RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.140/1
van 22 april 2022

over

een voorontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXII’

#LW-CCEWSBBFH-HBBEAQW#

Op 3 maart 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 voorontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXII’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 april 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Wouter PAS, staatsraad, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 april 2022.

*

#LW-CCEWSBBFH-HBBEAQW#

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet bevat een ruime waaier van uiteenlopende wijzigingen aan de onderwijswetgeving van de Vlaamse Gemeenschap.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 1 – Inleidende bepalingen

2. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 2 – Wijzigingen van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997

Artikel 6

3. Artikel 6 van het voorontwerp wijzigt artikel 44, § 2, van het decreet basisonderwijs, om aldus te bepalen dat er ontwikkelingsdoelen en eindtermen worden geformuleerd in functie van de sleutelcompetenties in de Vlaamse Gebarentaal, “voor die scholen waar Vlaamse Gebarentaal een onderwijstaal is”.

In dit verband stelt de memorie van toelichting:

> “Wat betreft de verhouding Vlaamse Gebarentaal tot het Nederlands en andere talen: Vlaamse Gebarentaal is een erkende taal en dus een andere taal dan het Nederlands. In het toekomstig tweetalig onderwijs zal Vlaamse Gebarentaal een onderwijstaal zijn samen met het Nederlands en dus kan het ook niet beschouwd worden als een ‘andere taal’.”

De toevoeging in artikel 44 van het decreet basisonderwijs is bijgevolg niet ingegeven door het argument dat de Vlaamse Gebarentaal een andere taal dan het Nederlands is, aangezien ze in dat geval zou ressorteren onder de “competenties in andere talen”, maar wel door de doelstelling dat de sleutelcompetentie in de Vlaamse Gebarentaal gericht moet zijn op het gebruik van de Vlaamse Gebarentaal als taal waarin onderwijs wordt gegeven.

In die zin begrepen, is de ontworpen toevoeging nuttig en nodig.

Het gebruik van de Vlaamse Gebarentaal om onderwijsinhoud over te brengen, betekent niet noodzakelijkerwijze dat het regelen van het gebruik van deze gebarentaal in door de Vlaamse Gemeenschap opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen, beschouwd moet worden als het regelen van het gebruik van de talen voor het onderwijs in de zin van artikel 129, § 1, van de Grondwet. Een zulke lezing zou belangrijke juridische gevolgen hebben inzake het mogelijk toekomstige gebruik van de Vlaamse Gebarentaal alsook voor de juridische geldigheid van het huidige gebruik van de Vlaamse Gebarentaal in het onderwijs of door de overheid.[1] Aangezien het voorontwerp er niet toe strekt het eigenlijke onderwijs in de Vlaamse Gebarentaal

[1] Vgl. bijvoorbeeld het decreet van de Franse Gemeenschap van 17 oktober 2013 ‘modifiant certaines dispositions relatives à l’enseignement spécialisé, à l’enseignement fondamental ordinaire, à l’enseignement secondaire ordinaire et aux Centres psycho-médico-sociaux’ met betrekking tot immersieonderwijs in gebarentaal in tweetalige klassen (Frans-gebarentaal).

‡LW-CCEWSBBFH-HBBEAQW‡

in te stellen of te regelen, dient deze vraag thans door de Raad van State evenwel niet verder te worden onderzocht.

In het licht hiervan en omwille van het feit dat het met betrekking tot het voorontwerp niet nodig is vast te stellen of de invoering of regeling van het onderwijs in de Vlaamse Gebarentaal een regeling in de zin van artikel 129, § 1, of van artikel 127, § 1, van de Grondwet inhoudt, geeft de Raad van State ter overweging mee om de ontworpen bepaling als volgt te redigeren: “competenties in het Nederlands en, voor die scholen waar onderwijs door middel van Vlaamse Gebarentaal wordt gegeven, bijkomend ook competenties in de Vlaamse Gebarentaal”.

Hoofdstuk 3 – Wijziging van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad

4. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 4 – Wijzigingen van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs

5. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 5 – Wijziging van het decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau

6. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 6 – Wijzigingen van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010

Artikel 17

7. Het ontworpen artikel 110/8, § 1, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs is verwarrend opgesteld, onder meer door het verkeerd plaatsen van het woord “hetzij” en door de verwijzingen naar “opschortende” en “ontbindende” voorwaarden. Bovendien maakt de tekst niet voldoende duidelijk wanneer de opschortende voorwaarde geldt, en wanneer de ontbindende voorwaarde geldt.

De ontworpen bepaling lijkt duidelijker als volgt te kunnen worden gesteld:

“Een inschrijving in de loop van het voorafgaande schooljaar of in het lopende schooljaar vindt plaats onder de opschortende voorwaarde dat de onderwijszoekende bij de effectieve start van de lesbijwoning aan de toelatings-, overgangs- of instapvoorwaarden voldoet.

Indien een beslissing van de toelatingsklassenraad vereist is, wordt de inschrijving ontbonden indien de toelatingsklassenraad beslist dat de onderwijszoekende niet aan de toelatings-, overgangs- of instapvoorwaarden in kwestie voldoet. De inschrijving wordt

‡LW-CCEWSBBFH-HBBEAQW‡

ontbonden op het moment dat de leerling in een andere school is ingeschreven en uiterlijk een maand, vakantieperioden niet inbegrepen, na kennisgeving van de beslissing. De inschrijving wordt evenwel niet ontbonden wanneer het schoolbestuur geen gebruik wenst te maken van deze weigeringsgrond."

8. De artikelen 253/25 en 253/56, van de Codex Secundair Onderwijs moeten in dezelfde zin worden gewijzigd als artikel 110/8 van deze Codex.

Hoofdstuk 7 – Wijziging van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013

Artikel 28

9. Als gevolg van de ontworpen wijziging van artikel I.2, § 5, eerste lid, van de Codex Hoger Onderwijs, wordt artikel III.24 van dezelfde Codex niet meer vermeld bij de artikelen die niet van toepassing zijn op de Hogere Zeevaartschool. Gelet op artikel 36 van het voorontwerp wordt artikel III.24 aldus in zijn geheel van toepassing op de Hogere Zeevaartschool vanaf 1 januari 2019.

Op de vraag om verduidelijking hierover, verklaarde de gemachtigde:

> "Het volledige artikel III.24 van de codex hoger onderwijs wordt van toepassing verklaard op de Hogere Zeevaartschool omdat in artikel 2, §5, van het decreet van 20 februari 2009 betreffende de Hogere Zeevaartschool ook naar het gehele artikel III.24 verwezen wordt en niet naar bepaalde paragrafen uit dat artikel. Op die manier [zijn] de verwijzing in artikel I.2, §5, van de codex hoger onderwijs en artikel 2, §5, van het decreet van 20 februari 2009 op elkaar afgestemd."

Uit de lezing van artikel 2, § 5, van het decreet van 20 februari 2009 'betreffende de Hogere Zeevaartschool' blijkt dat het bedrag van het werkingsbudget wordt verhoogd "*overeenkomstig het procentueel aandeel van de Hogere Zeevaartschool conform de bepalingen in artikel III.24 van de Codex Hoger Onderwijs*". Deze bepaling verwijst logischerwijze enkel naar de specifieke paragrafen van artikel III.24 die van toepassing zijn op de Hogere Zeevaartschool. Het komt de duidelijkheid en de rechtszekerheid ten goede in artikel I.2, § 5, eerste lid, van de Codex Hoger Onderwijs artikel III.24, §§ 1 tot 7, te vermelden bij de bepalingen die niet van toepassing zijn op de Hogere Zeevaartschool.

Hoofdstuk 8 – Wijzigingen van het decreet van 9 maart 2018 betreffende het deeltijds kunstonderwijs

10. Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 9 – Inwerkingtreding en toepassingsgebied in de tijd

11. Krachtens artikel 36, tweede en derde lid, van het voorontwerp hebben verschillende bepalingen van het voorontwerp terugwerkende kracht.

‡LW-CCEWSBBFH-HBBEAQW‡

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.[2] Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.[3]

Het Grondwettelijk Hof heeft in het verleden ook de terugwerkende kracht aanvaard van een wetsbepaling omdat de wetgever er zich toe beperkte de oorspronkelijke wetsbepaling te preciseren en te verduidelijken, zonder het doel ervan te wijzigen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het Hof tot die conclusie kwam nadat het ook had onderzocht of die wijziging niet tot rechtsonzekerheid leidde. De aanvaardbaarheid van de terugwerkende kracht van een correctie of verduidelijking is met andere woorden geen algemene regel, maar hangt af van het concrete geval.[4]

12. Artikel 3 van het voorontwerp krijgt uitwerking op 1 september 2021 en verduidelijkt, met ingang van het moment waarop de bepalingen inzake de taalscreening in werking treden, dat de afwijkende regeling voor leerlingen die later instromen waarbij enkel een taalintegratietraject kan worden opgelegd, ook geldt voor leerlingen die de taalscreening ondergaan in het kleuteronderwijs.

Wat de verantwoording van de terugwerkende kracht betreft, beperkt de memorie van toelichting zich tot de volgende verklaring:

> "Aangezien dit ook reeds voor het schooljaar 2021-2022 zo toegepast wordt (en moet worden), treedt dit artikel in werking op 1/9/2021."

Aangezien aldus retroactief een verplichting wordt opgelegd waarvan de leerlingen en hun ouders op het ogenblik dat de handeling moest worden gesteld niet moesten weten dat die verplichting gold, moet beter verantwoord worden waarom de terugwerkende kracht onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

---

[2] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

[3] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

[4] Adv.RvS 54.899/1 van 30 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 25 april 2014 'betreffende het onderwijs XXIV', *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2422/1.

‡LW-CCEWSBBFH-HBBEAQW‡

13. Artikel 6 van het voorontwerp voert met ingang van 1 september 2021 een nieuwe sleutelcompetentie in voor de scholen van het basisonderwijs “waar Vlaamse Gebarentaal een onderwijstaal is”.

In de memorie van toelichting wordt de terugwerkende kracht als volgt verantwoord:

> “Aangezien er reeds in het schooljaar 2021-2022 aan de onderwijsdoelen VGT gewerkt moet kunnen worden, treedt dit artikel in werking op 1/9/2021.”

In de memorie van toelichting wordt voorts nog het volgende opgemerkt:

> “De totstandkoming van onderwijsdoelen Vlaamse Gebarentaal is een proces van langere duur, vandaar dat de wettelijke basis om deze doelen te kunnen ontwikkelen best nu reeds decretaal ingeschreven wordt, zodat er tijdig met de ontwikkeling kan gestart worden.”

Er zijn thans geen basisscholen waar de Vlaamse Gebarentaal onderwijstaal is. De terugwerkende kracht lijkt enkel te beogen aan het werk van eventuele ontwikkel- en valideringscommissies een juridische basis te geven. Dit heeft evenwel geen enkel gevolg voor de geldigheid van de nog te ontwikkelen onderwijsdoelen, noch voor de rechtspositie van de leerlingen of de toekomstige betrokken scholen. Tenzij de valideringscommissie reeds voor de bekendmaking van de ontworpen regeling daadwerkelijk onderwijsdoelen met betrekking tot de Vlaamse Gebarentaal zou hebben gevalideerd, lijkt de terugwerkende kracht van artikel 6 van het voorontwerp overbodig.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

#LW-CCEWSBBFH-HBBEAQW#