

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



Zitting 2003-2004

22 december 2003

ONTWERP VAN DECREET

betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad

ADVIES

van de Raad van State

Zie :

1955 (2003-2004)

- Nr. 1 : Ontwerp van decreet
- Nr. 2 : Amendementen
- Nr. 3 : Verslag over hoorzittingen

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.273/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 december 2003 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over amendementen op het ontwerp van decreet "betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad" (Parl. St., VI. Parl., 2003-2004, nr. 1955/1), heeft op 16 december 2003 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd :

- "1° Het amendement waarbij Titel II, Hoofdstuk II, Afdeling 4, Onderafdeling 2, 3 en 4 van het ontwerp van decreet wordt vervangen, omvat een grondige bijsturing van de in het ontwerpdecreet opgenomen bevoegdheden en prerogatieven van schoolraden. Bovendien beoogt het amendement de bepalingen van het leerplichtonderwijs meer in overeenstemming te brengen met de geest en de filosofie van het ontwerp van decreet betreffende de rechtspositie van de student, de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, waar uw Raad recent reeds advies heeft over uitgebracht. Dit amendement schrijft een samenspraakmodel in waarbinnen leerlingen, ouders en personeelsleden nauw betrokken worden bij belangrijke aspecten van het schoolbeleid.
- a) Het samenspraakmodel vooropgesteld door dit amendement, geeft voor wat betreft de participatie van leerlingen in de schoolraad invulling aan de totnogtoe in de onderwijsrechtsorde zeer onvolledig uitgevoerde artikelen 12 en 13 van het Kinderrechtenverdrag. Artikel 12 stelt dat kinderen niet alleen het recht hebben hun mening te geven, maar evenzeer het recht hebben op het feit dat met deze mening rekening wordt gehouden in elke aangelegenheid of procedure die het kind betreft. Artikel 13 bevestigt het recht van het kind om informatie te verkrijgen of bekend te maken en zijn opinie uit te drukken, voor zover dit de rechten van anderen schendt. De libellering van de bevoegdheden van de schoolraad, en aldus van de prerogatieven van leerlingen, vereist binnen de scholen een fundamentele aanpassing van het schoolreglement, waarvan de voorbereidingen gebruikelijkerwijs plaatsvinden in maart, in casu maart 2004. Omtrent de betrokken bepalingen dient aldus op uiterst korte termijn rechtszekerheid te worden gecreëerd.
- b) Het samenspraakmodel vooropgesteld door dit amendement, geeft personeelsleden medezeggenschapsrechten inzake pedagogische aangelegenheden. De betrokken bepalingen zijn dringend noodzakelijk, gelet op het feit dat zij invulling geven aan het totnogtoe in de onderwijsrechtsorde niet uitgevoerde artikel 23 G.W. Dit artikel omvat «het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen». De decreetgever heeft aldus de verplichting om regels te stellen omtrent medezeggenschap t.b.v. personeelsleden. De rechtsleer stelt dat de wetgevers dienen te waarborgen dat «de werknemers inspraak hebben omtrent het productieproces waarbij zij betrokken zijn" (A. ALEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, 644). De zorgplicht heeft met

36.273/1

andere woorden niet alleen betrekking op het vrij verloop van het overleg tussen de sociale gesprekspartners, maar ook op organisatie van structurele inspraak in de pedagogische en onderwijskundige besluitvorming. De libellering van de bevoegdheden van de schoolraad, en aldus van de prerogatieven van personeelsleden, vereist binnen de scholen een fundamentele aanpassing van het schoolreglement, waarvan de voorbereidingen gebruikelijkerwijs plaatsvinden in maart, in casu maart 2004. Omtrent de betrokken bepalingen dient aldus op uiterst korte termijn rechtszekerheid te worden gecreëerd.

- c) Het samenspraakmodel vooropgesteld door dit amendement, biedt een structurele verankering van de ouderparticipatie. Dergelijke verankering is dringend noodzakelijk daar zij uitvoering geeft aan een maatschappelijke noodzaak, die reeds werd onderkend door de Afdeling Administratie van Uw Raad, dewelke stelde dat «de ouders tegenover de school en de school tegenover de ouders de opgedragen opdrachten en functies voortdurend moeten verantwoorden» (R.v.St., nr. 20.209, 25 maart 1980). Opnieuw noopt één en ander tot een dringend noodzakelijke aanpassing van de ondercheiden schoolreglementen, waardoor een urgente behandeling van het betrokken amendement zich opdringt.

- 2° De systematiek van het kaderdecreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden heeft slechts enige kans van slagen indien de adviesraden binnen de diverse beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest op zeer korte termijn geaxeerd worden op het model van de strategische adviesraad. De diverse amendementen beogen de uitbouw van de VLOR als strategische adviesraad te begeleiden. De amendementen behandelen belangrijke aspecten van zowel de bevoegdheden als de werking van de VLOR. Het amendement op artikel 78 van het ontwerpdecreet kent een adviesbevoegdheid inzake tijdelijke projecten toe. Het amendement op artikel 75 van het ontwerp stelt dat de VLOR «nieuwe stijl» de rechtsopvolger is van de bestaande VLOR, waardoor alle adviesbevoegdheden die thans bestaan op grond van decreten of besluiten, onverminderd van kracht blijven. Het ontwerpdecreet doet de bepalingen inzake de VLOR in globo op 1 januari 2004 in werking treden. De indieners van deze amendementen beseffen dat de inwerkingtredingsdatum bij amendement verschoven dient te worden naar een later tijdstip. Doch geredeneerd vanuit de intenties van het Vlaams beleid inzake strategische adviesraden moet dit tijdstip in een zeer nabije toekomst geplaatst worden, waardoor de adviesverstrekking ten aanzien van de amendementen inzake de VLOR tevens hoogdringend is.

- 3° Door de schrapping van artikel 103, 1° van het ontwerpdecreet wordt de gelding van artikel 5 van de Schoolpactwet behouden. Dit artikel 5 voorziet in een fundamenteel overleg tussen de inrichtende machten over, in het bijzonder, belangrijke onderwijskundige vernieuwingen. Deze beleidskeuze houdt belangrijke repercussies in voor alle decreten of besluiten van onderwijskundige aard die voorgelegd zullen worden. Rechtszekerheid t.b.v. het onderwijsveld dienaangaande is aldus ten dringendste vereist".

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich mochten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

AMENDEMENT BIJ ARTIKEL 81

Bij het amendement in verband met artikel 81 van het ontwerp van decreet dient in verband met de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om voor het gemeenschapsonderwijs de structuren en de regels te bepalen voor het onderhandelen met de vakorganisaties van het personeel, dezelfde opmerking te worden gemaakt als die welke inzake de bevoegdheid voorkomt in het advies 35.851/1 van 18 september 2003 ⁽¹⁾.

AMENDEMENT BIJ ARTIKEL 99

1. Uit het ontworpen artikel 99, § 4, volgt dat de Vlaamse regering personeelsleden, onder meer aan te wijzen onder de vast benoemde ambtenaren van de diensten van de Vlaamse regering, ter beschikking kan stellen van het permanent secretariaat van de Vlaamse Onderwijsraad. De ontworpen bepaling regelt echter ook het administratief statuut van dat personeel ("Tijdens de duur van deze bijzondere opdracht is het personeelslid met verlof in zijn dienst van herkomst. Dit verlof wordt bezoldigd en wordt gelijkgesteld met een periode van dienstactiviteit. ... Tijdens de duur van deze opdracht bij het permanent secretariaat behouden de betrokken personeelsleden de voordelen van hun administratief en geldelijk statuut dat zij genieten in hun dienst van herkomst. Zij kunnen hun rechten op bevordering tot een hogere graad of tot een hogere wedde steeds laten gelden. Voor de duur van hun opdracht behouden de betrokken personeelsleden hun administratieve standplaats van herkomst").

⁽¹⁾ Parl. St., VI. Parl., 2003-2004, nr. 1955/1, 187-188.

36.273/1

Met betrekking tot die bepalingen moet erop worden gewezen dat het artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen eraan in de weg staat dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de Vlaamse regering.

2. Uit het ontworpen artikel 99, § 5, volgt dat de Vlaamse Onderwijsraad personen die blijk hebben gegeven van hun bijzondere deskundigheid, voor de duur van hun studieopdracht bij overeenkomst kan tewerkstellen.

Eén van de principes van het APKB ⁽²⁾ is dat aan de personeelsbehoeften uitsluitend kan worden voldaan door ambtenaren die zich in een statutaire toestand bevinden (artikel 2, § 1, eerste lid). Evenwel kunnen bepaalde personeelsleden bij arbeidsovereenkomst in dienst worden genomen, doch "uitsluitend om :

- 1° aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften te voldoen, hetzij voor in de tijd beperkte acties, hetzij voor een buitengewone toename van het werk;
- 2° ambtenaren te vervangen bij gehele of gedeeltelijke afwezigheid, ongeacht of zij in dienstactiviteit zijn of niet, wanneer de duur van die afwezigheid tot vervanging noopt en waarvan de modaliteiten worden bepaald in het statuut;
- 3° bijkomende of specifieke opdrachten te vervullen, waarvan de lijst vooraf wordt bekendgemaakt door elke uitvoerende macht;
- 4° te voorzien in de uitvoering van taken die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisen, beide relevant voor de uit te voeren taken" (artikel 2, § 1, tweede lid).

⁽²⁾ Koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen.

De in 1° en 2° bedoelde gevallen kunnen hier niet zijn beoogd, de gevallen 3° of 4° wel.

In 3° wordt gewag gemaakt van het vervullen van "bijkomende of specifieke opdrachten (...), waarvan de lijst vooraf wordt bekendgemaakt door elke uitvoerende macht". Indien deze opdrachten zijn beoogd, zullen die dus eerst op de lijst van de Vlaamse regering dienen te worden ingeschreven.

In 4° wordt gewag gemaakt van "de uitvoering van taken die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisen, beide relevant voor de uit te voeren taken". Indien dergelijke taken zijn bedoeld, zal de redactie van de ontworpen bepaling nauwer moeten aansluiten bij en beter in overeenstemming moeten worden gebracht met artikel 2, § 1, tweede lid, 4°, van het koninklijk besluit van 22 december 2000.

36.273/1

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME