

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1997-1998

29 juni 1998

VOORSTEL VAN BIJZONDER DECREET

– van de heren **Freddy Sarens, Karel De Gucht, René Swinnen,**
Kris Van Dijck en Ludo Sannen –

betreffende het gemeenschapsonderwijs

ADVIES

van de Raad van State

Zie :

1095 (1997-1998)

- Nr. 1 : Voorstel van bijzonder decreet
- Nr. 2 : Amendementen

RAAD VAN STATE

DE VOORZITTER

L. 27.936/1

Brussel, 29 juni 1998

Mijnheer de Voorzitter,

In antwoord op Uw brief van 22 juni 1998 (ref. : dec/sec/gdc/squ/980622.001), heb ik de eer U hierbij een uitgifte en twee afschriften te zenden van het advies van de Raad van State over een voorstel van bijzonder decreet betreffende het gemeenschapsonderwijs.

Met bijzondere hoogachting,

J.-J. STRYCKMANS.

De Heer N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement

1011 BRUSSEL

L. 27.936/1

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 juni 1998 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van bijzonder decreet "betreffende het gemeenschapsonderwijs", heeft op 25 juni 1998 het volgende advies gegeven :

L. 27.936/1

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd

"door het structureel verband tussen de bepalingen van het voorstel van bijzonder decreet en die van het ontwerp van decreet houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs. Tevens dient het gemeenschaps-onderwijs zich onverwijld te kunnen voorbereiden op de toepassing van beide decreten."

Die motivering van het beroep op artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zelfs indien het beweerde structureel verband met een ander ontwerp van decreet, geacht zou kunnen worden een verantwoording te bieden voor de ontworpen maatregelen zelf, maakt niet duidelijk waarom het voorstel van decreet binnen een zo korte tijd behandeld moet worden, en blijkt derhalve niet adequaat te zijn. Terzake kan de Raad van State, afdeling wetgeving, daaraan echter geen gevolg verbinden wat de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag zelf betreft. Hij betreurt wel dat hij er met betrekking tot zulk een belangrijke aangelegenheid andermaal toe wordt genoopt aan een uitgebreide en ingewikkelde tekst een summier onderzoek te wijden.

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich dan ook beperkt tot

L. 27.936/1

"het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan", en dit voor zover, gelet op het groot aantal ontwerpen waarover gelijktijdig een spoedeisend advies wordt gevraagd met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1° en 2°, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar dit mogelijk is geweest.

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Nu het advies betrekking heeft op een voorstel van decreet, vallen geen opmerkingen te maken met betrekking tot de vooraf na te leven adviesvereisten. Het komt het Vlaams Parlement toe te oordelen of adviesorganen zoals de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen of de Vlaamse Onderwijsraad dienen te worden geraadpleegd.

2. Het voorstel van decreet regelt het gemeenschaps-onderwijs, hetgeen een door artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet aan de gemeenschappen toegewezen aangelegenheid is. Het voorstel lijkt geen bepalingen te bevatten welke door de zo-even genoemde grondwetsbepalingen aan de bevoegdheid van de gemeenschappen zijn onttrokken.

Meer bepaald beoogt het voorstel, met toepassing van het bepaalde in artikel 24, § 2, van de Grondwet, een belangrijk deel van het onderwijs waarvan de Vlaamse Gemeenschap de inrichtende macht is - inzonderheid het

L. 27.936/1

basis- en het secundair onderwijs -, aan een of meer autonome organen over te dragen, wat met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen dient te geschieden. Het voorstel van bijzonder decreet is dan ook bedoeld om in de plaats te komen van het bijzonder decreet van 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad van het Gemeenschaps-onderwijs (ARGO), uitgezonderd titel VI bis daarvan, dat als een autonoom bijzonder decreet zal blijven voortbestaan. In hoofdzaak komen de ontworpen bepalingen erop neer dat de centrale structuur van de ARGO - voortaan "het Gemeenschaps-onderwijs" te noemen - bevoegdheden inlevert ten voordele van, vooral, de scholengroepen, nieuwe structuren tot welke de individuele gemeenschapsscholen samengevoegd worden.

Gelet op de beperkte termijn welke hem is toegemeten, is het de Raad van State niet mogelijk ten aanzien van iedere bepaling van het voorstel na te gaan of daarvoor wel een twee derden meerderheid vereist is. Globaal gezien lijkt dat wel het geval te zijn. Immers, uit de combinatie van de artikelen 24, § 2, van de Grondwet en 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen volgt dat het in deze aan de bijzondere decreetgever zelf toekomt de essentiële regels vast te stellen met betrekking tot de oprichting, de samenstelling en de werking van en het toezicht op de in het voorstel bedoelde instellingen (1). In dat verband mag er overigens

(1) Advies L. 22.820/1/8 van 12 en 14 oktober 1993, Gedr. St., Vlaamse Raad, 1993-94, nr. 415/1, 119, advies L. 22.805/8 van 19 oktober 1993, Gedr. St., Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 448/1, 41, en advies L. 23.353/1, van 24 mei 1994, Gedr. St. Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 541/2.

L. 27.936/1

op worden gewezen dat in het verleden de bestuursstructuur en de regels betreffende de werking, het toezicht en de organisatie van de autonome inrichtende machten van het gemeenschapsonderwijs steeds bij bijzonder decreet zijn vastgesteld (zie behalve het bijzonder ARGO-decreet, het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen) (1).

3. Evenmin is een grondig onderzoek gewijd kunnen worden aan een aantal andere fundamentele aspecten van het voorstel. De hierna volgende opmerkingen mogen dan ook niet als exhaustief worden opgevat.

3.1. Het voorstel strekt, zoals het ARGO-decreet, tot de oprichting van een openbare instelling die, in de plaats van de Vlaamse gemeenschap, de inrichtende macht wordt van het gemeenschapsonderwijs. Zoals reeds in het advies van de Raad van State bij het ARGO-decreet werd opgemerkt, ontstaat daardoor een duidelijke splitsing tussen, enerzijds, de uitoefening van de normeringsfunctie die, binnen de grenzen bepaald in de Grondwet, zaak is van het Vlaams Parlement en, bij delegatie, de Vlaamse Regering en, anderzijds, de uitoefening van de inrichtende macht van het gemeenschapsonderwijs, die bij uitsluiting de zaak wordt van de voortaan "het Gemeenschapsonderwijs" genoemde openbare instelling.

De bevoegdheden welke het voorstel van bijzonder decreet verleent aan de organen van die openbare instelling mogen dan ook niet worden ingevuld op een wijze die tot gevolg zou hebben dat hen reglementaire bevoegdheid is

(1) Advies L. 23.353/1, aangehaald in de vorige voetnoot.

L. 27.936/1

verleend (1). Menige bevoegdheid die in het bijzonder aan de centrale raad wordt verleend lijkt zich met het legaliteitsbeginsel en met het beginsel van de eenheid van verordenende macht slecht te verdragen, zo onder meer in artikel 32, § 1, 1°, het opstellen van de neutraliteitsverklaring en de verklaring van gehechtheid aan het gemeenschapsonderwijs, over de mogelijke inhoud waarvan niets is bepaald.

3.2. Artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bepaalt dat het decreet onder meer het toezicht regelt op de instellingen welke het opricht. Het toezicht waarin de artikelen 58 tot 60 van het voorstel voorzien lijkt al te summier te zijn om aan dat voorschrift te voldoen. Toezicht op een gedecentraliseerde dienst of instelling veronderstelt op zijn minst dat een toezichthoudende overheid de beslissingen van die dienst of instelling kan vernietigen, telkens zij oordeelt dat door een dergelijke beslissing de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad (2). In casu is bijvoorbeeld niet bepaald welke maatregelen van beleidstoezicht mogelijk zijn op basis van het jaarverslag.

(1) Het gebruikelijke voorbehoud bij het verlenen van reglementaire bevoegdheid aan zelfstandige overheden moet immers met des te meer kracht worden gemaakt wanneer het betrekking heeft op onderwijsaangelegenheden waarvan de besluitvorming door de Grondwet aan de decreetgever is voorbehouden.

(2) In het ARGO-decreet is geen toezicht wegens schending van het algemeen belang georganiseerd, maar een toezicht op de "financiële orthodoxie", zie artikel 60, § 1, van het ARGO-decreet. Zie eveneens, Arbitragehof, arrest 69/88, van 10 november 1988.

L. 27.936/1

3.3. Uiteraard is het binnen het toegemeten tijdsbestek, gepaard gaande met het niet beschikbaar zijn van een ambtenaar die de nodige verduidelijkingen kan verstrekken en medegelet op de veeleer summiere toelichting bij het voorstel, niet mogelijk geweest na te gaan of dat voorstel de nodige interne en externe coherentie vertoont, of de overgang van de oude naar de nieuwe organisatie zonder hiaten, overlappingen of tegenstrijdigheden geregeld wordt, noch of de overgangsbepalingen zonodig met alle verworven rechten rekening houden en geen ontoelaatbare discriminaties doen ontstaan.

L. 27.936/1

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT,

Mevrouw A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE