 mei 2009, worden de volgende wijzigingen aangebracht:”.

Artikel 20

Artikel 38 van het CLB-decreet werd ook nog gewijzigd bij de decreten van 18 mei 1999 betreffende het onderwijs XI en 8 mei 2009 betreffende het onderwijs XIX. Daarvan zal melding moeten worden gemaakt in de inleidende zin van artikel 20.

Artikelen 22 en 24 tot 29

De bepalingen die worden gewijzigd bij de artikelen 22 en 24 tot 29 van het ontwerp zijn gewijzigd bij het decreet van 14 februari 2003. Van die wijziging zal telkens melding dienen te worden gemaakt in de betrokken artikelen.

Artikel 30

Artikel 90, § 1, van het CLB-decreet werd vervangen bij het decreet van 7 juli 2006 betreffende het onderwijs XVI. Dit dient te worden vermeld in de inleidende zin van artikel 30 van het ontwerp.

Artikel 33

Artikel 33, 1°, van het ontwerp bepaalt dat artikel 6 met terugwerkende kracht in werking zal treden met ingang van 1 februari 2011. Gelet op het bepaalde in artikel 6 is die retroactiviteit echter zinledig. De gemachtigde heeft bevestigd dat artikel 6 inderdaad beter ook in werking treedt op 1 september 2011.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heren R. AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd, en B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME