KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.508/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 17 mei 2006 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de lerarenopleidingen in Vlaanderen", heeft op 8 juni 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [1], alsmede van de te vervullen vormvereisten. Daarnaast bevat dit advies nog een aantal opmerkingen over andere punten. Hieruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving, binnen de haar toegemeten tijd, een exhaustief onderzoek aan het voorontwerp heeft kunnen wijden.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de lerarenopleiding in de Vlaamse Gemeenschap te hervormen op het vlak van de structuur ervan, met het oog op een kwalitatieve verbetering van die opleiding.

Luidens de memorie van toelichting wordt middels die hervorming gestreefd naar een maximale gelijkvormigheid van de verschillende lerarenopleidingen, welke allen worden bekroond met het "diploma van leraar".

Aan de basis van de nieuwe lerarenopleiding liggen de zogenaamde beroepsprofielen en basiscompetenties, welke door de Vlaamse Regering zullen worden bepaald. De beroepsprofielen dienen bovendien door het Vlaams Parlement te worden bekrachtigd.

2. Vanaf het academiejaar 2007-2008 kan de opleiding tot leraar verlopen in twee trajecten: de geïntegreerde lerarenopleiding, enerzijds, en de specifieke lerarenopleiding, anderzijds.

---

(1) Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan, de overeenstemming met hogere rechtsnormen.

De geïntegreerde lerarenopleiding, die enkel door de hogescholen kan worden georganiseerd, is een professioneel gerichte bachelor-opleiding, die leidt tot de graad van bachelor in onderwijs, respectievelijk kleuteronderwijs, lager onderwijs en secundair onderwijs. Met de opleiding wordt een integratie van vakinhoudelijke en pedagogisch-didactische onderdelen nagestreefd.

De specifieke lerarenopleiding, die door een universiteit, een hogeschool of een centrum voor volwassenenonderwijs (hierna: CVO) kan worden aangeboden, kan worden gevolgd door wie reeds een vakinhoudelijke basisopleiding (professioneel gerichte bacheloropleidingen en masteropleidingen) heeft gevolgd of beroepservaring verwierf.

3. De lerarenopleiding bevat een theoretische en een praktijkcomponent. Voor de geïntegreerde lerarenopleiding bestaat de praktijkcomponent uit een zogenaamde "preservice training", die door een student wordt gevolgd zonder een statutaire band met een centrum, instelling of school. De student wordt begeleid door een stagebegeleider en een mentor. Voor de specifieke lerarenopleiding kan de praktijkcomponent bestaan uit een preservice training, of een zogenaamde "in-service training". Deze laatste wordt door de student gevolgd als personeelslid van een centrum, instelling of school, in de vorm van een zogenaamde "leraar-in-opleidingsbaan" (hierna: LIO-baan).

4. De structuurhervorming van de lerarenopleiding, vervat in het ontwerp, breidt de mogelijkheden van samenwerking uit tussen de universiteiten, de hogescholen en de CVO's. Zij kunnen, binnen een associatie in de zin van het structuurdecreet, een zogenaamd "Expertisenetwerk" oprichten. Samenwerking is ook mogelijk binnen een "regionaal platform voor lerarenopleiding". Voor de uitoefening van sommige aspecten van de onderwijsbevoegdheid inzake lerarenopleiding zijn de hogescholen en de universiteiten verplicht om samen te werken in een Expertisenetwerk of regionaal platform, waarvan het "strategisch beleidsplan" moet worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

5. De inhoudelijke of kwalitatieve hervorming van de lerarenopleiding wordt nagestreefd via onder meer de expertisenetwerken en het mentorschap. Een mentor staat in voor ondersteuning tijdens de stage, tijdens de LIO-baan en tijdens het eerste jaar van de beroepsuitoefening als leraar. De lerarenopleidingen worden ook ingeschakeld in het systeem van kwaliteitszorg zoals geregeld in het structuurdecreet.

6. De ontworpen hervorming van de lerarenopleiding krijgt vorm door de aanpassing van enkele bestaande onderwijsdecreten. Het gaat hierbij in hoofdzaak om de wijziging van het decreet van 16 april 1996 betreffende de lerarenopleiding en de nascholing, dat voortaan als opschrift krijgt: "Decreet betreffende het mentorschap en de nascholing in Vlaanderen", de wijziging van het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs, en de wijziging van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (het structuurdecreet).

VORMVEREISTEN

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 de ontworpen hervorming van de lerarenopleiding een dermate fundamenteel karakter moet worden toebedeeld dat toepassing dient te worden gemaakt van de aangehaalde wetsbepaling. Er kon evenwel geen enkel stuk worden voorgelegd waaruit blijkt dat aan de in het ontwerp vervatte regeling een overleg is voorafgegaan als bedoeld in artikel 5 van de wet van 29 mei 1959. Aan dit vormvereiste zal alsnog dienen te worden voldaan. Mocht het ontwerp ten gevolge hiervan nog wijzigingen ondergaan, zullen die wijzigingen nog om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, moeten worden voorgelegd. De hiernavolgende opmerkingen zullen dan ook met dat voorbehoud moeten worden gelezen.

OVEREENSTEMMING MET HOGERE RECHTSNORMEN

Overeenkomstig de bij artikel 11 ontworpen bepalingen van het decreet van 2 maart 1999 kunnen de CVO's specifieke lerarenopleidingen organiseren. Overeenkomstig de met artikel 12 ontworpen bepalingen van hetzelfde decreet kunnen de CVO's met betrekking tot de organisatie van de lerarenopleidingen, samenwerken met de universiteiten en hogescholen, middels een overeenkomst, een Expertisenetwerk of een regionaal platform.

Overeenkomstig de bij artikel 16 ontworpen bepalingen van het structuurdecreet, meer bepaald het ontworpen artikel 55*octies*, kunnen de hogescholen en universiteiten eveneens specifieke lerarenopleidingen aanbieden. Voor de professioneel gerichte bacheloropleiding kan een hogeschool echter slechts een specifieke lerarenopleiding aanbieden "mits goedkeuring door de Vlaamse Regering van een strategisch beleidsplan van een Expertisenetwerk of regionaal platform dat de organisatie en ontwikkeling van de specifieke lerarenopleiding en de kwaliteitszorg beschrijft" [2]. Voor de hogescholen en de universiteiten geldt dezelfde voorwaarde, vanaf het academiejaar 2010-2011, voor het organiseren van een specifieke lerarenopleiding voor de afgestudeerden in een masteropleiding.

Er is bijgevolg een duidelijk verschil in behandeling op het vlak van de organisatie van specifieke lerarenopleidingen tussen de CVO's, enerzijds, en de universiteiten en de hogescholen, anderzijds. Het verschil in behandeling bestaat erin dat, om een specifieke lerarenopleiding te mogen inrichten, een instelling voor hoger onderwijs verplicht moet samenwerken met een CVO, terwijl een CVO niet verplicht is om samen te werken met een instelling voor hoger onderwijs.

In de memorie van toelichting wordt voor deze verschillende behandeling geen verantwoording verstrekt. De gemachtigde ambtenaar verklaarde dienaangaande het volgende:

"De motivering van dit verschil (verplichting *vs* geen verplichting) is gelegen in de vrijheid van onderwijs zoals bedoeld in artikel 24 van de Grondwet:

---

(2) Zie ook artikel 5 van het ontwerp.

de invulling/vertaling hiervan verschilt in het schoolpactonderwijs tegenover het hoger onderwijs.

De decreetgever kan aan het zogenaamde schoolpactonderwijs geen bindende voorwaarden opleggen die de uitoefening van de actieve onderwijsvrijheid beperken, dit in tegenstelling tot het hoger onderwijs.

De decreten hoger onderwijs (hogescholendecreet van 1994 en universiteitendecreet van 1991) hebben de band met het Schoolpactonderwijs immers doorgeknipt. Het opleggen van bindende voorwaarden aan het programmeren in het hoger onderwijs kan bijgevolg wel. Deze redenering wordt bovendien nog ondersteund door recente uitspraken van het Arbitragehof over het structuurdecreet met betrekking tot de "academiseringsdwang". Het voorontwerp heeft bovendien een afweging gemaakt van rechten en plichten van de drie aanbieders: hogescholen, universiteiten en CVO's. Hogescholen en universiteiten staan al sterker door de associatievorming en krijgen ook bijkomende middelen voor de uitbreiding van de praktijkcomponent . Dit laatste is voor de CVO's niet het geval. Mede ook daarom is de verplichting tot samenwerking ingeschreven voor hogescholen en universiteiten en niet voor CVO's".

Uit de toelichting van de gemachtigde ambtenaar kan worden afgeleid dat het verschil in behandeling voortvloeit uit de vooropgestelde onmogelijkheid voor de decreetgever om aan het schoolpactonderwijs bindende voorwaarden op te leggen die de actieve onderwijsvrijheid inperken. Gelet op de rechtspraak van het Arbitragehof [3], waaruit moet worden afgeleid dat de beginselen inzake de actieve vrijheid van onderwijs gelden voor alle vormen van onderwijs, kan deze redenering niet worden bijgetreden en kan zij bijgevolg het verschil in behandeling niet deugdelijk verantwoorden. In de memorie van toelichting zal bijgevolg voor het voornoemde verschil in behandeling tussen onderwijsinstellingen, naar gelang de aard van de instelling, een deugdelijker verantwoording moeten kunnen worden verstrekt, zo niet dient de ontworpen regeling dermate te worden herwerkt dat het verschil in behandeling wordt weggewerkt.

2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting [4], de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet. Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof [5] vereist artikel 24, § 5, van de Grondwet dat de door de decreetgever verleende opdrachten slechts op de

---

(3) Zie bijvoorbeeld: Arbitragehof, nr. 49/2001, 18 april 2001.

(4) De inrichting van een bepaalde vorm van onderwijs sluit de financiering ervan in (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/2, 91).

(5) Zie bijvoorbeeld Arbitragehof, nr. 17/2006, 1 februari 2006, B.5.2.

tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Via die opdrachten kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen.

Gelet op het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken, stellen een aantal bepalingen van het ontwerp problemen.

2.1. In het ontworpen artikel 55*octies* van het structuurdecreet (artikel 16 van het ontwerp) wordt bepaald dat een hogeschool voor de professioneel gerichte bacheloropleidingen een specifieke lerarenopleiding kan aanbieden "mits goedkeuring door de Vlaamse Regering van een strategisch beleidsplan van een Expertisenetwerk of regionaal platform dat de organisatie en ontwikkeling van de specifieke lerarenopleidingen en de kwaliteitszorg beschrijft, zoals vermeld in artikel 55*decies*".

Aangezien de goedkeuringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering niet nader wordt omschreven of begrensd, en het bovendien geenszins duidelijk is met welke finaliteit bedoelde goedkeuring moet worden verleend, wordt de organisatie van de specifieke lerarenopleiding door een hogeschool afhankelijk gemaakt van een volledig discretionaire beslissing van de Vlaamse Regering. Een dergelijke regeling staat op gespannen voet met artikel 24, § 5, van de Grondwet, dat vereist dat de inrichting en de erkenning van het onderwijs worden geregeld bij decreet.

2.2. In het ontworpen artikel 4, § 2, van het decreet van 16 april 1996 betreffende de lerarenopleiding en de nascholing (artikel 7 van het ontwerp) wordt bepaald dat de middelen voor mentorschap die worden toegekend aan centra, instellingen of scholen worden berekend op de wijze bepaald door de Vlaamse Regering.

De bevoegdheid die aldus aan de Vlaamse Regering wordt verleend, houdt verband met de financiering en de subsidiëring van de lerarenopleidingen. De ruime machtiging welke aan de Vlaamse Regering wordt gegeven om de wijze van berekening van de middelen voor het mentorschap vast te stellen, is niet verenigbaar met artikel 24, § 5, van de Grondwet, dat vereist dat de subsidiëring van het onderwijs wordt geregeld bij decreet.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

1. In het ontworpen artikel 5, § 2, van het decreet van 16 april 1996 (artikel 7 van het ontwerp) is het niet duidelijk waarom de woorden "bestuurs- en" tussen haakjes worden geplaatst. Wellicht mogen deze haakjes worden weggelaten, zo niet moet de bedoeling ervan duidelijker tot uitdrukking worden gebracht.

2. De stellers van het ontwerp zullen moeten nagaan of in het ontworpen artikel 55*octies*, § 6, van het structuurdecreet (artikel 16 van het ontwerp), niet eveneens melding moet worden gemaakt van het mentorschap, zoals het geval is in § 5 van het ontworpen artikel 55*octies*.

3. Het ontworpen artikel 55*decies* van het structuurdecreet (artikel 17 van het ontwerp) dient te worden geconcipieerd en geredigeerd als een regeling ten aanzien van de hogescholen en de universiteiten, niet als een regeling ten aanzien van de CVO's. De regeling ten aanzien van de CVO's is immers het voorwerp van het ontworpen artikel 12*decies* van het decreet van 2 maart 1999 (artikel 11 van het ontwerp), dat op dezelfde wijze is geconcipieerd en geredigeerd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME