

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 7 oktober 1998 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de aanpassing van het onderwijs voor sociale promotie en de vervanging van de wet van 5 maart 1965 op het schriftelijk onderwijs", heeft op 19 november 1998 het volgende advies gegeven :

VOORAFGAANDE OPMERKING

Luidens artikel 5 van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, moet aan fundamentele onderwijshervormingen een overleg onder de afgevaardigden van de inrichtende machten voorafgaan. Onder "fundamentele hervorming" dient volgens dezelfde bepaling te worden verstaan "... een wijziging in de algemene oriëntering of de duur van de studiën en in de voorwaarden van toelating en overgang van de leerlingen". Het komt de Raad van State voor dat alvast de in het voorliggende voorontwerp ontworpen hervorming van het onderwijs voor sociale promotie een dermate fundamenteel karakter moet worden toebedeeld dat toepassing dient te worden gemaakt van de aangehaalde wetsbepaling. Er wordt evenwel geen enkel stuk voorgelegd waaruit blijkt dat aan de in het ontwerp vervatte regeling een overleg is voorafgegaan als bedoeld in het voormelde artikel 5 van de wet van 29 mei 1959. Dat de inrichtende machten ook vertegenwoordigd zijn in de Vlaamse Onderwijsraad of bij de syndicale onderhandelingen met de vakorganisaties kan dit gebrek niet verhelpen.

Of met betrekking tot de ontworpen regeling van het onderwijs voor sociale promotie zal worden voorbijgegaan aan het voorschrift van artikel 5 staat uiteindelijk enkel ter beoordeling van de decreetgever.

De hiernavolgende opmerkingen zullen dan ook met dat voorbehoud moeten worden gelezen.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Volgens de memorie van toelichting strekt het ontwerp ertoe, eensdeels, het onderwijs voor sociale promotie zoals het heden is "ingericht op basis van het koninklijk besluit van 30 april 1957 houdende coördinatie van de wetten op het technisch onderwijs" en, anderdeels, het schriftelijk onderwijs zoals het is "ingericht op basis van de wet van 5 maart 1965 op het schriftelijk onderwijs", grondig te vernieuwen en te reorganiseren. Nog volgens de memorie bevat het ontwerp niet "de allesomvattende herstructurering van het volwassenenonderwijs die ooit voor ogen stond", maar een aantal noodzakelijke maatregelen die als een "soort overgangsregelgeving" moeten worden gezien.

Vanuit de voormelde beperkte doelstelling blijkt het ontwerp aldus geen volledig nieuw decretaal kader te scheppen voor het onderwijs voor sociale promotie. Het ontwerp beoogt integendeel slechts de gedeeltelijke vervanging van de oude regelgeving en laat bijgevolg onderdelen ervan bestaan. Die werkwijze dreigt er echter toe te leiden dat, gelet op de aard van de betrokken regelgeving, de toegankelijkheid daarvan sterk zal worden belemmerd. Zij dient bijgevolg de rechtszekerheid niet.

Die vaststelling wordt bijvoorbeeld door artikel 2 van het ontwerp geïllustreerd : dat artikel regelt het toepassingsgebied van de bepalingen die het onderwijs voor sociale promotie betreffen. Luidens dat artikel regelt het ontwerp "het onderwijs voor sociale promotie ingericht krachtens het koninklijk besluit van 30 april 1957 houdende

.../...

coördinatie van de wetten op het technisch onderwijs en het hoger onderwijs ingericht krachtens de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs of krachtens de wet van 14 mei 1955 tot regeling van het hoger (1) kunstonderwijs", maar dan enkel wat betreft de in die bepaling opgesomde deelgebieden (2), die elk voorwerp zijn van een hoofdstuk in het ontwerp.

De voornoemde wetgeving is echter nog tot stand gekomen voordat de gemeenschappen in beginsel bevoegd werden voor de aangelegenheid van het onderwijs. Aldus is die wetgeving in de Vlaamse Gemeenschap, behalve juist wat het onderwijs voor sociale promotie betreft, reeds grotendeels opgeheven door gemeenschapsregelgeving.

Bovendien dient nog te worden opgemerkt, meer bepaald wat de voornoemde wet van 14 mei 1955 betreft, vooreerst dat deze niet eens woordelijk het onderwijs voor sociale promotie noemt, en voorts dat de daarin in artikel 6 vervatte bevoegdheidsopdracht aan de Koning om inrichtingen voor kunstonderwijs op te richten, niet meer dienstig is om regelgevend op te treden, gelet op het voornoemde legaliteitsbeginsel en op de opdracht van bevoegdheden door

(1) In het opschrift van die wet komt het woord "hoger" niet voor en het moet hier bijgevolg worden geschrapt.

(2) De opdracht van het onderwijs, de indeling van het onderwijs en de programmatieregels, het onderwijsaanbod, de toelatingsvoorwaarden, de examens en studiebekrachtiging, de financiering of subsidiëring, de benoemings- en bezoldigingsvoorwaarden van het personeel, de terugvorderingen en sancties.

de Vlaamse Gemeenschap als inrichtende macht aan de Algemene Raad voor het Gemeenschapsonderwijs.

Al deze bezwaren doen grote twijfel rijzen omtrent de toegankelijkheid van de betrokken regelgeving zoals deze er zal uitzien na de voorgenomen wijzigingen door het ontwerp. Dit bezwaar geldt des te meer, aangezien de gemachtigde van de regering, daarom gevraagd door het bevoegde lid van het auditoraat, zelf niet bij machte bleek onmiddellijk een actuele versie van de nog op dat onderwijs toepasselijke regelingen voor te leggen.

Nu de stellers met het ontwerp niet beogen het onderwijs voor sociale promotie inhoudelijk een volledig nieuwe decretale grondslag te geven, volgt toch uit hetgeen voorafgaat dat hun moet worden afgeraden achterhaalde gedeelten van de vigerende regelgeving die op dat onderwijs van toepassing is te laten bestaan. De betrokken wetgeving bevat zelfs nog bevoegdheidsopdrachten aan de Koning die niet meer verenigbaar zijn met het legaliteitsbeginsel zoals het heden is vastgelegd in artikel 24, § 5, van de Grondwet. Het verdient daarom aanbeveling die regelgeving volledig op te heffen in zoverre deze het onderwijs voor sociale promotie betreft. De bepalingen van die regelgeving waarvan de inhoud nog moet behouden blijven, kunnen dan in het voorliggende ontwerp worden opgenomen. Daarbij kunnen - gelet op de beperkte doelstellingen van het ontwerp - de aanpassingen van die bepalingen dan beperkt blijven tot loutere actualiseringen in het licht van het voornoemde gewijzigde grondwettelijk en decretaal kader.

.../...

2. De stellers van het ontwerp dienen in elk geval na te gaan - en zeker nauwkeuriger dan zij nu hebben gedaan - in hoeverre het voorliggende ontwerp ertoe noodzaakt bestaande regelingen inzake het onderwijs voor sociale promotie op te heffen.

Een illustratie van die opmerking kan worden gevonden in artikel 9 van het ontwerp. Dat artikel vervangt de vroegere indeling van het secundair onderwijs voor sociale promotie in lager en hoger secundair onderwijs door een indeling die de onderwijstrajecten rangschikt in twee van de drie graden, zoals deze heden bestaan in het voltijds secundair onderwijs. Die ontworpen regeling leidt ertoe dat de artikelen 7, 1° en 2°, en artikel 8, 1° en 2°, van de bij koninklijk besluit van 30 april 1957 gecoördineerde wetten op het technisch onderwijs moeten worden opgeheven : in artikel 2 van het ontwerp wordt immers het onderwijs voor sociale promotie omschreven door verwijzing, onder meer, naar dat koninklijk besluit en bijgevolg naar de in de voormelde artikelen van dat besluit nog vervatte indeling in een lagere en een hogere cyclus. De gemachtigde van de regering beaamt de noodzaak van een dergelijke opheffing, in zoverre die nog niet zou zijn gebeurd (1).

3. De redactie van het ontwerp is voor verbetering vatbaar : zinnen beginnen vaak zonder hoofdletter, of

(1) Hierbij rees opnieuw het probleem dat de gemachtigde van de regering niet onmiddellijk een volledige en geactualiseerde verzameling regelgeving betreffende het onderwijs voor sociale promotie kon voorleggen.

eindigen zonder punt. Onderdelen van de tekst zijn in vette letter geplaatst.

Voorts verschillen indelingen van het ontwerp van indelingen in de memorie van toelichting (bijvoorbeeld de artikelen 53 en 54 in onderafdeling E van het ontwerp, volgens de memorie in onderafdeling 5; artikel 55 en volgende in hoofdstuk IX van het ontwerp, volgens de memorie in hoofdstuk VIII).

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

Onder de eerste algemene opmerking is kritiek gegeven bij de gevolgde werkwijze om in dit artikel het toepassingsgebied van titel I van het ontwerp te omschrijven door verwijzing naar oude wetgeving.

Wat concreet de bepaling van artikel 2 betreft, moet volgens de gemachtigde van de regering, daarover bevraagd door het bevoegde lid van het auditoraat, uit de in dat artikel vervatte opsomming 1° tot 8° worden afgeleid dat voor de andere aspecten van het onderwijs voor sociale promotie, de huidige reglementering verder zal moeten worden toegepast. Als voorbeeld verwees de gemachtigde van de regering naar de wijze waarop de centra voor volwassenen-onderwijs tot stand komen en naar de erkenningsvoorwaarden voor dergelijke centra.

Aldus blijkt uit artikel 2 ten volle de rechts-onzekerheid waarvoor werd gewaarschuwd in de voornoemde

.../...

algemene opmerking : de vraag rijst immers of voor het toepassingsgebied genoemd in de punten 1° tot 8° van het artikel het ontwerp geacht moet worden de huidige teksten impliciet helemaal op te heffen, of daarentegen enkel inzoverre zij onverenigbaar zouden zijn met de ontworpen regeling.

Artikel 3

1. Artikel 3 bevat een aantal definitiees, die volgens de inleidende zin gelden "voor de toepassing van deze titel en voor toepassing van dit decreet, wat betreft de definitie van cursist". Het 10° van dat artikel bevat een definitie van het begrip "cursist".

Een dergelijke werkwijze is ongewoon. Duidelijker ware het indien een inleidende titel aan het ontwerp zou worden toegevoegd met als opschrift "Algemene bepalingen". In die titel zouden de artikelen 1, 2 en 3 van het ontwerp kunnen worden ondergebracht.

In artikel 3 zou de inleidende zin dan moeten luiden als volgt : "Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder :".

De definitie van het begrip "cursist" na 10° dient dan op de volgende wijze te worden geredigeerd :

"10° cursist :

.../...

- voor wat betreft titel II : een leerling van het onderwijs voor sociale promotie;
- voor wat betreft titel III : een persoon die inschrijft voor het zelfgestuurd leren;".

2. Na 3° luidt de definitie van het begrip "Bekwaamheidsbewijzen" als volgt : "de door de regering voor het ambt bepaalde bekwaamheidsbewijzen".

In die bepaling zou een delegatie aan de regering kunnen worden gelezen. Een dergelijke delegatie, ongeacht de vraag of ze in overeenstemming zou zijn met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 24, § 5, van de Grondwet, wordt beter niet in een definitie opgenomen, maar vereist een autonome bepaling.

Volgens de gemachtigde van de regering beogen de stellers met de betrokken definitie echter geen delegatie te verlenen zodat duidelijkheidshalve de woorden "door de regering" uit die definitie moeten worden weggelaten.

3. Onverminderd de eerste algemene opmerking, kan de definitie van "hoger onderwijs" na 19° worden weggelaten. In artikel 2 van het ontwerp wordt immers reeds verwezen naar de wet van 7 juli 1970. Overigens maken zowel die verwijzing als die definitie artikel 5, § 3, van het ontwerp overbodig.

.../...

4. In de definitie van "studiegetuigschrift" na 47° schrappen men de woorden "door de Vlaamse regering". Luidens artikel 40, § 2, van het ontwerp, "is de studiebekrachtiging van rechtswege erkend" en, zoals de gemachtigde van de regering beaamt, is op dat punt geen optreden van de regering vereist.

Artikel 5

1. In paragraaf 1 worden de studiegebieden opgesomd "die in het secundair onderwijs voor sociale promotie kunnen worden georganiseerd".

Om in overeenstemming te zijn met de door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs, mag die bepaling slechts betekenen dat enkel de daarin opgesomde studiegebieden door de overheid kunnen worden erkend en in voorkomend geval gefinancierd of gesubsidieerd. Die bepaling kan derhalve niet inhouden dat geen andere studiegebieden - al of niet door de overheid erkend - zouden kunnen worden aangeboden als onderwijs voor sociale promotie. Een bijkomend argument voor dat standpunt biedt artikel 52, 3°, van het ontwerp waarin contractonderwijs wordt omschreven als niet gefinancierd of gesubsidieerd, en "al dan niet erkend" onderwijs.

Men vervange dus in de inleidende zin van artikel 5, § 1, het woord "georganiseerd" door "erkend". De gemachtigde van de regering heeft daartegen geen bezwaar.

.../...

2. Volgens paragraaf 2 kan de regering na advies van de Vlaamse Onderwijsraad nieuwe studiegebieden aan de lijst van paragraaf 1 toevoegen. Aldus geformuleerd is die bepaling, gelet op de daarin vervatte delegatie, niet in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel aangezien het toevoegen van studiegebieden op fundamentele wijze het onderwijsaanbod wijzigt.

Volgens de gemachtigde van de regering worden met die bepaling evenwel slechts studiegebieden bedoeld die op experimentele grondslag zouden worden aangeboden. Een delegatie om dergelijke studiegebieden aan de lijst toe te voegen lijkt wel verenigbaar met het legaliteitsbeginsel. De bepaling van paragraaf 2 moet dan wel op een zodanige wijze worden aangepast dat het beperkte oogmerk ervan duidelijk blijkt uit de tekst van die bepaling. Teneinde het experimentele karakter te benadrukken, zou de decreetgever overigens de geldigheidsduur van de toevoeging van nieuwe studiegebieden door de regering, onverminderd bekrachtiging bij decreet, in de tijd moeten beperken.

3. Zoals reeds in opmerking 3 bij artikel 3 is vastgesteld, kan paragraaf 3 worden geschrapt.

Artikel 6

Op algemene wijze wordt in het derde lid gesteld dat bepaalde afdelingen niet in een studiegebied kunnen worden opgenomen, dat zij afgebouwd worden en voorts dat in

.../...

dergelijke afdelingen geen nieuwe cursisten meer kunnen worden ingeschreven.

Bij die bepalingen moet, aansluitend bij de eerste opmerking bij artikel 5 van het ontwerp, worden herhaald dat de onderwijsvrijheid met zich meebrengt dat ook zonder erkenning, financiering of subsidiëring, in de betrokken afdelingen onderwijs voor sociale promotie kan worden aangeboden. Uit artikel 6, derde lid, blijkt eerder het tegendeel, zodat de redactie ervan zou moeten worden aangepast.

Artikel 8

Het is niet duidelijk wat in het eerste lid moet worden verstaan onder "subregionaal orgaan". Volgens de gemachtigde van de regering is dit voor het ogenblik met toepassing van artikel 11 van het koninklijk besluit nr. 461 van 17 september 1986, het subregionaal tewerkstellingscomité en zou in de toekomst een ander orgaan bij decreet worden opgericht dat in de plaats van het voornoemde comité moet komen.

Bijgevolg kan men beter het woord "subregionaal orgaan" vervangen door "subregionaal tewerkstellingcomité". Indien het in het vooruitzicht gestelde decreet tot stand komt, kan dat decreet op dat ogenblik de laatstgenoemde term vervangen.

.../...

Artikelen 11 en 12

1. Om in overeenstemming te zijn met het in artikel 24, § 5, van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel mag, zoals in de ontworpen artikelen gebeurt, het bepalen van de beroepsopleidingsprofielen (artikel 11 van het ontwerp) of het aanduiden van eindtermen (artikel 12) niet aan de regering worden overgelaten, maar komt zulks toe aan de decreetgever. Minstens moet in een decretale bekrachtiging worden voorzien.

2. Aangezien, volgens de memorie van toelichting, de eindtermen voor het studiegebied algemene vorming naar dezelfde diploma's leiden als die van het voltijds onderwijs, moeten de eindtermen van dat onderwijs ook gelden voor het onderwijs voor sociale promotie. Vandaar dat de woorden "moeten ... overeenstemmen" in het eerste lid van artikel 12 verwarrend is. Er zou immers ten onrechte kunnen worden uit afgeleid dat de regering een afzonderlijke lijst met eindtermen voor het onderwijs voor sociale promotie mag opstellen die slechts tot op zekere hoogte gelijkwaardig dienen te zijn aan de eindtermen van het voltijds onderwijs.

Slechts in zoverre de eigenheid van het onderwijs voor sociale promotie een afwijking van bepaalde eindtermen verantwoorden kan, zou het gelijkheidsbeginsel er zich niet

.../...

tegen verzetten dat de regering afwijkingen mag bepalen op de voornoemde eindtermen, onverminderd de onder punt 1 gemaakte opmerking over de toepassing van het legaliteitsbeginsel.

Artikel 15

Krachtens paragraaf 1, 2°, bepaalt de regering per afdeling, opleiding of optie, het minimale aantal lestijden van elke module. Luidens artikel 19 van het ontwerp omvat een module 40 of 60 lestijden, of een veelvoud van 40 lestijden en maximaal 240 lestijden.

Het is niet duidelijk hoe deze bepalingen zich tot elkaar verhouden.

Volgens de gemachtigde van de regering moet bij de uitvoering van artikel 15 de regering rekening houden met artikel 19.

Het verdient dienvolgens aanbeveling de bepaling van artikel 19 in artikel 15 op te nemen.

Artikel 17

In dit artikel wordt het programmeren volgens het modulaire stelsel afhankelijk gemaakt van de voorwaarde dat "een algemeen geldende modulaire structuur bestaat". Uit die beknopte bepaling blijkt niet wat die structuur inhoudt noch wie deze vaststelt.

.../...

Volgens de gemachtigde zal het de regering zijn die een dergelijke structuur zal vastleggen. Die delegatie moet in artikel 17 zelf worden ingeschreven.

Artikelen 25 tot 27

1. Deze artikelen bevatten bepalingen die de regering toestaan, voor onderwijsprojecten die afstandsonderwijs omvatten, in bepaalde afwijkingen van de desbetreffende normen te voorzien (artikel 25, § 1, 2°, tweede volzin), deze met kredieten te ondersteunen (artikel 26) of onderwijs voor sociale promotie met een tijdelijk karakter te financieren of te subsidiëren (artikel 27).

Het kan worden aanvaard dat, onverminderd artikel 24, § 5, van de Grondwet, de decreetgever aan de regering opdraagt om onderwijsprojecten te regelen, zelfs om daarbij af te wijken van de bestaande regelgeving, voor zover het gaat om een experimenteel, in tijd en plaats beperkt, project. Zodra een dergelijk project echter enige continuïteit begint te vertonen of enige omvang krijgt, moeten de criteria ervoor bij decreet worden vastgesteld. Slechts onder dat voorbehoud kunnen de in voormelde artikelen bedoelde delegaties voor projecten worden aangenomen.

2. Rekening houdend met de voorgaande opmerking, zouden de artikelen 25, § 1, 2°, tweede volzin, en artikel 26, die dergelijke projecten betreffen, beter worden

.../...

opgenomen in "Afdeling 3. Tijdelijke projecten". Aldus zou worden verduidelijkt dat de in de artikelen 25 en 26 bedoelde projecten tijdelijk moeten zijn.

Voorts zou de decreetgever ten bate van de rechtszekerheid in artikel 27 beter bepalen wat wordt verstaan onder de begrippen "tijdelijk karakter" en "een bepaalde duur".

3. De structuur van artikel 25 kan worden verbeterd. Aangenomen dat aan de vorige opmerking gevolg wordt gegeven, kan de eerste paragraaf beperkt worden tot drie definities : contactonderwijs, afstandsonderwijs en gecombineerd onderwijs. In de tweede paragraaf zou dan de inleidende zin van de ontworpen paragraaf 1 kunnen worden opgenomen.

Artikel 34

1. De indeling in streepjes, afgelijnd op één marge, moet worden herzien en in overeenstemming worden gebracht met de gebruikelijke indeling van een artikel (1°, 2°, ... en dan a), b), ...).

2. De gemachtigde van de regering kon niet verklaren waarom in artikel 34 een afzonderlijke opsomming wordt gegeven van "nederlandse (lees : Nederlandse) diploma's of getuigschriften". Deze bewoordingen zouden zijn overgenomen uit bestaande reglementering.

.../...

De stellers van het ontwerp moeten er zich evenwel over beraden of een dergelijke opsomming wel wenselijk is. Zij zou kunnen overbodig zijn of onterecht verwarring scheppen betreffende de al dan niet gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's of getuigschriften, andere dan Nederlandse, gelet op de regels van het Europees Gemeenschapsrecht ter zake. Ingeval die opsomming toch om een of andere reden behouden moet blijven, dan moeten de redenen daarvoor in de memorie van toelichting worden verduidelijkt, mede gelet op de problemen die een dergelijke beperkte opsomming in het licht van het gelijkheidsbeginsel kan doen rijzen.

Artikel 37

Luidens paragraaf 1 wordt een toelatingsexamen ingericht voor de kandidaat-cursist die niet op grond van de artikelen 34, 35 of 36 kan worden toegelaten en die "tijdens het kalenderjaar waarin hij zich voor het eerst inschrijft ten minste 21 jaar wordt". Overeenkomstig de eerste volzin van paragraaf 2 kan de directeur van het centrum onder een bepaalde voorwaarde de in die paragraaf bedoelde cursist "die voldoet aan de bepalingen van § 1" vrijstellen van een toelatingsproef. Aangezien de bepalingen van die paragraaf 1 juist het opleggen van een toelatingsproef beogen, zijn de woorden "die voldoet aan de bepalingen van § 1" in tegenstrijd met die bedoeling, tenzij zij betrekking zouden hebben op de voormelde leeftijdsvereiste. In de veronderstelling dat de stellers van het ontwerp van die hypothese uitgaan, zouden die woorden in paragraaf 2 dan

.../...

beter worden vervangen door "die tijdens het kalenderjaar waarin hij zich voor het eerst inschrijft ten minste 21 jaar wordt".

Artikel 43

1. Overeenkomstig zijn klaarblijkelijke bedoeling, zou de eerste volzin beter als volgt aanvangen : "Om als instelling voor onderwijs voor sociale promotie te worden erkend, moet zij voldoen aan de voorwaarden ...". De gemachtigde van de regering is het daarmee eens.

2. In diezelfde volzin wordt verwezen naar artikel 6quater van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving. Dat artikel bevat echter geen voorwaarden, maar verwijst naar andere bepalingen van die wet die wel voorwaarden bevatten. De verwijzing naar artikel 6quater moet dienovereenkomstig worden verbeterd.

Artikel 44

In de eerste volzin van paragraaf 2 moet de verwijzing naar de wet van 29 mei 1959 aangepast worden als volgt : "artikel 24, § 2, 8°, van de wet van 29 mei 1959".

Artikel 45

1. In het eerste lid wordt verwezen naar centra "gelegen buiten het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest". De bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever betreft echter niet het Brusselse Gewest, maar de eentalig Nederlandstalige scholen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Het verdient daarom aanbeveling de verwijzing naar het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te vervangen door een verwijzing naar het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

2. Volgens de memorie van toelichting is er voor de centra gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad "geen norm" door financiering of subsidiëring en kunnen de "bestaande instellingen blijvend gefinancierd of gesubsidieerd worden".

Deze laatste veronderstelling moet echter worden betwijfeld. Bij gebrek aan enige norm is er immers geen rechtsgrond om die centra te financieren. Indien de stellers van het ontwerp beogen, wat de betrokken centra betreft, in geen of in afwijkende normen te voorzien, dan dient zulks in het decreet te worden ingeschreven. Daarbij moet worden opgemerkt dat dergelijke regelingen op gespannen voet kunnen komen met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Om een eventuele toets hiervan door het bevoegde rechtscollege te kunnen doorstaan, zou de decreetgever er goed aan doen bij de parlementaire bespreking van het ontwerp de redenen kenbaar te maken die zulke afwijkingen verantwoorden.

.../...

Artikel 50

1. In het eerste lid van paragraaf 5 kan duidelijkheidshalve het woord "vrijstellingen" worden vervangen door "vrijstellingen van het inschrijvingsgeld".

2. Het tweede lid van die paragraaf is onduidelijk geredigeerd. In elk geval late men de bepaling aanvangen als volgt : "De besturen ontvangen ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap ...".

Artikel 52

1. Dit artikel somt de inkomsten op die de centra kunnen genieten. In het 3° wordt daarbij ook een definitie gegeven van "contractonderwijs".

Het is wetgevingstechnisch niet correct om in een bepaling met de voornoemde strekking ook een definitie te geven, die dan nog elementen bevat die gewoonlijk niet in een definitie worden opgenomen.

Om die redenen moet in een autonome bepaling worden gesteld dat de centra onder bepaalde voorwaarden ook contractonderwijs mogen organiseren, moet dit onderwijs worden omschreven en moeten de genoemde voorwaarden nader worden bepaald.

.../...

2. Volgens de bepaling na 3° kan het contractonderwijs "al dan niet erkend onderwijs" zijn. Volgens de gemachtigde van de regering is "erkend onderwijs" hier te verstaan als het onderwijs gegeven volgens de desbetreffende regelgeving en kan het bijgevolg enkel betrekking hebben op de studiegebieden waarvoor het betrokken centrum onderwijsbevoegdheid heeft (daaronder verstaan dat het is erkend).

In die veronderstelling, en voor zover de lessen beantwoorden aan de minima die door of krachtens het ontwerpdecreet worden vastgesteld, is er geen beletsel dat dit contractonderwijs leidt tot erkende diploma's of attesten. Die bedoeling komt echter niet tot uiting in de geredigeerde bepaling na 3°, die bijgevolg - onverminderd de opmerking onder punt 1 - in die zin zou moeten worden aangepast.

Artikel 55

Volgens de gemachtigde van de regering hebben de voorwaarden, bedoeld in paragraaf 2, tweede lid, enkel betrekking op de bevolkingsnormen en zou daarmee grosso modo de regeling worden bedoeld die nu is vervat in het in artikel 68, 2°, van het ontwerp vermelde koninklijk besluit van 12 januari 1966 houdende vaststelling van de voorwaarden vereist voor het bepalen van het aantal betrekkingen in de rijksinrichtingen voor technisch onderwijs.

De gebruikte term "de voorwaarden" is bijgevolg te ruim. Die term zou restrictiever moeten worden omschreven, aansluitend bij de voormelde bedoeling van de bepaling.

.../...

Ook in een dergelijke beperkte redactie blijkt de bedoelde delegatie echter niet verenigbaar met het in artikel 24, § 5, van de Grondwet vervatte beginsel, dat, wat de inrichting, erkenning en subsidiëring in onderwijs-aangelegenheden betreft, de essentiële aspecten door de wetgevende macht worden geregeld. Die delegatie bevat immers de vaststelling van voorwaarden voor de financierbaarheid of de subsidieerbaarheid van betrekkingen. Minstens zouden in het ontwerpdecreet criteria dienen te worden vastgesteld waaraan de regering zich bij de uitoefening van de haar gedelegeerde bevoegdheid dient te houden.

Artikel 58

1. De toevoeging van de vermelding "en het onderwijs voor sociale promotie" na en naast de woorden "het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs" in een aantal artikelen van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschaps-onderwijs, is af te raden en kan bijgevolg beter vervallen. Het onderwijs voor sociale promotie is geen onderwijsniveau naast het lager, secundair of hoger onderwijs, maar een vorm van onderwijsorganisatie die ingepast is in die niveaus. Mogelijks is het in de te wijzigen bepalingen niet steeds duidelijk of daarin onder "secundair onderwijs", wanneer die term niet is voorafgegaan door het woord "voltijds", ook het secundair onderwijs voor sociale promotie moet worden verstaan. Niettemin zal, indien de voorgenomen toevoeging doorgang vindt, ongetwijfeld bij normatieve teksten die deze

.../...

aanvulling ontberen en andere teksten zijn dan de te wijzigen decreetsbepalingen, de vraag rijzen of het onderwijs voor sociale promotie daarin nog begrepen is. Zulks lijkt een nog groter euvel.

2. Zoals uit de memorie van toelichting zou kunnen worden afgeleid, lijken de stellers van het ontwerp met de toevoeging "en het onderwijs voor sociale promotie" niet het hoger onderwijs voor sociale promotie te beogen. Nochtans is volgens de definities in artikel 3, 19° en 33°, ook hoger onderwijs begrepen in het "onderwijs voor sociale promotie". In het decreet van 27 maart 1991 zou door het ontwerp aldus een begrip worden ingevoerd dat een beperktere draagwijdte heeft dan hetzelfde begrip volgens zijn definitie in het ontwerp heeft. Een dergelijke werkwijze dient de rechtszekerheid niet.

Artikel 60

Bij dit artikel gelden op overeenkomstige wijze de opmerkingen gemaakt bij artikel 58.

Artikel 62

De in de paragrafen 1 en 2 bedoelde coördinatie-machtigingen (1) zijn niet werkbaar.

(1) Nota voor de leden van de kamer : de opmerking van het auditoraat lijkt ook voor de tweede paragraaf te gelden.

In het eerste lid van die paragrafen wordt immers telkens één decreet vermeld waarvan de regering de bepalingen "kan coördineren" met telkens slechts één wijzigend decreet (in paragraaf 2 overigens vermeld zonder zijn datum). Een decreet wordt echter normalerwijze niet gecoördineerd met een tekst waardoor het wordt gewijzigd.

Wellicht wordt met die machtigingen de coördinatie beoogd van de decreten die de rechtsposities betreffen met de autonome bepalingen van alleszins het voorliggende ontwerp. Blijkens de ontworpen opschriften van de uit die coördinatie voortvloeiende teksten is het de bedoeling eigen rechtspositieregelingen te redigeren voor het personeel van het onderwijs voor sociale promotie, enerzijds van het gemeenschapsonderwijs (paragraaf 1) en anderzijds van het gesubsidieerd onderwijs (paragraaf 2).

De term "coördinatie" is daarvoor oneigenlijk gebruikt. Er moet worden op gewezen dat het gevolg van artikel 62 is dat aan de eenheid van rechtspositieregeling opnieuw afbreuk wordt gedaan (1).

(1) Zoals met de "coördinatiemachtigingen" in de artikelen 134 en 154 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.

Artikel 67

Luidens dit artikel is het de regering die de nadere regels bepaalt voor de vaststelling van de overtredingen en voor de toepassing van de sancties.

Volgens de memorie van toelichting houdt die delegatie enkel in dat aanvullende regelingen zullen worden uitgewerkt. Het is niet meteen duidelijk of die regelingen elementen van strafprocesrecht zullen inhouden. In dat geval kunnen die regelingen worden ondergebracht in de aangelegenheden bedoeld bij artikel 11, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, hetzij slechts worden bepaald bij toepassing van artikel 10 van de voormelde bijzondere wet. In de beide veronderstellingen echter moet het krachtens de Grondwet de decreetgever zijn die de beoogde regeling vaststelt, en niet de regering bij delegatie.

Artikelen 68 en 69

Wegens de overbelasting van de afdeling wetgeving is niet exhaustief nagegaan of de opheffingsbepalingen alle op te heffen regelingen betreffen, of sommige van die regelingen niet reeds zijn opgeheven en of de opheffingsbepalingen overal met de wetstechnisch vereiste nauwkeurigheid zijn geredigeerd. Dit laatste blijkt alvast niet het geval te zijn, wat kan worden afgeleid uit de volgende voorbeelden van regelingen die worden opgeheven zonder dat hun wijzigingen zijn vermeld :

.../...

- artikel 68, 6° van het ontwerp : het bedoelde koninklijk besluit is gewijzigd door decreten van 5 juli 1989, 31 juli 1990, 16 april 1996 en 14 juli 1998;
- artikel 68, 8° : het daarin vermelde besluit is gewijzigd door een besluit van 10 februari 1993;
- artikel 69, 2° : het bedoelde besluit is gewijzigd door een besluit van 16 januari 1991, door een decreet van 13 juli 1994 en door een besluit van 28 juli 1995.

Artikel 70

In het 2° wordt de opheffing bedoeld van het koninklijk besluit van 1 juli 1957 houdende algemene regeling van de studiën in het secundair technisch onderwijs. Hoofdstuk IV, afdelingen 2 en 3, wordt echter van die opheffing uitgesloten. Die uitzondering is volgens de gemachtigde van de regering vereist om de overgangsbepaling in artikel 82 van het ontwerp uitvoerbaar te maken. Voor de rechtszekerheid ware het echter beter het bedoelde besluit in artikel 70 volledig op te heffen, en in artikel 82 de voor de voormelde doelstelling nodige bepaling van dat besluit te hernemen.

Artikel 91

Volgens de memorie van toelichting bepaalt dit artikel onder meer "het statuut van de mentor". In

.../...

tegenstelling daarmee vermeldt het artikel enkel dat de regering de mentor aanstelt voor een mandaat van twee jaar, dat kan worden hernieuwd.

Het beoogde statuut moet verduidelijkt worden. Uit de voornoemde bepaling kan zelfs niet worden afgeleid of de mentor al dan niet wordt aangeworven met een arbeids-overeenkomst en welke specifieke betekenis het beoogde "mandaat" heeft.

Artikel 94

Luidens paragraaf 2 wordt "een fonds opgericht voor de inning van de inschrijvingsgelden". Die bepaling moet anders worden geredigeerd.

Vooreerst voldoet zij niet aan artikel 45, § 1, eerste lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, krachtens hetwelk de organieke wet (lees : het decreet) formeel de op de middelenbegroting aangerekende ontvangsten van de inschrijvingsgelden moet bestemmen voor het begrotingsfonds. Voorts is het niet mogelijk een fonds te belasten met de inning zelf van bepaalde gelden.

.../...

Artikel 96

Bij de opheffingsbepalingen in dit artikel geldt dezelfde opmerking die bij de opheffingsbepalingen in de artikelen 68 en 69 van het ontwerp is gemaakt.

Als voorbeeld kan hier worden verwezen naar het koninklijk besluit van 14 december 1971 dat in 25° wordt opgeheven en reeds is opgeheven door het koninklijk besluit van 14 december 1987 houdende opheffing van het koninklijk besluit van 7 september 1971 tot vaststelling van het kader van de inspectie van het schriftelijk onderwijs.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

D. VERBIEST