

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



Zitting 2004-2005

22 september 2005

ONTWERP VAN DECREET

betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	13
Advies van de Vlaamse Onderwijsraad	23
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	33
Protocol nr. 553 houdende de conclusies van de onderhandelingen die gevoerd werden in de gemeenschappelijke vergaderingen van Sectorcomité X en van onderafdeling “Vlaamse Gemeenschap” van afdeling 2 van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten op 31 mei en 7 en 14 juni 2005.....	37
Protocol nr. 318 houdende de conclusies van de onderhandelingen die gevoerd werden in de vergaderingen van het overkoepelend onderhandelingscomité vrij gesubsidieerd onderwijs op 31 mei en 7 en 14 juni 2005	49
Advies van de Raad van State	59
Ontwerp van decreet	71
Bijlage bij de memorie van toelichting: Reguleringsimpactanalyse.....	79

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. AANLEIDING

In het regeerakkoord en de daarop aansluitende beleidsnota voor de periode 2004-2009 worden voor diverse vormen van onderwijs en rond uiteenlopende themata, soms fundamentele, onderwijshervormingen in het vooruitzicht gesteld. Deze hervormingen vloeien niet voort uit een eenvoudige veranderingsdrang maar wel uit de noodzaak om ons onderwijssysteem gelijke tred te laten houden met de economische, sociale en technologische ontwikkelingen om ons heen. Het kort op de bal spelen en het durven aangaan van uitdagingen zijn essentieel om ook in de toekomst de internationaal gerenommeerde kwaliteit van het Vlaams onderwijs veilig te stellen.

Onderwijshervormingen doorvoeren is geen nieuw fenomeen; de strategie en de methodiek die we thans voorstellen is dat voor een stuk wel. In het verleden zijn structurele en organisatorische veranderingen al te vaak door de centrale overheid veralgemeend en organiek opgelegd zonder het ‘afnemend’ veld daarin afdoende te betrekken.

We zijn er van overtuigd dat veranderingen maar reële kans op slagen hebben indien er een breed draagvlak voor bestaat en mits er voor een progressieve invoering wordt geopteerd. Na grondige voorbereiding en overleg, is het daarom aangewezen om vernieuwingen vrijwillig en op beperkte schaal uit te proberen in zogenaamde ‘proeftuinen’. Door ruimte te laten voor een geleidelijke cultuurwijziging, wordt aan een sereen onderwijsklimaat niet geraakt.

Proeftuinen of, als synoniem, tijdelijke projecten werden ook in het verleden ingericht. Zelfs tot op vandaag lopen verscheidene projecten. Het opzet van deze projecten strookt echter niet altijd met de intrinsieke bedoelingen die we thans met de proef-ondervindelijke werkwijze voor ogen hebben; meer nog, de rechtsgrond die voor deze projecten tot op heden werd ingeroepen is door de Raad van State, als legistiek adviesorgaan, niet in alle gevallen deugdelijk bevonden. Ter illustratie kan hier worden verwezen naar de kritische kanttekeningen van het rechtscollege bij de innovatieprojecten ‘Accent op talent’ die werden geselecteerd in de schoot van de Koning Boudewijnstichting en die momenteel in een aantal hoofdzakelijk secundaire scholen lopen.

Naast inhoudelijke validiteit en aanvaardbaarheid, moet er dus absoluut voor worden gezorgd dat projecten een sluitende wettelijke verankering krijgen. Dit is niet alleen belangrijk voor de overheid, die het onderwijs erkent en financiert, maar evenzeer voor de rechtstreeks betrokkenen. Indien schoolbesturen, scholen, personeel, leerlingen of wie dan ook, in een veranderingsproces stappen, dan is het de plicht van de overheid om te beletten dat men in een juridisch vacuüm terechtkomt.

De conclusie is dat de decreetgeving rond tijdelijke projecten uitermate doordacht tot stand moet komen, zodat op de realisatie van het onderwijsbeleid geen hypotheek zou rusten. Sedert 1988 bestaat immers de mogelijkheid om voor het Arbitragehof decreten aan het legaliteitsbeginsel te toetsen, waardoor dit beginsel afdwingbaar is geworden.

Het leek een goede piste beroep te doen op de deskundigheid die terzake in academische kringen aanwezig is. Het Interuniversitair Centrum voor Onderwijsrecht (ICOR) is op een uitnodiging in die zin ingegaan en heeft op 25 februari 2005 een omstandig juridisch advies uitgebracht.

2. HET LEGALITEITSBEGINSEL IN ONDERWIJSAANGELEGENHEDEN

Uit het ICOR-advies putten we de volgende stellingen en bevindingen.

2.1. Algemeen

Artikel 24, §5, drukt de wil uit van de grondwetgever om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft. Of deze regeling gekenmerkt wordt door regeldichtheid of regelluwte dan wel of er voor een bepaalde aangelegenheid zelfs geen regeling wordt getroffen, is niet relevant. De bewuste bepalingen hebben volgens het Arbitragehof wel een ruim toepassingsgebied, wat betekent dat het legaliteitsbeginsel moet worden toegepast op de ‘ganse regeling’ van de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap. Voor alle duidelijkheid: het legaliteitsbeginsel regelt de betrekkingen tussen de decreetgever en de uitvoerende macht en niet tussen de overheid en de onderwijsinstellingen.

Deze ruime interpretatie verbiedt echter niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden gegeven. Een dergelijke delegatie kan evenwel niet zover gaan dat het aan de regering wordt overlaten regels vast te stellen die voor de organisatie van het onderwijs essentieel zijn. Ipso facto kan de regering niet zelf beslissen om af te wijken van decreetsbepalingen of besluiten dat bepaalde decreetsbepalingen niet zullen worden toegepast.

Anderzijds blijkt uit de rechtspraak dat zelfs in voorbehouden aangelegenheden de formele wetgever essentiële elementen aan de regering kan delegeren, zij het onder de strikte voorwaarden dat, primo, er een uitdrukkelijke en ondubbelzinnige machtiging is door de wetgever en, secundo, dat de machtingswet zelf de spoedige bekrachtiging bij wet in het vooruitzicht moet stellen.

2.2. Tijdelijke projecten in het onderwijs

Arbitragehof en Raad van State aanvaarden dat de decreetgever de regering machtigt om tijdelijke projecten op te zetten. Een machtiging zonder meer (een blanco-volmacht) volstaat echter niet; de decreetgever moet wel zelf voldoende de essentiële elementen of de grenzen van eventuele afwijkingen van normen vastleggen. Daarenboven moeten tijdelijke projecten zich situeren op het centrale beleidsniveau, wat impliceert dat de centrale overheid door middel van projecten onderzoekt of er geen wijzigingen aan het bestaande regelgevend kader moeten gebeuren; het gaat dus niet om tijdelijke individuele projecten op schoolniveau, waar aan de regering haar medewerking verleent.

Aan projecten is tenslotte het ‘tijdelijk’ karakter inherent, zowel wat duurtijd als inhoud betreft. In het besluit van de regering dat het project organiseert moet worden bepaald hoe lang het project loopt; een verlenging met handhaving van het tijdelijk karakter is niet uitgesloten.

‘Inhoudelijk’ tijdelijk alludeert dan weer op het feit dat het project gericht moet zijn op het uittesten van experimenten of op het tegemoetkomen aan dringende noden. Ervaring leert dat de dubbele tijdelijke component door de Raad van State kritisch wordt beoordeeld.

Opdat projecten overeenkomstig de grondwet kunnen worden geregeld, moet de decreetgever hoe dan ook

zelf tussenkomen; de regering kan op haar beurt bij de uitwerking worden betrokken. Om dit te regelen bestaan er twee grote opties, met name de machtiging- en bekrachtigingsoptie en de omkaderingsoptie.

De machtiging- en bekrachtigingsoptie houdt in dat de decreetgever een machtiging verleent aan de regering om experimenten op te zetten of te laten organiseren. De machtiging is beperkt in die zin dat de decreetgever zelf de nodige essentiële elementen of richtinggevende criteria moet bepalen die de machtiging voldoende omkaderen. Die elementen kunnen inhoudelijk of procedureel van aard zijn. Indien de machtiging bovendien ook inhoudt dat van bestaande formele onderwijswetgeving wordt afgeweken, dan moet de decreetgever ook de essentiële elementen van die afwijking bepalen. Machtiging én vastlegging van richtinggevende randvoorwaarden gaan dus samen. Binnen het decretale kader worden de projecten ontwikkeld. De betrokken besluiten worden, in zover ze afwijken van formele onderwijswetgeving, vervolgens in hoofde van de decreetgever bekrachtigd.

De omkaderingsoptie, als alternatief, komt er op neer dat de decreetgever zijn bevoegdheden zo maximaal mogelijk uitoefent. Hij bepaalt zelf de ruimte én de grenzen waarbinnen de regering experimenten en initiatieven inzake onderwijsvernieuwingen kan (laten) ontwikkelen. De decreetgever geeft op algemene wijze aan hoe experimenten kunnen worden georganiseerd en hoe projectscholen worden geselecteerd zonder op voorhand te specificeren wat de projecten concreet inhouden. Bij een dergelijk ‘innovatiedecreet’ is de opdracht aan de regering relatief beperkt. Al bij al is een innovatiedecreet, in vergelijking met een machtingsdecreet, inhoudelijk meer gedetailleerd, waardoor het concipiëren ervan automatisch meer tijdrovend wordt.

2.3. Legistieke keuze

Hoewel in de beleidsnota zeer duidelijk de grote onderwerpen en corresponderende doelstellingen zijn opgegeven die deze legislatuur aan bod komen, staat nog niet in extenso vast welke tijdelijke projecten er uiteindelijk zullen worden gelanceerd.

Vast staat dat de overheid niet alleen zelf initiatieven inzake projecten zal nemen, de ‘top down’-benadering, maar ook – en vooral indien het om leerprocessen gaat – zal opteren voor ‘bottom up’-projectwerking. Heel wat onderwijsverstrekkers

hebben immers dagdagelijks voeling met diverse onderwijsproblematieken en willen hierrond innoverend en remediërend werken binnen hun lokale context. Van de overheid verwachten zij geen directieven, wel de bewegingsruimte om zaken tot op zekere hoogte anders aan te pakken. Van deze onderwijsverstrekkers wordt het engagement verwacht om concreet de eigen doelen te definiëren en een realistisch beleidsplan op te maken om deze doelen maximaal te bereiken.

Ter illustratie: het secundair onderwijs kampt met de dualiteit dat enerzijds internationale onderzoeken het hoog kwaliteitspeil aantonen en anderzijds dat de uitstroom structurele gebreken vertoont. Teveel leerlingen stappen immers niet of onvoldoende gekwalificeerd en/of laattijdig uit het secundair onderwijs.

De categoriale indeling in onderwijsvormen, de maatschappelijke perceptie en waardering van deze onderwijsvormen en het daaruit voortvloeiende watervalfenomeen, worden niet zelden als een belangrijk knelpunt naar voor geschoven. Ongetwijfeld zijn er nog verscheidene andere oorzaken. In de lopende projecten 'Accent op talent' geven scholen reeds belangrijke aanzetten tot verbetering van deze uitstroom. Het leidt geen twijfel dat ook andere scholen zich aangetrokken voelen om, desgevallend rond andere onderwerpen, eigen creatieve ideeën in de praktijk om te zetten. Zonder limitatief te zijn, kan aan volgende thema's worden gedacht: didactiek en pedagogie, schooloverstijgende samenwerking, samenwerking gewoon en buitengewoon onderwijs, samenwerking onderwijs-arbeid, korte vervangingen van personeelsleden, leerlingenvervoer enzovoort.

Projecten worden opgezet om een meerwaarde te bieden. Vandaar dat ze grondig dienen geëvalueerd te worden met het oog op een al dan niet bijsturing van wet- en regelgeving. Een verantwoorde beleidsvoering vergt dat dit proces zoveel als mogelijk binnen eenzelfde legislatuur wordt gefinaliseerd. Het is daarom opportuun om zonder verdaging de eerste tijdelijke projecten door middel van regeringsbesluiten al op 1 september 2005 van start te laten gaan. De oproep, de screening en de selectie van geïnteresseerde scholen vinden dan ook volgens een strak tijdschema in het voorjaar 2005 plaats. Pas op dat ogenblik zal meer gedetailleerd in kaart kunnen worden gebracht waar rond scholen precies willen werken en hoe dit naar een regeringsbesluit dient vertaald.

In aansluiting op al deze argumenten wordt gekozen voor de machtiging- en bekrachtigingsoptie. Het voorliggend ontwerp van decreet betreffende 'de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs' vult het luik 'machtiging' in. Het zal vanaf de datum van inwerkingtreding de exclusieve rechtsgrond vormen voor om het even welk tijdelijk project in het onderwijs en aldus in de plaats komen van de versnippering aan, soms al te summiere, rechtsgronden die we thans kennen. Deze werkwijze draagt bij tot transparantie en gebruiksvriendelijkheid.

3. BUDGETTAIRE IMPACT

Het ontwerp van decreet heeft op zich geen repercussies voor de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

De decreetsbepaling dat aan individuele projecten, in functie van de beschikbare kredieten, extra personeels- of andere middelen worden toegekend, zal pas tot een budgettaire toetsing leiden op het ogenblik dat de goedkeuringsprocedure van het betrokken besluit wordt doorlopen.

De decreetsbepaling dat de regering de nodige wetenschappelijke of andere adequate ondersteuning en begeleiding voorziet, genereert niet per definitie meeruitgaven. Voor bijstand aan projectscholen moet immers niet altijd op externen beroep worden gedaan, want ook de departementale diensten voor onderwijsontwikkeling respectievelijk beroepsopleiding en de netgebonden pedagogische begeleidingsdiensten kunnen terzake een belangrijke rol spelen. Indien ondersteuning en begeleiding dan toch begrotingseffecten zouden sorteren, bijvoorbeeld bij inschakeling van academische onderzoekscentra, dan moeten de kredietfaciliteiten wel worden onderzocht.

4. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

4.1. Artikel 1

Onderwijs als gemeenschapsaangelegenheid is een standaardformule.

4.2. Artikel 2

Regelt het toepassingsgebied voor tijdelijke projecten.

Alle onderwijsniveaus worden in beschouwing genomen: het basis-, het secundair, het volwassenenonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs, met uitzondering van het hoger onderwijs. De decreten van 12 juni 1991 op de universiteiten en 13 juli 1994 op de hogescholen verlenen voldoende autonomie aan deze instellingen om een eigen vernieuwingsdynamiek te ontwikkelen; het structuurdecreet van 4 april 2003 en het flexibiliseringsdecreet van 30 april 2004 bevestigen deze autonomie. In de andere onderwijsniveaus, en vooral het leerplichtonderwijs, doet de behoefte aan – eventueel niveau-overschrijdende – projectmatige aanpak zich veel sterker voelen. Onder basis- en secundair onderwijs wordt uiteraard zowel het gewoon als buitengewoon onderwijs verstaan; het secundair onderwijs omvat tevens het deeltijds beroepsonderwijs en deeltijds zeevisserijonderwijs.

Naast het traditioneel leerplichtonderwijs genieten momenteel een rits deeltijdse vormingen overheids-erkenning ter vervulling van de deeltijdse leerplicht. In het kader van alternerend leren en werken zullen op termijn deeltijdse vormingen en deeltijds onderwijs alsom meer op elkaar worden afgestemd. Als een eerste stap trouwens wordt de regelgeving inzake deeltijdse vormingen, voor zover ingericht door verenigingen zonder winstoogmerk uit de sector van het vormings- of jeugdwerk, vanaf 1 september 2005 op die van het deeltijds onderwijs geënt. Het is dan ook logisch dat alle deeltijdse vormingen in het concept van tijdelijke projecten worden meegenomen; hieronder vallen dus ook de voor de deeltijdse leerplicht erkende programma's in de leertijd, ingericht door Syntra (middenstandscentra). Dat deeltijdse vormingen in aanmerking worden genomen stelt juridisch geen probleem aangezien, ingevolge rechtspraak van het Arbitragehof, alles wat rechtstreeks verbonden is met onderwijsverstrekking onder het begrip 'onderwijsinstelling' ressorteert.

Het voorwerp van tijdelijke projecten zal altijd leerlinggeoriënteerd zijn. Vandaar dat de centra voor leerlingenbegeleiding in het toepassingsdomein worden geïntegreerd.

4.3. Artikel 3

De bepalingen van dit artikel gelden als algemene voorwaarden voor projecten, ongeacht of ze al dan niet afwijken van decreetsbeschikkingen.

§1. De vermelding dat tijdelijke projecten ertoe strekken aan dringende problemen tegemoet te komen of experimenten uit te testen, is niet nieuw vermits het een geijkte formulering is in de meeste van de thans bestaande rechtsgronden. In de praktijk zullen de meeste projecten op onderwijsexperimenten neerkomen.

Belangrijk is dat zowel de overheid als het onderwijsveld gangmaker kan zijn van tijdelijke projecten. Indien scholen en centra zelf projecten organiseren, dan is het evident dat dit onder de verantwoordelijkheid is van de betrokken schoolbesturen. Het is evenwel finaal steeds de overheid die de deelnemings- en selectievoorwaarden bepaalt.

Het decreet laat niet toe dat de regering kan afwijken van bestaande participatieprocedures of dat ze extra verplichtingen aan schoolbesturen kan opleggen. Wel zal de regering er zich steeds van dienen te vergewissen of de geplande instap in een tijdelijke project de geëigende inspraakprocedures heeft doorlopen. Daarenboven verplicht het decreet de regering om expliciet na te gaan of, in het geval een project sterk ingrijpt op arbeidsorganisatie en arbeidsvoorwaarden, de instap in dat project wel of niet gebaseerd is op een akkoord in de bevoegde participatieorganen (cf. protocol van onderhandelingen). Het is immers vanzelfsprekend om bij projecten met uitgesproken personeelsimplicaties te verifiëren of ook onder het personeel het nodige draagvlak aanwezig is om de slaagkansen van het project te vrijwaren.

§2. Wat de omschrijving van projecten betreft, wordt in eerste instantie uitdrukkelijk gesteld dat de regering de inhoud en de doelstellingen van het project moet omschrijven, wat zeker relevant is indien dan toch van formele wetgeving wordt afgeweken. In de tweede plaats wordt een maximumperiode voor de verlenging bepaald, wat een aanvullende beperking is van de beoordelingsvrijheid van de regering.

§3. Vooraleer de regering een beslissing neemt over tijdelijke projecten, heeft ze een informatieplicht tegenover het Vlaams Parlement, met name over de motieven waarom voor een of ander thema een tijdelijk project wordt opgezet en wat het toepassingsgebied van het tijdelijk project is. Dit toont niet alleen het belang aan van parlementaire betrokkenheid, maar moet ook vermijden dat bij latere voorlegging van besluiten ter bekrachtiging de decreetgever zich voor voldongen feiten voelt geplaatst.

4.4. Artikel 4

§1. Arbitragehof en Raad van State sluiten niet uit dat tijdelijke projecten kunnen afwijken van “formele” wetten voor zover een aantal essentiële elementen (voorwaarden) met betrekking tot de inrichting van het onderwijs decretaal nauwkeurig worden omschreven en zodoende de beoordelingsvrijheid van de regering wordt beperkt. Bovenop de algemene voorwaarden waaraan tijdelijke projecten moeten voldoen, zoals geformuleerd in artikel 3, gaat het om een aantal inhoudelijke voorwaarden en een aantal formele of procedurele voorwaarden die in dit artikel (§§ 2 tot en met 4) aan bod komen.

§2. Strikt opgelegde voorwaarden zijn de hiernavolgende.

1° De doelstellingen van het project moeten gericht zijn op een aantal in het decreet algemeen geformuleerde doelstellingen. Een project moet steeds ten minste één van volgende algemene doelstellingen nastreven: ‘onderwijsvernieuwing’, ‘doelgroepmaatregelen’, ‘betere organisatie van het onderwijs’, gecombineerd met een andere algemene doelstelling die altijd moet aanwezig zijn: ‘de voorbereiding van een eventuele wijziging van de onderwijswetgeving’. Ter verduidelijking: bij ‘betere organisatie van het onderwijs’ wordt onder andere aan schoolmanagement en personeelsbeleid gedacht, daar waar het begrip ‘onderwijsvernieuwing’ doorgaans betrekking heeft op pedagogische en didactische vernieuwingen.

De doelstelling om te werken aan een beter personeelsbeleid wordt echter niet zo breed opgevat dat zij toelaat om drastische hervormingen te nemen die rechtstreeks ingrijpen in de fundamentele structuren van de rechtspositie van het personeel. Onder de doelstelling ‘voorbereiding van een eventuele wijziging van de onderwijswetgeving’ moet in elk geval ook minder en vereenvoudigde wetgeving worden verstaan;

2° De afwijking moet noodzakelijk zijn om de doelstellingen van het project te bereiken, zijnde een element dat de bewegingsmarge van de regering inperkt;

3° De regering moet per project zelf de bepalingen waarvan wordt afgeweken nauwkeurig identificeren;

4° Aan de hand van de tekst van het besluit moet redelijkerwijs kunnen worden aangenomen dat de bepalingen waarvan wordt afgeweken in verband staan met de doelstellingen van het project;

5° De regering moet de noodzaak om af te wijken motiveren in de preambule van het besluit of in de bijhorende (in voorkomend geval te publiceren) nota aan de regeringsleden;

6° De regering moet in het besluit voorzien in een gepaste vorm van ondersteuning en begeleiding, zodat scholen niet op een onoordeelkundige wijze de regelvrije ruimte die is ontstaan, benutten.

§3. Een bijzondere inhoudelijke voorwaarde voor projecten bestaat in de samenstelling van een ‘negatieve’ lijst van bepalingen die verband houden met de basispijlers van het Vlaams onderwijsbestel en waarvan bijgevolg geenszins mag worden afgeweken. Op deze wijze wordt aan het gelijkheidsbeginsel, de onderwijskwaliteit en de gelijkwaardigheid van studiebewijzen binnen tijdelijke projecten niet getornd. De limitatieve opsomming behelst bepalingen die slaan op de rechtspositie van de leerlingen (inschrijvingsrecht), op de rechtspositie van scholen (erkenningvoorwaarden, zorgvuldig bestuur, lesvolume en -rooster) of op beiden (participatie, eindtermen/ontwikkelingsdoelen, inschrijvingsgeld volwassenenonderwijs).

De aandacht wordt er op gevestigd dat de financiering van een school afhankelijk is van het voldoen aan alle erkenningscriteria aangevuld met de rationalisatie- en programmatiënormen. Deze normen, inzonderheid op het vlak van programmatie, worden in hoger bedoelde lijst niet opgenomen teneinde sturing (programmering) van het onderwijsaanbod als projectthema te kunnen weerhouden. Idem voor wat betreft de onderwijsstructuur en het leerplan waarvan nu al min of meer duidelijk is dat daarvan zal afgeweken worden.

Tegenover tijdelijke projecten die op nieuwe leerinhouden focussen, hoeven dus niet per definitie goedgekeurde leerplannen of zelfs leerplannen te staan (cf. de bestaande projecten ‘Accent op talent’ en ‘Brussels curriculum’). Deze tegemoetkoming is als dusdanig niet in strijd met de bepaling dat aan eindtermen en ontwikkelingsdoelen niet kan worden geraakt. Enerzijds zijn leerplannen normaliter inhoudelijk ruimer opgevat dan eindtermen en ontwikkelingsdoelen, die als ‘minima’ gelden; anderzijds zijn er vormen van

onderwijs, zoals het deeltijds secundair onderwijs, waar leerplannen worden gehanteerd zonder dat de overheid eindtermen of ontwikkelingsdoelen heeft vooropgesteld.

§4. Het is niet uitgesloten dat projecten aanleiding geven tot alternatieve regelgeving. Het is denkbaar dat de regering een alternatief voor ogen heeft waarmee de scholen experimenteren en waarrond de regering enkele beginselen wenst te formuleren in het besluit dat het experiment organiseert. Het is echter ook denkbaar dat de afwijking van bestaande regels een weerslag heeft op andere regelgeving, waarvoor een alternatief moet worden uitgevaardigd.

Ter illustratie: indien in een project de secundaire onderwijsvormen (algemeen, technisch, kunst- en beroepssecundair onderwijs) zouden worden afgeschaft, dan heeft dit rechtstreeks repercussies op diverse terreinen zoals de toelatingsvoorwaarden, de studiebekrachtiging, de personeelsomkadering enzovoort, die momenteel sterk onderwijsvormgebonden zijn geregeld.

Ingevolge §4 mogen dergelijke afwijkende regelingen die gepaard gaan met het opzetten van experimenten, niet afwijken van essentiële basisvereisten die exhaustief worden opgelijst. Dit uitgangspunt moet eveneens worden beschouwd als een bijzondere inhoudelijke voorwaarde voor projecten. Deze basisvereisten komen er, samengevat, op neer dat de instap in een project de rechtsbescherming van de leerling niet mag ondergraven enerzijds en de financiële zekerheden van de betrokken scholen en hun personeelsleden onaangetast moet laten anderzijds.

Het feit dat leerlingen aan een tijdelijk project deelnemen, mag het stelsel waarin ze rechten (eindstudiebekrachtiging, pedagogische omkadering enzovoort) en plichten (discipline enzovoort) uitoefenen versus de onderwijsverstrekker, dus niet doorkruisen. In het voorbeeld van de opheffing van de secundaire onderwijsvormen zou dit kunnen worden ondervangen door de leerling, zuiver theoretisch, alsnog via een bepaalde techniek aan één van de onderwijsvormen te koppelen.

Personeelsleden in een tijdelijk project behouden alle garanties met betrekking tot hun geldelijke loopbaan in het onderwijs. Het tijdelijk project mag dus geen afbreuk doen aan de wijze waarop zij worden bezoldigd; dit impliceert dat het salaris waar een personeelslid recht op heeft voordat hij deelneemt aan een

tijdelijk project, steeds wordt gegarandeerd. Toetreding tot een project mag geen nadeliger salaris opleveren en mag ook geen nadelige invloed hebben op de eventuele salarisverhogingen waar het personeelslid van rechtswege recht op heeft. In het voorbeeld van de opheffing van de secundaire onderwijsvormen zou dit, per analogie met wat voor leerlingen gebeurt, kunnen worden ondervangen door de opdracht van de leraar, zuiver theoretisch, alsnog via een bepaalde techniek aan één van de onderwijsvormen (en graden en vakken) te verbinden. Een andere mogelijkheid is het uitwerken van een alternatieve regelgeving die dezelfde garanties biedt wat bezoldiging betreft.

§5. Regeringsbesluiten rond tijdelijke projecten die afwijken van decretale bepalingen moeten worden bekrachtigd indien de decreetgever vooraf niet ‘alle’ essentiële elementen van die afwijkingsmogelijkheden heeft vastgelegd. Hoewel in artikel 4 reeds in belangrijke mate essentialia worden weergegeven, is het komen tot ‘volledigheid’ geen haalbare zaak (zie toelichting punt 2.3.). De bekrachtiging gebeurt binnen een periode van 6 maanden en vóór de inwerkingtreding van het besluit. Het is duidelijk dat niet alle besluiten inzake tijdelijke projecten effectief zullen afwijken van decretale bepalingen; bekrachtiging is dan overbodig.

Vermits niet kan worden vermeden dat per 1 september 2005 effectief projecten van start gaan zonder dat op dat ogenblik de overeenkomstige decreet- en regelgeving zal zijn gefinaliseerd, wordt in een overgangsmaatregel voorzien die er op neerkomt dat dergelijke projecten louter voor wat betreft het schooljaar 2005-2006 alsnog als bekrachtigd worden beschouwd. Hierdoor wordt voor het komende schooljaar aan alle betrokken actoren de nodige rechtszekerheid geboden.

4.5. Artikel 5

§1. Tot op heden stimuleert de overheid tijdelijke projecten vaak door toekenning van een extra ondersteuning. Projectparticipatie vergt bijkomende menselijke en materiële inzet die de overheid indien nodig wil compenseren. Bij toekomstige projecten blijft dit standpunt ingenomen, zij het steeds onder voorbehoud van het beschikbaar budget. Eigen aan de financiering is ook de schooljaargebonden toekenning, terwijl het de regering is die de aanwendingsmodaliteiten vaststelt binnen de optiek van een directe en aantoonbare band tussen middel en doel.

§2. Indien de extra ondersteuning neerkomt op extra betrekkingen, dan kan het volgende worden geponeerd. Tijdelijke projecten hebben in een aantal gevallen onmiddellijk en rechtstreeks impact op het personeelsbeleid van de betrokken scholen en schoolbesturen. De decreten rechtspositie bepalen nu uitvoerig de rechten en plichten van de personeelsleden in het onderwijs. Vooral de inzetbaarheid van personeelsleden is strikt decretaal bepaald. Aansluitende regelgeving legt bijkomende beperkingen op inzake de inzetbaarheid van personeelsleden. Om vernieuwingen te realiseren is een tijdelijke opheffing vereist van een aantal bepalingen, meer bepaald in de decreten rechtspositie.

Om een of meerdere scholen in staat te stellen onderwijsvernieuwing of een beleid inzake specifieke doelgroepen uit te werken, is het cruciaal dat zij het juiste personeel kunnen inzetten op de juiste plaats. Dikwijls gaat het hierbij om personeelsleden die reeds de nodige ervaring hebben met de te behandelen problematiek. De huidige regelgeving legt echter een aantal strikte regels op waar een schoolbestuur zich inzake haar personeelsbeleid moet aan houden (voorrangsregels tijdelijke personeelsleden, draagwijdte vaste benoeming, affectatie aan een instelling enzovoort). Afwijkingen op de regelgeving zijn dan ook nodig om de inzetbaarheid te verruimen of te versoepelen.

In het decreet is daarom opgenomen dat:

- 1° een schoolbestuur binnen een tijdelijk project niet verplicht is om de extra betrekkingen te onderwerpen aan de verplichtingen inzake re-affectatie en wedertewerkstelling. Zij moet dus geen terbeschikkinggestelde personeelsleden aanstellen in deze betrekkingen bij wijze van re-affectatie of wedertewerkstelling. Het schoolbestuur krijgt weliswaar de kans om dit toch te doen, maar heeft hier een appreciatiemogelijkheid naar het terbeschikkinggestelde personeelslid toe;
- 2° een schoolbestuur de extra betrekkingen niet moet onderwerpen aan de voorrangsregels inzake tijdelijke aanstelling van doorlopende duur. Het schoolbestuur krijgt de kans om dit toch te doen, maar heeft ook hier een appreciatiemogelijkheid ten aanzien van het tijdelijke personeelslid met voorrangsrecht;
- 3° de extra betrekkingen, omwille van de tijdelijke aard van de projecten, niet in aanmerking komen voor vaste benoeming.

De regering kan eventueel afwijken van de bepalingen onder 1° en 2° hiervoor, maar moet in dat geval per project nauwgezet omschrijven waarom een afwijking noodzakelijk is en ook duidelijk de grenzen van deze afwijking aangeven.

4.6. Artikel 6

De bestaande regeling waarbij projecten zonder uitzondering jaarlijks door de onderwijsinspectie dienen geëvalueerd, heeft een aantal nadelen. Zonder de noodzaak van een evaluatie te betwisten, heeft een jaarlijkse herhaling geen meerwaarde, zeker niet in verhouding tot de omvang van de middelen die voor een dergelijke evaluatie worden geïnvesteerd. Het is ook niet denkbeeldig dat projectscholen een jaarlijkse beoordeling, ten onrechte, hetzij als een vorm van begeleiding hetzij als een doorgedreven controle interpreteren. Daarom wordt in het ontwerp wel de verplichting maar niet de frequentie van het evaluatiegebeuren bepaald.

Beoordeling van projecten is geen uniforme zaak. De specificiteit van het project zal voor de regering doorslaggevend zijn om het opzet van de evaluatie vast te leggen. Ter illustratie: indien voor een project extra middelen worden uitgetrokken, dan zal de evaluatie alleszins rekening houden met omvang, aard en rendement van deze middelen.

Het is niet evident om in alle gevallen de onderwijsinspectie met de evaluatie van projecten te belasten. Indien het projecten betreft die verband houden met het leerproces in de brede betekenis (aanbod, curricula, leerprestaties, gelijke kansen, zorg enzovoort), dan is de inspectie vanuit haar decretale bevoegdheden én know-how wel het best geplaatst om deze evaluatie te doen. Voor andere projecten daarentegen (vervoer, logistiek, boekhouding enzovoort) wordt het aan de regering overgelaten om een overheids- of andere instantie aan te duiden die het best geschikt is voor het uitvoeren van de evaluatie. Op deze wijze wordt de onderwijsinspectie nietodeloos belast met opdrachten die haar normale werking doorkruisen.

De Vlaamse Onderwijsraad, de onderwijskoepels, de pedagogische begeleidingsdiensten en de vakorganisaties worden bij de diverse stadia van de evaluatie en de besluitvorming die daarop volgt betrokken. In functie van het project (al dan niet pedagogisch-didactisch, al dan niet personeelsconsequenties, al dan niet logistiek-materieel enzovoort) zal de rege-

ring bepalen welke van deze geledingen effectief betrokken worden en welke vorm deze betrokkenheid aanneemt. Feedback, adviesinwinning, monitoring enzovoort zijn maar enkele van de alternatieven waarnaar kan worden gegrepen.

Evaluatie moet ook en vooral onafhankelijk en objectief, zonder vooringenomenheid, verlopen. Ze moet betrouwbare informatie opleveren over de mogelijke meerwaarde van de opgezette tijdelijke onderwijsveranderingen voor het onderwijs in het algemeen en de leerlingen in het bijzonder.

Evaluatie kan uitwijzen dat een project bij voorkeur wordt verlengd vooraleer valabele conclusies kunnen worden bekomen. Ook zonder verlenging heeft de regering echter steeds een informatieplicht ten aanzien van de decreetgever met betrekking tot evaluatieresultaten.

Indien tot slot de evaluatie uitwijst dat een project, waaraan extra middelen werden toegekend, in een organieke regeling dient omgezet (d.i. wijziging van de onderwijswetgeving), dan moet er wel een afwijking gebeuren of deze aanvullende middelen recurrent moeten worden. Er zal met andere woorden dienen onderzocht in hoever de projectresultaten werden beïnvloed door de extra ondersteuning.

4.7. Artikelen 7 tot en met 17

Bevat de opheffing van alle vigerende bepalingen die momenteel als rechtsgrond voor projecten fungeren.

4.8. Artikelen 18 en 19

Ingevolge artikel 7 tot en met 17 verliezen alle projecten die hetzij na het schooljaar 2004-2005 doorlopen in 2005-2006 hetzij bij recente regeringsbeslissing op 1 september 2005 een aanvang nemen, hun rechtsgrond. Enerzijds omdat de rechtsgrond voor sommige projecten niet of onvoldoende deugdelijk werd bevonden en anderzijds om het vervolg van de projecten niet in het gedrang te brengen, wordt het geheel van de besluiten waarop deze projecten zijn gestoeld, bekrachtigd. De bekrachtiging heeft dus een repara-

tiefunctie voor het verleden en verzekert continuïteit naar de toekomst.

Indien deze projecten eventueel zouden worden bijgestuurd (naar participanten, duur, opzet, enzovoort) zal dit legistiek gebeuren binnen de contouren van het nieuwe decreet. Dit betekent een (wijzigings)besluit van de regering, gevolgd door bekrachtiging door de decreetgever indien van bijkomende wettelijke of decretale beschikkingen wordt afgeweken.

4.9. Artikel 20

Behelst de inwerkingtreding. Behoudens enkele uitzonderingen, wordt als datum 15 maart 2005 vastgelegd, rekening houdend met het feit dat aan de vooravond van de Paasvakantie 2005 een oproep tot projectvoorstellen voor het leerplichtonderwijs door het onderwijsdepartement werd verspreid; de procedure aangaande deze oproep tot en met de uiteindelijke selectie zal een onderdeel vormen van de besluiten die de weerhouden projecten regelen.

5. Advies van de Raad van State

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft onder nr. 38.717/1/V op 26 juli 2005 een advies uitgebracht over het ontwerpdecreet. Uit onderzoek van dit advies blijkt dat de Raad twee fundamentele bemerkingen maakt, die evenwel geen aanleiding geven tot enige tekstuele bijsturing. Meer concreet:

- a) het feit dat lopende projecten, waarvoor de rechtsgrond wordt opgeheven, worden bekrachtigd opdat hun continuïteit zou zijn verzekerd, kan volgens de Raad van State interfereren met gerechtelijke procedures die desgevallend ten aanzien van één of meer van die projecten aanhangig worden gemaakt. De Raad doet echter geen uitspraak over wat hij het “aangewende procédé van wetgevende validatie” noemt en laat, bij gebeurlijke betwistingen, het eindoordeel volledig over aan het Arbitragehof. De Raad insinueert dus op geen enkele wijze om de betrokken decreetsbepalingen in één of andere zin te wijzigen;

- b) tijdelijke projecten die aanvangen tijdens het schooljaar 2005-2006 én die afwijken van vigerende wettelijke of decretale beschikkingen worden, voor wat het desbetreffend schooljaar betreft, als bekrachtigd beschouwd. De Raad is van oordeel dat deze stelling slechts aanvaardbaar is indien de bedoelde regelingen opgenomen worden in de parlementaire stukken zodat de decreetgever er op zijn minst kennis kan van nemen. Op deze aanbeveling wordt ingegaan.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

*De Vlaamse minister van Werk, Onderwijs
en Vorming,*

Frank VANDENBROUCKE

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

betreffende de organisatie van tijdelijke projecten
in het onderwijs

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

De bepalingen van dit decreet zijn van toepassing op:

- 1° de gefinancierde of gesubsidieerde instellingen voor basisonderwijs;
- 2° de gefinancierde of gesubsidieerde instellingen voor secundair onderwijs;
- 3° de erkende centra voor deeltijdse vorming in het kader van de deeltijdse leerplicht;
- 4° de gefinancierde of gesubsidieerde centra voor volwassenenonderwijs;
- 5° de gefinancierde of gesubsidieerde instellingen voor deeltijds kunstonderwijs;
- 6° de gefinancierde of gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding.

Het geheel van die onderwijsinstellingen en centra wordt hierna “scholen en centra” genoemd.

Artikel 3

§1. De Vlaamse Regering kan tijdelijke projecten opzetten of scholen en centra de mogelijkheid verlenen tijdelijke projecten te organiseren. Die tijdelijke projecten bieden het hoofd aan dringende problemen of testen experimenten uit.

13° het besluit van de Vlaamse Regering van [...] tot invoering van een tijdelijk project betreffende vervangingen van korte afwezigheden in het basisonderwijs en secundair onderwijs en betreffende de vervanging van leraren technische vakken, praktische vakken en leraren beroepsgerichte vorming in het secundair onderwijs die op bedrijfsstage gaan.

Artikel 19

De experimenten die toegestaan werden door de Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs, op basis van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichting “beeldende kunst”, en op basis van artikel 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichting “muziek”, “woordkunst” en “dans”, worden bekrachtigd.

Artikel 20

Dit decreet heeft uitwerking met ingang van 15 maart 2005, met uitzondering van:

1° artikel 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 en 17 die in werking treden op 1 september 2005;

2° artikel 11 dat in werking treedt op 1 januari 2006;

3° artikel 18 en 19 die uitwerking hebben met ingang van 1 september 1998.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

De Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming,

Frank VANDENBROUCKE

De Vlaamse Regering bepaalt onder welke voorwaarden scholen en centra kunnen toetreden tot tijdelijke projecten die zij opzet en/of onder welke voorwaarden scholen en centra zelf tijdelijke projecten kunnen organiseren.

De Vlaamse Regering zal er zich telkens van vergewissen of de scholen en centra die tot tijdelijke projecten willen toetreden of zelf tijdelijke projecten willen organiseren, deze tijdelijke projecten hebben overlegd en/of onderhandeld in de bevoegde participatieorganen. Indien een project sterk ingrijpt op arbeidsorganisatie en arbeidsvoorwaarden, dan zal de aanwezigheid van een protocol van akkoord of een protocol van niet-akkoord met betrekking tot de onderhandelingen in de bevoegde participatieorganen, voor de Vlaamse Regering een zeer belangrijk element vormen.

§2. Zowel in het geval dat de Vlaamse Regering zelf tijdelijke projecten opzet als in het geval dat ze de scholen en centra de mogelijkheid geeft om zelf tijdelijke projecten te organiseren, legt de Vlaamse Regering de inhoud en de doelstellingen van de tijdelijke projecten vast, bepaalt de tijdsduur ervan, alsook de voorwaarden waaronder de tijdelijke projecten eenmaal kunnen worden verlengd. Deze verlenging kan niet langer duren dan de oorspronkelijke tijdsduur van het tijdelijke project.

§3. De Vlaamse Regering informeert het Vlaams Parlement over de tijdelijke projecten waarover ze een beslissing zal nemen.

Artikel 4

§1. Tijdelijke projecten kunnen afwijken of kunnen afwijkingen toestaan van wettelijke en decretale bepalingen onder de hierna gestelde voorwaarden.

§2. De afwijkingen zijn alleen mogelijk:

1° als de doelstellingen van het tijdelijke project gericht zijn op de voorbereiding van een eventuele wijziging van de onderwijswetgeving met het oog op:

a) onderwijsvernieuwing, en/of

b) het ontwikkelen van specifieke maatregelen voor bepaalde doelgroepen, en/of

c) een betere organisatie van het onderwijs, en

2° als de afwijkingen noodzakelijk zijn om de doelstellingen van de tijdelijke projecten te realiseren.

De Vlaamse Regering wijst per tijdelijke project de wettelijke en decretale bepalingen aan waarvan afgeweken wordt. Ze motiveert de noodzaak om van die bepalingen af te wijken en uit de omschrijving van het tijdelijke project laat ze blijken dat de bepalingen waarvan wordt afgeweken in verband staan met de doelstellingen van het tijdelijke project.

De Vlaamse Regering voorziet in de nodige pedagogische, wetenschappelijke of andere adequate ondersteuning en begeleiding.

§3. De afwijkingen kunnen evenwel geen betrekking hebben op:

1° de bepalingen inzake het inschrijvingsrecht in het basis- en secundair onderwijs;

2° de eindtermen en ontwikkelingsdoelen;

- 3° de bepalingen inzake het minimumlessenrooster of de minimumlessentabel in het secundair en volwassenenonderwijs en in de deeltijdse vormingen in het kader van de deeltijdse leerplicht;
- 4° de bepalingen inzake het minimumaantal wekelijkse lestijden voor leerlingen in het basis-, secundair en volwassenenonderwijs;
- 5° de bepalingen die betrekking hebben op de participatie;
- 6° de bepalingen die betrekking hebben op de erkenning van scholen en centra, met uitzondering van de bepalingen inzake onderwijsstructuur en leerplan;
- 7° de bepalingen die betrekking hebben op het inschrijvingsgeld in het volwassenenonderwijs;
- 8° de bepalingen inzake zorgvuldig bestuur.

§4. Als het tijdelijke project aanleiding geeft tot het uitvaardigen van afwijkende regelgeving, waarborgt deze regeling in elk geval:

- 1° het recht van de leerling op begeleiding door een centrum voor leerlingenbegeleiding;
- 2° de mogelijkheid tot overstap van een leerling in het begin van het schooljaar of tijdens het schooljaar naar een onderwijsinstelling of opleiding buiten het tijdelijke project;
- 3° de eindbekrachtiging van de studies, met de daaraan verbonden civiele effecten;
- 4° de vigerende verhouding tussen het aantal lessen op jaarbasis enerzijds, en de vakantie- en verlofregeling anderzijds;
- 5° dat in de vormen van onderwijs waar tegen omstreden beslissingen beroep kan worden ingesteld, dat ook in tijdelijke projecten het geval is;
- 6° dat de basisfinanciering of -subsidiëring van de scholen en centra in kwestie nooit lager is dan die welke onder identieke omstandigheden buiten het tijdelijke project wordt toegekend;
- 7° de geldelijke loopbaan van de personeelsleden die in tijdelijke projecten fungeren.

§5. Besluiten die afwijken of die afwijkingen toestaan van wettelijke en decretale bepalingen, worden binnen de maand na hun goedkeuring ter bekrachtiging aan het Vlaams Parlement voorgelegd. De bekrachtiging bij decreet gebeurt binnen de zes maanden na goedkeuring van het besluit en vóór de inwerkingtreding van dit besluit.

Besluiten die betrekking hebben op het schooljaar 2005-2006 worden voor dat schooljaar als bekrachtigd beschouwd.

Artikel 5

§1. Afhankelijk van de beschikbare begrotingskredieten kan aan scholen en centra die deelnemen aan de tijdelijke projecten extra ondersteuning worden toegekend.

De extra ondersteuning wordt toegekend binnen een schooljaar en moet aangewend worden zoals door de Vlaamse Regering bepaald is.

§2. Voor zover de extra ondersteuning, vermeld in §1, extra betrekkingen behelst, wordt het personeelslid dat in dergelijke betrekking wordt aangesteld, steeds aangesteld als tijdelijk personeelslid. De bepalingen van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs of het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs, naargelang van het geval, blijven verder van toepassing, met uitzondering van de volgende bepalingen:

- 1° de betrekking is niet onderworpen aan de reglementering inzake terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reffectatie en de wedertewerkstelling. Het schoolbestuur of de inrichtende macht van de school of het centrum waar de betrekking wordt opgericht, kan evenwel op vrijwillige basis een personeelslid aanstellen dat ter beschikking is gesteld wegens ontstentenis van betrekking. Deze aanstelling gebeurt steeds met instemming van het ter beschikking gestelde personeelslid en is, naargelang van het geval, een reffectatie, een wedertewerkstelling of een tewerkstelling. Indien deze aanstelling een tewerkstelling is, dan wordt ze beschouwd als een wedertewerkstelling;
- 2° het schoolbestuur of de inrichtende macht van de school of het centrum waaraan de betrekking wordt toegewezen, is niet verplicht om in de betrekking een personeelslid aan te stellen dat het recht op een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur heeft verworven, overeenkomstig artikel 21 en 21bis van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs of artikel 23 en 23bis van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs, naargelang van het geval;
- 3° de betrekking kan niet vacant worden verklaard. Het schoolbestuur of de inrichtende macht kan in geen geval een personeelslid vastbenoemen, affecteren of muteren in de betrekking.

De Vlaamse Regering kan van de bepalingen onder 1° en 2° hierboven afwijken.

Artikel 6

Tijdens hun looptijd worden de tijdelijke projecten geëvalueerd. De Vlaamse Regering bepaalt de opzet van die evaluatie op basis van de specificiteit van het tijdelijke project. Als een project verband houdt met het leerproces, voert de onderwijsinspectie de evaluatie uit. Voor elk ander tijdelijke project wijst de Vlaamse Regering de instantie aan die met de evaluatie wordt belast.

De Vlaamse Onderwijsraad, de representatieve verenigingen van de schoolbesturen of inrichtende machten, de pedagogische begeleidingsdiensten en de representatieve vakorganisaties worden betrokken bij de diverse stadia van het evaluatieproces en bij de besluitvorming op basis van de evaluatieresultaten. De Vlaamse Regering bepaalt, in functie van het tijdelijke project, welke van desbetreffende geledingen betrokken worden evenals de wijze waarop dit gebeurt.

De resultaten van de evaluatie worden geformuleerd in een advies aan de Vlaamse Regering dat voorgelegd wordt aan het Vlaams Parlement. De Vlaamse Regering beslist, op basis van het advies, over de voortgang of beëindiging van de tijdelijke projecten en eventueel, in het geval van beëindiging gevolgd door een organieke implementatie, over invoering van aanvullende structurele financiering of subsidiëring.

Artikel 7

In artikel 46, §1, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II, gewijzigd bij het decreet van 14 juli 1998, worden het tweede en derde lid opgeheven.

Artikel 8

Artikel 168 tot en met 171 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 worden opgeheven.

Artikel 9

Artikel 8 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 wordt opgeheven.

Artikel 10

Artikel 82 tot en met 84 van het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding worden opgeheven.

Artikel 11

Artikel 84bis van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 14 februari 2003, wordt opgeheven.

Artikel 12

In artikel 5, §2, van het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs wordt de eerste zin geschrapt.

Artikel 13

In artikel 24, §1, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 14 februari 2003, wordt het tweede lid opgeheven.

Artikel 14

Artikel 25 en 26 van hetzelfde decreet worden opgeheven.

Artikel 15

Artikel 48bis van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2001, wordt opgeheven.

Artikel 16

Artikel 78 tot en met 82 van het decreet van 20 oktober 2000 betreffende het onderwijs XII-Ensor worden opgeheven.

Artikel 17

Artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichting “beeldende kunst”, en artikel 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van

31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichting “muziek”, “woordkunst” en “dans”, worden opgeheven.

Artikel 18

Bekrachtigd worden met ingang van de dag van hun respectieve inwerkingtreding:

- 1° het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 1998 betreffende het tijdelijk project onderwijsvoorrang in het basisonderwijs, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002;
- 2° het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 betreffende de toekenning van extra lestijden voor scholen van het basisonderwijs in de rand- en taalgrensgemeenten, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2001;
- 3° het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2002 betreffende het experimenteel secundair onderwijs volgens een modulair stelsel, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 12 september 2003 en 27 augustus 2004;
- 4° het besluit van de Vlaamse Regering van 10 januari 2003 houdende een tijdelijk pilootproject “optimalisatie van de overgang van het secundair naar het hoger onderwijs” in het secundair onderwijs;
- 5° het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 betreffende het tijdelijk project zorgondersteuning in de centra voor leerlingenbegeleiding;
- 6° het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende het tijdelijk project ter ondersteuning van het unieke studiegebied maritieme opleidingen voor de varende bemanning van de opleidingsschepen van de door de Vlaamse Gemeenschap gefinancierde instelling Koninklijk Technisch Atheneum van het Gemeenschapsonderwijs Zwijndrecht;
- 7° het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2004 betreffende het experimenteel Brussels curriculum in het voltijds secundair onderwijs;
- 8° artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 juli 2004 betreffende de programmatie in het onderwijs voor sociale promotie voor het schooljaar 2004-2005 en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 december 2000 betreffende de structuur van het secundair onderwijs voor sociale promotie;
- 9° het besluit van de Vlaamse Regering van 17 september 2004 betreffende onderwijsprojecten “Accent op talent”, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2005;
- 10° het besluit van de Vlaamse Regering van 17 september 2004 betreffende de toekenning van een subsidie aan tijdelijke projecten voor leerlingen met autismespectrumstoornissen;
- 11° het besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 2005 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 houdende inrichting van het deeltijds beroepssecundair onderwijs;
- 12° het besluit van de Vlaamse Regering van [...] betreffende een tijdelijk project tot ondersteuning van sommige leerlingen in de optie verzorging van de derde graad BSO van het gewoon voltijds secundair onderwijs;

ADVIES VAN DE VLAAMSE ONDERWIJSRAAD



ADVIES
Algemene Raad

26 mei 2005

AR/RHE/ADV/008

Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs

Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs

1 Situering

Op 20 mei 2005 vroeg de heer F. Vandenbroucke, Vlaams minister van werk, onderwijs en vorming de Vlaamse Onderwijsraad om advies over het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs.

De raad betreurt dat het ontwerpdecreet pas wordt voorgelegd nadat er al een oproep gebeurde aan scholen om proefprojecten uit te werken. Uit bijgaand advies blijkt nl. dat er nog heel wat onduidelijkheden zijn over het opzet zelf en over de procedure, de criteria en voorwaarden betreffende tijdelijke projecten.

Het advies is goedgekeurd met eenparigheid van stemmen in aanwezigheid van 31 leden. Op één punt is er een minderheidsstandpunt ingenomen.

2 Algemene uitgangspunten

De Vlor vindt het idee van tijdelijke projecten waarin scholen ruimte krijgen om nieuwe pedagogische concepten uit te testen, uitermate zinvol. De Vlor beoordeelt het voorliggende voorontwerp van decreet op basis van de volgende uitgangspunten :

Onderwijsveranderingen die mee gedragen worden en aangestuurd vanuit de eigen schoolcontext hebben een grotere kans op slagen dan wanneer ze unilateraal aan scholen worden opgelegd. Bij het opzetten van onderwijsveranderingen in scholen is het belangrijk dat de school over de doelstellingen, het opzet en de consequenties van de gemaakte keuzes overlegt met de ouders en de leerlingen. Uiteraard moet ook het personeel actief betrokken worden bij het maken van keuzes en opties.

Aan de andere kant vindt de Vlor dat de centrale onderwijsactoren (de vertegenwoordigers van schoolbesturen, vakorganisaties, vertegenwoordigers van studenten, scholieren, ouders, de sociale partners, de overheid) ook een rol moeten spelen bij de totstandkoming van innovatie. Bij het uittekenen van veranderingsstrategieën moeten zij zoeken naar een evenwicht tussen schoolspecifieke opties en de algemene doelstellingen van het vernieuwingsproject (= interne samenhang). De samenhang is ook belangrijk met het oog op een veralgemening van succesvolle innovaties. Op dat moment moet de innovatie sporen met de algemene beleidslijnen van onderwijs.

In elk geval is een goede communicatie- en begeleidings/ondersteuningsstrategie tussen alle betrokkenen op macro-, meso- en microniveau een noodzaak.

De evaluatie van tijdelijke projecten is niet vanzelfsprekend. De evaluatie moet zowel betrekking hebben op de meerwaarde voor de lerenden als op de implicaties voor de draagkracht van het schoolteam en de school. Uit de evaluatie zou ook inzicht moeten groeien in de kritische succesfactoren die het welslagen van een innovatie bepalen. Het zou wenselijk zijn dat de overheid de evaluatie van bepaalde beleidsmaatregelen die ze aankondigt, opvat vanuit een samenhangend en globaal concept. De onderwijsinspectie kan hierin een belangrijke rol spelen. Maar ook de

scholen zelf die de innovatie mee opgezet en uitgevoerd hebben, moeten door middel van een zelfevaluatie een eigen visie ontwikkelen over de ontwikkeling van het project. Het is belangrijk om alle actoren (schoolteam, schoolbestuur, leerlingen, ouders) mee te betrekken in deze zelfevaluatie.

Bij een veralgemening van de nieuwe inzichten naar andere scholen of bij een structurele verankering, moet de overheid de scholen dezelfde randvoorwaarden bieden als de scholen die deelnamen aan het experiment (autonomie, financiële middelen, ondersteuning).

Het is zeker noodzakelijk de deontologische en wettelijke context uit te klaren: rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor leerlingen, leerkrachten, inrichters en andere betrokkenen bij de school zijn elementen die moeten worden gegarandeerd.

3 Het opzet van het decreet

Het is voor de Vlor onduidelijk wat het opzet is van de tijdelijke projecten. Gaat dit om een decreet dat ruimte biedt voor experimenten opgezet door scholen of om een innovatiedecreet waardoor de overheid vernieuwingen kan uittesten in een beperkte context?

Art. 3 lijkt ervan uit te gaan dat de overheid het voortouw neemt in het opzet en de organisatie van tijdelijke projecten. De relatie tussen deze bepaling en initiatieven van onderuit is onduidelijk. Het decreet moet omschrijven wat bedoeld wordt met een "tijdelijk project" en welke objectieven de overheid nastreeft met dit decreet. De Vlor vindt het belangrijk dat tijdelijke projecten die onder dit decreet vallen, een aanpassing van de regelgeving vereisen of voorbereiden. De projecten moeten aansluiten bij een vraag en een behoefte vanuit het onderwijsveld.

Als de minister door middel van proefprojecten wil uittesten hoe verandering kan werken op een systeemniveau, dan vraagt de Vlor aandacht voor het feit dat het niet vanzelfsprekend is om projecten te veralgemenen naar een verandering van het hele onderwijsbestel. Uit ervaring van de vorige decennia blijkt dat projecten soms enkel effectief zijn gedurende een bepaalde periode, andere ontwikkelen zich geïsoleerd zonder voldoende verankering in de omgeving. Soms blijken projecten niet te verzoenen met algemene beleidslijnen. Projecten kunnen zeer sterk bepaald zijn door locale factoren. De financiële voorwaarden kunnen van die aard zijn dat ze niet veralgemeend kunnen worden naar alle scholen.

De Vlor vindt het belangrijk dat het opzet van een tijdelijk project al rekening houdt met de mogelijke veralgemening. Zo zou men de haalbaarheid en de kritische succesfactoren waaronder de groeikracht en de financiële voorwaarden voor een innovatie in kaart kunnen brengen. Ten tweede moeten de doelstellingen van een verandering ook een breder maatschappelijk en onderwijskundig draagvlak hebben dat de particuliere situatie van een enkele school overstijgt (zie punt 4.1.).

De Vlor verwondert er zich ook over dat het decreet zelfs geen basis legt voor een uitvoeringsbesluit dat de criteria en de procedure omschrijft voor de toekenning van projecten. Hetzij in het decreet, hetzij in een uitvoeringsbesluit moeten de criteria voor de toekenning van projecten en de procedures bekend gemaakt worden. Enkel op deze manier kan de overheid waarborgen dat alle scholen die zich in dezelfde situatie bevinden en die dat wensen, mee kunnen stappen in een vernieuwing.

4 Een perspectief voor onderwijsveranderingen

4.1 Het mede-eigenaarschap van veranderingsprocessen

Verandering initiëren in de school en de klas veronderstelt een evenwichtige veranderingsstrategie die inspeelt op het macro-, meso- en microniveau. Omdat schoolteams en leerkrachten mede-eigenaar moeten zijn van de verandering, kan een verandering nooit een exclusief top downproject zijn. Daarnaast zal de school ouders en leerlingen minstens informeren en ondersteunen om op die manier een draagvlak te creëren voor de verandering.

Om de noodzakelijke samenhang en transparantie in het onderwijsbestel te garanderen, zullen centrale actoren (de vertegenwoordigers van schoolbesturen, vakorganisaties, vertegenwoordigers van studenten, scholieren, ouders, de sociale partners, de overheid) mee moeten bepalen binnen welke contouren en kaders kan worden geëxperimenteerd.

Ook moeten een aantal principes die te maken hebben met het gelijkheidsbeginsel ten aanzien van leerlingen, leerkrachten en scholen of met algemene pedagogische objectieven worden gegarandeerd. Zoals hierboven aangegeven moet de verandering ook een breder maatschappelijk en onderwijskundig draagvlak hebben dan de particuliere situatie van een enkele school. In die zin is een loutere bottom up aanpak evenmin haalbaar.

In die context herinnert de Vlor aan de bepalingen van art. 70, 3° van het participatiedecreet dat bepaalt dat de Vlor advies uitbrengt over alle ontwerpen van besluit houdende tijdelijke projecten van onderwijskundige aard. De Vlor vraagt om in de geest van het participatiedecreet nu al advies te kunnen uitbrengen over het uitvoeringsbesluit en de besluiten die de tijdelijke projecten vormgeven.

4.2 De verschillende verantwoordelijkheden bij de ondersteuning van de innovatieve capaciteiten van scholen

Ervaringen met eerdere veranderingsprocessen leren dat innovatieve scholen behoefte hebben aan platformen om ervaringen uit te wisselen en om aan hun deskundigheid te werken. Metacognitieve vaardigheden om de verandering te sturen en bij te sturen, zijn essentieel voor alle betrokkenen in het veranderingsproces. Dit gaat verder dan scholen te ondersteunen die werken in een regelluwe omgeving, zoals art. 4, §2 suggereert. Hiervoor zullen diverse actoren vanuit hun eigen rol en opdracht meewerken aan de veranderingsprocessen in een school (de schoolteams zelf, de pedagogische begeleidingsdiensten / andere ondersteunende diensten, de inspectie en de overheid).

De Vlor wijst er in deze context op dat veranderingsprocessen in organisaties tot stand brengen, extra financiële middelen veronderstelt. Bij het concipiëren van experimenten moet dit zeker een van de overwegingen zijn.

4.3 Voorwaarden voor de uitbouw van projecten

De Vlor dringt erop aan dat een reglementair kader (hetzij het decreet, hetzij het uitvoeringsbesluit) de criteria en de procedure voor de goedkeuring van tijdelijke

projecten vastlegt. Minstens moet dit decreet hiervoor een decretale basis leggen. De criteria zullen onder meer betrekking hebben op de meerwaarde voor de leerlingen en het personeel, de draagkracht van de school die wil innoveren, de overdraagbaarheid van de resultaten van de projecten.

De overheid zal ook waarborgen inbouwen voor de leer- en ontwikkelingskansen van de leerlingen.

De Vlor vindt het belangrijk dat het opzet van een tijdelijk project al rekening houdt met de mogelijke veralgemening. Zo zou men de haalbaarheid en de kritische succesfactoren waaronder de groeikracht en de financiële voorwaarden voor een innovatie in kaart kunnen brengen.

Het tijdsperspectief waarbinnen scholen kunnen experimenteren, moet zorgvuldig worden overwogen. Aan de ene kant moet het project de tijd krijgen om de verandering te realiseren. Het duurt meestal meerdere jaren vooraleer de effecten van een verandering in de praktijk zichtbaar worden (onder meer het opbouwen van nieuwe onderwijstheorie bij leerkrachten). Het tijdsperspectief moet gerelateerd zijn aan de nagestreefde doelen. Aan de andere kant kan de duur van het project niet zo lang zijn dat een terugkeer naar de reguliere situatie is uitgesloten.

De Vlor herinnert aan de noodzaak voor een brede evaluatie van de resultaten van projecten. De raad moet een rol kunnen spelen bij de interpretatie van de conclusies van een evaluatie. Daartoe moet hij over de nodige informatie kunnen beschikken.

5 Bedenkingen bij de artikelen

5.1 Het toepassingsgebied

Het decreet wordt van toepassing op de centra voor deeltijdse vorming. Voor de Vlor is het vanzelfsprekend dat de syntra slechts betrokken worden in experimenten voor zover het over onderwijswetgeving gaat.

Deze passus is goedgekeurd met 19 stemmen voor, 1 tegenstem en 5 onthoudingen.

5.2 Toekenning van projecten (art. 3)

De Vlor dringt erop aan dat de overheid in duidelijke termen het opzet van de experimenten omschrijft (art. 3, §1) (zie punt 3).

De raad wenst adviesbevoegdheid over ontwerpen van besluit houdende tijdelijke projecten van onderwijskundige aard (zie punt 4.1.).

5.3 Voorwaarden om af te wijken van wettelijke / decretale bepalingen (art. 4)

Het is voor de Vlor onduidelijk of er ook tijdelijke projecten kunnen bestaan die geen afwijking van bestaande regelgeving inhouden (samenlezing van art. 3, § 1 en art. 4, § 1). De Vlor vindt het belangrijk dat tijdelijke projecten zoals bedoeld in dit decreet, een aanpassing van de regelgeving vergen, hetzij voor het project, hetzij voor veralgemening naderhand.

De term "betere organisatie van het onderwijs" is bijzonder vaag. Het zou wenselijk zijn nauwkeuriger te omschrijven waarover het gaat.

De (wetenschappelijke) ondersteuning is hier gekoppeld aan afwijkingen van wettelijke bepalingen (om de regelruwe omgeving niet onoordeelkundig te gebruiken). Eerder gaven we aan dat de begeleiding van veranderingsprocessen breder is dan dat ene aspect (zie punt 4.2).

De Vlor wijst erop dat 5° van art 4, §4 onduidelijk is. Betekent dit dat een school een leerling niet langer kan uitsluiten ?

5.4 Extra ondersteuning (art. 5)

De interpretatie van art. 5 roept vragen op. Slaan de afwijkingen waarvan sprake in het laatste lid, op het feit dat er toch kan worden afgeweken van TBS (1°), TADD (2°) en vacantstelling onder bepaalde voorwaarden. Of slaat dat op de tijdelijke aard van de aanstellingen ?

Voor vernieuwingen moeten scholen in staat zijn een beroep te doen op ervaren en gemotiveerde leerkrachten.

5.5 Evaluatie (art. 6)

Het is wenselijk dat de evaluatie steeds een zelfevaluatie van de betrokken onderwijsinstellingen omvat (zie punt 2).

Het is wenselijk dat de evaluatie kan plaatsvinden onafhankelijk van degenen die de verandering hebben geïnitieerd en begeleid. In die zin kunnen onafhankelijke onderzoeksinstituten een belangrijke rol spelen.

De Vlor moet eveneens informatie krijgen over de evaluatie van de projecten. Dit moet toelaten een gefundeerd oordeel te vellen over de mogelijkheden voor veralgemening van vernieuwingen.

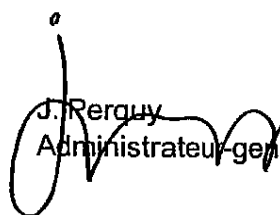
5.6 Bekrachtiging van lopende projecten (art. 17 en 18)

De Vlor stelt vast dat een aantal besluiten over lopende tijdelijke projecten een decreetale bekrachtiging krijgen. Dit impliceert dat ze in de toekomst steeds bij decreet moeten worden gewijzigd. Zo zal elke nieuwe regeling voor het DBSO in de toekomst een decreetale basis moeten hebben.

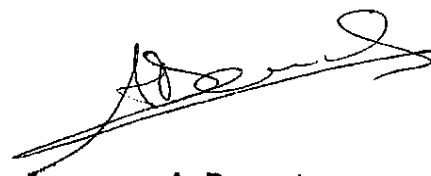
De Vlor wijst erop dat het art. 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 juli 2004 betreffende de programmatie in het onderwijs voor sociale promotie voor het schooljaar 2004-2005 en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 december 2000 betreffende de structuur van het secundair onderwijs voor sociale promotie een CVO machtigt om een studiegebied "Bijzondere educatieve noden, opleiding Vlaamse gebarentaal" in te richten. Doordat dit besluit geen tijdsduur inschrijft voor het "experiment", wordt het door dit decreet organiek. Dat terwijl het ontwerpdecreet betreffende het onderwijs, XV (art. II.4) bepaalt dat deze studiegebieden uiterlijk na vijf jaar organiek worden of jaar na jaar opgeheven. Afhankelijk van de timing van de goedkeuring van beide decreten ontstaat er een andere situatie.

Ook besluit over het deeltijds beroepssecundair onderwijs vermeldt eveneens geen einddatum vermeldt. Dit besluit wordt daardoor organiek.

Een van de experimenten (Suzuki in de stedelijke academie voor muziek, woord en dans in Turnhout) dat al erg lang loopt in het deeltijds kunstonderwijs en dat is toegestaan op basis van een ministerieel schrijven, vermeldt geen einddatum. De Vlor dringt aan op een evaluatie van het experiment met het oog op een beslissing tot hetzij een organieke regeling hetzij een geleidelijke afbouw ervan. Met het oog op een uitvoeringsbesluit dat criteria vastlegt voor tijdelijke projecten in het DKO, werkt de raad aan een advies.



J. Perguy
Administrateur-generaal



A. Demeulemeester
Voorzitter

Bijlage : minderheidsstandpunt

Raadpleging personeel

De representatieve vakorganisaties zijn van mening dat een tijdelijk project in de zin van het voorontwerp van decreet slechts kan na akkoord van de personeelsdelegatie in het desbetreffende lokaal comité. Dit principe geldt des te meer in het geval dat het tijdelijk project op een of andere manier betrekking heeft op de personeelsproblematiek.

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

Brussel, 15 juni '05
AG-IT/05-53

De heer Frank Vandenbroucke
Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming
Hendrik Consciencegebouw
Koning Albert II – laan 15

1210 Brussel

Betreft : Voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs

Mijnheer de Minister,

Op 3 juni 2005 ontving de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen uw vraag naar advies m.b.t. het "Voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs".

Op voorbehoud van de bekrachtiging door de Raad op 13 juli '05, geeft de SERV het voorontwerp van decreet een positief advies, mits volgende kanttekeningen.

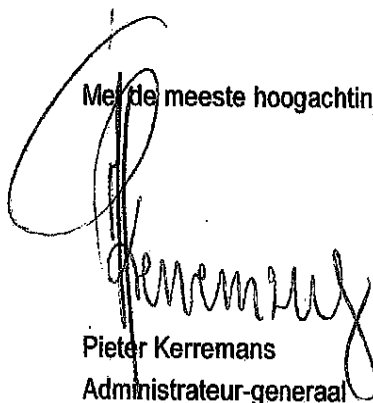
Voor de SERV is het belangrijk dat ook in het onderwijs permanent wordt geïnnoveerd in functie van nieuwe pedagogische inzichten enerzijds en nieuwe, zowel economische als maatschappelijke, uitdagingen anderzijds. De techniek van proeftuinen kan daarin een hulpmiddel zijn.

De SERV wil echter ook benadrukken dat het volwaardig betrekken van alle stakeholders (ouders, personeel, sociale partners, ...) bij deze innovaties van groot belang is, hierbij verwijzend naar het tweede *Accent op Talent* - rapport, "Een agenda voor vernieuwing".

Dit rapport stelt dat de tijdige en voortdurende betrokkenheid van alle relevante en maatschappelijke groepen en actoren (zoals de inrichtende machten, de vertegenwoordigers van de leerlingen en de ouders, de vertegenwoordigers van het personeel, de lerenden en het bedrijfsleven) in het veranderingsproces voorop moet staan.

Tegelijkertijd moet hoe dan ook via centraal overleg, dus met alle belangrijke stakeholders, een aantal krijtlijnen voor innovatie worden getrokken. Deze krijtlijnen bevatten de grote strategische keuzes en langetermijndoelstellingen, die gebaseerd zijn op een breed maatschappelijk draagvlak.

Met de meeste hoogachting,



Pieter Kerremans
Administrateur-generaal

PROTOCOL NR. 553

HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN
DIE GEVOERD WERDEN IN DE GEMEENSCHAPPELIJKE
VERGADERINGEN VAN SECTORCOMITÉ X EN VAN ONDERAFDELING
“VLAAMSE GEMEENSCHAP” VAN AFDELING 2 VAN HET COMITÉ
VOOR DE PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEIDSDIENSTEN
OP 31 MEI EN 7 EN 14 JUNI 2005

SECTORCOMITE X - ONDERWIJS (Vlaamse Gemeenschap)
en
COMITE VOOR DE PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE
OVERHEIDSDIENSTEN - Afdeling 2 - Onderafdeling
"Vlaamse Gemeenschap".

Brussel, 24 juni 2005

PROTOCOL nr.553 HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN DIE GEVOERD WERDEN IN DE GEMEENSCHAPPELIJKE VERGADERINGEN VAN SECTORCOMITE X EN VAN ONDERAFDELING "VLAAMSE GEMEENSCHAP" VAN AFDELING 2 VAN HET COMITE VOOR DE PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEIDSDIENSTEN OP 31 MEI EN 7 EN 14 JUNI 2005

over

het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs.

De afvaardiging van de overheid, samengesteld uit:

1. de hr. Yves LETERME, minister-president van de Vlaamse Regering - voorzitter;
2. de hr. Frank VANDENBROUCKE, Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming - ondervoorzitter;
3. de hr. Dirk VAN MECHELEN, Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening - lid;
4. de hr. Geert BOURGEOIS, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme - lid;
5. de hr. Marino KEULEN, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering - lid,

de afvaardiging van de inrichtende machten of de verenigingen van inrichtende machten, te weten:

1. **het Gemeenschapsonderwijs, vertegenwoordigd door:**

de hr. Marc SMETS, afdelingshoofd
de hr. Guido LIESSENS, adjunct van de directeur

2. het Onderwijssecretariaat voor Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door:

mevr. Liesbeth PEETERS, afdelingshoofd

de hr. Filip SMETS, stafmedewerker

de hr. Michel VANDEN BROUCKE, stafmedewerker

3. het Provinciaal Onderwijs Vlaanderen, vertegenwoordigd door:

de hr. Dirk Debroey, stafmedewerker, vertegenwoordigend de voorzitter
I. Verleyen, bestendig gedeputeerde

en de afvaardiging van de representatieve vakorganisatie, te weten:

- de Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten, vertegenwoordigd door:

mevr. Hilde LAVRYSEN, directeur

de hr. Jos VAN DER HOEVEN, secretaris-generaal

de hr. Michel VAN UYTFANGHE, algemeen secretaris

de hr. Geert DECLERCK, vrijgesteld secretaris

hebben een akkoord bereikt over het hierbij gevoegde voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs.

Het Gemeenschapsonderwijs gaat akkoord met het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs.

Er was immers dringend nood aan een juridisch sluitende grond voor lopende en toekomstige projecten in het onderwijs. Wel is er enige twijfel over of daaraan ten volle tegemoet wordt gekomen door de constructies in, met name, artikel 4, §§ 1 en 5 en de artikelen 18 en 19.

Het is voor het Gemeenschapsonderwijs dan ook fundamenteel dat dit decreet aan een grondig advies van de Raad van State, niet aan een spoedadvies, wordt onderworpen.

OVSG geeft een protocol van akkoord bij het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs.

OVSG kan zich akkoord verklaren met de principes die aan de grondslag liggen van dit decreet. Het voorafgaandelijk uittesten van onderwijsvernieuwing op kleine schaal is zinvol en waardevol. Toch mag deze experimentele fase zich niet afspelen in het juridische ijl, maar dient er een wettelijk kader te zijn dat duidelijkheid en rechtszekerheid creëert voor alle betrokken partijen.

Toch hebben zij heel wat reserves bij het huidige voorontwerp van decreet. Niet in het minst bij de chronologie der feiten. Het kan niet dat de oproep om projecten in te dienen gelanceerd wordt, terwijl de onderhandelingen over de decretale basis van deze proeftuinen nog geeneens zijn opgestart. Of dat de projecten reeds geselecteerd zijn, terwijl diezelfde onderhandelingen nog lopen. Dit is een miskenning van het middenveld. Daarenboven ontbrak bij de selectie elke decretale onderbouw wat juist de ratio legis was van het voorliggende ontwerp.

In het voorontwerp ontbreekt ook een duidelijke definitie van het begrip "tijdelijk project" zowel in de breedte als in de diepte. Het argument van de overheid dat alle determinerende elementen over de gehele tekst verspreid staan, is voor hen onvoldoende. Een dergelijke gefragmenteerde definitie werkt de duidelijkheid en rechtszekerheid niet in de hand, integendeel.

De rol van het middenveld blijft even belangrijk bij het verdere proces van onderwijsvernieuwing. Naast de overheid zouden ook de onderwijsverstrekkers bij alle momenten van de besluitvorming (voorbereiding - selectie - implementatie - evaluatie) betrokken moeten worden, ongeacht of de desbetreffende proeftuin bottom up of top down geïnspireerd is. De facto geldt dit voor alle actoren die bij een welbepaalde vernieuwing betrokken partij zijn.

Deze betrokkenheid creëert immers de nodige draagkracht en goodwill bij de eventuele latere uitbreiding van het experiment naar een algemene toepassing. (Zie ook de bijdragen van prof. M. Thurler en Van Den Berghe op de startdag van de VLOR op 21 september 2004)

Ondanks deze fundamentele bemerkingen wenst OVSG toch een protocol van akkoord te geven. Daarom vragen zij dat er werk gemaakt wordt van een degelijke evaluatie. Niet alleen van de tijdelijke projecten op zich. Zij zijn vragende partij ook een meta-evaluatie te houden van de nieuwe techniek van proeftuinen an sich.

Provinciaal Onderwijs Vlaanderen geeft wat het ontwerpdecreet zelf betreft een protocol van akkoord wat de uitgangspunten betreft maar met zeer ernstig voorbehoud m.b.t. de in artikel 4 laatste § voorziene bekrachtigingsprocedure.

Voorliggend voorontwerp van decreet beoogt een decretale basis voor tijdelijke projecten die door de overheid op eigen initiatief worden ingericht of op initiatief van scholen en/of centra. Het voorontwerp zelf wil niet meer dan een juridisch kader bieden voor dergelijke tijdelijke projecten.

Provinciaal Onderwijs Vlaanderen begrijpt de noodzaak van dergelijk initiatief te meer na de juridische moeilijkheden met de projecten in het kader van 'Accent op talent' en onderschrijft de zienswijze van de Minister van Onderwijs om middels zogenaamde 'proeftuinen' ervaringsgewijs wijzigingen in de onderwijsregelgeving eerst op kleinere schaal uit te proberen vooraleer ze over de volledige breedte van het onderwijslandschap worden geïmplementeerd.

Provinciaal Onderwijs Vlaanderen vindt het positief dat het voorontwerp stelt dat de pedagogische begeleiding en de koepels zullen worden betrokken bij de evaluatie van dergelijke projecten. Zij zullen de overheid hier aan houden maar rekenen er tevens stellig op ook betrokken te worden bij de conceptfase van dergelijke projecten en desgevallend bij het vastleggen van de criteria om scholen of centra toe te laten of althans projectvoorstellen te mogen indienen.

Provinciaal Onderwijs Vlaanderen meent dat één van de meest voornamelijk taken van de overheid precies is te voorzien in degelijke en deugdelijke juridische kaders die voor inrichtende machten en personeelsleden een maximale rechtszekerheid garanderen.

Als het nu net de bedoeling is om mogelijk te maken dat sommige tijdelijke projecten indien noodzakelijk inhouden dat wordt afgeweken van de gangbare en vigerende onderwijsregelgeving, dan moet dergelijke afwijking ook decretaal geregeld zijn. Zoniet kan de overheid best geen afwijkingen toestaan, lijkt het hen.

Dat betekent in concreto dat of hun inrichtende provinciale besturen geen verantwoordelijkheid wensen te nemen of (mede)verantwoordelijk gesteld te worden in geval er juridische of budgettaire of andere problemen zich zouden voordoen ingevolge tijdelijke projecten die de Vlaamse overheid op basis van o.m. dit voorontwerp van decreet zou toelaten.

Besluit: Alhoewel zij zich ten volle kunnen vinden in de uitgangspunten van het concept 'proeftuinen', blijven zij met grote vragen zitten m.b.t. de juridische 'praktijkbestendigheid' van de voorliggende tekst. Zij menen evenwel dat andere instanties beter geplaatst zijn om dit voorontwerp van decreet op zijn juridische ratio te beoordelen.

Gelet op het voorgaande wenst Provinciaal Onderwijs Vlaanderen, wat het ontwerpdecreet zelf betreft een protocol van akkoord te geven wat de uitgangspunten betreft maar met zeer ernstig voorbehoud m.b.t. de in artikel 4 laatste § voorziene bekrachtigingsprocedure

COC en COV gaan akkoord met dit voorontwerp van decreet, uitgenomen met artikel 4.

Volgens COC en COV kan het niet dat de Vlaamse regering door haar voorontwerp aan de decreetgever vraagt om bij de organisatie van tijdelijke projecten het Vlaams parlement wat betreft eventuele afwijkingen op essentiële onderwijsregelgeving mogelijkerwijs buiten spel te zetten. Op deze wijze staat het Vlaams parlement immers haar bevoegdheid af om cruciale onderwijsaangelegenheden (zoals bijv. wijzigingen aan de decreten rechtspositie) te regelen die fundamenteel een decretale basis behoeven. Wanneer het Vlaams parlement dergelijke regeling aanvaardt, dan moet het zich ernstig vragen stellen over zijn nut.

Overigens, door exhaustief te bepalen van welke regelingen er niet mag afgeweken worden, laat de Vlaamse regering (en ook het Vlaams parlement bij goedkeuring) op grond van de gemaakte keuze duidelijk merken dat ze wel oog heeft voor de belangen van de leerlingen, maar veel minder of bijna niet voor die van de personeelsleden.

Daarenboven stelt de regering het parlement helemaal buiten werking door in het tweede lid van § 5 op te nemen dat de nieuwe projecten die betrekking hebben op het schooljaar 2005-2006 voor dat schooljaar automatisch als bekrachtigd worden beschouwd. Volgens COC en COV had de Vlaamse regering er derhalve veel beter aan gedaan dit decreet eerst door het parlement te laten goedkeuren en dan pas op basis van het goedgekeurde decreet een aanvang te nemen met de opstart van de nieuwe projecten.

Volgens COC en COV kunnen er ook veel vragen gesteld worden bij het creëren van een decretale basis voor de organisatie van tijdelijke projecten, terwijl ondertussen nieuwe projecten worden opgestart op basis van een mededeling aan de scholen op een ogenblik dat er nog geen duidelijk zicht was op de bepalingen van dit decreet. Bovendien waren - op het ogenblik dat de onderhandelingen afgesloten werden - de projecten reeds geselecteerd, wat impliceert dat het dus allesbehalve zeker is dat de bepalingen van artikel 3 in al hun facetten werden gerespecteerd.

De afvaardiging van de representatieve vakorganisatie, te weten:

- de Algemene Centrale der Openbare Diensten, vertegenwoordigd door:

de hr. Claude WALGRAEF, algemeen secretaris
de hr. Roger VANDEVENNE, adjunct-algemeen secretaris
de hr. Hugo DECKERS, adjunct-algemeen secretaris

- het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt, vertegenwoordigd door:

de hr. Luc VAN DEN BOSCH, algemeen secretaris

gaan niet akkoord met het hierbij gevoegde voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs.

ACOD gaat niet-akkoord met het hierbij gevoegde voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs omdat de rechten van de personeelsleden onvoldoende gewaarborgd zijn. Projecten kunnen zo sterk ingrijpen op de arbeidsvoorwaarden en de administratieve toestand van de personeelsleden dat voor ACOD in dat geval na de verplichte onderhandelingen een protocol van akkoord noodzakelijk is.

Artikelsgewijze bespreking

Artikel 3

De verplichting tot onderhandelen met de vakbonden is in de tekst versterkt, maar zij blijven vragende partij dat er, in geval van een project dat sterkt ingrijpt op arbeidsorganisatie en arbeidsvoorwaarden, een protocol van akkoord dient afgesloten te worden.

Artikel 4

§3. Er worden wel garanties ingeschreven dat afwijkingen op een aantal bepalingen geen betrekking kunnen hebben (meestal i.v.m. leerlingen), maar voor ACOD moeten er ook voor het personeel garanties ingeschreven worden inzake arbeidsvoorwaarden, administratieve toestand en decretale rechten (tenzij in artikel 3 een "protocol van akkoord" wordt ingeschreven).

§4, 7°. Niet alleen de geldelijke loopbaan maar ook de administratieve loopbaan van de personeelsleden moet gegarandeerd blijven. Een project mag de decretale rechten van personeelsleden niet kunnen schaden.

§4. Zij blijven zich de vraag stellen hoe bepaalde waarborgen later effectief in een besluit zullen verwerkt worden.

Voorbeeld: Wanneer een project tot doel zou hebben om niet langer onderscheid tussen praktische vakken, technische vakken en algemene vakken te maken, ontstaat er een probleem inzake:

- prestatieregeling (20u, 21u, 24, 24, 29 lestijden ?)
- bezoldiging van het personeel (kan verschillend bezoldigd zijn naargelang hij/zij belast is met PV of TV of AV)
- wat met ambten van technisch adviseur en technisch adviseur-coördinator?
- ...

Vergelijkbare problemen kunnen ontstaan wanneer een project het onderscheid tussen ASO, TSO en BSO zou willen wegwerken. Hoe zal het lestijdenpakket berekend worden als de leerlingen niet vooraf een keuze maken (er worden verschillende coëfficiënten gehanteerd), ...

§5. ACOD is van oordeel dat, wanneer een project voor het schooljaar 2005-2006 niet bekrachtigd is door het Vlaams Parlement, het project beter tot het volgende schooljaar wordt uitgesteld. Zij zijn van oordeel dat het Vlaams Parlement zijn controlefunctie moet kunnen uitvoeren, zeker omdat de tijdspanne tussen de oproep en het indienen van de projecten zo kort was dat in de meeste gevallen het personeel niet geraadpleegd werd.

VSOA-Onderwijs tekent een protocol van niet akkoord m.b.t. het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs omwille van volgende redenen.

1. Artikel 3: "De Vlaamse Regering zal er zich telkens van vergewissen of de scholen en centra die tot tijdelijke projecten willen toetreden of zelf tijdelijke projecten willen organiseren, deze tijdelijke projecten hebben overlegd en/of onderhandeld in de bevoegde participatieorganen. Indien een project sterk ingrijpt op arbeidsorganisatie en arbeidsvoorwaarden, dan zal de aanwezigheid van een protocol van akkoord of een protocol van niet-akkoord met betrekking tot de onderhandelingen in de bevoegde participatieorganen, voor de Vlaamse Regering een zeer belangrijk element vormen".

VSOA-Onderwijs kan zich niet akkoord verklaren met het gegeven dat de Vlaamse regering de aanwezigheid van een protocol van akkoord enkel als een zeer belangrijk element beschouwd indien het project sterk ingrijpt op arbeidsorganisatie en arbeidsvoorwaarden. Hun organisatie is van oordeel dat als een project sterk ingrijpt op arbeidsorganisatie en arbeidsvoorwaarden er een protocol van akkoord moet zijn en als dit er niet is het project niet in aanmerking kan komen (voorwaarde voor aanvaarding). Een oppervlakkige "doorlichting" van de huidige ingediende projecten leert hen dat er voor een aantal ingediende projecten er geen officiële onderhandelingen in het lokaal comité hebben plaatsgehad en dus naar de geest en letter van het voorontwerp niet zouden mogen aanvaard worden (toch zijn deze projecten wel aanvaard).

2. Het is voor VSOA-Onderwijs onaanvaardbaar dat tijdelijke projecten de rechtspositieregeling van individuele personeelsleden zouden kunnen wijzigen zonder dat de betrokken personeelsleden hierover hun akkoord of niet akkoord zouden kunnen geven m.a.w. het kan voor hun organisatie niet dat personeelsleden worden gedwongen om in tijdelijke projecten te stappen die afbreuk zouden doen aan hun statuut zonder dat zij dit kunnen weigeren.

3. Artikel 4§5: het lijkt hen ook weinig democratisch dat de besluiten die betrekking hebben op het schooljaar 2005-2006 voor dat schooljaar als bekrachtigd worden beschouwd louter omdat de overheid te laat haar decreet en besluiten heeft voorbereid en ingediend. Zij vragen zich af of hiermee het legaliteitsbeginsel niet is geschaad.

4. VSOA-Onderwijs heeft grote bezwaren tegen de gevolgde procedure (tijdsschema - ontbereken van protocols van de lokale comités e.d.).

24-06-2005

Vervolg protocol nr.553

Brussel,

AFVAARDIGING VAN DE OVERHEID:

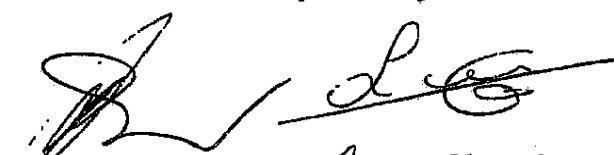
AFVAARDIGING VAN DE INRICHTENDE
MACHTEN OF DE VERENIGINGEN VAN
INRICHTENDE MACHTEN:

VOORZITTER,



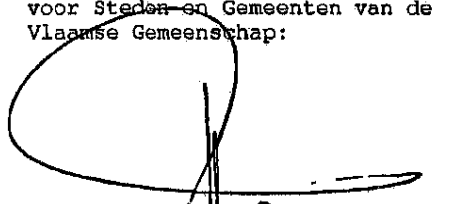
Yves LETERME,
minister-president van de Vlaamse
Regering

Voor het Gemeenschapsonderwijs:



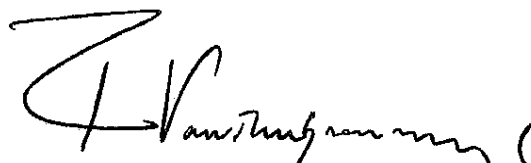
M. SMETS G. LLESSENS

Voor het Onderwijssecretariaat
voor Steden en Gemeenten van de
Vlaamse Gemeenschap:



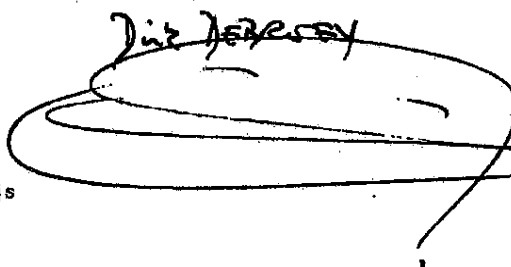
P. Delbaere

ONDERVOORZITTER,



Frank VANDENBROUCKE,
Vlaams minister van Werk, Onderwijs
en Vorming

Voor het Provinciaal Onderwijs
Vlaanderen:



Dirk JANSSENS

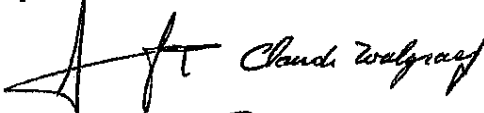
Vervolg protocol nr.553

LEDEN,

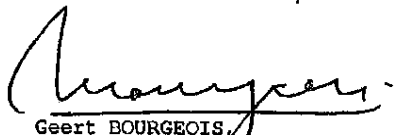
AFVAARDIGING VAN DE REPRESENTATIEVE
VAKORGANISATIES:

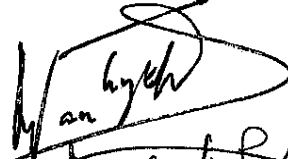
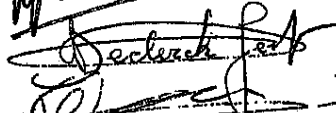
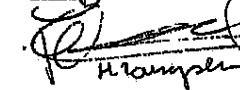
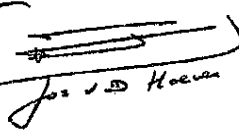

Dirk VAN MECHELEN,
Vlaams minister van Financiën en
Begroting en Ruimtelijke Ordening

Voor de Algemene Centrale der
Openbare Diensten:

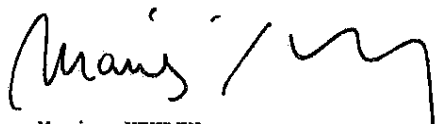

 R. VANDEVENNE

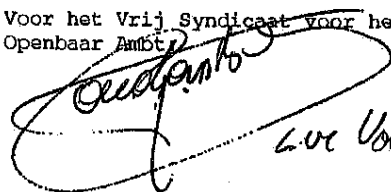
Voor de Federatie van de Christelijke
Syndicaten der Openbare Diensten:


Geert BOURGEOIS,
Vlaams minister van Bestuurszaken,
Buitenlands Beleid, Media en Toerisme

 M.V. UYTENDAELE
 Declercq
 Krampien
 Jos van Houten

Voor het Vrij Syndicaat voor het
Openbaar Ambt:


Marino KEULEN,
Vlaams minister van Binnenlands
Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en
Inburgering

 Luc VAN DEN BROEK

PROTOCOL NR. 318

HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN
DIE GEVOERD WERDEN IN DE VERGADERINGEN
VAN HET OVERKOEPELEND ONDERHANDELINGSCOMITÉ
VRIJ GESUBSIDIEERD ONDERWIJS
OP 31 MEI EN 7 EN 14 JUNI 2005

OVERKOEPELEND ONDERHANDELINGSCOMITE VRIJ GESUBSIDIEERD ONDERWIJS

Brussel, 24 juni 2005

PROTOCOL nr. 318 HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN DIE GEVOERD
WERDEN IN DE VERGADERINGEN VAN HET OVERKOEPELEND ONDERHANDELINGSCOMITE VRIJ
GESUBSIDIEERD ONDERWIJS OP 31 MEI EN 7 EN 14 JUNI 2005

over

het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke
projecten in het onderwijs.

De afvaardiging van de overheid, samengesteld uit:

1. de hr. Frank VANDENBROUCKE, Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming - voorzitter;
2. de hr. Yves LETERME, minister-president van de Vlaamse Regering - ondervoorzitter;
3. de hr. Dirk VAN MECHELEN, Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening - lid;
4. de hr. Geert BOURGEOIS, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme - lid,

de afvaardiging van de representatieve groeperingen van de inrichtende
machten, te weten:

1. het Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs, vertegenwoordigd door:

de hr. Paul WILLE, secretaris-generaal VSKO
de hr. Chris SMITS, wnd. secretaris-generaal VVKSO
de hr. Hugo RUYMBEKE, stafmedewerker VVKBaO

2. het Overleg Kleine Onderwijsverstrekkers, (FOPEM, IPCO, Steiner-federatie, VOOP) vertegenwoordigd door:

mevr. Lieve VANSINTJAN, afgevaardigde

de hr. John BOECKX, voorzitter

de hr. Frans DE COCK, afgevaardigde

en de afvaardiging van de representatieve vakorganisatie, te weten:

- de Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten, vertegenwoordigd door:

mevr. Hilde LAVRYSEN, directeur

de hr. Jos VAN DER HOEVEN, secretaris-generaal

de hr. Michel VAN UYTFANGHE, algemeen secretaris

de hr. Geert DECLERCK, vrijgesteld secretaris

hebben een akkoord bereikt over het hierbij gevoegde voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs.

Het VSKO sluit een protocol van akkoord af over het hierbij gevoegde voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs, maar maakt voorbehoud voor wat artikel 3 betreft.

Het VSKO maakt voorbehoud bij artikel 3. Het VSKO benadrukt hierbij dat de laatste zin van het tweede lid van dit artikel niet kan betekenen dat een protocol van niet-akkoord in de bevoegde participatieorganen a priori een uitsluiting van deelname aan het tijdelijk project van de betrokken school voor gevolg heeft.

Het VSKO betwijfelt daarenboven of de bepalingen van de in artikel 18 bekrachtigde besluiten steeds sporen met de voorwaarden van voorliggend decreet.

OKO geeft op dit voorontwerp een protocol van akkoord evenwel met de bemerking dat de wijze van bekendmaking van de onderwerpen en de inleveringdata ervan enkel in "schooldirect", niet de correcte manier is om scholen over belangrijke onderwerpen in te lichten.

COC en COV gaan akkoord met dit voorontwerp van decreet, uitgenomen met artikel 4.

Volgens COC en COV kan het niet dat de Vlaamse regering door haar voorontwerp aan de decreetgever vraagt om bij de organisatie van tijdelijke projecten het Vlaams parlement wat betreft eventuele afwijkingen op essentiële onderwijsregelgeving mogelijkerwijs buiten spel te zetten. Op deze wijze staat het Vlaams parlement immers haar bevoegdheid af om cruciale onderwijsaangelegenheden (zoals bijv. wijzigingen aan de decreten rechtspositie) te regelen die fundamenteel een decretale basis behoeven. Wanneer het Vlaams parlement dergelijke regeling aanvaardt, dan moet het zich ernstig vragen stellen over zijn nut.

Overigens, door exhaustief te bepalen van welke regelingen er niet mag afgeweken worden, laat de Vlaamse regering (en ook het Vlaams parlement bij goedkeuring) op grond van de gemaakte keuze duidelijk merken dat ze wel oog heeft voor de belangen van de leerlingen, maar veel minder of bijna niet voor die van de personeelsleden.

Daarenboven stelt de regering het parlement helemaal buiten werking door in het tweede lid van § 5 op te nemen dat de nieuwe projecten die betrekking hebben op het schooljaar 2005-2006 voor dat schooljaar automatisch als bekrachtigd worden beschouwd. Volgens COC en COV had de Vlaamse regering er derhalve veel beter aan gedaan dit decreet eerst door het parlement te laten goedkeuren en dan pas op basis van het goedgekeurde decreet een aanvang te nemen met de opstart van de nieuwe projecten.

Volgens COC en COV kunnen er ook veel vragen gesteld worden bij het creëren van een decretale basis voor de organisatie van tijdelijke projecten, terwijl ondertussen nieuwe projecten worden opgestart op basis van een mededeling aan de scholen op een ogenblik dat er nog geen duidelijk zicht was op de bepalingen van dit decreet. Bovendien waren - op het ogenblik dat de onderhandelingen afgesloten werden - de projecten reeds geselecteerd, wat impliceert dat het dus allesbehalve zeker is dat de bepalingen van artikel 3 in al hun facetten werden gerespecteerd.

De afvaardiging van de representatieve vakorganisaties, te weten:

- de Algemene Centrale der Openbare Diensten, vertegenwoordigd door:

de hr. Claude WALGRAEF, algemeen secretaris
de hr. Roger VANDEVENNE, adjunct-algemeen secretaris
de hr. Hugo DECKERS, adjunct-algemeen secretaris

- het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt, vertegenwoordigd door:

de hr. Luc VAN DEN BOSCH, algemeen secretaris

gaan niet akkoord met het hierbij gevoegde voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs.

ACOD gaat niet-akkoord met het hierbij gevoegde voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs omdat de rechten van de personeelsleden onvoldoende gewaarborgd zijn. Projecten kunnen zo sterk ingrijpen op de arbeidsvoorwaarden en de administratieve toestand van de personeelsleden dat voor ACOD in dat geval na de verplichte onderhandelingen een protocol van akkoord noodzakelijk is.

Artikelsgewijze bespreking

Artikel 3

De verplichting tot onderhandelen met de vakbonden is in de tekst versterkt, maar zij blijven vragende partij dat er, in geval van een project dat sterkt ingrijpt op arbeidsorganisatie en arbeidsvoorwaarden, een protocol van akkoord dient afgesloten te worden.

Artikel 4

§3. Er worden wel garanties ingeschreven dat afwijkingen op een aantal bepalingen geen betrekking kunnen hebben (meestal i.v.m. leerlingen), maar voor ACOD moeten er ook voor het personeel garanties ingeschreven worden inzake arbeidsvoorwaarden, administratieve toestand en decretale rechten (tenzij in artikel 3 een "protocol van akkoord" wordt ingeschreven).

§4, 7°. Niet alleen de geldelijke loopbaan maar ook de administratieve loopbaan van de personeelsleden moet gegarandeerd blijven. Een project mag de decretale rechten van personeelsleden niet kunnen schaden.

§4. Zij blijven zich de vraag stellen hoe bepaalde waarborgen later effectief in een besluit zullen verwerkt worden.

Voorbeeld: Wanneer een project tot doel zou hebben om niet langer onderscheid tussen praktische vakken, technische vakken en algemene vakken te maken, ontstaat er een probleem inzake:

- prestatieregeling (20u, 21u, 24, 24, 29 lestijden ?)

- bezoldiging van het personeel (kan verschillend bezoldigd zijn naargelang hij/zij belast is met PV of TV of AV)
- wat met ambten van technisch adviseur en technisch adviseur-coördinator?
- ...

Vergelijkbare problemen kunnen ontstaan wanneer een project het onderscheid tussen ASO, TSO en BSO zou willen wegwerken. Hoe zal het lestijdenpakket berekend worden als de leerlingen niet vooraf een keuze maken (er worden verschillende coëfficiënten gehanteerd), ...

§5. ACOD is van oordeel dat, wanneer een project voor het schooljaar 2005-2006 niet bekrachtigd is door het Vlaams Parlement, het project beter tot het volgende schooljaar wordt uitgesteld. Zij zijn van oordeel dat het Vlaams Parlement zijn controlefunctie moet kunnen uitvoeren, zeker omdat de tijdspanne tussen de oproep en het indienen van de projecten zo kort was dat in de meeste gevallen het personeel niet geraadpleegd werd.

VSOA-Onderwijs tekent een protocol van niet akkoord m.b.t. het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs omwille van volgende redenen.

1. Artikel 3: "De Vlaamse Regering zal er zich telkens van vergewissen of de scholen en centra die tot tijdelijke projecten willen toetreden of zelf tijdelijke projecten willen organiseren, deze tijdelijke projecten hebben overlegd en/of onderhandeld in de bevoegde participatieorganen. Indien een project sterk ingrijpt op arbeidsorganisatie en arbeidsvoorwaarden, dan zal de aanwezigheid van een protocol van akkoord of een protocol van niet-akkoord met betrekking tot de onderhandelingen in de bevoegde participatieorganen, voor de Vlaamse Regering een zeer belangrijk element vormen".

VSOA-Onderwijs kan zich niet akkoord verklaren met het gegeven dat de Vlaamse regering de aanwezigheid van een protocol van akkoord enkel als een zeer belangrijk element beschouwd indien het project sterk ingrijpt op arbeidsorganisatie en arbeidsvoorwaarden. Hun organisatie is van oordeel dat als een project sterk ingrijpt op arbeidsorganisatie en arbeidsvoorwaarden er een protocol van akkoord moet zijn en als dit er niet is het project niet in aanmerking kan komen (voorwaarde voor aanvaarding). Een oppervlakkige "doorlichting" van de huidige ingediende projecten leert hen dat er voor een aantal ingediende projecten er geen officiële onderhandelingen in het lokaal comité hebben plaatsgehad en dus naar de geest en letter van het voorontwerp niet zouden mogen aanvaard worden (toch zijn deze projecten wel aanvaard).

2. Het is voor VSOA-Onderwijs onaanvaardbaar dat tijdelijke projecten de rechtspositieregeling van individuele personeelsleden zouden kunnen wijzigen zonder dat de betrokken personeelsleden hierover hun akkoord of niet akkoord zouden kunnen geven m.a.w. het kan voor hun organisatie niet dat personeelsleden worden gedwongen om in tijdelijke projecten te stappen die afbreuk zouden doen aan hun statuut zonder dat zij dit kunnen weigeren.

3. Artikel 4§5: het lijkt hen ook weinig democratisch dat de besluiten die betrekking hebben op het schooljaar 2005-2006 voor dat schooljaar als bekrachtigd worden beschouwd louter omdat de overheid te laat haar decreet en besluiten heeft voorbereid en ingediend. Zij vragen zich af of hiermee het legaliteitsbeginsel niet is geschaad.

4. VSOA-Onderwijs heeft grote bezwaren tegen de gevolgde procedure (tijdsschema - ontbereken van protocols van de lokale comités e.d.).

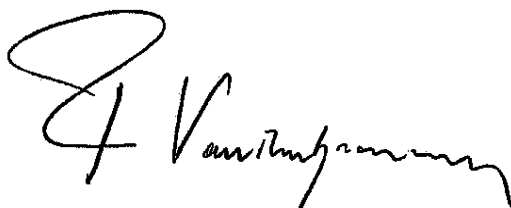
Vervolg protocol nr.318

Brussel, 24-06-2005

AFVAARDIGING VAN DE OVERHEID:

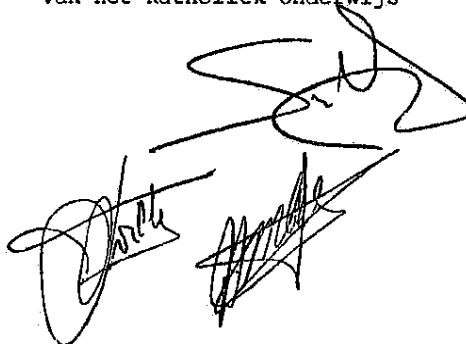
AFVAARDIGING VAN DE REPRESENTATIEVE
GROEPINGEN VAN DE INRICHTENDE
MACHTEN:

VOORZITTER,

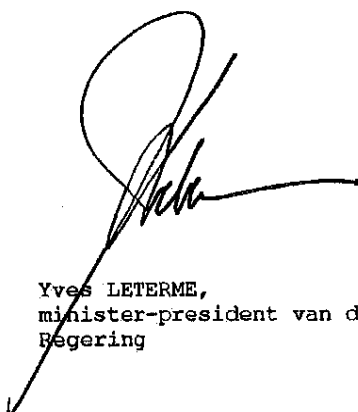


Frank VANDENBROUCKE,
Vlaams minister van Werk, Onderwijs
en Vorming

Voor het Vlaams Secrétariaat
van het Katholiek Onderwijs

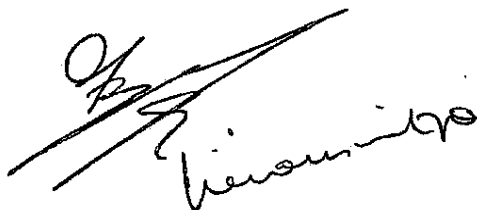


ONDERVOORZITTER,



Yves LETERME,
minister-president van de Vlaamse
Regering

Voor het Overleg Kleine Onderwijs-
verstrekkers (FOPEM, Steiner-
federatie, VOOP)



Vervolg protocol nr.318

LEDEN,

AFVAARDIGING VAN DE REPRESENTATIEVE
VAKORGANISATIES:

Voor de Algemene Centrale der
Openbare Diensten:

Claude Walgraef

R. VANDEVENNE

Dirk VAN MECHELEN,
Vlaams minister van Financiën en
Begroting en Ruimtelijke Ordening

Voor de Federatie van de Christelijke
Syndicaten der Openbare Diensten:

Van huyt

M.V. UYTFANGHE

Geert de Feet
H. Lammeyn *Jos V.D. Koenen*

Geert Bourgeois
Geert BOURGEOIS,
Vlaams minister van Bestuurszaken,
Buitenlands Beleid, Media en Toerisme

Voor het Vrij Syndicaat voor het
Openbaar Ambt

Wim V. d. Poel

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.717/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 5 juli 2005 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs", heeft op 26 juli 2005 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een algemene regeling voor de organisatie van tijdelijke projecten tot stand te brengen, ter vervanging van de bestaande, bijzondere regelingen. Tevens worden de op grond van die bestaande regelingen georganiseerde tijdelijke projecten bekrachtigd.

In artikel 2 van het ontwerp wordt het toepassingsgebied omschreven: de ontworpen regeling zal van toepassing zijn zowel op het gefinancierd als op het gesubsidieerd onderwijs, met uitzondering van het hoger onderwijs, alsook op de erkende centra voor deeltijdse vorming in het kader van deeltijdse leerplicht en de gefinancierde en gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding.

In grote lijnen komt de ontworpen regeling neer op het volgende.

Tijdelijke projecten moeten het hoofd bieden aan dringende problemen of experimenten uittesten, en kunnen hetzij door de Vlaamse Regering zelf worden opgezet, hetzij kan de Vlaamse Regering aan de scholen en centra de mogelijkheid verlenen dergelijke projecten te organiseren (artikel 3, § 1, eerste lid, van het ontwerp). De Regering bepaalt de voorwaarden voor het toetreden tot of voor het organiseren van de projecten (idem, tweede lid), en legt de inhoud, de doelstellingen, de tijdsduur ⁽²⁾ ervan vast (artikel 3, § 2).

⁽¹⁾ Aangezien het om een ontwerp van decreet gaat wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

⁽²⁾ Inbegrepen de voorwaarden waaronder het project één maal kan worden verlengd, maximaal voor dezelfde duur.

Voor tijdelijke projecten kunnen afwijkingen van wettelijke of decretale bepalingen worden toegestaan, onder strikte voorwaarden die in artikel 4 van het ontwerp worden bepaald. De doelstellingen van het tijdelijk project moeten gericht zijn op de voorbereiding van een eventuele wijziging van de onderwijswetgeving met het oog op hetzij onderwijsvernieuwing, hetzij het ontwikkelen van specifieke maatregelen voor bepaalde doelgroepen, hetzij betere organisatie van het onderwijs, en de afwijkingen moeten noodzakelijk zijn om de doelstellingen van de tijdelijke projecten te realiseren (artikel 4, § 2). Van een aantal basispijlers van het onderwijsbestel mag niet worden afgeweken (idem, § 3: onder meer de bepalingen inzake het inschrijvingsrecht in het basis- en secundair onderwijs), en de aan het project gekoppelde alternatieve regelgeving moet een aantal basiswaarborgen bieden (idem, § 4: onder meer het recht van de leerling op begeleiding door een centrum voor leerlingenbegeleiding). Voor tijdelijke projecten die afwijkingen van wettelijke of decretale bepalingen inhouden, dienen de desbetreffende besluiten binnen een maand na hun goedkeuring ter bekrachtiging aan het Vlaams Parlement te worden voorgelegd, en moet de bekrachtiging gebeuren binnen zes maand na de goedkeuring en vóór de inwerkingtreding ervan (artikel 4, § 5).

Het ontwerp regelt voorts de mogelijkheid om aan bij tijdelijke projecten betrokken scholen en centra extra ondersteuning te bieden (artikel 5), en bepaalt dat tijdelijke projecten tijdens hun looptijd moeten worden geëvalueerd (artikel 6).

De artikelen 7 tot 17 heffen de bestaande regelingen in verband met tijdelijke projecten op, terwijl de artikelen 18 en 19 de thans op die bestaande regelingen gegronde tijdelijke projecten bekrachtigen ⁽³⁾.

Behoudens de opheffingsbepalingen, wordt aan de ontworpen regeling terugwerkende kracht verleend met uitwerking op 15 maart 2005 of, wat de bepalingen tot bekrachtiging betreft, op 1 september 1998 (artikel 20).

⁽³⁾ Zie ook artikel 4, § 5, tweede lid, van het ontwerp, waaruit blijkt dat voor het schooljaar 2005-2006 geen bekrachtiging vereist zal zijn voor besluiten die afwijken of die afwijkingen toestaan van wettelijke of decretale bepalingen. Zij zullen op grond van die bepaling als bekrachtigd moeten worden beschouwd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Gelet op het legaliteitsbeginsel in onderwijsaangelegenheden uitgedrukt in artikel 24, § 5, van de Grondwet ⁽⁴⁾, is het regelen van de inrichting ⁽⁵⁾, erkenning of subsidiëring van het onderwijs een aan de decreetgever voorbehouden aangelegenheid. Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof drukt artikel 24, § 5, van de Grondwet de wil uit van de grondwetgever om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting, de erkenning of de subsidiëring betreft. Die bepaling verbiedt volgens dezelfde rechtspraak weliswaar niet dat onder bepaalde voorwaarden bevoegdheden aan andere overheden, zoals de regering, worden toegekend, doch enkel voor zover die bevoegdheden op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Via die opdrachten kan de regering de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen ⁽⁶⁾.

In zijn arrest nr. 19/99 van 17 februari 1999 maakte het Arbitragehof duidelijk dat artikel 24, § 5, van de Grondwet een algemene draagwijdte heeft, en ook geldt ten aanzien van tijdelijke projecten:

"B.6.2. (...) 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», wat betekent dat elke hervorming betreffende de inrichting van het onderwijs, ongeacht het doel ervan, zelfs indien zij in de tijd beperkt is, slechts bij decreet kan worden geregeld.

B.6.3. Opdrachten aan de uitvoerende macht zijn evenwel niet uitgesloten, op voorwaarde dat de decreetgever de essentiële aspecten van het onderwijs wat de inrichting betreft heeft vastgesteld, wat onder meer inhoudt dat hij de criteria vaststelt die voor de uitwerking van de regeling, door de betrokken regering, richtinggevend zijn.

(4) Zie voor een bespreking, in het licht van artikel 24, § 5, van de Grondwet, van de mogelijkheid om in het onderwijs tijdelijke projecten op te zetten: B. STEEN, "Experimenten in het onderwijs: een zaak van de regering of van het parlement?", *T.O.R.B.*, 2004-2005, 279-292.

(5) De inrichting van een bepaalde vorm van onderwijs sluit de financiering ervan in (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/2°, 91).

(6) Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 41/2004, 17 maart 2004, B.3.2.

B.6.4. Het decreet bepaalt dat de Regering tijdelijke projecten kan uitwerken en definiëren, waarvan de wijze van evalueren en de duur door het decreet worden vastgesteld. Het tijdelijk karakter van de projecten toont aan dat de decreetgever de grenzen van de verordnungsbevoegdheid van de Regering heeft aangegeven, die slechts kan optreden om het hoofd te bieden aan dringende of onvoorziene problemen, of om experimenten uit te testen zonder dat zij de inrichting van het onderwijs kan wijzigen".

Het voorliggende ontwerp staat de Vlaamse Regering toe, zij het binnen vrij strikte grenzen, om voor de duur van het project de inrichting van het onderwijs te wijzigen, met name om af te wijken van de bij decreet bepaalde regels. Daartegenover staat echter dat het ontwerp voor die gevallen voorziet in een voorafgaande bekrachtiging door de decreetgever ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾.

In de ontworpen regeling wordt geen maximumduur voor de tijdelijke projecten bepaald. Uit artikel 3, § 1, van het ontwerp volgt evenwel dat het telkens om projecten zal moeten gaan die intrinsiek als tijdelijke projecten te beschouwen zijn. Zo zullen de op grond van de ontworpen regeling gerealiseerde tijdelijke projecten

⁽⁷⁾ Ingevolge artikel 4, § 5, eerste lid, van het ontwerp dient, voor besluiten die afwijken of afwijkingen toestaan van wettelijke en decretale bepalingen, de bekrachtiging te gebeuren binnen zes maanden na de goedkeuring van het besluit "en vóór de inwerkingtreding van dit besluit". Die laatste omschrijving houdt noodzakelijk in dat een dergelijk besluit slechts rechtskracht kan verkrijgen indien het wordt bekrachtigd vóór de erin bepaalde datum van inwerkingtreding. De Vlaamse Regering zal een dergelijk besluit derhalve slechts kunnen vaststellen onder voorbehoud van de tijdige bekrachtiging door het Vlaams Parlement.

⁽⁸⁾ Gelet op die voorwaarde van voorafgaande bekrachtiging door de decreetgever, rijst de vraag waarom voor die tijdelijke projecten niet de normale procedure zou kunnen worden gevolgd. Door te werken met een besluit van de Vlaamse Regering dat voor de inwerkingtreding door de decreetgever moet worden bekrachtigd, kan het Vlaams Parlement zijn amenderingsrecht niet uitoefenen. Indien het niet akkoord gaat met het voorgestelde tijdelijk project en bekrachtiging weigert, kan het project zonder meer geen doorgang vinden. De Regering wordt aldus voor de keuze gesteld om het project te laten vallen, dan wel in te gaan op de bezwaren van het Parlement en een aangepast besluit vast te stellen, dat opnieuw ter bekrachtiging aan het Parlement moet worden voorgelegd. In geval de gewone parlementaire procedure wordt gevolgd, te beginnen met een ontwerp van decreet dat door de Regering bij het Parlement wordt ingediend, kan het amenderingsrecht wel ten volle spelen. Het komt aan de Vlaamse Regering toe om, indien het voorliggende ontwerp wordt aangenomen, geval per geval, te kiezen voor de gewone parlementaire procedure dan wel de bijzondere procedure voor tijdelijke projecten te volgen.

daadwerkelijk in de tijd beperkt moeten zijn en zullen ze gericht moeten zijn op experimenten of het oplossen van dringende problemen.

De ontworpen regeling kan derhalve in overeenstemming worden geacht met het legaliteitsbeginsel in onderwijsaangelegenheden omdat, enerzijds, de delegatie aan strikte voorwaarden is gekoppeld en, anderzijds, in een voorafgaande tussenkomst van de decreetgever wordt voorzien in het geval wordt afgeweken van wettelijke of decretale bepalingen.

2. Wat de bekrachtiging van de bestaande tijdelijke projecten betreft, doet het ontwerp een aantal problemen rijzen. In de bij het ontwerp gevoegde memorie van toelichting wordt die bekrachtiging als volgt verantwoord:

"Ingevolge artikel 7 tot en met 16 verliezen alle projecten die hetzij na het schooljaar 2004-2005 doorlopen in 2005-2006 hetzij bij recente regeringsbeslissing op 1 september 2005 een aanvang nemen, hun rechtsgrond. Enerzijds omdat de rechtsgrond voor sommige projecten niet of onvoldoende deugdelijk werd bevonden en anderzijds om het gevolg van de projecten niet in het gedrang te brengen, wordt het geheel van de besluiten waarop deze projecten zijn gestoeld, bekrachtigd. De bekrachtiging heeft dus een reparatiefunctie voor het verleden en verzekert continuïteit naar de toekomst".

Eén van de tijdelijke projecten waartoe is besloten op grond van een besluit dat het ontwerp beoogt te bekrachtigen, namelijk het besluit van de Vlaamse Regering van 17 september 2004 betreffende onderwijsprojecten "Accent op talent", is geschorst door de Raad van State, afdeling administratie, bij arrest van 2 juni 2005⁽⁹⁾. Het is niet uitgesloten dat nog andere betwistingen in verband met de te bekrachtigen besluiten hangende zijn voor de rechter. Het is derhalve waarschijnlijk dat het bekrachtigingsdecreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, zal ingrijpen in hangende

⁽⁹⁾ R.v.St., Dhollander, nr. 145.356, 2 juni 2005. De schorsing is bevolen vanaf 1 september 2005 en betreft het in bijlage 1, nr. 11, van het besluit van 17 september 2004 opgenomen project "Talent@Sint-Nicolaas".

gerechtelijke procedures, met name wanneer de genoemde procedures bij de inwerkingtreding van dat decreet nog niet hun beslag zouden hebben gekregen ⁽¹⁰⁾.

Te dien aanzien moet worden verwezen naar de rechtspraak van het Arbitragehof, alsmede naar de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling wetgeving, waarin de bedoelde validaties met name worden getoetst aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ⁽¹¹⁾. Inzonderheid wordt daarbij gewezen op de ongelijke behandeling die een wetgevende validatie op het vlak van de jurisdictionele waarborgen met zich meebrengt: de validatie houdt immers in dat de rechtsonderhorigen waarop de bekrachtigde besluiten van toepassing zijn, ongelijk worden behandeld ten opzichte van de andere rechtsonderhorigen die de rechterlijke waarborgen genieten die worden geboden door de artikelen 144, 145 en 159 van de Grondwet en artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zulk een verschil in behandeling is slechts toelaatbaar voorzover daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, die moet worden getoetst in het licht van de terzake door het Arbitragehof vooropgezette principes ⁽¹²⁾.

Binnen de hem toegemeten, korte termijn, en gelet op het gegeven dat die termijn verstrijkt in volle vakantieperiode en dat nog voor tal van andere adviesaanvragen om spoedbehandeling of behandeling binnen een termijn van dertig dagen wordt gevraagd, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, dit punt niet nader kunnen uitwerken. In geval van betwisting komt het eindoordeel in verband met het aangewende procédé van wetgevende validatie aan het Arbitragehof toe.

⁽¹⁰⁾ Er moet worden aangenomen dat het decreet dat in ontwerpvorm voorligt, geen afbreuk doet aan in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen. Volgens een fundamenteel beginsel van de rechtsorde kunnen rechterlijke beslissingen niet worden gewijzigd dan ingevolge de aanwending van rechtsmiddelen (zie o.m. Arbitragehof, nr. 25/90, 5 juli 1990, 9.B.3, Arbitragehof, nr. 86/98, 15 juli 1998, B.10. Raadpleeg ook Arbitragehof, nr. 17/2000, 9 februari 2000, B.3.3, waarin wordt geoordeeld dat geen enkele omstandigheid kan verantwoorden dat de decreetgever afbreuk zou doen aan in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen).

⁽¹¹⁾ Zie hierover J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 257-266.

⁽¹²⁾ Zie hierover J. VELAERS, *o.c.*, 262-263.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

Uit artikel 4, § 5, tweede lid, volgt dat besluiten die afwijken of die afwijkingen toestaan van wettelijke of decretale bepalingen en die betrekking hebben op tijdelijke projecten voor het schooljaar 2005-2006, voor dat schooljaar geen bekrachtiging meer behoeven, aangezien ze op grond van die bepaling als bekrachtigd worden beschouwd. Een dergelijke bekrachtiging is in elk geval slechts aanvaardbaar indien het Vlaams Parlement duidelijk weet wat wordt bekrachtigd. Het is daarom noodzakelijk de bedoelde regelingen samen met het voorontwerp van decreet aan het Vlaams Parlement te bezorgen, en te laten opnemen in de parlementaire stukken.

Artikel 20

Aan een aantal bepalingen van het ontwerp, onder meer aan de bepalingen tot bekrachtiging van de besluiten inzake tijdelijke projecten, wordt terugwerkende kracht verleend.

De terugwerkende kracht van wetsebepalingen, die van die aard is dat zij rechtsonzekerheid in het leven kan roepen, kan enkel worden verantwoord op grond van bijzondere omstandigheden, inzonderheid wanneer zij onontbeerlijk is voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst ⁽¹³⁾.

Indien evenwel blijkt dat de terugwerkende kracht van de wetskrachtige norm tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor dat optreden van de wetgever, dat ten

⁽¹³⁾ Zie: Arbitragehof, nr. 98/2001, 13 juli 2001, B.8.1; Arbitragehof, nr. 159/2001, 19 december 2001, B.13.1.

nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden ⁽¹⁴⁾.

Ook dit punt heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, om de hoger vermelde redenen niet nader kunnen uitwerken. In geval van betwisting komt ook hier het eindoordeel aan het Arbitragehof toe.

⁽¹⁴⁾ Arbitragehof, nr. 159/2001, 19 december 2001, B.13.1.

SG

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	J. BAERT, B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

W. DEROOVER

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Werk,
Onderwijs en Vorming;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

De bepalingen van dit decreet zijn van toepassing op:

- 1° de gefinancierde of gesubsidieerde instellingen voor basisonderwijs;
- 2° de gefinancierde of gesubsidieerde instellingen voor secundair onderwijs;
- 3° de erkende centra voor deeltijdse vorming in het kader van de deeltijdse leerplicht;
- 4° de gefinancierde of gesubsidieerde centra voor volwassenenonderwijs;
- 5° de gefinancierde of gesubsidieerde instellingen voor deeltijds kunstonderwijs;
- 6° de gefinancierde of gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding.

Het geheel van die onderwijsinstellingen en centra wordt hierna “scholen en centra” genoemd.

Artikel 3

§1. De Vlaamse Regering kan tijdelijke projecten opzetten of scholen en centra de mogelijkheid verlenen tijdelijke projecten te organiseren. Die tijdelijke projecten bieden het hoofd aan dringende problemen of testen experimenten uit.

De Vlaamse Regering bepaalt onder welke voorwaarden scholen en centra kunnen toetreden tot tijdelijke projecten die zij opzet en/of onder welke voorwaarden scholen en centra zelf tijdelijke projecten kunnen organiseren.

De Vlaamse Regering zal er zich telkens van vergewissen of de scholen en centra die tot tijdelijke projecten willen toetreden of zelf tijdelijke projecten willen organiseren, deze tijdelijke projecten hebben overlegd en/of onderhandeld in de bevoegde participatieorganen. Indien een project sterk ingrijpt op arbeidsorganisatie en arbeidsvoorwaarden, dan zal de aanwezigheid van een protocol van akkoord of een protocol van niet-akkoord met betrekking tot de onderhandelingen in de bevoegde participatieorganen, voor de Vlaamse Regering een zeer belangrijk element vormen.

§2. Zowel in het geval dat de Vlaamse Regering zelf tijdelijke projecten opzet als in het geval dat ze de scholen en centra de mogelijkheid geeft om zelf tijdelijke projecten te organiseren, legt de Vlaamse Regering de inhoud en de doelstellingen van de tijdelijke projecten vast, bepaalt de tijdsduur ervan, alsook de voorwaarden waaronder de tijdelijke projecten eenmaal kunnen worden verlengd. Deze verlenging kan niet langer duren dan de oorspronkelijke tijdsduur van het tijdelijke project.

§3. De Vlaamse Regering informeert het Vlaams Parlement over de tijdelijke projecten waarover ze een beslissing zal nemen.

Artikel 4

§1. Tijdelijke projecten kunnen afwijken of kunnen afwijkingen toestaan van wettelijke en decretale bepalingen onder de hierna gestelde voorwaarden.

§2. De afwijkingen zijn alleen mogelijk:

- 1° als de doelstellingen van het tijdelijke project gericht zijn op de voorbereiding van een eventuele

wijziging van de onderwijswetgeving met het oog op:

- a) onderwijsvernieuwing, en/of
- b) het ontwikkelen van specifieke maatregelen voor bepaalde doelgroepen, en/of
- c) een betere organisatie van het onderwijs; en

2° als de afwijkingen noodzakelijk zijn om de doelstellingen van de tijdelijke projecten te realiseren.

De Vlaamse Regering wijst per tijdelijk project de wettelijke en decretale bepalingen aan waarvan afgeweken wordt. Ze motiveert de noodzaak om van die bepalingen af te wijken en uit de omschrijving van het tijdelijke project laat ze blijken dat de bepalingen waarvan wordt afgeweken in verband staan met de doelstellingen van het tijdelijke project.

De Vlaamse Regering voorziet in de nodige pedagogische, wetenschappelijke of andere adequate ondersteuning en begeleiding.

§3. De afwijkingen kunnen evenwel geen betrekking hebben op:

- 1° de bepalingen inzake het inschrijvingsrecht in het basis- en secundair onderwijs;
- 2° de eindtermen en ontwikkelingsdoelen;
- 3° de bepalingen inzake het minimumlessenrooster of de minimumlessentabel in het secundair en volwassenenonderwijs en in de deeltijdse vormingen in het kader van de deeltijdse leerplicht;
- 4° de bepalingen inzake het minimumaantal wekelijkse lestijden voor leerlingen in het basis-, secundair en volwassenenonderwijs;
- 5° de bepalingen die betrekking hebben op de participatie;
- 6° de bepalingen die betrekking hebben op de erkenning van scholen en centra, met uitzondering van de bepalingen inzake onderwijsstructuur en leerplan;
- 7° de bepalingen die betrekking hebben op het inschrijvingsgeld in het volwassenenonderwijs;
- 8° de bepalingen inzake zorgvuldig bestuur.

§4. Als het tijdelijke project aanleiding geeft tot het uitvaardigen van afwijkende regelgeving, waarborgt deze regeling in elk geval:

- 1° het recht van de leerling op begeleiding door een centrum voor leerlingenbegeleiding;
- 2° de mogelijkheid tot overstap van een leerling in het begin van het schooljaar of tijdens het schooljaar naar een onderwijsinstelling of opleiding buiten het tijdelijke project;
- 3° de eindbekrachtiging van de studies, met de daaraan verbonden civiele effecten;
- 4° de vigerende verhouding tussen het aantal lessen op jaarbasis enerzijds, en de vakantie- en verlofregeling anderzijds;
- 5° dat in de vormen van onderwijs waar tegen omstreden beslissingen beroep kan worden ingesteld, dat ook in tijdelijke projecten het geval is;
- 6° dat de basisfinanciering of -subsiëring van de scholen en centra in kwestie nooit lager is dan die welke onder identieke omstandigheden buiten het tijdelijke project wordt toegekend;
- 7° de geldelijke loopbaan van de personeelsleden die in tijdelijke projecten fungeren.

§5. Besluiten die afwijken of die afwijkingen toestaan van wettelijke en decretale bepalingen, worden binnen de maand na hun goedkeuring ter bekrachtiging aan het Vlaams Parlement voorgelegd. De bekrachtiging bij decreet gebeurt binnen de zes maanden na goedkeuring van het besluit en vóór de inwerkingtreding van dit besluit.

Besluiten die betrekking hebben op het schooljaar 2005-2006 worden voor dat schooljaar als bekrachtigd beschouwd.

Artikel 5

§1. Afhankelijk van de beschikbare begrotingskredieten kan aan scholen en centra die deelnemen aan de tijdelijke projecten extra ondersteuning worden toegekend.

De extra ondersteuning wordt toegekend binnen een schooljaar en moet aangewend worden zoals door de Vlaamse Regering bepaald is.

§2. Voorzover de extra ondersteuning, vermeld in §1, extra betrekkingen behelst, wordt het personeelslid dat in dergelijke betrekking wordt aangesteld, steeds aangesteld als tijdelijk personeelslid. De bepalingen van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs of het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs, naargelang van het geval, blijven verder van toepassing, met uitzondering van de volgende bepalingen:

- 1° de betrekking is niet onderworpen aan de reglementering inzake terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reffectatie en de wedertewerkstelling. Het schoolbestuur of de inrichtende macht van de school of het centrum waar de betrekking wordt opgericht, kan evenwel op vrijwillige basis een personeelslid aanstellen dat ter beschikking is gesteld wegens ontstentenis van betrekking. Deze aanstelling gebeurt steeds met instemming van het ter beschikking gestelde personeelslid en is, naargelang van het geval, een reffectatie, een wedertewerkstelling of een tewerkstelling. Indien deze aanstelling een tewerkstelling is, dan wordt ze beschouwd als een wedertewerkstelling;
- 2° het schoolbestuur of de inrichtende macht van de school of het centrum waaraan de betrekking wordt toegewezen, is niet verplicht om in de betrekking een personeelslid aan te stellen dat het recht op een tijdelijke aanstelling van doorlopende duur heeft verworven, overeenkomstig artikelen 21 en 21bis van het decreet rechtspositie personeelsleden gemeenschapsonderwijs of artikelen 23 en 23bis van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs, naargelang van het geval;
- 3° de betrekking kan niet vacant worden verklaard. Het schoolbestuur of de inrichtende macht kan in geen geval een personeelslid vastbenoemen, affecteren of muteren in de betrekking.

De Vlaamse Regering kan van de bepalingen onder 1° en 2° hierboven afwijken.

Artikel 6

Tijdens hun looptijd worden de tijdelijke projecten geëvalueerd. De Vlaamse Regering bepaalt de opzet van die evaluatie op basis van de specificiteit van het tijdelijke project. Als een project verband houdt met het leerproces, voert de onderwijsinspectie de eva-

luatie uit. Voor elk ander tijdelijk project wijst de Vlaamse Regering de instantie aan die met de evaluatie wordt belast.

De Vlaamse Onderwijsraad, de representatieve verenigingen van de schoolbesturen of inrichtende machten, de pedagogische begeleidingsdiensten en de representatieve vakorganisaties worden betrokken bij de diverse stadia van het evaluatieproces en bij de besluitvorming op basis van de evaluatieresultaten. De Vlaamse Regering bepaalt, in functie van het tijdelijke project, welke van desbetreffende geleidingen betrokken worden evenals de wijze waarop dit gebeurt.

De resultaten van de evaluatie worden geformuleerd in een advies aan de Vlaamse Regering dat voorgelegd wordt aan het Vlaams Parlement. De Vlaamse Regering beslist, op basis van het advies, over de voortgang of beëindiging van de tijdelijke projecten en eventueel, in het geval van beëindiging gevolgd door een organieke implementatie, over invoering van aanvullende structurele financiering of subsidiëring.

Artikel 7

In artikel 46, §1, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II, gewijzigd bij het decreet van 14 juli 1998, worden het tweede en derde lid opgeheven.

Artikel 8

Artikelen 168 tot en met 171 van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 worden opgeheven.

Artikel 9

Artikel 8 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 wordt opgeheven.

Artikel 10

Artikelen 82 tot en met 84 van het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingbegeleiding worden opgeheven.

Artikel 11

Artikel 84bis van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 14 februari 2003, wordt opgeheven.

Artikel 12

In artikel 5, §2, van het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs wordt de eerste zin geschrapt.

Artikel 13

In artikel 24, §1, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 14 februari 2003, wordt het tweede lid opgeheven.

Artikel 14

Artikelen 25 en 26 van hetzelfde decreet worden opgeheven.

Artikel 15

Artikel 48bis van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2001, wordt opgeheven.

Artikel 16

Artikelen 78 tot en met 82 van het decreet van 20 oktober 2000 betreffende het onderwijs XII-Ensor worden opgeheven.

Artikel 17

Artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichting “beeldende kunst”, en artikel 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichting “muziek”, “woordkunst” en “dans”, worden opgeheven.

Artikel 18

Bekrachtigd worden met ingang van de dag van hun respectieve inwerkingtreding:

- 1° het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 1998 betreffende het tijdelijk project onderwijsvoorrang in het basisonderwijs, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002;
- 2° het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 betreffende de toekenning van extra lestijden voor scholen van het basisonderwijs in de rand- en taalgrensgemeenten, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2001;
- 3° het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2002 betreffende het experimenteel secundair onderwijs volgens een modulair stelsel, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 12 september 2003 en 27 augustus 2004;
- 4° het besluit van de Vlaamse Regering van 10 januari 2003 houdende een tijdelijk pilootproject “optimalisatie van de overgang van het secundair naar het hoger onderwijs” in het secundair onderwijs;
- 5° het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 betreffende het tijdelijk project zorgondersteuning in de centra voor leerlingenbegeleiding;
- 6° het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende het tijdelijk project ter ondersteuning van het unieke studiegebied maritieme opleidingen voor de varende bemanning van de opleidingsschepen van de door de Vlaamse Gemeenschap gefinancierde instelling Koninklijk Technisch Atheneum van het Gemeenschapsonderwijs Zwijndrecht;
- 7° het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2004 betreffende het experimenteel Brussels curriculum in het voltijds secundair onderwijs;
- 8° artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 juli 2004 betreffende de programma's in het onderwijs voor sociale promotie voor het schooljaar 2004-2005 en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 december 2000 betreffende de structuur van het secundair onderwijs voor sociale promotie;
- 9° het besluit van de Vlaamse Regering van 17 september 2004 betreffende onderwijsprojecten “Accent op talent”, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2005;

- 10° het besluit van de Vlaamse Regering van 17 september 2004 betreffende de toekenning van een subsidie aan tijdelijke projecten voor leerlingen met autismespectrumstoornissen;
- 11° het besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 2005 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 houdende inrichting van het deeltijds beroepssecundair onderwijs;
- 12° het besluit van de Vlaamse Regering van [...] betreffende een tijdelijk project tot ondersteuning van sommige leerlingen in de optie verzorging van de derde graad BSO van het gewoon voltijds secundair onderwijs.

Brussel, 9 september 2005.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Yves LETERME

*De Vlaamse minister van Werk, Onderwijs
en Vorming,*

Frank VANDENBROUCKE

Artikel 19

De experimenten die toegestaan werden door de Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs, op basis van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichting “beeldende kunst”, en op basis van artikel 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichting “muziek”, “woordkunst” en “dans”, worden bekrachtigd.

Artikel 20

Dit decreet heeft uitwerking met ingang van 15 maart 2005, met uitzondering van:

- 1° artikelen 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 en 17 die in werking treden op 1 september 2005;
- 2° artikel 11 dat in werking treedt op 1 september 2006;
- 3° artikelen 18 en 19 die uitwerking hebben met ingang van 1 september 1998.

BIJLAGE
bij de memorie van toelichting
REGULERINGSIMPACTANALYSE

RIA-RAPPORT

Betreft : WERKEN MET TIJDELIJKE PROJECTEN IN HET ONDERWIJS

1. KORTE BESCHRIJVING THEMA

De organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs om toe te laten bepaalde doelstellingen inzake onderwijs uit te testen, voorafgaand aan nieuwe algemene voorschriften..

2. PROBLEEM EN DOELSTELLINGEN

2.1. Probleemstelling

Het onderwijs is een sector die relatief sterk gereguleerd is. Die regelgeving heeft bepaalde doeleinden, die in functie van het onderwijsbeleid evolueren. Kenmerkend aan regelgeving is dat ze de zaak op eenvormige wijze regelt, met uitzondering van differentiatie binnen de regelgeving zelf. Ook is het mogelijk het niveau van regelgeving zo te bepalen dat de bestemming van de regelgeving zelf een zekere ruimte voor eigen beleid overhoudt. Maar al bij al gaat van de regelgeving een uniformiserend effect uit.

Reeds vroeger werd de noodzaak erkend dat scholen onder bepaalde voorwaarden moeten kunnen afwijken van bepaalde onderdelen van de regelgeving. Verschillende decreten bevatten bepalingen inzake tijdelijke projecten : decreet basisonderwijs-hoofdstuk XI; het secundair onderwijs- onderwijsdecreet XII – Ensor; het decreet volwassenenonderwijs-hoofdstuk IV, afdeling 3 en het decreet CLB –art.82-84. Dit betrof vooral onderwijsexperimenten die vanuit de overheid worden georganiseerd. Deze methodes zijn minder geschikt om scholen zelf toe te laten een experiment uit te werken. Een aantal experimenten werd in de uitvoering van die bestaande regelgeving uitgevoerd.

Het eindrapport “Accent op Talent” (“Accent op Talent. Een agenda voor vernieuwing”, Koning Boudewijnstichting i.s.m. Garant, 2004) heeft aangetoond dat veel onderwijsinstellingen eerder aarzelend zijn om te vernieuwen.

2.2. Doelstellingen

Het decreet beoogt een aantal doelstellingen te formuleren waarrond scholen een projectvoorstel kunnen indienen. De decreetgever bepaalt dus de algemene doelstelling, en bepaalt ook de regelgeving waarvan niet kan worden afgeweken. Indien een voorstel een afwijking inhoudt op (andere) regelgeving, kan de overheid het experiment toelaten en desgevallend bekrachtigen.

De decreetgever beoogt daarmee de zin voor eigen initiatief in de scholen te bevorderen. Anderzijds wil men de instellingen niet allemaal verplichten op al die terreinen zelf het beleid in handen te nemen, en blijft men dus de normale regelgeving toepassen.

In tweede orde kan het decreet worden gebruikt om aan dringende problemen het hoofd te bieden. De besluitvormingsprocedure laat niet steeds toe tijdig de nodige maatregelen te nemen.

Derde doel van dit decreet is de beleidsvoorbereiding van de overheid zelf. Uit de experimenten kunnen ideeën voortkomen voor een veralgemeend beleid. De experimenten kunnen aantonen welke de effecten, voor- en nadelen, kosten, ... zijn.

3. OPTIES OM DE DOELSTELLINGEN TE REALISEREN

3.1. Nuloptie

Behoud van de huidige toestand. Experimenten zijn slechts mogelijk mits ze volledig binnen de bestaande wetten en decreten zijn gesitueerd. Wil men daarvan toch afwijken, dan is een decreet nodig dat dit mogelijk maakt.

3.2. Optie 2: regelgeving (1)

Uitwerken van een globaal innovatiedecreet

De overheid kan een alomvattend innovatiedecreet uitwerken. Hierbij legt de decreetgever in een omvattend decreet een kader vast waarbinnen scholen, over alle niveaus heen, kunnen experimenteren.

3.3. Optie 3: regelgeving (2)

Uitwerken van een decreet tijdelijke onderwijsprojecten (gekozen optie)

Deze optie is gelijkaardig aan optie 2. Enige verschil is dat hier vertrokken wordt vanuit de bestaande decretale instrumenten en er geen volledig nieuw kaderdecreet komt.

4. VOOR- EN NADELEN VAN ELKE OPTIE

4.1. OMSCHRIJVING VAN DE DOELGROEPEN

Onderwijsinstellingen, onderwijspersoneel, leerlingen, samenleving.

4.2. VOORDELEN VAN ELKE OPTIE

4.2.1. Bij de nuloptie

Onderwijsinstellingen: rechtszekerheid

Leerlingen: ongewijzigde situatie

Samenleving: ongewijzigde situatie

4.2.2. Bij optie 2: regelgeving (1)

Onderwijsinstellingen: ruimte voor onderwijsvernieuwing

Leerlingen: meer kans op aangepaste leeromgeving

Samenleving: betere benutting van ieders potentieel

De voordelen van het uitwerken van een globaal innovatiedecreet zijn dezelfde als de effecten van het uitwerken van een decreet tijdelijke onderwijsprojecten, met een nog sterker effect. De overheid zou dan een nog sterker signaal geven dat scholen de mogelijkheid hebben om, onder voorwaarden, een beleid te voeren dat afwijkingen inhoudt op de regelgeving.

4.2.3. Bij optie 3: regelgeving (2)

Onderwijsinstellingen: ruimte voor onderwijsvernieuwing

Leeringen: meer kans op aangepaste leeromgeving

Samenleving: betere benutting van ieders potentieel

Belangrijkste voordeel in vergelijking met optie 2 is dat er een schooljaar kan worden gewonnen. Optie 2 is vanwege de impact slechts mogelijk in 2007 na een uitgebreid debat met alle belangenorganisaties.

In de context van de intenties van de Vlaamse Regering om nog in deze legislatuur structurele aanpassingen door te voeren (onder meer in het beroepssecundair en technisch secundair onderwijs), is dit een zwaar doorwegend voordeel.

De scholen met nieuwe ideeën rond onderwijs kunnen deze in de praktijk brengen in een juridisch veilige omgeving. Het feit dat ze in een tijdelijk project kunnen stappen is een duidelijke blijk van waardering voor vernieuwingsinzichten die toch in een aantal scholen leven. Deze waardering werkt motiverend naar de school toe en brengt een andere schoolcultuur en een ander onderwijsklimaat tot stand. De betrokken scholen zijn voorbeelden voor andere scholen.

De bestaande regelgeving inzake tijdelijke projecten staat nu verspreid over de verschillende niveaudecreten: basis, secundair, CLB, volwassenenonderwijs. Het samenbrengen van die verspreide regelgeving in een themadecreet heeft het voordeel van het aanhouden van de eenvormigheid.

Dit decreet is een mogelijk voorbereidend decreet op een globale vermindering van de regelgeving. Experimenten kunnen een voorbereidende stap zijn in de afslanking van de regelgeving. Op termijn zal het volledige onderwijsveld zijn voordeel doen wanneer de conclusies van de projecten omgezet worden in nieuwe regelgeving met onder meer regelluwte.

4.3. NADELEN VAN ELKE OPTIE

4.3.1. Bij de nuloptie

Onderwijsinstellingen: weinig ruimte eigen beleid

Leerlingen: waterval, ongekwalificeerde uitstroom, problematische schoolloopbanen

Samenleving: verdere problemen maatschappelijke inzet doelgroep

Experimenten zullen alleen door de overheid zelf worden geïnitieerd, en dit gebeurt langs een lange besluitvormingsweg. Experimenten die ontstaan in de scholen zelf, zullen relatief weinig voorkomen.

Voor de doelgroep onderwijsinstellingen is er een status quo. Dit wil zeggen dat de scholen die enige zin voor vernieuwing aan de dag leggen binnen de vaststaande reglementaire kaders werken. De kost voor de instellingen is een blijvende rem op het benutten van hun beleidsvoerend vermogen.

Voor de leerlingen heeft de nuloptie als blijvende kost het effect dat er weinig zal veranderen aan de zwakke punten van het Vlaamse onderwijs: de schoolloopbaan van de zwakkere jongeren zal problematisch blijven (waterval, ongekwalificeerde uitstroom, verkeerde studiekeuze).

Voor de samenleving in haar geheel (o.a. werkgevers) zal het effect van de nuloptie zijn dat de talenten van een bepaalde groep jongeren tijdens hun leerplicht niet ten volle worden ontwikkeld. Via allerlei formele en informele vormen van opleiding en vorming zal maar ten dele die achterstand worden weggewerkt.

Meetbare gegevens zijn er niet voorhanden om te bepalen welk effect de regelgeving heeft op de kansen van jongeren in het onderwijs.

4.3.2. Optie 2: regelgeving (1)

Onderwijsinstellingen, leerlingen, samenleving: lang aanslepende rechtsonzekerheid

Het uitwerken van een globaal innovatiedecreet heeft een belangrijk nadeel op juridisch-technisch vlak. De experimenten die werden uitgevoerd in het kader van Accent op Talent hebben ingevolge het advies van de Raad van State geen deugdelijke decretale basis.

De lange weg die een innovatiedecreet zou moeten doormaken zou de rechtsonzekerheid voor het project Accent op Talent al te lang doen aanslepen. Een omvattend innovatiedecreet is een hervorming waarover voldoende draagvlak moet worden gezocht, wat de nodige tijd vergt.

Bovendien houdt een volledig uitgewerkte nieuwe regelgeving inzake onderwijsvernieuwing risico's in voor goede regelgeving en effectieve uitvoering. Onmiddellijk met een compleet uitgewerkte nieuwe regelgeving starten voor alle Vlaamse scholen zou de meerderheid van de scholen confronteren met plotse wijzigingen in organisatie en werking. Dit is niet wenselijk omdat nog niet duidelijk is welke onderwijsvernieuwingen het Vlaamse onderwijs nodig heeft en welke er haalbaar zijn. Het is verder niet wenselijk omdat hervormingen het beste mede door het onderwijsveld gedragen moeten worden en dus vanuit de basis moeten groeien.

4.3.3. Optie 3: regelgeving (2)

Er zijn niet direct grote nadelen. Een nadeel kan zijn dat op het onderwijsveld voor eenzelfde thema verschillende regelgeving geldt: voor scholen in een tijdelijk project en de andere scholen.

4.4. EFFECTEN VOOR ANDERE REGELGEVING

4.5. ANDERE EFFECTEN

-Kindeffecten

Snel meer kans op een geschikte leeromgeving.

-Brusseltoets

Geen specifieke gevolgen voor Brussels onderwijs.

-Effecten voor lokale besturen: personeel, werkingskosten, investeringen, ontvangsten
Geen.

-Effecten voor de Vlaamse Gemeenschap: personeelsbestand, personeelsbegroting, begrotings- en informaticabudgetten
Geen.

5. UITWERKING, UITVOERING EN EVALUATIE

5.1. Juridisch technische uitwerking

Een decreet is nodig om experimenteerruimte te creëren. Het legaliteitsbeginsel van artikel 24, §5 Grondwet impliceert dat de essentiële aspecten van inrichting, erkenning en subsidiëring in het onderwijs decretaal worden geregeld.

Het decreet lijkt de onderdelen van de regelgeving af waarop niet mag worden afgeweken, ook niet bij een experiment. De eindtermen, de participatiestructuren, de vrije keuze, het minimumlessenrooster, zijn voorbeelden van regels die te essentieel zijn om opzij te zetten.

Het decreet zou op alle onderwijsniveaus van toepassing zijn, het hoger onderwijs uitgezonderd. Het hoger onderwijs heeft met de BAMA-hervorming pas een zeer ingrijpende structuurhervorming ingezet. Het is raadzaam dit transitieproces niet te doorkruisen met een nieuw decreet.

Eens een bepaalde aangelegenheid decretaal geregeld is, heeft de beslissing om toe te laten dat men van die regeling afwijkt, eveneens een decretale basis nodig. Het decreet regelt zowel de experimenten voor de toekomst als de experimenten waarvoor men een basis in bepalingen had gezocht, en waarover de Raad van State kritisch advies uitbracht (met name Accent op Talent). In die laatste gevallen wordt een bepaling met terugwerkende kracht ingeschreven.

Voor een uitgebreide studie van de juridische mogelijkheden, verwijs ik naar het onderzoek dat ICOR uitvoerde in opdracht van de overheid, inclusief de uitgewerkte mogelijke wettelijke oplossingen.

5.2. Wijzigingen in de taakhoud op het onderwijsveld

De betrokken onderwijsinstellingen zullen intern een plan moeten uitwerken. Deze analyse vooraf vermijdt onduidelijkheden tijdens de loop van het experiment. Daarna moeten de scholen ook tijd investeren in de voorbereiding van de evaluatie door de inspectie.

5.3. Wijzigingen inzake administratieve lasten op het onderwijsveld

De scholen zijn verplicht aan te geven van welke regelgeving ze wensen af te wijken. Dat brengt enige bijkomende administratie met zich mee. Verder volstaat het het interne plan aan de administratie over te maken.

Deze administratieve lasten zijn evenwel niet nieuw voor al deze scholen. Tijdelijke projecten, zoals Accent op Talent in het secundair onderwijs en andere in het basisonderwijs, lopen al verschillende jaren. Omdat er nu een verruiming is voor het toepassingsgebied van de tijdelijke projecten zullen er tijdelijke projecten zijn. Voor de berekening van de administratieve lasten gaan we ervan uit dat 10% van de instellingen voor basisonderwijs, secundair onderwijs, deeltijds kunstonderwijs, onderwijs voor sociale promotie en van de centra voor leerlingenbegeleiding aan de experimenten zullen deelnemen. In totaal gaat het dan om 390 instellingen. Daarvan trekken we er 100 weer af waarvoor er geen nieuwe administratieve lasten komen.

Voor het indienen van de aanvraag rekenen we 30 minuten per instelling. In deze tijd zit het verzorgen van de lay-out van de documenten, het kopiëren, het verzamelen van de nodige handtekeningen en het opsturen van de aanvraag. We gaan ervan uit dat deze handelingen door een administratieve kracht verricht worden.

De administratieve lasten verbonden aan de evaluatie begroten we ook op 30 minuten per instelling. Hier gaan we ervan uit dat de directeurs van de instellingen de nodige taken op zich nemen.

$290 \text{ instellingen} \times 30' / \text{instelling} \times 20,50 \text{ euro/uur} = 2.972,50 \text{ euro}$

$290 \text{ instellingen} \times 30' / \text{instelling} \times 43,50 \text{ euro/uur} = 6.307,50 \text{ euro}$

Resultaat: 9.280 euro.

5.4. Uitvoering van de nieuwe regelgeving

Het decreet zou onmiddellijk ingaan. Een oproep naar de scholen, de goedkeuring van ingediende voorstellen, en de eventuele beslissing tot subsidiëring zullen moeten gerealiseerd worden voor het begin van het schooljaar 2005-2006 door de diverse administraties en het kabinet. Binnen de administratie zal de nodige planning en personeel er moeten zijn om de tijdelijke projecten te selecteren, op te volgen en conclusies naar voor te brengen voor het beleid.

De inspectie zal moeten worden aangesproken inzake evaluatietijdstip en methodiek.

De overheid kan de experimenten ondersteunen door extra middelen en/of extra betrekkingen toe te kennen aan de betrokken scholen. Dit is echter geen automatisch gevolg van een experiment, en zal elk begrotingsjaar worden voorzien in functie van de beschikbare middelen op de Vlaamse begroting.

5.5. Evaluatie van de nieuwe regelgeving

Eén van de bedoelingen van dit decreet is het voorbereiden van onderwijsvernieuwingen. In de beleidsnota (Onderwijsbeleidsnota, p. 67 "Onderwijsvernieuwing van onderuit") is

voorzien dat de experimenten in 2007 zullen geëvalueerd worden. De regering zal daarop aansluitend beslissingen nemen om eventueel structurele aanpassingen aan de regelgeving door te voeren. Er zal onder meer worden nagegaan of de ruimte die scholen vrij mogen invullen in de experimenten aan alle scholen zou kunnen gegeven worden.

6. CONSULTATIE

Het Interuniversitair Centrum voor Onderwijsrecht werd verzocht om een advies uit te brengen bij de juridische mogelijkheden om experimenteerruimte te geven aan onderwijsinstellingen. Het ICOR leverde een eindrapport af op 25 februari 2005, met inbegrip van voorstellen van decreet.

Het decreet zal verder met inrichtende machten en vakbonden in de voorziene adviesprocedure besproken worden.

7. INFORMATIE VOOR DE INSPECTIE VAN FINANCIËN

Het voorgelegde ontwerpdecreet is in de zin van de omzendbrief FB 2000 (a priori toetsing door Inspectie van Financiën) een categorie 1-dossier. Het decreet zelf heeft geen budgettair effect. Bij elke begroting zullen middelen worden voorzien om deze experimenten en projecten te ondersteunen. Maar dit zal telkens gebeuren binnen de beschikbare budgettaire marges. De hoofdbedoeling blijft dat scholen de kans krijgen andere vormen van aanpak te kiezen, ongeacht de vraag of ze daarvoor extra middelen krijgen.

8. SAMENVATTING

Het decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs biedt scholen de kans om op experimentele basis tijdelijk af te wijken van regelgeving. In de huidige situatie worden onderwijsexperimenten vooral vanuit de overheid georganiseerd, omdat de gebruikte methodes minder geschikt zijn om scholen zelf toe te laten een experiment uit te werken.

Bij ongewijzigde situatie (nuloptie) blijft er voor de scholen een rem op het benutten van hun beleidsvoerende vermogen. De knelpunten van het Vlaamse onderwijs worden niet weggewerkt, waardoor de schoolloopbaan van de zwakkere jongeren problematisch zal blijven. Dit heeft ook kwalijke gevolgen voor de maatschappij.

Het ontwikkelen van een decreet dat experimenteren vanuit de instellingen mogelijk maakt geeft deze instellingen ruimte voor onderwijsvernieuwing en de leerlingen meer kans op een aangepaste leeromgeving. Voor de maatschappij betekent dit een betere benutting van ieders potentieel. Bij de keuze tussen het uitwerken van een globaal innovatiedecreet (optie 2) en het uitwerken van een decreet tijdelijke onderwijsprojecten (optie 3) ging de voorkeur naar de laatste optie. De positieve effecten zijn weliswaar minder uitgesproken dan bij optie 2, maar

optie 3 kan op kortere termijn gerealiseerd worden, zodat de bestaande rechtsonzekerheid in de tijd beperkt wordt.

9. CONTACTINFORMATIE

9.1. Contactpersonen

Wouter Janssens
02/553.95.60
wouter.janssens@ond.vlaanderen.be

Chris Dockx
02/553.89.62
chris.dockx@ond.vlaanderen.be

Vlaamse Gemeenschap Departement Onderwijs
Koning Albert II-laan 15, 1210 Brussel

9.2. Aanvullende literatuur

ICOR-studie inzake proeftuinen, 25/02/2005.
Onderwijsbeleidsnota 2004-2009, p. 67.