

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.607/1
VAN 12 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 mei 2008 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 het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap", heeft het volgende advies gegeven:

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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

1. In de Vlaamse Gemeenschap bestaan drie deeltijdse leersystemen binnen het leerplichtonderwijs: het *deeltijds beroepssecundair onderwijs*, de *leertijd* die wordt georganiseerd in de Syntra-vestigingen, en de *deeltijdse vorming* in de centra deeltijdse vorming.

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe deze naast elkaar bestaande systemen in één wetgevend raamwerk onder te brengen waarbij volgende doelstellingen worden beoogd:

- het voltijds engagement voor zoveel mogelijk jongeren realiseren;
- met behoud van de meersporigheid, de afstemming tussen deeltijds beroepssecundair onderwijs, de leertijd en de deeltijdse vorming vergroten;
- een traject op maat van elke jongere aanbieden;
- elke jongere een volwaardige kwalificatie aanreiken.

⁽¹⁾ Aangezien het om een ontwerp van decreet gaat wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

2. Het stelsel van leren en werken bestaat voor elkeen die er gebruik van maakt uit een component 'leren' en een component 'werkplekleren'. Beide componenten samen dienen minimum 28 uren per week te omvatten. Een leerplichtige jongere die er gebruik van maakt voldoet daarmee aan de deeltijdse leerplicht bedoeld in artikel 1, § 1, van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht (zie artikel 4, eerste lid, van het ontwerp).

De component 'leren' kan bestaan uit deeltijds beroepssecundair onderwijs of theoretische vorming binnen de leertijd (artikel 5). Als de component 'leren' via het deeltijds beroepssecundair onderwijs wordt ingevuld, kan de component 'werkplekleren' bestaan uit arbeidsdeelname, een brugproject of een voortraject (artikel 6, tweede lid). Als de component 'leren' via de leertijd wordt ingevuld, kan de component 'werkplekleren' bestaan uit praktijkopleiding binnen de leertijd of een voortraject (artikel 6, derde lid). In het deeltijds beroepssecundair onderwijs kan voor een jongere die is ingeschreven in een centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs de component 'leren' of de component 'werkplekleren' worden vervangen door een 'persoonlijk ontwikkelingsproject', dat door een centrum voor deeltijdse vorming wordt georganiseerd (artikel 7).

In de component 'leren' van het stelsel van leren en werken zijn drie soorten opleidingscentra actief: de centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs (artikelen 8 tot 13), de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen (artikelen 14 tot 16) en de centra voor deeltijdse vorming (artikelen 17 tot 19).

Het vastleggen van de lijst van opleidingen die kunnen worden georganiseerd, is in beginsel een zaak van de Vlaamse Regering (artikel 22).

Het ontwerp bevat voorts o.m. bepalingen inzake de organisatie van het deeltijds beroepssecundair onderwijs (artikelen 27 tot 30), van de leertijd (artikelen 31 tot 33) en van de deeltijdse vorming (artikelen 34 tot 36), i.v.m. evaluatie en studiebekrachtiging (artikelen 66 tot 85), financiering en subsidiëring (artikelen 86 tot 97).

Als de component 'werkplekleren' niet door middel van de arbeidsdeelname wordt ingevuld, kan de jongere een voortraject of een brugproject volgen (artikel 98). De

voortrajecten, brugprojecten en arbeidsdeelname kunnen worden gesubsidieerd (artikelen 99 tot 102).

Per regio wordt in een overlegplatform over een en ander overleg gepleegd tussen de betrokken actoren (artikelen 103 tot 108).

Het ontwerp bevat naast enkele slotbepalingen (artikelen 140 tot 142, en 144), ook een ruim pakket wijzigings- (artikelen 109 tot 139) en opheffingsbepalingen (artikel 143).

Met uitzondering van een aantal bepalingen ervan, zal de nieuwe regeling in werking treden op 1 september 2008.

VORMVEREISTEN

Over de nieuwe regeling werden onderhandelingen gevoerd, enerzijds, in de gemeenschappelijke vergaderingen van Sectorcomité X en van onderafdeling "Vlaamse Gemeenschap" van afdeling 2 van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en, anderzijds, in het overkoepelend onderhandelingscomité vrij gesubsidieerd onderwijs.

Uit de protocollen lijkt te volgen dat de overheid niet alle onderdelen van het ontwerp "ter onderhandeling heeft aangeboden". Blijkbaar is dus slechts over een gedeelte van de regeling onderhandeld.

In de mate dat het ontwerp onderwijsregelingen bevat die als onderhandelingsmaterie zijn aangeduid in artikel 2, § 1, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel of in artikel 8 van het decreet van 5 april 1995 tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs, en waarover niet is onderhandeld, is er een probleem in verband met het vervullen van de vormvereisten.

Over die onderdelen van het ontwerp zou in dat geval alsnog onderhandeld moeten worden.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van het ontwerp

1. De in het ontwerp opgenomen aangelegenheden zijn te beschouwen als aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, of het nu gaat om onderwijs in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 2/, van de Grondwet, dan wel om culturele aangelegenheden in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 1/, van de Grondwet en artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Het antwoord op de vraag of het om onderwijs dan wel om culturele aangelegenheden gaat, is niet zonder belang. Indien de betrokken aangelegenheden als onderwijs dienen te worden aangemerkt, zijn de waarborgen van artikel 24 van de Grondwet van toepassing en moeten de ontworpen regelingen aan de voor het onderwijs bevoegde onderhandelingscomités worden voorgelegd.

2.1. De bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op het deeltijds beroepssecundair onderwijs en op de centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs dienen zonder twijfel als onderwijs in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 2/, van de Grondwet te worden aangemerkt.

2.2. Sommige bepalingen van het ontwerp hebben betrekking op deeltijdse vorming en op de centra voor deeltijdse vorming. Traditioneel worden deze aangelegenheden beschouwd als vorming in de zin van artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In het advies 38.466/1 van 16 juni 2005 ² heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State deeltijdse vorming als "vorming" gekwalificeerd. Met betrekking tot het onderscheid tussen onderwijs en vorming werd in dat advies het volgende gesteld:

(2) Advies over een ontwerp dat het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 houdende de organisatie, de normering en de financiering van deeltijdse vormen die voor de vervulling van de deeltijdse leerplicht in aanmerking komen, geworden is. Artikel 143, 14/, van het voorliggend ontwerp heft voormeld besluit op.

"Artikel 127, § 1, eerste lid, van de Grondwet luidt:

«De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet:

1/ de culturele aangelegenheden;

2/ het onderwijs, met uitsluiting van:

a) de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht;

(...)».

Uit de redactie van die bepaling volgt dat de grondwetgever ervan is uitgegaan dat de aangelegenheid «onderwijs» het bepalen van het begin en het einde van de leerplicht omvat, anders zou er geen aanleiding geweest zijn om die uitzondering te bepalen.

Uit het voorgaande volgt echter niet dat alle bepalingen van de wet van 29 juni 1983 tot de aangelegenheid «onderwijs» moeten worden gerekend. Uit de leerplichtwet blijkt integendeel dat aan de leerplicht kan worden voldaan zowel door het volgen van onderwijs als, in bepaalde omstandigheden, door het volgen van vorming³. Zie daarvoor inzonderheid volgende bepalingen van de wet:

- artikel 1, § 1, derde lid: «(...) Aan de deeltijdse leerplicht wordt voldaan door het voortzetten van het secundair onderwijs met volledig leerplan of door het volgen van onderwijs met beperkt leerplan of van voor de vervulling van de leerplicht erkende vorming. Een minderjarige kan toelating krijgen om vanaf het begin van het schooljaar waarin hij deeltijds leerplichtig wordt deeltijds beroepssecundair onderwijs of voor de vervulling van de leerplicht erkende vorming te volgen. De toelating wordt gegeven door de directie van de instelling waar het deeltijds beroepssecundair onderwijs of de erkende vorming gegeven wordt, op advies van het centrum voor leerlingenbegeleiding waar de school voor voltijds onderwijs waar de minderjarige de lessen volgt mee samenwerkt»;

- artikel 1, § 1, vierde lid: «Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder: (...); 2/ vorming, al de vormen van opleiding, bedoeld in artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen»;

- artikel 1, § 2: «Het onderwijs en de vorming die aan de leerplichtige worden verstrekt, moeten bijdragen tot diens opvoeding alsmede tot diens voorbereiding tot de uitoefening van een beroep»;

- artikel 2: «Een vormingsprogramma kan voor de vervulling van deeltijdse leerplicht door de Vlaamse regering worden erkend, op eensluidend advies van een commissie die paritair is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Gemeenschapsminister van Onderwijs en uit vertegenwoordigers van de gemeenschapsministers tot wier bevoegdheid de culturele aangelegenheden, zoals

⁽³⁾ R. VERSTEGEN merkt op dat de leerplichtwet aan het onderscheid tussen onderwijs en vorming een wettelijke basis geeft ("De gemeenschappen bevoegd voor onderwijs", *T.B.P.*, 1990, (3-36), 20).

vermeld in artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoren. Deze commissie stelt haar huishoudelijk reglement vast.⁴

Om voor erkenning in aanmerking te komen, moet de vorming beantwoorden aan het bepaalde in artikel 1, § 2, en ten minste 360 jaaruren omvatten wanneer zij gevolgd wordt vóór het einde van het schooljaar van het jaar waarin de leerplichtige zestien jaar wordt, en ten minste 240 jaaruren, wanneer zij gevolgd wordt tussen 1 juli van het jaar waarin de leerplichtige de leeftijd van zestien jaar bereikt en het einde van het schooljaar van het jaar waarin hij de leeftijd van achttien jaar bereikt.

De Vlaamse Regering bepaalt de regels houdende de organisatie, de normering en de financiering van de erkende vormingen»;

- artikel 3, § 1: «... school of vormingsinstelling ...» (eerste lid), «... schooldirecties en directies van vormingsinstellingen ...» (tweede lid), en «... de schooldirectie of de directie van de vormingsinstelling ...» (derde lid).

Die tweepoligheid van de leerplichtwet is ter sprake gekomen tijdens de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening in 1988⁵. Aangezien in het op 15 juli 1988 afgekondigde artikel 59bis, § 2, eerste lid, 2/ (thans artikel 127, § 1, eerste lid, 2/), van de Grondwet enkel gewag wordt gemaakt van «het onderwijs», kunnen dezelfde woorden die voorkomen in de op dezelfde dag afgekondigde wijzigingen aan artikel 17 van de Grondwet (onder meer de invoeging van een paragraaf 5, thans artikel 24, § 5, van de Grondwet)⁶ niet worden geacht ook te slaan op de vorming.

(4) Alhoewel bij de bekendmaking in het BS door de schikking van de tekst de indruk werd gewekt dat het om twee leden gaat, blijkt duidelijk de bedoeling van de decreetgever om het eerste lid te wijzigen en een derde lid toe te voegen, zodat het om één lid moet gaan. Bij de weergave van de tekst van artikel 2 is uitgegaan van die interpretatie.

(5) *Parl. St.*, Senaat, BZ 1988, nr. 100-1/2/, 40: "De Minister [van Institutionele Hervormingen (N)], antwoordend op een andere tussenkomst, vestigt er de aandacht op dat het in de tekst niet zozeer gaat om de schoolplicht dan wel om de leerplicht, waarbij het eerder gaat om programma's die moeten goedgekeurd worden dan om het soort onderwijs; daardoor wordt onder meer het huisonderwijs niet onmogelijk (...). De Minister van Onderwijs (F) bevestigt dat het onderscheid tussen leerplicht en vorming inderdaad reëel is. Het is de bezorgdheid van de Regering, het onderwijs prioritair zodanig te organiseren dat het aansluit bij de noodwendigheden van de geïndustrialiseerde landen. Daarom is een noodzaak dat én het onderwijs én de opvoeding én de vorming absolute aandacht krijgen".

(6) In de verklarende nota's is er op gewezen dat de wijziging van de (toenmalige) artikelen 17, 59bis, § 2, eerste lid, 2 en 107ter van de Grondwet "logisch en politiek één geheel" vormen (*Parl. St.*, Senaat, BZ 1988, 100-1/1/, 1; *Parl. St.*, Senaat, BZ 1988, nr. 100-2/1/, 1).

De conclusie luidt dat aangezien het ontwerp uitvoering geeft aan artikel 2 van de leerplichtwet, dat exclusief betrekking heeft op vorming ⁷, het legaliteitsbeginsel van artikel 24, § 5, van de Grondwet in deze niet van toepassing is. Dat betekent inzonderheid dat de ruime delegatie vervat in artikel 2, derde lid, van de leerplichtwet, niet aan het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken dient te worden getoetst".

De vraag rijst of het voorliggende ontwerp er niet toe zal leiden dat de centra voor deeltijdse vorming en de erkende deeltijdse vorming als onderwijs zullen moeten worden beschouwd.

Met betrekking tot het onderscheid tussen onderwijs en vorming heeft de afdeling wetgeving in het advies 42.532/1 van 29 maart 2007 ⁸ over een voorontwerp van decreet "betreffende het volwassenenonderwijs" op het volgende gewezen:

"Zoals bekend heeft de Grondwetgever niet omschreven wat onderwijs in de zin van de Grondwet dient te worden verstaan ⁹, zodat die term in zijn spraakgebruikelijke betekenis dient te worden gelezen. Volgens van Dale (14^e editie, 2005) is de eerste betekenis van het woord 'onderwijs' «(geregeld) onderricht, het systematisch, volgens aangenomen beginselen, georganiseerd overbrengen van elementaire en uitgebreide kennis en kunde door daartoe aangestelde, bevoegde leerkrachten, aan afzonderlijke of daarvoor bijeenzijnde personen, m.n. onderricht dat op scholen wordt gegeven» ¹⁰.

De decreetgever kan de basiseducatie derwijze inrichten en regelen dat het niet meer gaat om vorming - die in beginsel niet in het raam van schoolse structuren wordt verstrekt -, maar om onderwijs. De loutere wil van de wetgever is daarbij echter niet voldoende. Evenmin is het voldoende dat de basiseducatie formeel in een zelfde decreet als het volwassenenonderwijs wordt opgenomen. De daadwerkelijke regeling en inrichting moet van die aard zijn dat de aangelegenheid gekwalificeerd kan worden als onderwijs. In acht te nemen elementen daarbij zijn de integratie met en afstemming op andere vormen van onderwijs, het verstrekken ervan in het raam van schoolse structuren, de mogelijkheid van studiebewijzen die

(7) In dezelfde zin: advies 19.946/1 van 31 mei 1990 over een voorontwerp van decreet "betreffende het onderwijs-II" (*Parl. St.*, VI. R., 1989-90, nr. 365/1, 126).

(8) *Parl. St.*, VI. Parl., 2006-07, nr. 1201/1, 802-803.

(9) G. CRAENEN, "Vrijheid en recht volgens artikel 17 van de Grondwet", *T.B.P.*, 1990, (36), 39.

(10) Zie over de betekenis van 'onderwijs' in de Grondwet ook: Pandectes belges, tw. Enseignement (en général), Brussel, Larcier, 1891; R.v.St., Staelens, nr. 52.972, 18 april 1995, K. RIMANQUE, e.a. (eds.), *Mensenrechten. Jaarboek 1995/96 van het interuniversitair centrum mensenrechten*, Antwerpen, Maklu uitgevers, 1996, 463, noot G. CRAENEN, "Wat is onderwijs?".

hetzelfde effect hebben als studiebewijzen in het onderwijs, de aard van de inrichtende macht.

Uit de bepalingen van het ontwerp blijkt dat de basiseducatie vanaf 1 september 2007 als onderwijs kan worden beschouwd. Daaruit volgt dat de verschillende bepalingen van het ontwerp aan artikel 24 van de Grondwet dienen te worden getoetst en dat de Vlaamse Gemeenschap vanaf 1 september 2007 bevoegd is om terzake de collectieve arbeidsverhoudingen te regelen".

De gemachtigde heeft verklaard dat het niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp is om deeltijdse vorming als onderwijs te organiseren. Uit diverse bepalingen van het ontwerp blijkt evenwel dat de erkende centra voor deeltijdse vorming in verregaande mate onderworpen zullen zijn aan de onderwijswetgeving. Zij zijn ertoe gehouden de controle van de onderwijsinspectie mogelijk te maken (artikel 19, § 1, 3/), de bepalingen na te leven over de onderwijstaal en de taalkennis van het personeel als vermeld in de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs (artikel 19, § 1, 5/) en de reglementering over de vakantieregeling en de aanwending van de onderwijstijd in acht te nemen (artikel 19, § 1, 7/). In de mate dat zij algemene vorming binnen het deeltijds beroepssecundair onderwijs aanbieden zijn zij ook onderworpen aan het stelsel van eindtermen en leerplannen (artikel 10, 8/).

Anderzijds blijven de centra voor deeltijdse vorming, wat de aard van de inrichtende macht betreft, hun eigenheid behouden en hebben zij een specifieke opdracht waarbij precies de niet-schoolse aanpak centraal staat. Voorts kunnen zij enkel attesten uitreiken, en geen studiebewijzen die gangbaar zijn in het reguliere secundair onderwijs (artikel 85). Tenslotte doen zij geen beroep op onderwijspersoneel.

Gelet op al deze elementen kan worden geconcludeerd dat door de ontworpen regeling het onderscheid tussen de deeltijdse vorming als culturele aangelegenheid en het onderwijs vervaagt, zonder dat de hervorming echter zover lijkt te gaan dat de centra voor deeltijdse vorming en de deeltijdse vorming hun bevoegdheidrechtelijke kwalificatie als vorming verliezen. De deeltijdse vorming zoals die door het ontwerp wordt georganiseerd, dient dan ook veeleer als vorming in de zin van artikel 4, 12/ tot 15/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te worden aangemerkt.

2.3. Sommige bepalingen van het ontwerp hebben betrekking op de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen en op de organisatie van de leertijd.

.../...

In het advies 36.556/1 van 12 februari 2004¹¹ heeft de afdeling wetgeving gesteld dat de Vlaamse Gemeenschap daartoe de bevoegdheid vindt in de gecombineerde bepalingen van artikel 4, 16/, en artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat betekent dat de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen en de leertijd worden beschouwd als beroepsopleiding in de zin van artikel 4, 16/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het is echter de vraag of de ontworpen regeling er niet toe zal leiden dat vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen en de organisatie van de leertijd als onderwijs zullen moeten worden beschouwd.

Uit diverse bepalingen van het ontwerp blijkt dat de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen in verregaande mate onderworpen zullen zijn aan de onderwijswetgeving. Zij zijn ertoe gehouden de controle van de onderwijsinspectie mogelijk te maken en in beginsel moeten zij beantwoorden aan de decretale en reglementaire bepalingen inzake eindtermen en leerplannen (artikel 133). Zij kunnen tevens bepaalde studiebewijzen uitreiken die gangbaar zijn in het reguliere secundair onderwijs (artikel 82).

Daaruit lijkt geconcludeerd te kunnen worden dat, enerzijds, de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, in de mate dat zij hun bevoegdheden op het vlak van de leertijd uitoefenen, en anderzijds, de organisatie van de leertijd, veeleer als onderwijs dan als beroepsopleiding zullen dienen te worden aangemerkt. Gelet op dat besluit, zullen de betrokken bepalingen inzonderheid getoetst moeten worden aan artikel 24, § 1 (vrijheid van onderwijs; zie II), en § 5 (legaliteitsprincipe; zie III), van de Grondwet.

⁽¹¹⁾ Advies over een voorontwerp dat het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaams Agentschap voor Ondernemingsvorming - Syntra Vlaanderen" is geworden (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-04, nr. 2202/1, 53).

II. Vrijheid van onderwijs en gelijkheid

1. Overeenkomstig artikel 8 van het ontwerp hecht de Vlaamse Regering "haar goedkeuring" aan de te financieren of subsidiëren centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs, op voorstel van respectievelijk het Gemeenschapsonderwijs, de representatieve verenigingen van de inrichtende machten van het gesubsidieerd onderwijs of het centrumbestuur wanneer dat bestuur niet door een representatieve vereniging wordt vertegenwoordigd.

Volgens de gemachtigde moet de goedkeuring worden onderscheiden van de erkenning bedoeld in artikel 10 van het ontwerp. Het gaat immers om een voorafgaande handeling waarbij de oprichting van een centrum in een welbepaald net wordt goedgekeurd, waarna het betrokken centrum vervolgens zal moeten beantwoorden aan de erkenningsvoorwaarden.

Het procédé van "goedkeuring" staat evenwel op gespannen voet met de door artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde onderwijsvrijheid. Deze bepaling garandeert immers het recht tot oprichting - en dus tot keuze - van scholen die al dan niet geënt zijn op een bepaalde confessionele of niet-confessionele levensbeschouwing. Zij impliceert voor privé-personen eveneens de mogelijkheid om - zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van de inachtnaam van de fundamentele rechten en vrijheden - naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud, bijvoorbeeld door scholen op te richten die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen ¹².

Hoewel op grond van redenen van efficiëntie beperkingen op de vrijheid van onderwijs onder bepaalde voorwaarden aanvaardbaar zijn, lijkt de ontworpen maatregel daarvoor niet in aanmerking te komen omdat hij lijkt neer te komen op een door artikel 24, § 1, van de Grondwet verboden preventieve maatregel. Volgens het Grondwettelijk Hof verbiedt deze grondwetsbepaling "dat de oprichting van onderwijsinstellingen zou worden onderworpen aan een voorafgaande machtiging door

⁽¹²⁾ Zie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 67/2004, 5 mei 2004, B.8.1; Grondwettelijk Hof, nr. 2/2006, 11 januari 2006, B.18.2.

de overheid" ¹³. Of met andere woorden: die bepaling verbiedt maatregelen die "het aanbieden van onderwijs door een inrichtende macht beogen te beletten of aan voorafgaande controlemaatregelen te onderwerpen" ¹⁴.

Het vereiste van voorafgaande goedkeuring dient derhalve uit het ontwerp te worden geschrapt.

2.1. Artikel 8, § 1, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat het deeltijds beroepssecundair onderwijs door de Vlaamse Gemeenschap kan worden erkend, gefinancierd of gesubsidieerd in maximaal 48 centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs, verdeeld als volgt: 16 in het Gemeenschapsonderwijs, 8 in het gesubsidieerd officieel onderwijs, 24 in het gesubsidieerd vrij onderwijs ¹⁵.

Krachtens een vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof impliceert de in artikel 24, § 1, van de Grondwet bedoelde onderwijsvrijheid dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks afhangen van de gemeenschap, onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap. Volgens diezelfde rechtspraak vindt het recht op subsidiëring zijn beperking, enerzijds, in het vermogen van de gemeenschap om de subsidiëring te laten afhangen van vereisten van algemeen belang, zoals onder meer die van een behoorlijke onderwijsverstrekking en van bepaalde schoolbevolkingsnormen, en, anderzijds, in de noodzakelijkheid om de beschikbare middelen te spreiden over de onderscheiden opdrachten van de gemeenschap. Het Hof besluit dat de vrijheid van onderwijs er zich niet tegen verzet dat de decreetgever

(13) Grondwettelijk Hof, nr. 76/96, 18 december 1996, B.4.7.

(14) Grondwettelijk Hof, nr. 45/96, 12 juli 1996, B.10.3.

(15) Op grond van artikel 8, § 2, eerste lid, is het bepaalde in paragraaf 1 niet van toepassing op het deeltijds beroepssecundair onderwijs dat uitsluitend wordt georganiseerd in de vorm van zeevisserijonderwijs. In dat geval kan het deeltijds beroepssecundair onderwijs door de Vlaamse Gemeenschap worden erkend, gefinancierd of gesubsidieerd in maximaal drie centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs, verdeeld als volgt: één in het Gemeenschapsonderwijs, één in het gesubsidieerd officieel onderwijs, één in het gesubsidieerd vrij onderwijs (artikel 8, § 2, tweede lid).

voorwaarden van financiering of subsidiëring oplegt die de uitoefening van die vrijheid beperken, voor zover er niet wezenlijk afbreuk aan wordt gedaan ¹⁶.

Een cijfermatige beperking van het aantal te financieren of te subsidiëren onderwijsinstellingen van deeltijds beroepssecundair onderwijs - ook per net - raakt aan de grondwettelijk beschermde vrijheid van onderwijs. Vraag is derhalve of de ontworpen regeling geen afbreuk doet aan de essentie van de vrijheid van onderwijs en voldoende wordt verantwoord door een vereiste van algemeen belang.

In de memorie van toelichting wordt geen verantwoording gegeven voor de in het ontwerp opgenomen lineaire beperking van het aantal te financieren en te subsidiëren onderwijsinstellingen. De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich dan ook tot de vaststelling dat deze *numerus clausus* op gespannen voet staat met de door de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs ¹⁷.

2.2. Voorts kan met betrekking tot de cijfermatige verdeling van de te financieren en te subsidiëren onderwijsinstellingen over de drie netten (artikel 8, § 1, eerste lid, en § 2, tweede lid) de vraag worden gesteld op welke redelijke en in rechte aanvaardbare motieven deze verdeling berust.

Gelet op artikel 24, § 4, van de Grondwet moeten alle onderwijsinstellingen immers op een gelijke manier worden behandeld, tenzij onderlinge objectieve verschillen een andere behandeling kunnen verantwoorden. De keuzes die door de stellers zijn gemaakt om de in het ontwerp gehanteerde verdeelsleutel te bepalen, worden daarom beter in de memorie van toelichting afdoende verantwoord.

(16) Zie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 25/92, 2 april 1992, 4.B.2; Grondwettelijk Hof, nr. 28/92, 2 april 1992, 6.B.3; Grondwettelijk Hof, nr. 18/93, 4 maart 1993, B.3.4; Grondwettelijk Hof, nr. 85/95, 14 december 1995, B.2.5; Grondwettelijk Hof, nr. 76/96, 18 december 1996, B.4.3; Grondwettelijk Hof, nr. 85/98, 15 juli 1998, B.3.7; Grondwettelijk Hof, nr. 14/2000, 2 februari 2000, B.3.1; Grondwettelijk Hof, nr. 49/2001, 18 april 2001, B.6.3; Grondwettelijk Hof, nr. 131/2003, 8 oktober 2003, B.5.2; Grondwettelijk Hof, nr. 48/2005, 1 maart 2005, B.9.

(17) Zie reeds advies 19.946/1 van 31 mei 1990 over het voorontwerp van decreet "betreffende het onderwijs - II" (*Parl. St.*, VI. R., 1989-90, nr. 365/1, 125-126; cf. thans artikel 66 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs - II, dat door artikel 122, 4/, van het ontwerp opgeheven wordt).

3. Artikel 18 van het ontwerp heeft betrekking op de samenwerking tussen een centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs en een centrum voor deeltijdse vorming.

Artikel 18, § 1, tweede lid, eerste zin, en § 2, tweede lid, eerste zin, bepaalt dat, als na bemiddeling geen samenwerkingsakkoord tot stand komt, de Vlaamse Regering samenwerking oplegt tussen het betrokken centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs en een of meer centra voor deeltijdse vorming met het oog op de organisatie van persoonlijke ontwikkelingstrajecten, en vice versa. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden waaraan die samenwerking minimaal moet voldoen en garandeert daarbij de belangen van de betrokken jongeren en centra (tweede zin).

De vraag rijst of dergelijke verplichting tot samenwerking voor een centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs wel in overeenstemming is met artikel 24, § 1, van de Grondwet. Gelet op die onduidelijkheid, is het wenselijk om in de memorie van toelichting een specifieke verantwoording op te nemen voor die beperking van de vrijheid van onderwijs. In geval van betwisting zal het in laatste instantie aan het Grondwettelijk Hof toekomen om te oordelen of de betrokken regeling al of niet in overeenstemming met de Grondwet is.

III. Legaliteitsbeginsel in onderwijszaken

1. Artikel 24, § 5, van de Grondwet luidt:

"De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet".

Deze bepaling drukt de wil uit van de Grondwetgever om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, de erkenning of subsidiëring betreft, doch verbiedt niet dat onder bepaalde voorwaarden bevoegdheden aan andere overheden worden toegekend. Die bepaling vereist dat die bevoegdheden slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Zodoende kan de regering

de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen ¹⁸.

Bij de beoordeling of de aan de Vlaamse Regering gedelegeerde bevoegdheden aan de hiervoor geschetste voorwaarden beantwoorden, moet, zo blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, ook rekening worden gehouden met de overige decreetsbepalingen en met het feit dat desgevallend moet worden geoordeeld of de uitvoerende macht wel op een geoorloofde wijze uitvoering heeft gegeven aan een delegatiebepaling ¹⁹.

2. Sommige delegatiebepalingen beperken zich ertoe de Vlaamse Regering op te dragen nadere procedureregels ²⁰ of modellen ²¹ te bepalen, aanvullende bepalingen ²² vast te leggen, uitvoeringsmaatregelen ²³ of uitzonderlijke beslissingen ²⁴ te treffen en dergelijke meer. Die opdrachten aan de regering zijn, op zichzelf genomen, niet in strijd met het legaliteitsbeginsel. Bij de toepassing ervan zullen de uitvoeringsbesluiten evenwel aan een grondwetsconforme lezing van de delegatiebepaling moeten worden getoetst.

Overigens kan, bij gebrek aan inzicht in wat de Vlaamse Regering misschien voor ogen staat of zal staan, nu niet worden beoordeeld of in plaats van de ontworpen

(18) Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijv. arrest nr. 56/2008, 19 maart 2008, B.12.2.2.

(19) B. STEEN, "Streng, strenger, strengst!? De verhouding tussen de rechtspraak van het Arbitragehof en de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State in constitutionele onderwijsaangelegenheden. Het legaliteitsbeginsel als casus", *T.O.R.B.*, 2006-07, (213) 221, en de aldaar in voetnoot 76 aangehaalde rechtspraak.

(20) Zie de artikelen 17, § 1, tweede lid, 24, § 2, vijfde lid, en 79, tweede zin.

(21) Zie de artikelen 74 en 84.

(22) Zie o.m. artikelen 10, § 4, eerste en tweede lid, 11, § 4, 15, derde lid, 16, tweede lid, 19, § 2, tweede lid, 67, tweede lid, 133, 134.

(23) Zie artikel 65, tweede lid.

(24) Zie artikel 12, § 1, derde lid, i.v.m. het toestaan van een afwijking op de rationalisatienormen. Voor de principiële aanvaardbaarheid van een dergelijke afwijkingsprocedure, zie bijv. Grondwettelijk Hof nr. 14/2000, 2 februari 2000, B.2.3.

delegatiebepaling - of ter aanvulling ervan - reeds bepaalde elementen of criteria in het decreet moeten worden opgenomen. Wil de decreetgever aan de uitvoerende macht een grotere beoordelingsruimte laten, dan zal hij bij de formulering van de regelingsbevoegdheid die aan de regering wordt toegekend, de beginselen en criteria moeten aangeven die voor de uitwerking van de regeling richtinggevend zijn ²⁵.

3. Met betrekking tot andere delegatiebepalingen rijst de vraag of zij wel in overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet kunnen worden geacht. Hierna worden die bepalingen besproken.

3.1. Artikel 4, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat het stelsel van leren en werken, voor elke individuele jongere, een component 'leren' en een component 'werkplekleren' combineert. Die combinatie omvat minimaal 28 uren per week, wat een voltijds engagement van de jongere inhoudt, en voldoet voor de vervulling van de deeltijdse leerplicht waaraan de jongere eventueel is onderworpen.

Artikel 4, tweede lid, van het ontwerp machtigt de Vlaamse Regering, in afwijking daarvan, de gevallen te bepalen waarin de component 'werkplekleren' tijdelijk niet wordt ingevuld ²⁶.

Dit impliceert dat de decreetgever aan de regering een aanzienlijke beoordelingsruimte laat die verder reikt dan de loutere uitvoering van de decretaal vastgelegde principes. Er wordt immers, zonder nadere aflijning qua voorwaarden of qua doel - behoudens de beperking dat het om een tijdelijk niet invullen moet gaan -, de mogelijkheid gegeven om van één van de krachtlijnen van de regeling af te wijken.

(25) Indien het bijvoorbeeld de bedoeling zou zijn om van de verschillende machtigingen, om de algemene bepalingen vast te leggen voor de inhouding van de financiering of subsidiëring, gebruik te maken om ook de duur en het bedrag van de inhouding te regelen, lijken nadere richtinggevende criteria, zoals bijvoorbeeld het maximumbedrag of de maximumduur van de inhouding, aangewezen.

(26) Zie ook artikel 59, eerste lid, van het ontwerp.

3.2. Artikel 18 van het ontwerp heeft betrekking op de samenwerking tussen een centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs en een centrum voor deeltijdse vorming.

De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden waaraan die samenwerking minimaal moet voldoen en garandeert daarbij de belangen van de betrokken jongeren en centra (artikel 18, § 1, tweede lid, tweede zin, en § 2, tweede lid, tweede zin). Luidens artikel 18, § 1, tweede lid, eerste zin, en § 2, tweede lid, eerste zin, legt de Vlaamse Regering de samenwerking op met het oog op de organisatie van persoonlijke ontwikkelingstrajecten, als na bemiddeling geen samenwerkingsakkoord tot stand komt.

Het is zeer de vraag of met, enerzijds, de reikwijdte van de samenwerking en, anderzijds, het formuleren van de beoogde garanties de machtiging aan de regering om minimale samenwerkingsvoorwaarden te bepalen wel voldoende is afgebakend om in overeenstemming te zijn met het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken. In elk geval kan deze delegatie zoals ze is geconcipieerd er niet toe leiden dat de regering de beoogde samenwerking inhoudelijk nader omschrijft. Het opleggen van puur formele regels, bijv. de vorm waarin die samenwerking moet worden vastgelegd, kan wel.

3.3. De artikelen 22 en 24 van het ontwerp machtigen de Vlaamse Regering om de lijst van opleidingen voor het deeltijds beroepssecundair onderwijs en voor de leertijd vast te leggen, respectievelijk te wijzigen. De procedure daartoe wordt bepaald in de artikelen 23 en 24, § 2, van het ontwerp.

Hoewel de machtigingen inhoudelijk zijn afgebakend in artikel 25 van het ontwerp en, wat betreft het bepalen van de initiële lijst van opleidingen, door artikel 23, § 1, tweede lid ²⁷, dient te worden vastgesteld dat de invulling van die opleidingen dient te gebeuren "vanuit een of meer actuele referentiekaders", waarvan sprake in artikel 30 van

⁽²⁷⁾ Enerzijds moet het opleidingsaanbod "rationeel en transparant" zijn en anderzijds moeten de benamingen van de opleidingen voortvloeien uit een omzetting, samenvoeging of schrapping van de bestaande opleidingsbenamingen.

het ontwerp. Deze referentiekaders worden bepaald door de Vlaamse Regering. In het ontwerp wordt niet aangegeven wat precies onder referentiekaders wordt verstaan ²⁸.

Om in overeenstemming te zijn met het legaliteitsbeginsel inzake onderwijs zou in het ontwerp nauwkeuriger moeten worden omschreven aan welke objectieve criteria de referentiekaders dienen te beantwoorden ²⁹.

3.4. Artikel 41, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat voor de toelating tot een bepaalde module van een opleiding in het deeltijds beroepssecundair onderwijs de door de Vlaamse Regering bepaalde "instapvereisten" (lees : toelatingsvoorwaarden) gelden ³⁰.

Dit houdt in dat de decreetgever aan de regering een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid laat die verder reikt dan de loutere uitvoering van de decretaal vastgelegde principes. Aan het ontwerp zullen derhalve elementen moeten worden toegevoegd die de beoordelingsbevoegdheid van de Vlaamse Regering sturen en afbakenen.

3.5. Artikel 77, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering "de voorwaarden voor de evaluatie van de jongere" vastlegt.

Dit impliceert dat de decreetgever aan de regering een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid overlaat die meer omvat dan de loutere uitvoering van de decretaal vastgelegde principes. Inzonderheid met betrekking tot het vaststellen van inhoudelijke criteria voor de evaluatie staat die delegatie op gespannen voet met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

(28) In artikel 30, § 1, van het ontwerp wordt gesteld dat ervan de doelen worden afgeleid voor de beroepsgerichte vorming en in artikel 30, § 2, wordt gesteld dat in het referentiekader "de minimale leerdoelen en -inhouden" van de opleiding in kwestie worden beschreven.

(29) Vgl. i.v.m. de accreditatie voor het hoger onderwijs: Grondwettelijk Hof, nr. 2/2006, 11 januari 2006, B.16.

(30) De toegang tot het onderwijs heeft in wezen betrekking op de inrichting én subsidiering van het onderwijs, doordat toelatingsvoorwaarden rechtstreeks of onrechtstreeks een (belangrijke) impact hebben op de organisatie en de financiële middelen van het onderwijs. Zie ook : J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 199.

3.6. Artikel 81, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat aan een jongere die een opleiding in de leertijd met vrucht heeft gevolgd een certificaat wordt uitgereikt. Artikel 81, tweede lid, van het ontwerp machtigt de Vlaamse Regering te bepalen welke combinatie van certificaten aanleiding geeft tot uitreiking van een getuigschrift leertijd.

Met betrekking tot het deeltijds beroepssecundair onderwijs kan worden verwezen naar de artikelen 70 en 71 van het ontwerp, die betrekking hebben op studiebewijzen na het al dan niet met vrucht volgen van een module of een opleiding. De vraag rijst waarom, wat betreft de leertijd, er geen analoge bepalingen kunnen worden opgenomen in het ontwerp in plaats van daartoe een machtiging aan de Vlaamse Regering te geven.

3.7. Artikel 86, § 1, 3/, en artikel 93, § 2, van het ontwerp voorzien in de toekenning van aanvullende werkingsmiddelen, overeenkomstig de voorwaarden bepaald door de Vlaamse Regering, die zijn voorbehouden voor activiteiten of producten die bijdragen tot optimalisering van de band tussen de component 'leren' en de component 'werkplekleren'.

Dit houdt in dat de decreetgever aan de regering een aanzienlijke beoordelingsruimte laat die verder reikt dan de loutere uitvoering van de decretaal vastgelegde principes. In het ontwerp wordt immers de finaliteit van de aanvullende werkingsmiddelen slechts op een relatief vage wijze omschreven, doch niet de inhoudelijke subsidievoorwaarden, noch de grenzen van het subsidiebedrag. Een dermate vage invulling door de decreetgever staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken.

3.8. Artikel 90 van het ontwerp heeft betrekking op de aanwending van het pakket uren-leraar. Artikel 90, 3/, 4/ en 5/, voorziet in de aanwerving van voordrachtgevers, respectievelijk de overdracht van uren-leraar naar een centrum. Maximaal 20 procent van het pakket uren-leraar, respectievelijk de overgedragen uren-leraar worden omgezet in een krediet, overeenkomstig de door de Vlaamse Regering te bepalen voorwaarden.

In het ontwerp wordt niet duidelijk aangegeven op wat deze voorwaarden betrekking kunnen hebben. Dit impliceert dat de decreetgever aan de regering een te ruime discretionaire bevoegdheid laat.

3.9. Artikel 97 van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering onder de door haar vastgestelde voorwaarden aan een VZW die nascholing voor trajectbegeleiders en trajectbegeleiders Syntra Vlaanderen als enig doel of als een van haar doelstellingen heeft, en die zich in haar werking openstelt voor alle centra binnen het stelsel van leren en werken, een jaarsubsidie kan verlenen.

Anders dan de artikelen 95, 100, 101 en 102 van het ontwerp die tot de vorming en dus niet tot het onderwijs moeten worden gerekend, is artikel 97 van het ontwerp als onderwijs te kwalificeren en te weinig uitgewerkt om als verenigbaar met artikel 24, § 5, van de Grondwet te kunnen worden beschouwd. De subsidievoorwaarden worden immers niet bepaald en het ontwerp bevat evenmin beperkingen terzake.

IV. Verhouding tussen wetgevende en uitvoerende macht

1. Sommige bepalingen van het ontwerp kennen rechtstreeks beslissingsbevoegdheid toe aan de minister³¹ of aan de administratie³².

Dergelijke bepalingen staan op gespannen voet met de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 21 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen, die het aan de Vlaamse regering voorbehouden om de interne werking van de regering en de administratie te regelen.

2.1. De artikelen 23 en 24 van het ontwerp kennen de facto normatieve bevoegdheid toe te kennen aan de door artikel 23 van het ontwerp opgerichte commissie, die belast is met het screenen van de opleidingen.

⁽³¹⁾ Zie de artikelen 23, § 2, vierde lid, en 24, § 2, derde lid.

⁽³²⁾ Zie de artikelen 23, § 2, tweede lid, 42, 65, 100, vijfde lid, 101, vierde lid, 102, vierde lid, en 108.

Hoewel op grond van de artikelen 22 en 24, § 1, eerste lid, de Vlaamse Regering de lijst van opleidingen bepaalt en wijzigt, lijkt uit de artikelen 23, § 2 en 24, § 2, te volgen dat wanneer de conclusies van de commissie worden bevestigd door, al naar het geval, de VLOR of de raad van bestuur van Syntra Vlaanderen, ze door "de minister" worden "bekrachtigd", en dus verbindend worden.

Volgens de gemachtigde moeten die bepalingen echter zo begrepen worden dat in deze gevallen de beslissing van de commissie ongewijzigd wordt bekrachtigd door de minister en dat het vervolgens aan de Vlaamse Regering staat om de lijst van opleidingen aan deze, bij ministerieel besluit bekrachtigde, conclusies aan te passen. Dit komt er met andere woorden op neer dat de commissie de Vlaamse Regering kan binden. Volgens de gemachtigde heeft de ontworpen werkwijze tot doel de totstandkomingsprocedure administratief te vereenvoudigen.

Dergelijke regeling is in strijd met het beginsel van de eenheid van verordenende bevoegdheid dat, wat de deelgebieden betreft, voortvloeit uit artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en waaruit volgt dat de decreetgever in beginsel enkel aan de regering normatieve bevoegdheden vermag te verlenen, omdat uitgesloten is dat de verordenende macht wordt uitgeoefend op een andere wijze dan is voorgeschreven door de Grondwet.

Deze grondwettelijke regels betekenen niet dat er geen enkele ruimte zou zijn voor een medewerking van andere instanties bij de verordenende bevoegdheid. Evenwel mogen daarbij de grondwettelijke regels betreffende de uitoefening van de normatieve functie niet worden miskend. Het grondwettigheidsbezwaar tegen het laten vaststellen van regels door instanties die geen politieke verantwoordelijkheid dragen, worden opgevangen wanneer aan het uitvoerend orgaan ten aanzien van die regels een goedkeuringsbevoegdheid wordt toegekend die zo is opgevat dat geen afbreuk wordt gedaan aan de genoemde grondwettelijke regels; daarenboven mag het aangewende procédé er niet toe leiden dat de regering wordt belemmerd in de uitoefening van de haar

toekomstige prerogatieven op normatief vlak ³³. Een zulkdanige fragmentering van de verordeningsmacht van het uitvoerend orgaan, die er op neerkomt dat de regering het initiatiefrecht en ook de vrije appreciatie van de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het decreet ontnomen wordt, is in strijd met artikel 33 van de Grondwet.

Toegepast op voorliggend ontwerp blijkt dat de Vlaamse Regering weliswaar het initiatiefrecht behoudt tot het vaststellen van nieuwe opleidingen (artikel 24, § 1, tweede lid), maar dat, eenmaal de conclusies van de commissie zijn bevestigd door de VLOR of door de raad van bestuur van Syntra Vlaanderen, zij enkel nog de door de minister bekrachtigde conclusies kan overnemen. Zo'n verregaande beperking van de normatieve bevoegdheid van de Vlaamse Regering is niet verzoenbaar met artikel 33 van de Grondwet.

Om de regeling in overeenstemming te brengen met de grondwettelijke beginselen is vooreerst nodig dat de conclusies van de commissie ter bekrachtiging worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Bovendien kan een dergelijk bekrachtigingsmechanisme niet die draagwijdte hebben dat de Vlaamse Regering verplicht is om de conclusies van de commissie over te nemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 37 en 57

In artikel 37 van het ontwerp wordt gesteld dat "[v]oor het deeltijds beroepssecundair onderwijs (...) de bepalingen van deze onderafdeling samen gelezen (moeten) worden met de bepalingen van de hoofdstukken I tot en met V van het decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I". Artikel 57 bevat een vergelijkbare bepaling.

⁽³³⁾ Zie advies 39.272/3 van 29 november 2005 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten", *Parl. St. Kamer*, DOC 51 2491/001, 9-12. Cf. ook J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 374-375.

Aangezien in sommige van de artikelen van de betrokken onderafdeling wordt afgeweken van de regeling waaraan wordt gerefereerd, kan aan de ontworpen bepalingen beter worden toegevoegd "voor zover er niet van wordt afgeweken".

Artikel 53

Bij artikel 53, § 2, van het ontwerp rijst de vraag of ook niet moet worden voorzien in een termijn waarbinnen de tuchtmaatregel dient te worden opgelegd.

Artikel 61

Artikel 61, eerste zin, van het ontwerp bepaalt dat tijdens de periode dat de jongere de component 'werkplekleren' effectief invult, een vertegenwoordiger van het centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs waar de jongere is ingeschreven of een trajectbegeleider van Syntra Vlaanderen bereikbaar moet zijn. Deze verplichting kan geen afbreuk doen aan de statutaire rechten van de individuele personeelsleden (tweede zin). Als de uitvoering van deze bepaling voor personeelsleden verplichtingen met zich meebrengt die er anders niet zouden geweest zijn, moet het centrumbestuur in een passende compensatieregeling voorzien (derde zin). Desgevallend wordt deze regeling onderhandeld in het bevoegde lokaal comité (vierde zin).

Hierbij rijst de vraag of de "passende compensatieregeling" eenzijdig door het centrumbestuur kan worden opgelegd aan een individueel personeelslid zonder het uitdrukkelijk, schriftelijk en voorafgaandelijk akkoord van het personeelslid.

Artikelen 136 tot 139

De artikelen 136 tot 139 van het ontwerp bevatten bepalingen tot wijziging van besluiten van de Vlaamse Regering.

Het is in het algemeen af te raden besluiten bij decreet te wijzigen. Het gevolg ervan zal immers zijn dat die besluiten, zonder dat dit op het eerst gezicht duidelijk

is, bepalingen bevatten die kracht van wet hebben en in beginsel slechts bij decreet kunnen worden gewijzigd.

Artikel 143

Het opschrift van de besluiten vermeld in artikel 143, 7/ en 10/, is niet correct. Er wordt immers verwezen naar het opschrift zoals het zal luiden nadat het is gewijzigd. Het spreekt voor zich dat de besluiten tot wijziging van die opschriften in werking zullen moeten zijn getreden vooraleer het ontwerp wordt aangenomen. Is dat niet het geval, dan zal het originele opschrift moeten worden vermeld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de HH. R. AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd, en B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME