



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.566/1/V
van 14 augustus 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van diverse besluiten betreffende het deeltijds kunstonderwijs
met het oog op een aantal maatregelen voor de inhoudelijke
vernieuwing’

Op 8 juli 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, van rechtswege verlengd tot 22 augustus 2014,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten betreffende het deeltijds kunstonderwijs met het oog op een aantal maatregelen voor de inhoudelijke vernieuwing’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 5 augustus 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bert THYS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 augustus 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe, naar aanleiding van doorgevoerde evaluaties van onder meer tijdelijke projecten, een aantal specifieke hervormingen door te voeren in het deeltijds kunstonderwijs, in afwachting van een meer fundamentele hervorming van dat onderwijsniveau. Daartoe worden verschillende wijzigingen doorgevoerd in de zogenaamde organisatiebesluiten¹, alsook, als gevolg daarvan, in een aantal andere besluiten die betrekking hebben op het deeltijds kunstonderwijs en op de rechtspositie van het personeel in het deeltijds kunstonderwijs.

2.2. Een eerste reeks wijzigingen betreft de invoering van de mogelijkheid om voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften onder bepaalde voorwaarden te voorzien in een individueel curriculum, zowel in de studierichting “Beeldende Kunst” (artikel 4, 5°, van het ontwerp) als in de studierichtingen in de podiumkunsten² (artikel 20). Als gevolg hiervan worden verschillende technische wijzigingen aangebracht (artikelen 1, 1°, 11, 1° tot 3°), ook wat de toepassing van het aanwendingspercentage betreft (artikelen 28 en 29). Tevens worden drie tijdelijke projecten inzake deeltijds kunstonderwijs stopgezet en de gevolgen daarvan voor de leerlingen bepaald (artikel 33).

2.3. Een tweede reeks wijzigingen heeft betrekking op de actualisering van het opleidingsaanbod. In de studierichting “Beeldende Kunst” wordt een optie beeldverhaal ingevoerd (artikel 4, 1°) terwijl in de studierichting “Muziek” voortaan een aantal niet-Westerse instrumenten kunnen worden aangeboden (artikel 12). De nieuwe optie en instrumenten kunnen echter enkel worden aangeboden door instellingen die de opleidingen nu reeds organiseerden in het kader van een tijdelijk project dat nu wordt stopgezet (artikel 32). De gevolgen ervan voor de leerlingen worden geregeld, alsook de concordantie tussen de nieuwe vakken en de experimenten (artikel 30 en de bijlage bij het ontwerp). Als gevolg van de omzetting van de tijdelijke projecten in organieke bepalingen worden een aantal andere bepalingen aangepast betreffende de minimumlessenroosters (artikelen 4, 1° en 2°, 13 en 14), de omkaderingsnormen (artikel 8) en de bekwaamheidsbewijzen (artikelen 26 en 27).

2.4. Met een derde reeks wijzigingen wordt de mogelijkheid ingevoerd om breed en competentiegericht te evalueren, zowel in de studierichting “Beeldende kunst” als in de studierichtingen in de podiumkunsten. Daartoe worden verscheidene voorwaarden voor een

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 ‘houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichting ‘Beeldende kunst’ (hierna: Organisiebesluit beeldende kunst) en het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 ‘houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichtingen ‘Muziek’, ‘Woordkunst’ en ‘Dans’ (hierna: Organisiebesluit podiumkunsten).

² Die de studierichtingen “Muziek”, “Woordkunst” en “Dans” omvatten.

dergelijke evaluatie, alsook de gevolgen ervan voor de leerling vastgelegd (artikelen 4, 4°, 7 en 23). Tegelijk wordt onder bepaalde voorwaarden ook een recht op vrijstelling gecreëerd (artikel 20).

2.5. Een vierde reeks wijzigingen beoogt het leren in een alternatieve leercontext (bv. amateurkunstvereniging) beter te regelen, door de voorwaarden te bepalen waarin een leerling zowel in de studierichting “Beeldende Kunst”, als in de studierichtingen in de podiumkunsten, kan worden toegestaan om een vak te vervangen door leeractiviteiten in een alternatieve leercontext (artikelen 4, 6°, en 22).

2.6. Ten slotte worden nog een paar punctuele wijzigingen doorgevoerd, die betrekking hebben op:

- de toelatingsperiode en de periode waarbinnen van optie kan worden veranderd (artikelen 5, 6, 19);

- enkele louter technische aangelegenheden (artikelen 9, 21 en 24) of preciseringen (artikelen 1, 2°, 11, 4°, en 31);

- de opheffing van overbodige (overgangs)bepalingen (artikelen 10, 15 en 25);

- het afschaffen van enkele mogelijkheden om onder bepaalde voorwaarden rechtstreeks in een bepaald jaar van een bepaalde graad in de studierichting woordkunst of in een bepaalde optie van een bepaalde graad in de studierichting dans te worden toegelaten (artikelen 16, 17 en 18).

3.1. Het ontworpen besluit vindt grotendeels rechtsgrond in de bepalingen die in de eerste zes leden van de aanhef worden vermeld. Daaraan moet evenwel ook artikel 93^{ter}, § 6, eerste lid,³ van het decreet van 31 juli 1990 ‘betreffende het onderwijs-II’ worden toegevoegd,⁴ alsook artikel 16⁵ van het decreet van 23 december 2010 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2011’.

3.2. Bij artikel 32, eerste lid, van het ontworpen besluit wordt het experiment bandoneon beëindigd dat werd bekrachtigd bij artikel 19 van het decreet van 9 december 2005 ‘betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs’. Hoewel het betrokken tijdelijk project enkel wordt beëindigd omdat het thans in de organieke regeling wordt opgenomen, kan de Vlaamse Regering zonder uitdrukkelijke machtiging formeel geen tijdelijk project beëindigen dat bij decreet zelf is geregeld.

³ Die bepaling biedt immers rechtsgrond voor de artikelen 9, 10, 24 en 25 van het ontwerp, waarbij niet-essentiële wijzigingen worden aangebracht in bepalingen die een onderdeel vormen van de rationalisatie- en programmatienormen.

⁴ Aan andere bepalingen van dat decreet wordt reeds verwezen in het eerste lid van de aanhef.

⁵ Die bepaling biedt immers, gelezen in samenhang met artikel 96, § 2, 6°, van het decreet van 31 juli 1990, rechtsgrond voor de artikelen 28 en 29 van het ontwerp. Artikel 1, vijfde lid, en artikel 2, derde lid, van het besluit van 15 juli 2002 zijn immers ingevoegd of vervangen bij het decreet van 23 december 2010 en zonder specifieke decretale machtiging – die te dezen dus voorhanden is – kunnen die bepalingen niet bij besluit worden gewijzigd.

De machtigingen in de artikelen 3 en 6 van het decreet van 10 juli 2008 ‘houdende enkele dringende maatregelen voor het deeltijds kunstonderwijs’ om experimenten stop te zetten, waarnaar wordt verwezen in de nota aan de Vlaamse Regering met het oog op de eerste voorlopige goedkeuring, is te dezen niet dienstig omdat die bepalingen enkel betrekking hebben op de projecten die uitdrukkelijk in die decretale bepalingen worden vermeld. Het experiment bandoneon komt daar niet in voor.

De machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 6, § 1, laatste lid, en § 2, laatste lid, van het decreet van 9 december 2005 om projecten te beëindigen, is evenmin dienstig, aangezien die machtiging enkel geldt voor tijdelijke projecten die op grond van dat decreet zijn geïnitieerd en niet voor tijdelijke projecten die voorheen reeds bestonden en bij het laatstgenoemde decreet zijn bekrachtigd.

De conclusie is dat er zal moeten worden voorzien in een decretale regeling over de stopzetting van het betrokken tijdelijk project of dat de Vlaamse Regering uitdrukkelijk daartoe moet worden gemachtigd, vooraleer het project formeel kan worden beëindigd.

3.3. Artikel 32, derde en vierde lid, van het ontwerp bepaalt dat slechts welbepaalde instellingen de erin vermelde optie of instrumenten kunnen aanbieden. Daarvoor zou in beginsel rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 93, § 2, van het decreet van 31 juli 1990, maar uit de bij de artikelen 8 en 9 van het hierboven reeds genoemde decreet van 23 december 2010 ingevoegde artikelen 49*ter* van het Organisatiebesluit beeldende kunst en 57*ter* van het Organisatiebesluit podiumkunsten volgt dat geen bijkomende opties en instrumenten kunnen worden ingericht dan na het volgen van een procedure die is vastgelegd in deze bepalingen die kracht van wet hebben.

De ontworpen bepalingen kunnen niet van deze procedure afwijken, ook niet met een beroep op artikel 10 van het decreet van 23 december 2010, naar luid waarvan “[d]e Vlaamse Regering wordt gemachtigd om een volgende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichtingen muziek, woordkunst en dans en het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichting beeldende kunst uit te voeren via een besluit van de Vlaamse Regering”. Bij die decretale bepaling wordt de Vlaamse Regering immers niet gemachtigd om van de voormelde procedure af te wijken of om ze aan te passen.

De conclusie is dat de ontworpen bepalingen geen doorgang kunnen vinden en dat ze omgewerkt moeten worden tot decretale bepalingen of dat de Vlaamse Regering bij decreet eerst gemachtigd moet worden om de ontworpen bepalingen te nemen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Bij de artikelen 4, 5°, en 20 (ontworpen artikel 26*ter*) van het ontwerp wordt het voor leerlingen met een handicap mogelijk gemaakt een geïndividualiseerd curriculum te volgen, indien wordt gemotiveerd dat de betrokken leerling “ondanks redelijke aanpassingen onvoldoende leerwinst kan boeken in het gemeenschappelijke curriculum”.

Met het oog op de rechtszekerheid is het raadzaam om de notie “redelijke aanpassingen” te definiëren. Daarvoor kan inspiratie worden gezocht in de definitie van “disproportionaliteit/disproportioneel” die bij het ontwerp van decreet ‘betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften’⁶ wordt ingevoegd als artikel 3, 12^o*ter*, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en als artikel 3, 12^o/3, van de Codex Secundair Onderwijs.

5. Het ontwerp voldoet op wetgevingstechnisch vlak op verschillende punten niet aan de beginselen inzake wetgevingstechniek, zoals die onder meer zijn opgenomen in de Vlaamse omzendbrief wetgevingstechniek⁷. Het ontwerp moet op dit punt aan een grondig onderzoek worden onderworpen. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de volgende tekortkomingen.

- In artikel 4, 2^o, van het ontwerp moet worden verwezen naar het vijfde gedachtenstreepje en niet naar het vijfde lid. Bovendien schrijve men “opgeheven” in plaats van “geschrapt”.
- Bij artikel 4, 4^o, en 5^o, van het ontwerp worden nieuwe paragrafen *ingevoegd* en niet *toegevoegd*. Bovendien moeten de ontworpen wijzigingen voorafgaan aan de wijziging bedoeld in artikel 4, 3^o, van het ontwerp, die betrekking heeft op een erop volgende paragraaf.
- De wijziging die wordt aangebracht bij artikel 26, 2^o, van het ontwerp moet worden omgewisseld met de wijziging die wordt aangebracht bij artikel 26, 1^o.
- In de inleidende zin van artikel 31 van het ontwerp moet worden bepaald dat de volgende punten (niet: leden) worden toegevoegd aan de opsomming.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef moet ook worden verwezen naar artikel 93*ter*, § 6, eerste lid, van het erin vermelde decreet van 31 juli 1990, gelet op hetgeen in opmerking 3.1 is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

7. Om dezelfde reden moet een nieuw zevende lid in de aanhef worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 16 van het decreet van 23 december 2010 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2011’.

8. In het huidige veertiende lid van de aanhef moet het haakje na het woord “akkoord” worden weggelaten.

⁶ Dit ontwerp van decreet werd op 12 maart 2014 aangenomen in het Vlaams Parlement, maar het werd nog niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

⁷ Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’.

Artikel 31

9. Artikel 31 van het ontwerp lijkt overbodig te zijn, aangezien de definities die voorkomen in de ontworpen punten 11° en 12° reeds voorkomen in artikel 91, 6° en 10°, van het decreet van 31 juli 1990 en de term die in punt 13° wordt gedefinieerd, niet voorkomt in het besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2009 ‘betreffende de oprichting en organisatie van kunstacademies in het deeltijds kunstonderwijs’.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME