RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.463/1
van 16 juli 2026

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs en de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010, wat betreft de Vlaamse toetsen’

‡LW-BGH[KFJED-HJEGDVT‡

Op 29 mei 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs en de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010, wat betreft de Vlaamse toetsen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 juli 2026.

*

‡LW-BGH[KFJED-HJEGDVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen aan de regeling inzake de organisatie van de Vlaamse toetsen die worden afgenomen in het basis- en secundair onderwijs.

2.2.1. Het voorontwerp beoogt in de eerste plaats het organisatiemodel voor de ontwikkeling en de organisatie van de Vlaamse toetsen te wijzigen. Daartoe wordt een artikel 6/2 ingevoegd in het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende de kwaliteit van onderwijs’ (artikel 6 van het voorontwerp).

Voortaan wordt de ontwikkeling en organisatie van de Vlaamse toetsen opgedragen aan een door de Vlaamse Regering opgerichte en door haar aangewezen privaatrechtelijke stichting, bevoegde stichting genoemd. De stichting komt in de plaats van het universitair steunpunt dat momenteel door de Vlaamse Regering wordt erkend en gesubsidieerd voor de ontwikkeling van de Vlaamse toetsen.

Het ontworpen artikel 6/2 van het decreet van 8 mei 2009 omschrijft de doelstellingen van de bevoegde stichting (tweede lid) en legt de beheersstructuur ervan vast (vierde lid). De bevoegde stichting zal bestaan uit een raad van bestuur en een wetenschappelijke raad waarvan de taken nader geregeld worden.

Het bepalen van de nadere voorwaarden voor de aanduiding van de leden van de verschillende organen, met inbegrip van de onverenigbaarheden van de leden van de raad van bestuur, wordt opgedragen aan de Vlaamse Regering (vijfde lid), net als het jaarlijks ter beschikking stellen van financiële middelen en het opleggen van de nadere voorwaarden voor de uitbetaling van de financiële middelen en de evaluatie van de werking van de bevoegde stichting (derde lid).

De werking van de bevoegde stichting wordt opgevolgd door een stuurgroep (zesde lid), die optreedt als forum waarop de beleidsverantwoordelijken en de bevoegde stichting overleg plegen. In de stuurgroep rapporteert de stichting over de voortgang en wordt gezorgd voor een afstemming met het onderwijsveld. De verdere samenstelling van de stuurgroep wordt geregeld door de Vlaamse Regering, terwijl de bevoegdheden en werking van de stuurgroep worden bepaald in een huishoudelijk reglement (zevende lid).

2.2.2. Als gevolg van de voormelde wijziging van het organisatiemodel van de Vlaamse toetsen, wordt in de relevante artikelen van het decreet basisonderwijs en de Codex Secundair

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-BGHJKFJED-HJEGDVT‡

Onderwijs telkens de verwijzing naar het bevoegde steunpunt vervangen door een verwijzing naar de bevoegde stichting (artikelen 2, 3, 1°, 4, 1°, 5, 7, 8, 1°, 9, 1°, en 10).

2.3. Voorts worden, zowel voor het basisonderwijs als voor het secundair onderwijs, de gegevens die door de bevoegde stichting in het kader van de Vlaamse toetsen worden verwerkt, uitgebreid. Het gaat meer bepaald over de toevoeging van de onderwijskansarmoede-indicator "buurt" bij de leerlingenkenmerken (artikelen 4, 2°, en 9, 2°, van het voorontwerp) en het mogelijk maken dat een aantal personeelskenmerken uitsluitend voor wetenschappelijk onderzoek worden verwerkt (artikelen 4, 3°, en 9, 3°, van het voorontwerp). Daarnaast wordt mogelijk gemaakt dat in welbepaalde gevallen de bevoegde diensten van de Vlaamse overheid en de onderwijsinspectie, de loggegevens over de toetsafname kunnen verwerken voor de opvolging van aberrant of onregelmatig toetsgedrag (artikelen 4, 3°, en 9, 3°, van het voorontwerp).

2.4. Ten slotte wordt, zowel in het basisonderwijs als in het secundair onderwijs, voor de daartoe geselecteerde scholen een verplichting ingevoerd om deel te nemen aan een pilootstudie of een kalibratiestudie van de Vlaamse toetsen (artikelen 3, 2°, en 8, 2°, van het voorontwerp).

2.5. Het aan te nemen decreet zal in werking treden op 15 december 2027, waarbij de Vlaamse Regering een vroegere datum van inwerkingtreding kan bepalen voor elk van de bepalingen (artikel 11).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 3 en 8

3.1. Het bij artikel 3, 2°, van het voorontwerp ontworpen artikel 44*quater*, § 1, zevende lid, van het decreet basisonderwijs voert een verplichte deelname aan een pilootstudie of een kalibratiestudie van de Vlaamse toetsen in voor de scholen die daarvoor op wetenschappelijke wijze worden geselecteerd. Artikel 8, 2°, van het voorontwerp voert met het ontworpen artikel 115/8, tiende lid, van de Codex Secundair Onderwijs eenzelfde bepaling in.

3.2. Beide ontworpen bepalingen stellen dat de betrokken scholen "op wetenschappelijke wijze" geselecteerd worden, maar noch de tekst zelf, noch de memorie van toelichting geven aan hoe die selectie precies zal gebeuren. Over de selectie "op wetenschappelijke wijze" verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "Voor de huidige piloot- en kalibratiestudies wordt een representatieve steekproef getrokken uit de scholen die deelnemen aan de Vlaamse toetsen. Die selectie gebeurt autonoom door het Steunpunt Centrale Toetsen in Onderwijs. Daarbij is een representatieve groep leerlingen vereist per onderwijsvorm of finaliteit en per administratieve groep, zoals bijvoorbeeld het vierde leerjaar, het zesde leerjaar, het eerste leerjaar A of het eerste leerjaar B. Provincie, verstedelijkingsgraad — landelijk, randstedelijk, verstedelijkt of Brussels Hoofdstedelijk Gewest — en instellingsnet — gemeenschapsonderwijs, officieel gesubsidieerd onderwijs of vrij gesubsidieerd onderwijs — worden daarbij als achtergrondindicatoren gebruikt. Het gehanteerde algoritme wordt volledig beheerd door het Steunpunt.

‡LW-BGHJKFJED-HJEGDVT‡

Bij de pilootstudies wordt gestreefd naar 100 leerlingen per toetsvraag. Deze studies leveren een eerste indicatie op van de moeilijkheidsgraad van de toetsvragen, uitgedrukt als het percentage correcte antwoorden, van de mate waarin de toetsvragen binnen een toets dezelfde vaardigheid meten, via item-totaalcorrelaties, en van de responstijden van leerlingen op de toetsvragen.

De kalibratiestudies hebben tot doel per toets een vaardigheidsschaal op te stellen waarop de toetsvragen kunnen worden gesitueerd en die als basis dient voor het samenstellen van de adaptieve toetsen. In een psychometrisch ideaalscenario zou elke leerling alle te kalibreren items van een toets afleggen. Dat zou bijvoorbeeld betekenen dat een leerling 125 items over hetzelfde onderwerp oplost. Aangezien dit niet haalbaar is, wordt elke toets opgesplitst in deeltoetsen. Tussen de verschillende deeltoetsen wordt overlap voorzien, in de vorm van gemeenschappelijke items, zodat een gemeenschappelijke meetschaal kan worden geschat voor de volledige itembank van de betrokken toets. Op die manier komt men tot toetsen van 50 items die elk door 825 leerlingen moeten worden afgelegd.

Op basis van de benodigde aantallen wordt het vereiste aantal leerlingen geraamd en wordt vervolgens het aantal te selecteren scholen bepaald."

Het verdient aanbeveling om deze toelichting op te nemen in de memorie van toelichting.

3.3. In de ontworpen bepalingen wordt bepaald dat individuele ouders de mogelijkheid hebben om hun kind niet te laten deelnemen aan de piloot- of kalibratiestudies.

De gemachtigde verklaarde daarover:

"Voor de betrokken leerlingen geldt een verplichting tot deelname aan de Vlaamse toetsen. Voor piloot- en kalibratiestudies bestond tot op heden geen dergelijke verplichting.

In de ontwerpbepaling wordt daarom gekozen voor een verplichting op het niveau van de school, en niet op het niveau van de individuele leerling. Daarbij wordt aangesloten bij de regeling die in Onderwijsdecreet 36 werd uitgewerkt voor de verplichte deelname aan pilootstudies.

Het Steunpunt staat in voor de organisatie van de piloot- en kalibratiestudies. Het bezorgt aan de scholen een ouderbrief en een leerlingbrief. De scholen staan vervolgens in voor de verdere communicatie. In de ouderbrief wordt toegelicht wat de kalibratiestudie inhoudt en op welke wijze ouders kunnen aangeven dat zij niet wensen dat hun kind daaraan deelneemt. De leerlingbrief bevat dezelfde informatie voor de betrokken meerderjarige leerlingen.

Voor leerlingen van wie de ouders aangeven dat zij niet mogen deelnemen, wordt geen toets klaargezet. Zij worden evenmin geïnterviewd of bevraagd."

De Raad van State stelt vast dat in het decreet van 5 juni 2026 'betreffende het onderwijs XXXVI' geen gelijkaardige bepaling voorkomt met betrekking tot de niet-verplichte deelname aan de kleuterpeiling of internationaal vergelijkend onderwijsonderzoek. Aangezien de ontworpen regeling, in tegenstelling tot wat de gemachtigde voorhoudt, lijkt af te wijken van de regeling die wordt ingevoerd bij het Onderwijsdecreet XXXVI, wordt – als de stellers van het voorontwerp die opt-out wensten te behouden – beter een aangepaste verantwoording van die keuze opgenomen in de memorie van toelichting.

‡LW-BGHJKFJED-HJEGDVT‡

3.4. De ontworpen bepalingen geven daarnaast ook aan dat de verplichting niet geldt wanneer scholen “eventuele overmacht [hebben] aangetoond”. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de vraag om vrijstelling moet worden gemotiveerd “ten overstaan van de betrokken overheid”. Het verdient aanbeveling de ontworpen bepalingen op dit punt te preciseren.

3.5. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat “na deelname aan een piloot- of kalibratiestudie (…) de scholen (worden) verzekerd van een vrijstelling voor een vooraf bepaald aantal jaren”. Dat blijkt evenwel niet uit de tekst zelf van de ontworpen bepalingen.

Hierover ondervraagd verklaarde de gemachtigde het volgende:

> “Hierover is geen afzonderlijke decretale bepaling opgenomen. Het is moeilijk om vooraf een exacte vrijstellingstermijn te bepalen, aangezien die afhankelijk is van de noden inzake piloot- en kalibratiestudies, die momenteel niet of slechts gedeeltelijk gekend zijn. Zo brengt de recente introductie van de minimumdoelen voor het basisonderwijs bijvoorbeeld mee dat bijkomende piloot- en kalibratiestudies moeten worden opgezet om de Vlaamse toetsen aan die minimumdoelen aan te passen. Eventuele toekomstige wijzigingen aan eindtermen of minimumdoelen zijn op dit ogenblik nog niet gekend. Ook andere beslissingen van de Vlaamse Regering, zoals een mogelijke uitbreiding van de Vlaamse toetsen, kunnen hierop een impact hebben. Wel is thans reeds gekend dat piloot- en kalibratiestudies nodig zijn voor de toets leesbegrip, onder meer om de leestaken actueel te houden.
>
> De verplichting beoogt de deelname aan piloot- en kalibratiestudies op een billijke wijze over de scholen in Vlaanderen te spreiden. Op die manier kan ook de planlast voor scholen worden beperkt.
>
> Concreet betekent deze verplichting dat het totaal aantal scholen waaruit het Steunpunt een steekproef kan trekken kleiner wordt en jaarlijks zal variëren. De concrete uitwerking zal plaatsvinden na de goedkeuring van het decreet en zal worden afgestemd met de stuurgroep.”

Hoewel begrip kan worden opgebracht voor het standpunt dat de decreetgever niet zelf een exacte vrijstellingstermijn kan bepalen, verdient het niettemin aanbeveling om het principe zelf van de vrijstelling in een decreetsbepaling te verankeren en de Vlaamse Regering te machtigen om dit principe nader uit te werken. Op die manier kan er in hoofde van de betrokken scholen geen onzekerheid ontstaan over dit principe en wordt het een waarborg voor de betrokken scholen.

4. Luidens artikel 3, 2°, wordt aan artikel 44*quater*, § 1, van het decreet basisonderwijs een zevende en een achtste lid toegevoegd, terwijl in werkelijkheid slechts een zevende lid wordt toegevoegd. De woorden “en een achtste lid” moeten worden weggelaten.

Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt bij artikel 8, 2°, van het voorontwerp dat enkel een tiende lid toevoegt aan artikel 115/8 van de Codex Secundair Onderwijs en geen tiende en elfde lid.

‡LW-BGH|KFJED-HJEGDVT‡

Artikelen 4 en 9

5. Het bij artikel 4, 6°, van het voorontwerp ontworpen artikel 44*quinquies*, § 1, eerste lid, 6°, van het decreet basisonderwijs voegt aan de te verwerken gegevens bepaalde personeelskenmerken toe. Het betreft het bekwaamheidsbewijs, het aantal jaren dienst in de school en de omvang van de opdracht in de school van het onderwijspersoneel en het aantal jaren dienst in de school van de directeur. Er wordt uitdrukkelijk bepaald dat deze personeelskenmerken "uitsluitend gebruikt worden voor wetenschappelijk onderzoek". Artikel 9, 3°, van het voorontwerp voert met het ontworpen artikel 115/9, § 1, 6°, van de Codex Secundair Onderwijs eenzelfde bepaling in.

Luidens de memorie van toelichting worden deze personeelskenmerken "niet gebruikt voor het berekenen van de feedback of het evalueren van (individuele) leerkrachten". Er wordt aangehaald dat "niet specifiek (wordt) verwezen naar de klasleerkracht in het basisonderwijs of de leerkracht Nederlands of wiskunde in het secundair onderwijs aangezien toetsresultaten het resultaat zijn van een collectieve inspanning en niet terug te brengen [zijn] tot het handelen van een individuele leraar. Voor onderzoek kan het relevant zijn om bijvoorbeeld te werken met gemiddeldes van een school of een graad om een beeld te hebben van de samenstelling van het lerarenkorps." In de memorie van toelichting wordt gepreciseerd dat "de personeelskenmerken op anonieme basis verwerkt worden".

De gemachtigde gaf daarover de volgende bijkomende toelichting:

> "Het is inderdaad de bedoeling de personeelskenmerken op anonieme basis te verwerken. Er moet nog worden onderzocht of dit kan gebeuren op basis van volledig anonieme gegevens, dan wel via pseudonimisering of anonimisering. Wetenschappelijk onderzoek gebeurt bij voorkeur op basis van anonieme of geanonimiseerde gegevens, maar kan, afhankelijk van de onderzoeksnoden, ook op basis van gepseudonimiseerde gegevens plaatsvinden."

Voor zover de verwerking werkelijk anoniem gebeurt, stelt er zich geen probleem vanuit de beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens. In dat geval verdient het wel aanbeveling om het beginsel van de anonieme verwerking in het decreet zelf te bepalen. In het andere geval, zelfs bij pseudonimisering, en zelfs met het oog op wetenschappelijk onderzoek, rijst de vraag of de verwerking van al de individuele personeelsgegevens die in de onderzochte bepalingen worden vermeld, wel verenigbaar is met het beginsel van de minimale gegevensverwerking vervat in artikel 5, lid 1, c), van de AVG[2], dat bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moet zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor de gegevens worden verwerkt.

6. Het bij artikel 4, 6°, van het voorontwerp ontworpen artikel 44*quinquies*, § 1, eerste lid, 7°, van het decreet basisonderwijs bepaalt dat de loggegevens over de toetsafname ook kunnen worden verwerkt voor de opvolging van aberrant of onregelmatig toetsgedrag en de rapportering op school- of systeemniveau over dergelijk toetsgedrag door de bevoegde diensten van de Vlaamse

[2] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)'.

‡LW-BGHJKFJED-HJEGDVT‡

Gemeenschap. Informatie over die loggegevens van een bepaalde school worden alleen aan de onderwijsinspectie bezorgd als er signalen zijn van onregelmatig toetsgedrag bij een significant aantal leerlingen. Artikel 9, 3°, van het voorontwerp voert met het ontworpen artikel 115/9, § 1, 7°, van de Codex Secundair Onderwijs eenzelfde bepaling in.

In de memorie van toelichting wordt wat de individuele loggegevens betreft het volgende opgemerkt:

> "Individuele gegevens worden acht maanden na de toetsafname verwijderd op het toetsplatform."

Zoals de gemachtigde uitdrukkelijk heeft bevestigd, is het niet de bedoeling om een wijziging aan te brengen aan de bewaartermijn van de gegevens van het toetsplatform, die overeenkomstig artikel 44*quinquies*, § 1, derde lid, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en artikel 115/9, § 1, derde lid, van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010 zeven maanden bedraagt. Het verdient aanbeveling om de twijfel die de memorie van toelichting hierover doet ontstaan, weg te werken.

7. Het ontworpen punt 7° bepaalt telkens dat de bevoegde diensten van de Vlaamse overheid de loggegevens kunnen verwerken voor de opvolging van "aberrant *of* onregelmatig toetsgedrag" (eerste zin) terwijl de informatie over de loggegevens alleen aan de onderwijsinspectie wordt bezorgd als er signalen zijn van "onregelmatig toetsgedrag" (tweede zin).

Hierover bevraagd, verklaarde de gemachtigde dat er tussen de begrippen "aberrant toetsgedrag" en "onregelmatig toetsgedrag" inhoudelijk geen onderscheid is, dat ze beide worden gebruikt in de academische literatuur en dat het feit dat in de bepaling over de opvolging door de onderwijsinspectie enkel wordt verwezen naar "onregelmatig" toetsgedrag "een materiële vergissing" betreft. De discordantie tussen de eerste en tweede zin van punt 7° dient telkens te worden weggewerkt.

Artikel 6

8.1. Luidens het ontworpen artikel 6/2 van het decreet van 8 mei 2009 'betreffende de kwaliteit van onderwijs' wordt de bevoegde stichting opgericht door de Vlaamse Regering. Onrechtstreeks richt de decreetgever aldus een gedecentraliseerde instelling op in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Dat artikel machtigt de gemeenschappen en gewesten om, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten of kapitaalparticipaties te nemen.

Zoals de Raad van State reeds meermaals heeft benadrukt, biedt het genoemde artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ruime mogelijkheden. Bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheid is de decreetgever immers aan geen vooraf bestaande organisatievormen gebonden. Hij kan geval tot geval de doelstellingen van de op te richten instelling bepalen, en de samenstelling van de bestuursorganen, de bevoegdheden, de werking en dergelijke regelen. Hij kan voor de bepaling van het statuut van de rechtspersoon echter ook

‡LW-BGHJKFJED-HJEGDVT‡

gebruikmaken van een bestaand type, zoals dat van een private stichting. Een beperking die evenwel uit dat artikel voortvloeit, is dat het in dat artikel vervatte legaliteitsbeginsel in acht dient te worden genomen, wat inhoudt dat de essentiële regels betreffende de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking en het toezicht bij decreet dienen te worden vastgelegd. Enkel de nadere uitwerking van die regels kan worden opgedragen aan de Vlaamse Regering.

8.2.1. Wat de oprichting van de stichting betreft, moet worden vastgesteld dat deze niet door het decreet zelf, of slechts zeer impliciet wordt geregeld. Uit het eerste lid vloeit weliswaar voort dat de stichting is opgericht door de Vlaamse Regering, maar het voorontwerp zelf machtigt de Vlaamse Regering niet om de stichting op te richten. Het verdient aanbeveling, zoals gebruikelijk is bij de oprichting van een private stichting, om de Vlaamse Regering in het eerste lid van artikel 6/2 uitdrukkelijk te machtigen om een privaatrechtelijke stichting op te richten of aan de oprichting ervan mee te werken en vervolgens aan te wijzen om de organisatie van de Vlaamse toetsen te ondersteunen. Dit eerste lid zou als volgt kunnen luiden:

> "De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om namens de Vlaamse Gemeenschap onder de voorwaarden bepaald in dit decreet een private stichting op te richten, dan wel mee te werken aan de oprichting ervan en om die stichting aan te wijzen om de organisatie van de Vlaamse toetsen te ondersteunen overeenkomstig de bepalingen van dit artikel. De stichting wordt hierna 'bevoegde stichting' genoemd."

8.2.2. Wat de samenstelling van de beheerstructuur van de stichting betreft, wordt voorzien dat de Vlaamse Regering de nadere voorwaarden voor de aanduiding van de leden in de beheersstructuur bepaalt met inbegrip van de onverenigbaarheden voor de leden van de raad van bestuur (ontworpen artikel 6/2, vijfde lid).

In de memorie van toelichting worden een aantal onverenigbaarheden voor de leden van de raad van bestuur opgesomd:

> "- Leden van de raad van bestuur zetelen niet in de wetenschappelijke raad (zie verder).
>
> - Leden van de raad van bestuur hebben geen persoonlijk belang bij de werking van de stichting. Dat wil zeggen dat leden van de raad van bestuur niet intekenen op opdrachten die de stichting zou uitschrijven en onafhankelijk zijn ten opzichte van leveranciers of gebruikers van de stichting.
>
> - Leden van de raad van bestuur zijn niet tewerkgesteld bij de centrale diensten van het GO! of de koepels van inrichtende machten en hun bijhorende pedagogische begeleidingsdiensten.
>
> - Leden van de raad van bestuur zijn niet tewerkgesteld bij bedrijven die in aanmerking kunnen komen voor het verlenen van diensten ter uitvoering van de Vlaamse toetsen (bijvoorbeeld de educatieve uitgeverijen)."

Onverenigbaarheden raken aan de onafhankelijke uitoefening van een mandaat en zijn aldus een van de essentiële elementen van de samenstelling van raad van bestuur. Bijgevolg kan het niet aan de Vlaamse Regering worden overgelaten om de onverenigbaarheden te bepalen,

‡LW-BGHJKFJED-HJEGDVT‡

zonder dat de decreetgever zelf eerst de criteria heeft vastgelegd die de Vlaamse Regering bij het bepalen van de onverenigbaarheden in acht moet nemen.

8.2.3. Ten slotte moet worden vastgesteld dat het ontworpen artikel 6/2 geen bepalingen bevat die betrekking hebben op het toezicht op de private stichting. De opvolging van de werking van de bevoegde stichting door de stuurgroep, waarin de bevoegde stichting rapporteert en waarin wordt gezorgd voor afstemming met het onderwijsveld (ontworpen artikel 6/2, vierde lid), kan niet beschouwd worden als een vorm van toezicht bedoeld in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Uit de memorie van toelichting blijkt immers dat de stuurgroep enkel een adviesbevoegdheid heeft, zodat de stuurgroep niet over de mogelijkheid beschikt om de werking van de private stichting te controleren en bij te sturen. Om in overeenstemming te zijn met artikel 9 van de bijzonder wet, zal het ontworpen artikel 6/2 moeten worden aangevuld met een aan de rechtsvorm van de private stichting aangepaste, doch reële vorm van overheidscontrole.[3]

9. Overeenkomstig het ontworpen artikel 6/2, zesde lid, wordt de werking van de bevoegde stichting opgevolgd door een stuurgroep, die een forum is waarop beleidsverantwoordelijken, waaronder “minstens de onderwijsverstrekkers en vakbonden”, en de stichting overleg plegen, waar de stichting ook aan rapporteert over de voortgang en die voor afstemming met het onderwijsveld zorgt. Luidens artikel 6/2, zevende lid, wordt de verdere samenstelling van de stuurgroep op organisatieniveau geregeld door de Vlaamse Regering. De bevoegdheden en werking van de stuurgroep worden bepaald via een huishoudelijk reglement.

In de memorie van toelichting wordt deze bepaling als volgt nader toegelicht:

> “De Vlaamse toetsen worden in de toekomst nog steeds opgevolgd door een stuurgroep.[4] Deze stuurgroep Vlaamse toetsen functioneert als adviesorgaan om formele afstemming met het onderwijsveld. De organisatie van de Vlaamse toetsen wordt breed gedefinieerd: dit heeft betrekking op de toetsontwikkeling, het toets- en afnamedesign, de organisatie van piloot- en kalibratietoetsen en de eigenlijke Vlaamse toetsen (voorbereiding, afname en opvolging), de verschillende feedbackinstrumenten en bijhorende ondersteuning. Indien relevant kunnen ook resultaten uit wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot de Vlaamse toetsen toegelicht worden, met het oog op valorisatie. De stichting wordt verondersteld om deel te nemen aan vergaderingen van de stuurgroep en te rapporteren over haar werkzaamheden.
>
> De overheid blijft instaan voor de vormgeving en organisatie van de stuurgroep. De samenstelling en opdracht van de stuurgroep wordt door de Vlaamse Regering bepaald. De stuurgroep die momenteel het steunpunt Centrale toetsen in Onderwijs opvolgt, bestaat uit vertegenwoordigers van het kabinet van de minister, de respectieve entiteiten binnen het beleidsdomein Onderwijs en Vorming (het departement Onderwijs en Vorming, het agentschap Onderwijsdiensten, het agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen en de onderwijsinspectie), de pedagogische begeleidingsdiensten, de onderwijsvakbonden en de Vlaamse

[3] Bijvoorbeeld door te voorzien in bepalingen over het sluiten van een beheersovereenkomst of over toezicht en verantwoording in het kader van de financiële relatie met de Vlaamse overheid (S. BAETEN en F. VANDENDRIESSCHE, “Oprichting van rechtspersonen en participaties” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, (269) 294-295.

[4] Zie de artikelen 10 tot 14 van de Beheersovereenkomst.

‡LW-BGHJKFJED-HJEGDVT‡

Scholierenkoepel. Deze stuurgroep werkt aan de hand van een huishoudelijk reglement waarin de werking en de procedures werden bepaald."

In zoverre in het ontworpen artikel 6/2, zevende lid, wordt bepaald dat de bevoegdheden en de werking van de stuurgroep worden bepaald via een huishoudelijk reglement, dient erop te worden gewezen dat een huishoudelijk reglement enkel louter praktische bepalingen inzake de interne organisatie of de werking kan omvatten. In het huishoudelijk reglement zullen enkel bevoegdheden voor de stuurgroep kunnen worden bepaald die kunnen worden ingepast in de overlegbevoegdheid die bij het ontworpen artikel 6/2, zesde lid aan de stuurgroep wordt toegekend. Het verdient aanbeveling om dit in de ontworpen bepaling beter tot uiting te brengen. Evenmin kan het huishoudelijk reglement essentiële regels inzake de werking van de stuurgroep bepalen of rechten of verplichtingen ten aanzien van derden regelen. De basisregels van de werking van de stuurgroep dienen dan ook in het voorontwerp zelf of, mits machtiging door de decreetgever, door de Vlaamse Regering te worden bepaald.

10. Hoewel dit in de tekst van de ontworpen bepaling niet tot uiting komt, wordt in de memorie van toelichting meermaals verwezen naar het sluiten van een overeenkomst tussen de bevoegde stichting en de Vlaamse Regering. Zo wordt het volgende opgemerkt:

"De Vlaamse Regering sluit een kaderovereenkomst af met de stichting waarin doelstellingen worden bepaald. Het realiseren van die doelstellingen wordt opgevolgd aan de hand van jaarverslagen. Zowel de kaderovereenkomst als de jaarlijkse subsidie worden voor advies voorgelegd aan de inspectie van financiën. Deze procedure wijkt niet af van deze van het Steunpunt Centrale Toetsen in Onderwijs. De opvolging is dus gelijkaardig aan deze van het Steunpunt."

en:

"In het decreet worden de doelstellingen van de private stichting beschreven. Deze doelstellingen lopen gelijk met de doelstellingen van het Steunpunt Centrale Toetsen in Onderwijs. Deze doelstellingen moeten mogelijk maken dat het wetenschappelijk fundament van de Vlaamse toetsen wordt behouden en versterkt. Dit heeft betrekking op de toetsontwikkeling, de gestandaardiseerde afname, de analyse van de resultaten en de oplevering van de feedback. Het realiseren en versterken van het draagvlak voor de Vlaamse toetsen veronderstelt minstens de deelname van leden van de stichting aan de stuurgroep Vlaamse toetsen. Andere wijzen waarop deze doelstelling kunnen worden bereikt zullen in overleg worden bepaald en opgenomen in een samenwerkingsovereenkomst of jaarplan."

Voor zover het de bedoeling zou zijn om de machtiging aan de Vlaamse Regering om jaarlijks financiële middelen ter beschikking te stellen om de doelstelling te realiseren en om de nadere regels om de werking van de bevoegde stichting te evalueren, aan te grijpen om deze aangelegenheden bij wege van een kader-, beheers- of samenwerkingsovereenkomst nader te regelen, dient een voorbehoud te worden gemaakt. Regelgeving via het contractuele procedé is immers problematisch indien bij wege van dergelijke overeenkomst verordenende bevoegdheid wordt uitgeoefend ten aanzien van derden of als de essentiële voorwaarden waaronder steun wordt verleend in die overeenkomst wordt bepaald. Die verordenende bevoegdheid moet immers in de eerste plaats worden uitgeoefend door de decreetgever zelf en vervolgens door de uitvoerende macht waaraan delegaties van regelgevende bevoegdheid kunnen worden toegestaan. Enkel voor

‡LW-BGHJKFJED-HJEGDVT‡

het concretiseren van praktische afspraken die voortvloeien uit die regelgeving kan beroep worden gedaan op het contractuele procedé.

De essentiële voorwaarden waaronder de Vlaamse Regering jaarlijks financiële middelen aan de bevoegde stichting ter beschikking kan stellen moeten dus door de decreetgever zelf of door de daartoe uitdrukkelijk gemachtigde Vlaamse Regering worden bepaald. Desgevallend kunnen die voorwaarden in een overeenkomst met de bevoegde stichting nader worden geregeld, voor zover het decreet uitdrukkelijk voorziet in een dergelijke overeenkomst. [5]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Pierre LEFRANC

[5] Een dergelijke overeenkomst kan ook een nuttig instrument zijn om het toezicht op de stichting, waarvan de decreetgever de essentiële elementen weliswaar zelf heeft geregeld (zie opmerking 8.2.3), nader te regelen, zie ook voetnoot 3.

‡LW-BGH|KFJED-HJEGDVT‡