



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.715/1
van 13 juli 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering, wat betreft structuur, organisatie en financiering in het basisonderwijs, secundair onderwijs of deeltijds kunstonderwijs’

Op 15 juni 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering, wat betreft structuur, organisatie en financiering in het basisonderwijs, secundair onderwijs of deeltijds kunstonderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 juli 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd en Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juli 2022.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bevat uiteenlopende maatregelen voor het basis-, secundair en deeltijds kunstonderwijs die worden ingevoerd vanaf 1 september 2022. Het betreft als zodanig een ontwerp van verzamelbesluit dat ertoe strekt om diverse besluiten van de Vlaamse Regering te wijzigen.

3.1. De ontworpen bepalingen vinden in beginsel rechtsgrond in de wets- en decretale bepalingen die worden opgesomd in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp, met dien verstande dat moet worden opgemerkt wat hierna volgt.¹

3.2. Artikel 19 van het ontwerp strekt tot het aanvullen van artikel 6 van het besluit van 6 juli 2007 ‘tot vaststelling van de indienings- en adviseringsprocedure voor voorstellen van nieuwe structuuronderdelen in het secundair onderwijs dat niet of niet automatisch tot een onderwijskwalificatie leidt’. Die bepaling vindt niet enkel rechtsgrond in artikel 133/6, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs, waarnaar in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp wordt verwezen, maar ook in artikel 129, § 1, van diezelfde Codex, dat niet in de aanhef wordt vermeld.

3.3. De artikelen 26 en 27 van het ontwerp strekken tot het vervangen van respectievelijk de bijlagen V en VI bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2008 ‘houdende uitvoering van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’. Voor het deeltijds beroepsonderwijs kan daartoe rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 28, § 1, en 30, § 1, van het decreet van 10 juli 2008 ‘betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’, zoals vermeld in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp, maar voor de leertijd dient als rechtsgrond tevens beroep te worden gedaan op artikel 32, § 1, van dat decreet, waarvan geen melding wordt gemaakt in de voornoemde rubriek.

3.4. Artikel 29 van het ontwerp strekt tot het vervangen van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 januari 2014 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur inzake de erkenning van onderwijskwalificaties van niveau 1 tot en met niveau 4’. Artikel 30 van het ontwerp beoogt artikel 8/2, tweede lid, van hetzelfde besluit te wijzigen. Deze bepalingen vinden geen rechtsgrond in artikel 15, derde lid, van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’, zoals vermeld in de rubriek

¹ Het onderzoek van de rechtsgrond is mede gebeurd met gebruikmaking van een rechtsgrondtabel die door de gemachtigde aan de Raad van State werd meegedeeld en die het onderzoek heeft vergemakkelijkt.

“Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp, doch wel in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waaruit de Vlaamse Regering de algemene bevoegdheid put om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met de artikelen 14 en 15 van het voornoemde decreet van 30 april 2009.

3.5. Artikel 37 van het ontwerp strekt tot het opheffen van artikel 13, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 ‘betreffende het opleidingsaanbod, de organisatie, de personeelsformatie, de inning van het inschrijvingsgeld en de certificering van het deeltijds kunstonderwijs’. De op te heffen bepaling heeft betrekking op de bekwaamheidsbewijzen voor de aanstelling voor vakken instrument jazz-pop-rock. Rechtsgrond daarvoor wordt geboden door de artikelen V.2 en V.4 van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs, bekrachtigd bij het decreet van 23 december 2016, die de Vlaamse Regering machtigen om de bekwaamheidsbewijzen vast te leggen.² Van de laatstgenoemde decretale bepalingen wordt geen melding gemaakt in de meermaals genoemde rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp.

3.6. Artikel 23 van het decreet van 9 maart 2018 ‘betreffende het deeltijds kunstonderwijs’ draagt de Vlaamse Regering op om de voorwaarden te bepalen waarbinnen het schoolbestuur, per studierichting, per graad en in voorkomend geval per optie, specifieke eindtermen en beroepskwalificaties bepaalt. Het betrokken artikel wordt niet vermeld in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef, maar biedt niettemin mede rechtsgrond voor de artikelen 39, 1°, en 40 tot 43 van het ontwerp.

Artikel 39, 1°, van het ontwerp beoogt aan artikel 17 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 toe te voegen dat voor een leerling van de vierde graad die wil doorstromen naar het hoger kunstonderwijs een specifiek lessenrooster op maat van de ambities van de leerling en specifieke eindtermen moeten worden ontwikkeld. De artikelen 40 tot en met 43 van het ontwerp herschrijven, omwille van de leesbaarheid, respectievelijk de artikelen 18 tot en met 21 van hetzelfde besluit, die betrekking hebben op de lessenroosters van de domeinen beeldende en audiovisuele kunsten, dans, woordkunst-drama en muziek. Daarbij worden enkele onnauwkeurigheden weggewerkt, verduidelijkingen opgenomen en verfijningen aangebracht.

3.7. Artikel 45 van het ontwerp beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in artikel 35/3, eerste lid, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018, dat de redenen van gewettigde afwezigheden bepaalt. Daarvoor kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 54, tweede lid, van het voornoemde decreet van 9 maart 2018, dat de Vlaamse Regering opdraagt om de redenen voor gewettigde afwezigheid te bepalen, maar waarvan geen melding wordt gemaakt in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp.

3.8. Artikel 47 van het ontwerp beoogt artikel 58, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 te wijzigen dat de regeling bevat voor een aanvraag van

² In tegenstelling tot wat in de door de gemachtigde meegedeelde rechtsgrondtabel wordt vermeld, bieden de artikelen V.47, § 1, en V.48 van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs geen rechtsgrond, aangezien de op te heffen bepaling geen salarisschalen vastlegt.

onderwijsbevoegdheid voor een nieuwe optie of muziekinstrument waarin de betrokken regelgeving niet voorziet. De beslissingsbevoegdheid die thans behoort aan de Vlaamse Regering wordt aan de minister toegekend. Artikel 50 van het ontwerp neemt opnieuw bijlage 2 bij het voornoemde besluit op, waarin de clusters in functie van het aanvragen van onderwijsbevoegdheid worden vastgelegd. Voor deze bepalingen, en de bijlage 9 bij het ontwerp, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 130, § 2, vierde lid, van het voornoemde decreet van 9 maart 2018, dat de Vlaamse Regering opdraagt om de aanvraag- en beslissingsprocedure voor het toekennen van onderwijsbevoegdheid te bepalen.

3.9. Artikel 49 van het ontwerp beoogt aan artikel 66, § 2, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 een aantal overgangsbepalingen toe te voegen waardoor academies die in het schooljaar 2021-2022 bepaalde vakken hebben georganiseerd, worden geacht daarvoor onderwijsbevoegdheid te hebben verworven. Rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 130, § 2, derde lid, van het decreet van 9 maart 2018, dat bepaalt dat de Vlaamse Regering de aangevraagde onderwijsbevoegdheid kan weigeren of toestaan.

3.10. Artikel 51 van het ontwerp neemt opnieuw bijlage 3 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 op die de concordantietabel voor de oude en de huidige opleidingsstructuur bevat. Deze bepaling en de bijlage 10 bij het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 152, tweede lid van het decreet van 9 maart 2018 dat de Vlaamse Regering opdraagt te bepalen welke opleidingen in de nieuwe structuur overeenkomen met opleidingen in de oude structuur.

3.11. De artikelen 52 en 55 van het ontwerp strekken respectievelijk tot het aanvullen van artikel 4/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 2018 ‘houdende sommige maatregelen betreffende de modernisering van het secundair onderwijs’ en tot het vervangen van bijlage 4/1 bij hetzelfde besluit. Volgens de gemachtigde wordt voor deze bepalingen rechtsgrond geboden door artikel 133/6, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs en artikel 14 van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’. Dit standpunt kan evenwel niet worden bijgetreden.³ De betrokken bepalingen van het ontwerp vinden integendeel rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met het niet in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef vermelde artikel 140 van de voornoemde codex.

3.12. Artikel 56 van het ontwerp strekt tot het opheffen van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2018 ‘houdende uitvoeringsmaatregelen betreffende het duaal leren en de aanloopfase en diverse andere maatregelen’. Deze bepaling vindt rechtsgrond in de artikelen 357/25 en 357/52 van de Codex Secundair Onderwijs zoals die bepalingen vanaf

³ De gemachtigde is van mening dat de bepalingen betrekking hebben op structuuronderdelen die als onderwijskwalificatie worden erkend. Die erkenning moet ook, in voorkomend geval, een verwijzing of indicatieve beschrijving van de specifieke eindtermen van het structuuronderdeel in kwestie bevatten. Volgens de gemachtigde moet artikel 52 “trouwens samen worden gelezen met artikel 29 van hetzelfde ontwerpbesluit. In die zin gaat het enerzijds om een aspect van de erkenningsprocedure en anderzijds om een aspect van de inhoudelijke invulling (m.n. onderwijsdoelen onder vorm van specifieke eindtermen voor structuuronderdelen van de doorstroom- en de dubbele finaliteit).” Het gaat evenwel niet om het wijzigen van de lijst van basisopties en de eventuele invulling via pakket of de matrix met structuuronderdelen of het bepalen van de procedure daarvoor. Het gaat evenmin over het opstellen van beroepskwalificaties, maar wel over het verbinden van de specifieke eindtermen met structuuronderdelen.

1 september 2022 worden vervangen door respectievelijk de artikelen 9 en 16 van het decreet van 8 juni 2022 ‘tot wijziging van de regelgeving over duaal leren, de aanloopfase en het stelsel van leren en werken’. De desbetreffende verwijzingen in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp naar “artikel 357/25, § 2” en “artikel 357/52, § 2” van de voornoemde codex zullen, rekening houdend hiermee, moeten worden aangepast.⁴

3.13. In de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 133/4, § 1/1, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs. Het is evenwel onduidelijk voor welke bepaling van het ontwerp het voornoemde artikel 133/4, § 1/1, tweede lid, dat een aantal onderwijsvormen omschrijft maar voor het overige geen bevoegdheden delegeert aan de Vlaamse Regering, rechtsgrond biedt. In voorkomend geval zal de betrokken verwijzing naar artikel 133/4, § 1/1, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs, moeten worden weggelaten uit de rubriek “Rechtsgronden”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen in de rubriek “Rechtsgronden” moet worden aangepast in het licht van hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond is opgemerkt onder de randnummers 3.2 tot 3.13. Deze gelegenheid dient tevens te baat te worden genomen om de vermelding van de teksten die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht in de bepalingen die het ontwerp tot rechtsgrond strekken, op hun volledigheid te controleren. Zo werd bijvoorbeeld artikel 86, § 1, 3°, van het decreet van 10 juli 2008 ‘betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’ recent nog gewijzigd bij het reeds genoemde decreet van 8 juni 2022.

Artikel 19

5. In het ontworpen artikel 6, derde lid, van het reeds onder randnummer 3.2 vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 6 juli 2007, wordt melding gemaakt van “[d]e goedkeuring, vermeld in het eerste lid”. Er wordt evenwel enkel in artikel 6, tweede lid, van het voornoemde besluit met zoveel woorden melding gemaakt van een “goedkeuring”.⁵ Er zou derhalve in de ontworpen bepaling beter worden verwezen naar “[d]e goedkeuring, vermeld in het tweede lid”.

Artikel 24

6. De wijziging die artikel 24 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 17 van het onder randnummer 3.3 vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2008, betreft

⁴ Vanaf 1 september 2022 is er geen paragraafsgewijze indeling van de betrokken artikelen meer.

⁵ Artikel 6, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juli 2007 luidt: “Een voorstel wordt al dan niet voorwaardelijk of onder beding van beperkingen goedgekeurd”.

meer specifiek het eerste lid van die bepaling. Men late derhalve artikel 24 van het ontwerp duidelijkheidshalve het best aanvangen als volgt: “In artikel 17, eerste lid, van hetzelfde besluit, vervangen bij ...”.

Artikel 29

7. Aangezien in geen van de bepalingen van hoofdstuk 7 van het ontwerp al melding is gemaakt van de datum en het opschrift van het te wijzigen besluit van de Vlaamse Regering van 10 januari 2014, moeten in de inleidende zin van artikel 29 van het ontwerp de woorden “Artikel 8 van hetzelfde besluit” worden vervangen door de woorden “Artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 januari 2014 houdende de uitvoering van het decreet van 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur inzake de erkenning van onderwijskwalificaties van niveau 1 tot en met niveau 4”.

Artikel 32

8. Aangezien in artikel 31 van het ontwerp al melding wordt gemaakt van de datum en het opschrift van het te wijzigen besluit van de Vlaamse Regering, volstaat het om de inleidende zin van artikel 32 te laten aanvangen als volgt: “In bijlage 2 bij hetzelfde besluit, gewijzigd bij ...”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME