

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.085/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 juli 2001 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende invoering van experimenteel secundair onderwijs volgens een modulair stelsel", heeft op 8 november 2001 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot het regelen, op experimentele basis, van de organisatie volgens een modulair stelsel van het voltijds beroepssecundair onderwijs, van het deeltijds beroepssecundair onderwijs en van het buitengewoon secundair beroepsonderwijs van de opleidingsvormen 3 en 4.

De thans terzake bestaande regeling, die het voorwerp uitmaakt van het besluit van de Vlaamse regering van 28 augustus 2000 houdende invoering van een experimenteel secundair onderwijs volgens een modulair stelsel, wordt opgeheven.

1.2. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt in het eerste en het derde lid van de aanhef gezocht in, enerzijds, artikel 46, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II en, anderzijds, artikel 8 van het decreet van 14 juli 1998 houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs.

Artikel 46, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 bepaalt in zijn tweede en derde lid dat de Vlaamse regering onderwijs met een tijdelijk karakter en tijdelijke projecten kan organiseren of subsidiëren.

Artikel 8 van het decreet van 14 juli 1998 bepaalt welke vormen van secundair onderwijs volgens een modulair stelsel kunnen worden georganiseerd en geeft aan de Vlaamse regering de bevoegdheid om de opleidingsstructuur en de studie-bekrachtiging van dat onderwijs te bepalen.

De vraag rijst of die bepalingen, gelezen in het licht van het grondwettelijke legaliteitsbeginsel inzake onderwijs, neergelegd in artikel 24, § 5, van de Grondwet, het ontwerp voldoende rechtsgrond kunnen bieden.

In zijn arrest nr. 19/99 van 17 februari 1999 heeft het Arbitragehof, met betrekking tot tijdelijke projecten als bedoeld bij de artikelen 168 tot 172 van het decreet basisonderwijs, het volgende geoordeeld :

.../...

"B.6.1. Het beroep tot vernietiging van de artikelen 168 tot 172 van het decreet van 25 februari 1997 is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet, doordat de decreetgever in geen enkel opzicht de beoordelingsruimte van de Regering bij het organiseren van tijdelijke projecten heeft afgebakend, noch ten aanzien van de inhoud of de doelstellingen van die projecten, noch ten aanzien van de kwalitatieve of kwantitatieve criteria waarmee de Regering bij de organisatie van de tijdelijke projecten rekening zou moeten houden, noch met betrekking tot de voorwaarden die de Regering vermag op te leggen jegens scholen alvorens deze kunnen deelnemen aan de door de Regering zelf omschreven tijdelijke projecten.

B.6.2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat «de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet».

De tekst van artikel 24, § 5, heeft een algemene draagwijdte: hij maakt geen enkel onderscheid en bevat geen enkele beperking met betrekking tot de draagwijdte van het begrip «inrichting», wat betekent dat elke hervorming betreffende de inrichting van het onderwijs, ongeacht het doel ervan, zelfs indien zij in de tijd beperkt is, slechts bij decreet kan worden geregeld.

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

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

B.6.5. In zoverre de Regering evenwel, krachtens artikel 172 van het decreet, aan haar vrije beoordeling overgelaten afwijkingen kan toekennen van de toepassing van de reglementering inzake de programmatie en rationalisatie van het lestijden- of het urenpakket, bevat het decreet niet de essentiële elementen noch de grenzen van eventuele afwijkingen van normen die betrekking hebben op de inrichting van het onderwijs".

Uit dit arrest blijkt dat de regeling van tijdelijke, experimentele projecten door de decreetgever aan de gemeenschapsregeringen kan worden overgelaten op voorwaarde dat aan die regeringen geen onbegrensde machtiging wordt gegeven tot het regelen van essentiële aspecten van de inrichting van het onderwijs.

In dit geval raakt het experiment betreffende het modulair beroepsonderwijs weliswaar aan een essentieel aspect van de inrichting van het onderwijs, waar het een onderwijsstructuur opgebouwd uit graden en leerjaren vervangt door een structuur opgebouwd rond modules. Daartoe bestaat evenwel een decretale grondslag aangezien juist artikel 8 van het decreet van 14 juli 1998 het mogelijk maakt een modulair stelsel te organiseren in "het beroepssecundair onderwijs van het voltijds gewoon secundair onderwijs" (§ 1, 1°), in het deeltijds beroepssecundair onderwijs (§ 1, 4°), in "het beroepssecundair onderwijs van de opleidingsvorm 4 van het buitengewoon secundair onderwijs" (§ 1, 2°) en in de opleidingsvorm 3 van het buitengewoon secundair onderwijs (§ 1, 3°).

Artikel 46, § 1, van het decreet van 31 juli 1990, gelezen in samenhang met artikel 8 van het decreet van 14 juli 1998, biedt dus voldoende rechtsgrond voor de organisatie van een dergelijk experiment in het secundair beroepsonderwijs.

1.3. De artikelen 16, 17, 19, 25 en 26 van het ontwerp hebben betrekking op het pakket uren-leraar dat aan de scholen ter beschikking wordt gesteld. Zij kennen binnen het raam van het opgezette modulair onderwijs een aantal betrekkingen toe aan de deelnemende scholen en raken aan bepaalde omkaderingsnormen. Zij betreffen derhalve de inrichting van het onderwijs.

Conform hetgeen sub 1.2 werd opgemerkt betreffende de verenigbaarheid van het opzetten, door de Vlaamse regering, van tijdelijke projecten in het onderwijs met het in artikel 24, § 5, van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel, bieden de bepalingen die de rechtsgrond vormen voor het ontworpen besluit, in zijn geheel genomen, geen afdoende rechtsgrond voor de genoemde artikelen 16, 17, 19, 25 en 26. Behoudens wanneer de stellers van het ontwerp een meer specifieke rechtsgrond zouden kunnen aanwijzen, dienen die artikelen uit het ontwerp te worden weggelaten.

1.4. De in het tweede lid van de aanhef aangehaalde artikelen 9, § 2, en 10 van het decreet van 9 april 1992 betreffende het onderwijs-III bieden rechtsgrond voor de bepalingen van het ontwerp met betrekking tot de werking van de reffectatiecommissies, namelijk de artikelen 28 tot 31.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Aangezien het ontwerp in de plaats komt van de reeds bestaande regeling inzake experimenteel secundair onderwijs volgens een modulair stelsel, geeft het opschrift, door het gebruik van de term 'invoering', niet de juiste draagwijdte ervan weer. Daarom wordt ter overweging gegeven als opschrift te gebruiken "besluit betreffende het experimenteel secundair onderwijs volgens een modulair stelsel".

Aanhef

1. Na het derde lid van de aanhef dienen twee nieuwe leden te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar de besluiten van de Vlaamse regering van 29 april 1992 en 28 augustus 2000 die respectievelijk door het ontwerp zullen worden gewijzigd en opgeheven. Die leden worden als volgt geredigeerd :

"Gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 29 april 1992 betreffende de verdeling van betrekkingen, de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de re-affectatie, de wedertewerkstelling en de toekenning van een wachtgeld of een wachtgeldtoelage, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse regering van 7 december 1994, 9 juli 1996, 25 maart 1997, 22 september 1998, 31 augustus 1999, 4 februari 2000, 28 augustus 2000 en 28 augustus 2000;

Gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 28 augustus 2000 houdende invoering van een experimenteel secundair onderwijs volgens een modulair stelsel;"

2. Naar het advies van de Raad van State dient als volgt te worden verwezen :

"Gelet op de beraadslaging van de Vlaamse regering, op 24 juli 2001, betreffende de aanvraag om advies bij de Raad van State binnen een maand;

.../...

Gelet op advies 32.085/1 van de Raad van State, gegeven op 8 november 2001, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Voorafgaande opmerkingen in verband met het bepalend gedeelte

1. De structuur van het ontwerp kan worden verbeterd door de gemeenschappelijke bepalingen in elk hoofdstuk te groeperen in een algemene afdeling en de andere bepalingen volgens hun toepassingsgebied te groeperen in aparte afdelingen. Dit geldt inzonderheid voor hoofdstuk II waarvan elk artikel, met uitzondering van de artikelen 3, 4, 18 en 19, enkel van toepassing zijn hetzij op het voltijds, hetzij op het deeltijds modulair onderwijs.

2. Doorheen het ontwerp wordt meermaals verwezen naar "hetzelfde besluit van 13 maart 1990" of "hetzelfde besluit van 31 juli 1990". Aangezien er in het ontwerp echter sprake is van twee verschillende besluiten van 31 juli 1990 en om de leesbaarheid van het ontwerp te verbeteren, verdient het aanbeveling om in hoofdstuk I een artikel met definities in te voegen. Dat artikel zou kunnen luiden :

"Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :

- 1° "het besluit van 13 maart 1991" : het besluit van de Vlaamse regering van 13 maart 1991 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs;
- 2° "het besluit inrichting" : het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 houdende inrichting van het deeltijds beroepssecundair onderwijs;
- 3° "het besluit uren-leraar" : het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 tot vastlegging van het pakket "uren-leraar" in het voltijds secundair onderwijs;"

In het bepalend gedeelte kan dan in artikel 5, § 6, volstaan worden door enkel "het besluit van 13 maart 1991" te vermelden i.p.v. het volledige opschrift, en kunnen in de artikelen 7, 9, 11 en 13 de woorden "hetzelfde besluit van 13 maart 1991"

.../...

worden vervangen door "het besluit van 13 maart 1991". In artikel 10 kan worden volstaan met te verwijzen naar "het besluit inrichting", en in de artikelen 12 en 14 kan telkens de zinsnede "hetzelfde besluit van 31 juli 1990" vervangen worden door "het besluit inrichting". In artikel 16 volstaat het te schrijven "het besluit uren-leraar".

Artikel 1

In plaats van "voltijds gewoon beroepssecundair onderwijs" dient te worden geschreven : "voltijds beroepssecundair onderwijs" ⁽¹⁾.

Artikel 2

Gelet op het bepaalde in artikel 35 van het ontwerp, is artikel 2 overbodig en kan het worden geschrapt.

Artikel 4

In artikel 4, § 2, 1°, c), kan worden verduidelijkt dat het gaat om de pedagogische begeleidingsdiensten "zoals bedoeld in het decreet van 17 juli 1991 betreffende de inspectie, Dienst voor Onderwijsontwikkeling en pedagogische begeleidingsdiensten".

⁽¹⁾ Het secundair onderwijs omvat het voltijds secundair onderwijs en het deeltijds secundair onderwijs (art. 46, § 1, eerste lid, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II). Vanaf het eerste leerjaar van de tweede graad worden onderwijsvormen georganiseerd (art. 50, § 3) en één van de vier mogelijke onderwijsvormen is het beroepssecundair onderwijs (art. 48, 3°). Dat het om het gewoon en niet om het buitengewoon onderwijs gaat, moet niet worden aangegeven aangezien dat soort onderwijs de normale vorm van onderwijs is (vergelijk bijvoorbeeld met artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 maart 1991 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs).

Artikel 11

Luidens de ontworpen regeling beslist de delibererende klassenraad of een leerling al dan niet geslaagd is voor een module. De geslaagde leerling krijgt een deelcertificaat.

Artikel 6quater van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving (hierna : schoolpactwet) bepaalt dat de inrichtende machten op voordracht en na beslissing van de klassenraden bevoegd zijn om de studiebewijzen toe te kennen, voor zover de onderwijsinstellingen voldoen aan een aantal bepalingen uit de schoolpactwet. Deze voorwaarden betreffen onder meer de leerplannen, die door de Vlaamse regering moeten worden goedgekeurd. Artikel 6quater bepaalt ook dat voor het gewoon secundair onderwijs de delibererende klassenraad fungeert als enig orgaan om te beslissen of een leerling al dan niet geslaagd is. De klassenraad neemt deze beslissing door te oordelen of een leerling in voldoende mate de doelstelling van het leerplan heeft bereikt.

Voor het experimenteel modulair onderwijs zijn echter geen leerplannen opgesteld door de inrichtende machten, en a fortiori niet goedgekeurd door de Vlaamse regering. De beoordelingsvrijheid van de delibererende klassenraad in artikel 11 van het ontwerp, staat dus op gespannen voet met artikel 6quater van de schoolpactwet.

De gemachtigde van de regering wijst erop dat de beoordeling door de klassenraad de facto wel binnen een bepaald kader gebeurt. Door de dienst Beroepsopleiding werden, in overleg met de inrichtende machten, basiscompetenties en leerdoelstellingen vastgelegd voor de modules in het experimenteel project. De gemachtigde wijst er ook op dat het praktisch niet haalbaar was om voor het experimenteel en tijdelijk project tijdig leerplannen klaar te hebben, laat staan te laten goedkeuren door de Vlaamse regering.

De Raad van State, afdeling wetgeving, dient echter op te merken dat een algemene machtiging om experimenteel modulair onderwijs te organiseren, niet volstaat om af te wijken van artikel 6quater van de schoolpactwet. Derhalve zal de ontworpen regeling binnen het kader van het zo-even genoemde artikel moeten worden georganiseerd, dat wil onder meer zeggen conform de geldende leerplannen en met inachtneming van de taak van de delibererende klassenraad om, per leerjaar, te oordelen over het al dan niet geslaagd zijn.

Het gehele ontwerp zal in het licht van de zo-even gemaakte opmerking moeten worden herbekeken.

Artikel 13

In artikel 13, § 1, 4°, wordt als voorwaarde voor het toekennen van een studiegetuigschrift van het derde leerjaar van de derde graad onder meer vereist dat de eindtermen van de eerste twee leerjaren van de derde graad bereikt moeten zijn. De gemachtigde van de regering heeft bevestigd dat in plaats van "van de eerste twee leerjaren van de derde graad" moet worden gelezen "van het derde leerjaar van de derde graad".

Artikel 14

In artikel 14 van het ontwerp wordt aan de minister bevoegd voor het onderwijs de machtiging gegeven om de voorwaarden te bepalen waaronder de verschillende getuigschriften in het deeltijds modulair onderwijs behaald kunnen worden. De Minister kan door de regering enkel worden belast met het bij wege van verordening regelen van punten van ondergeschikt belang, doch kan niet worden belast met het uitwerken van essentiële aspecten van een regeling. Het staat bijgevolg aan de Vlaamse regering zelf om die bevoegdheid uit te oefenen ⁽²⁾.

Artikel 24

Artikel 24, § 2, van het ontwerp maakt de bepalingen inzake het voltijds modulair onderwijs van toepassing op het buitengewoon modulair onderwijs van opleidingsvorm 4, met dien verstande dat de woorden "toelatingsklassenraad" en "delibererende klassenraad" in die artikelen - die verwijzen naar de regeling van het besluit van de Vlaamse regering van 13 maart 1991 betreffende de organisatie van het voltijds

⁽²⁾ Vergelijk met artikel 13 van het ontwerp, waarin de voorwaarden worden vastgelegd voor het voltijds modulair onderwijs, en zie bijvoorbeeld ook het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 houdende inrichting van het deeltijds beroepssecundair onderwijs, waarin dezelfde aangelegenheid door de regering wordt geregeld.

secundair onderwijs, van toepassing op het voltijds secundair onderwijs - worden vervangen door het woord "klassenraad". Voormeld besluit van 13 maart 1991 regelt echter enkel de samenstelling van de "toelatingsklassenraad", van de "begeleidende klassenraad" en van de "delibererende klassenraad" (zie respectievelijk artikel 3, §§ 2 tot 4, artikel 4, §§ 2 tot 4, en artikel 5, §§ 2 tot 4, van dat besluit). Het is bijgevolg onduidelijk wat de samenstelling is van de klassenraad die ter zake voor het buitengewoon modulair onderwijs zal moeten functioneren. Het ontwerp dient op dit punt te worden aangevuld met een regeling van de samenstelling van de bedoelde klassenraad.

Artikel 27

Luidens artikel 27 van het ontwerp blijft de rechtspositieregeling van het personeel onverkort van toepassing. Deze bepaling is niet alleen gespeend van elke normatieve waarde, ze wekt ook ten onrechte de indruk dat de regering de - in hoofdzaak bij decreet vastgestelde - rechtspositieregeling buiten toepassing zou kunnen verklaren. Deze bepaling dient te worden geschrapt.

Artikel 28

In artikel 28 van het ontwerp dient in de inleidende zin het woord "gewijzigd" te worden vervangen door het woord "vervangen", aangezien het artikel 25bis volledig werd vervangen bij het besluit van de Vlaamse regering van 31 augustus 1999.

Artikelen 32 en 33

De ontworpen artikelen 32 en 33 hebben geen normatieve draagwijdte, maar drukken slechts een intentie uit. Zij moeten derhalve uit het ontwerp worden weggelaten. Dergelijke beleidsintenties worden beter in een verslag aan de regering opgenomen.

Bijlagen

Het ontwerp bevat vijf bijlagen. Elke bijlage moet worden voorafgegaan door de formule "Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van de Vlaamse regering van ..." en moet worden voorzien van dezelfde handtekeningen als het besluit waarbij de bijlage hoort.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME