



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 55.841/1
van 23 april 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
het nemen van een uitsluitingsbesluit en het geven van een
waarschuwing aan bepaalde aanbieders van de specifieke
lerarenopleiding’

Op 24 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het nemen van een uitsluitingsbesluit en het geven van een waarschuwing aan bepaalde aanbieders van de specifieke lerarenopleiding’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 april 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 april 2014.

*

1. 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel II.125 van de Codex Hoger Onderwijs. Dit artikel bepaalt dat de Vlaamse Regering een “uitsluitingsbesluit” kan nemen wanneer na een visitatie blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs in een specifieke lerarenopleiding onvoldoende wordt geacht. De Vlaamse Regering kan het uitsluitingsbesluit pas nemen nadat ze vooraf aan de betrokken instellingen een waarschuwing heeft gegeven, en op voorwaarde dat de ingeschreven studenten en cursisten de mogelijkheid krijgen hun opleiding af te ronden.

Het ontwerp bevat aldus een lijst van instellingen waarvan de kwaliteit van de specifieke lerarenopleiding onvoldoende wordt geacht (artikel 2). Aan deze instellingen wordt een waarschuwing gegeven dat een uitsluitingsbesluit zal worden genomen, tenzij de opleiding alsnog voldoet aan de voorwaarden opgenomen in het besluit (artikel 3). Die voorwaarden zijn omschreven in artikel 4 van het ontwerp, dat bepaalt dat indien de opleiding in een gewaarschuwde instelling na hervisitatie geen onvoldoende meer behaalt, het uitsluitingsbesluit niet in werking treedt, en dat tevens de procedure van hervisitatie regelt. Artikel 5 bepaalt de gevolgen voor de hervisitatieprocedure van zowel de fusie van een betrokken instelling als de overdracht van de specifieke lerarenopleiding aan een andere instelling door de betrokken instelling. Artikel 6 van het ontwerp regelt de gevolgen voor de cursisten en studenten die ingeschreven zijn in een opleiding waarvoor het uitsluitingsbesluit effectief wordt.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3. Bij artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt vereist dat het ontwerp van besluit een reglementair karakter heeft, opdat de Raad van State, afdeling Wetgeving, er kennis van kan nemen.

Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zijn besluiten die een rechtsregel formuleren en dus een algemene draagwijdte hebben; ze voorzien in een onpersoonlijke, abstracte rechtstoestand die voor een onbepaald aantal gevallen geldt. Het gaat met andere woorden om besluiten waarin algemene regelen worden gesteld die toepasselijk zijn op alle (natuurlijke of rechts-)personen of op een hele categorie van die personen.¹ Het criterium van de “algemeenheid”, dat de besluiten kenmerkt waarbij de uitvoerende macht haar verordenende bevoegdheid uitoefent, is hetzelfde als dat

¹ RvS 8 mei 1951, nr. 869, *Holemans*.

waarnaar wordt verwezen in de wetgeving betreffende de bekendmaking van wetten en verordeningen.²

De artikelen 2 en 3 van het ontwerp bepalen van welke met name genoemde instellingen de kwaliteit van de specifieke lerarenopleiding onvoldoende wordt geacht, aan welke instellingen een waarschuwing wordt opgelegd, en wat de inhoud van die waarschuwing is. Deze artikelen bevatten individuele beslissingen, die niet van verordenende aard zijn. De Raad van State, afdeling Wetgeving, is bijgevolg niet bevoegd om hierover advies uit te brengen.

Hetzelfde geldt voor de andere bepalingen in het ontwerp in de mate ze verwijzen naar de instellingen vermeld in artikel 2.

De overige bepalingen van het ontwerp hebben wel een verordenend karakter in de mate ze op algemene wijze van toepassing zijn op instellingen die op grond van artikel II.125 van de Codex Hoger Onderwijs een waarschuwing krijgen. Omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid verdient het aanbeveling deze artikelen op algemene wijze te formuleren, en de verwijzing naar de instellingen, vermeld in artikel 2, te schrappen, alsook de artikelen 1 en 2 van het ontwerp in een apart individueel besluit op te nemen. Indien het de bedoeling van de stellers van het ontwerp is om de ontworpen regeling slechts éénmaal van toepassing te laten zijn, kan ter overweging worden gegeven om de geldigheidsduur van de reglementaire bepalingen in de tijd te beperken.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4. Artikel 6 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel II.125, § 1, tweede lid, van de Codex Hoger Onderwijs. Bij deze bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nodige maatregelen te nemen zodat de studenten of cursisten die zijn ingeschreven in een “uitgesloten” opleiding de mogelijkheid krijgen hun opleiding af te ronden.

De artikelen 4 en 5 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel II.125 van de Codex Hoger Onderwijs.

² Conclusie van Procureur-generaal HAYOIT DE TERMICOURT vóór Cass. 5 december 1957, *Pas.*, 1958, I, (357), 358; noot van J. DE MEYER onder RvS, 20 mei 1949, *RW* 1949-50, (318) 322.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen *sub* 4 over de rechtsgrond werd opgemerkt, moet aan de aanhef een nieuw eerste lid worden toegevoegd, dat luidt: “Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20;”

Artikel 4

6. In het derde lid van artikel 4 van het ontwerp wordt bepaald dat de hervisitatie zal “uitgevoerd worden door de VLUHR, waarbij dezelfde voorwaarden in acht worden genomen als de voorwaarden die gebruikt zijn voor de visitatie van de specifieke lerarenopleiding”.

Zoals de bepaling is geformuleerd, is zij onduidelijk. Enerzijds moet de hervisitatie uitgevoerd worden door de Vlaamse Universiteiten en Hogescholen Raad (VLUHR), terwijl anderzijds de hervisitatie zal worden uitgevoerd onder dezelfde voorwaarden als de oorspronkelijke visitatie die werd uitgevoerd door een visitatiecommissie, weliswaar georganiseerd door het Bestuurscomité Kwaliteitszorg van de VLUHR (artikel II.122, § 3, derde lid, van de Codex Hoger Onderwijs).

De gemachtigde verklaarde dat het geenszins de bedoeling is dat de VLUHR zelf de visitatie uitvoert en dat beoogd wordt maximaal aan te sluiten bij de initiële visitatieprocedure. Het verdient dus aanbeveling om deze bedoeling beter tot uitdrukking te brengen in de tekst van artikel 4, derde lid, van het ontwerp.

7. Gelet op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in artikel 4, derde lid, van het ontwerp een precieze datum op te leggen voor het bezorgen van de resultaten van de hervisitatie. Men schrijve derhalve “1 januari 2016” in plaats van “2016”.

Artikel 7

8. Uit artikel 7 van het ontwerp blijkt dat het te nemen besluit uitwerking heeft met terugwerkende kracht, namelijk op 1 april 2014. Bovendien dienen de betrokken instellingen ten laatste op 1 mei 2014 aan een aantal verplichtingen te voldoen.

Aangezien de ontworpen regeling voor de instellingen het voordeel biedt dat zij een aankomend uitsluitingsbesluit kunnen vermijden, stelt de terugwerkende kracht tot 1 april als dusdanig geen probleem. Men schrijve in artikel 7 van het ontwerp wel “heeft uitwerking met ingang van” in plaats van “treedt in werking op”.

Anders is het evenwel voor de datum van 1 mei 2014 als referentiedatum.

Het is immers zeer waarschijnlijk dat het te nemen besluit slechts zal bekendgemaakt worden na 1 mei 2014. In dat geval zou het besluit met terugwerkende kracht procedurele voorwaarden opleggen, waaraan de betrokken instellingen die dit nog niet gedaan

hebben, niet meer zullen kunnen voldoen. Het feit dat de instellingen eventueel op de hoogte werden gebracht van de ontworpen regeling, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat deze terugwerkende kracht *in casu* niet aanvaardbaar is.

Indien de regeling alsnog vóór 1 mei 2014 zou worden bekendgemaakt, zullen de betrokken instellingen na de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad over bijzonder weinig tijd beschikken om hun verplichtingen te vervullen. De termijn waarover ze zullen beschikken, zal dan niet kunnen worden beschouwd als een termijn die hen in redelijkheid toelaat om de gevolgen van de waarschuwing te beoordelen, en hun reactie ten aanzien van die waarschuwing te bepalen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jan SMETS