KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.537/1/V
VAN 10 AUGUSTUS 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 14 juli 2010 door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot tijdelijke erkenning van het experimenteel nieuw studiegebied bibliotheek-, archief- en documentatiekunde voor het secundair onderwijs en de vastlegging van de modulaire structuur voor dat experimenteel nieuw studiegebied", 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, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe voor het secundair volwassenenonderwijs met ingang van 1 september 2010 een nieuw studiegebied experimenteel te erkennen voor vijf jaar, te weten het studiegebied 'Bibliotheek-, Archief- en Documentatiekunde' (zie artikel 1 van het ontwerp), bestaande uit de modulaire opleidingen 'Initiatie Bibliotheek-, Documentatie- en Informatiekunde' en 'Initiatie Archiefkunde'. Tevens worden de opleidingsprofielen van de beide opleidingen vastgesteld (artikel 2 en bijlagen I en II), alsook de wijze waarop ze worden geëvalueerd (artikel 3). Voorts wordt bepaald welke centra voor volwassenenonderwijs onderwijsbevoegdheid hebben voor deze opleidingen (artikel 4). Ook wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de prestatieregeling en de salarisbepalingen vast te stellen van de personeelsleden die in een ambt in de nieuwe opleidingen zullen worden aangesteld (artikel 6).

Ten slotte wordt, bij wijze van overgangsregeling, bepaald dat de huidige bestaande modulaire opleiding 'Initiatie tot de Bibliotheek-, Documentatie- en Informatiekunde TSO3' nog slechts één schooljaar kan worden georganiseerd (artikel 5).

2.1. Voor het ontwerp kan in de eerste plaats rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 10, 130 en 181 van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs. Die bepalingen strekken de artikelen 1, 4 en 6, § 1, van het ontwerp tot rechtsgrond.

2.2. Voor het vaststellen van opleidingen die deel uitmaken van het nieuw studiegebied en van de opleidingsprofielen, en voor het regelen van de evaluatie ervan (artikelen 2 en 3 van het ontwerp en de bijlagen), kan worden teruggevallen op de algemene economie van het decreet (zoals die inzonderheid blijkt uit de artikelen 10 en 24, § 1), gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

2.3. Voor artikel 6, § 2, van het ontwerp, dat het salaris van de betrokken personeelsleden vaststelt, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel IX.3 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek. Op grond van artikel IX.3, eerste lid, van het decreet van 13 juli 2001 bepaalt de Vlaamse Regering de wijze waarop het salaris van de personeelsleden wordt vastgesteld.

2.4. Wat artikel 5 van het ontwerp betreft, wordt verwezen naar de artikelsgewijze bespreking.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Overeenkomstig wat over de rechtsgrond is opgemerkt, moeten de rechtsgrondverwijzingen in de aanhef worden aangepast.

Artikel 1

1. Artikel 1, eerste en tweede lid, van het ontwerp strekken tot het experimenteel erkennen van het nieuwe studiegebied 'Bibliotheek-, Archief- en Documentatiekunde', dat bestaat uit de modulaire opleidingen 'Initatie Bibliotheek-, Documentatie- en Informatiekunde' (bijlage I) en 'Initiatie Archiefkunde' (bijlage II). Uit de ontworpen bepalingen blijkt niet direct dat het nieuwe studiegebied uit de twee voormelde opleidingen bestaat (zie, naast de bijlagen, ook aan het einde van artikel 4). Ter wille van de duidelijkheid kan dit beter meteen in artikel 1 van het ontwerp worden vermeld.

2. Het experimenteel erkennen van het nieuwe studiegebied gebeurt op grond van artikel 10 van het decreet van 15 juni 2007. Dat artikel luidt:

> "De Vlaamse Regering kan hetzij op eigen initiatief hetzij op voordracht van de stuurgroep experimenteel nieuwe leergebieden voor de basiseducatie of nieuwe studiegebieden voor het secundair volwassenenonderwijs erkennen.
>
> Voor een experimenteel nieuw leergebied voor de basiseducatie kent de Vlaamse Regering een deler toe als vermeld in artikel 85, § 2. Voor een experimenteel nieuw studiegebied voor het secundair volwassenenonderwijs kent de Vlaamse Regering een deler toe als vermeld in artikel 98, § 1.
>
> De experimenteel erkende leergebieden of studiegebieden worden uiterlijk na vijf jaar door het Vlaams Parlement aan de leergebieden en studiegebieden, vermeld in artikelen 6 of 7, toegevoegd of jaar na jaar opgeheven. De toevoeging of opheffing gebeurt op basis van een advies van de Vlaamse Onderwijsraad en een evaluatie uitgevoerd door een door de Vlaamse Regering samengestelde commissie".

De regeling voor het experimenteel erkennen werd als volgt becommentarieerd in de desbetreffende memorie van toelichting:

> "Dit artikel bepaalt de procedure om tot nieuwe leer- of studiegebieden te komen. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om experimenteel nieuwe leer- of studiegebieden toe te laten die niet voorzien zijn in de artikelen 6 en 7. Dit laat het volwassenenonderwijs toe om op een voldoende flexibele manier in te spelen op nieuwe ontwikkelingen op de opleidingsmarkt.
>
> Daarnaast kan het ook opportuun zijn nieuwe leer- of studiegebieden niet onmiddellijk decretaal te bekrachtigen, maar eerst op experimentele basis in te richten en pas na evaluatie definitief in de lijst van leer- of studiegebieden op te nemen.
>
> Nieuwe leer- of studiegebieden kunnen voorgedragen worden door de stuurgroep kennis- en expertiseontwikkeling volwassenenonderwijs. Binnen deze stuurgroep worden ook nieuwe of aangepaste opleidingsprofielen ontwikkeld. Het kunnen voordragen van nieuwe leer- of studiegebieden sluit daarbij aan.
>
> Om het decretale karakter van de indeling van het volwassenenonderwijs te garanderen moeten deze experimentele leer- of studiegebieden uiterlijk na 5 jaar toegevoegd worden aan de artikelen 6 en 7. Indien dit niet gebeurt, moeten de opleidingen in het betreffende studiegebied jaar na jaar afgebouwd worden, te beginnen bij het eerste jaar. Het decreet voorziet hiertoe in een evaluatie door een door de Vlaamse Regering samengestelde commissie" [1].

---

(1) *Parl. St.*, Vl. Parl., 2006-2007, nr. 1201/1, 21.

Uit artikel 10 van het decreet van 15 juni 2007 volgt dat de experimentele erkenning van nieuwe studiegebieden noodzakelijk beperkt is in de tijd, vermits zij "uiterlijk na vijf jaar (...) aan de leergebieden en studiegebieden, vermeld in artikel 6 of 7, (worden) toegevoegd of jaar na jaar (worden) opgeheven". Die beoordeling komt echter toe aan "het Vlaams Parlement" (lees: de decreetgever [2]), niet aan de Vlaamse Regering alleen.

Het komt derhalve niet toe aan de Vlaamse Regering te bepalen dat de tijdelijke erkenning vervalt na vijf jaar [3], zoals in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp gebeurt [4]. Het is krachtens artikel 10 van het decreet van 15 juni 2007 de verantwoordelijkheid van de decreetgever om uiterlijk na vijf jaar het experimenteel erkende studiegebied hetzij toe te voegen aan de lijst van studiegebieden vermeld in artikel 7 van het decreet, hetzij het studiegebied jaar na jaar op te heffen.

Artikel 5

Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat de opleiding 'Initiatie tot de Bibliotheek-, Documentatie- en Informatiekunde TSO 3' bij wijze van overgangsmaatregel nog gedurende het schooljaar 2010-2011 georganiseerd kan worden.

Volgens de gemachtigde vindt die bepaling rechtsgrond in artikel 180, tweede lid, 1/, van het decreet van 15 juni 2007. Uit voormelde decreetsbepaling volgt dat een modulaire opleiding waarvoor op 1 september 2007 geen door de Vlaamse Regering goedgekeurd opleidingsprofiel bestond, maar waarvoor ondertussen een opleidingsprofiel is goedgekeurd, nog één schooljaar volgend op die goedkeuring kan worden

---

(2) Artikel 17 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt immers dat de decreterende macht gezamenlijk wordt uitgeoefend "door het Parlement en de Regering".

(3) Hetgeen een onmiddellijke opheffing van de erkenning inhoudt en een mogelijke opheffing jaar na jaar in de weg kan staan.

(4) Het tweede lid van artikel 1 wordt dan ook beter geschrapt. Het opschrift stelle men dan bijvoorbeeld als volgt: "Besluit van de Vlaamse Regering tot het experimenteel erkennen van het nieuwe studiegebied 'Bibliotheek-, Archief- en Documentatiekunde' voor het secundair ...".

georganiseerd, in het geval de modulaire opleiding minder dan 700 lestijden bedraagt. De opleiding vermeld in artikel 5 van het ontwerp beantwoordt volgens de gemachtigde aan die voorwaarden.

Artikel 5 van het ontwerp is derhalve niet meer dan een herhaling van wat reeds uit artikel 180, tweede lid, 1/, van het decreet van 15 juni 2007 blijkt.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Artikel 6

Eventueel kan worden overwogen om de regels vervat in artikel 6 van het ontwerp in te schrijven in het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2010 betreffende de prestatieregeling en de vaststelling van het recht op een salaris in een ambt in de centra voor volwassenenonderwijs. Dat besluit regelt immers de prestatie-eenheden en de berekeningswijze van de salarissen voor de personeelsleden die zijn aangesteld in het ambt van leraar in opleidingen van het secundair volwassenenonderwijs.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, S. DE TAEYE,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS M. VAN DAMME