RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.608/1
van 29 juni 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitbreiding van het tijdelijke project 'schoolbank op de werkplek' rond duaal leren en houdende diverse maatregelen betreffende basis- en secundair onderwijs, leertijd en leerlingenbegeleiding’

‡LW-CJGRPBICJ-GBGAIQW‡

Op 30 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitbreiding van het tijdelijke project 'schoolbank op de werkplek' rond duaal leren en houdende diverse maatregelen betreffende basis- en secundair onderwijs, leertijd en leerlingenbegeleiding’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jurgen NEUTS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 juni 2017.

*

‡LW-CJGRPBICJ-GBGAIQW‡

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe, enerzijds, het tijdelijke project "schoolbank op de werkplek" rond duaal leren uit te breiden, zowel wat het aantal opleidingen, als wat het aantal scholen betreft, en, anderzijds, zeer diverse wijzigingen aan te brengen in de onderwijsreglementering. Een aantal van deze wijzigingen houden verband met het decreet van 16 juni 2017 'betreffende het onderwijs XXVII'.

2.1. Voor het ontwerp moet beroep worden gedaan op verscheidene rechtsgrondbepalingen.

De artikelen 1 tot en met 5 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 3, 4 en 6, § 2, van het decreet van 9 december 2005 'betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs'. Voor artikel 7 van het ontwerp biedt artikel 209, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs rechtsgrond, terwijl artikel 8 van het ontwerp rechtsgrond vindt in artikel 12 van dezelfde Codex. Voor de artikelen 9 en 10 van het ontwerp biedt in de eerste plaats artikel 115, § 1, eerste lid, 1°, van de Codex Secundair Onderwijs rechtsgrond. Voor de toekenning van een bevoegdheid aan de toelatingsklassenraad kan voldoende rechtsgrond worden gevonden in artikel 115, § 1, eerste lid, 4°, van de Codex Secundair Onderwijs. De artikelen 11, 12 en 13 vinden rechtsgrond in artikel 10 van het decreet van 1 december 1998 'betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding'. Artikel 14 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 86, § 1, 3°, van het decreet van 10 juli 2008 'betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap'. Artikel 15 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 93, § 2, van het decreet van 10 juli 2008 'betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap'. Artikel 16 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 101, zevende lid, van het zelfde decreet. De artikelen 18 en 19 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 100, zevende lid, van het decreet van 10 juli 2008. Artikel 20 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 177 van de Codex Secundair Onderwijs.

Voor de artikelen 21 tot en met 25 van het ontwerp zoekt de steller, volgens de gemachtigde, rechtsgrond in artikel 294, § 8, van de Codex Secundair Onderwijs, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de samenstelling, de bevoegdheden en de werkingsprincipes van de Vlaamse Bemiddelingscommissie bepaalt. De Vlaamse Bemiddelingscommissie heeft evenwel eveneens bevoegdheid in het basisonderwijs, zodat ook, wat het basisonderwijs betreft, artikel 15, § 7, van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, als rechtsgrond moet worden vermeld.

Artikel 26 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5, tweede lid, van het decreet van 10 juni 2016 'tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleidingen'. Ten slotte wordt voor de artikelen 27 en 28 van het ontwerp rechtsgrond geboden door artikel 123/20 van de Codex Secundair Onderwijs.

2.2. Voor artikel 6 van het ontwerp is geen rechtsgrond voorhanden.

In tegenstelling tot wat door de stellers van het ontwerp wordt aangevoerd, is artikel 5, § 1, van het decreet van 9 december 2005 niet dienstig als rechtsgrond. Aangezien luidens artikel 5, § 3, van het decreet van 9 december 2005 de bepalingen van dit artikel buiten

‡LW-CJGRPBICJ-GBGAIQW‡

werking zijn gesteld vanaf het schooljaar 2010-2011 (behoudens voor de in artikel 5, § 3, 1° en 2°, bepaalde tijdelijke projecten, waarin het project bedoeld in het ontwerp niet past), kan artikel 5, § 1, van het decreet geen rechtsgrond bieden voor de "financiële incentive" voor de scholen en centra "die door de uitbreiding van het project worden gevat", zoals bepaald in artikel 6 van het ontwerp.

Artikel 6 van het ontwerp kan bijgevolg geen doorgang vinden.

2.3. Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' dat de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering bevat, hoeft niet als rechtsgrond te worden ingeroepen.

VORMVEREISTEN

3. Artikel 70 van de Codex Secundair Onderwijs luidt als volgt:

> "De Vlaamse Regering informeert de afgevaardigden van de schoolbesturen en de representatieve vakorganisaties over elke geplande fundamentele onderwijshervorming. Vóór de Vlaamse Regering een eerste principiële beslissing ter zake neemt, wordt op vraag van ten minste één van de afgevaardigden van de schoolbesturen een apart overleg georganiseerd over die fundamentele onderwijshervorming tussen de Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs, of zijn afgevaardigde en de afgevaardigden van de schoolbesturen.
>
> Vóór de Vlaamse Regering een eerste principiële beslissing ter zake neemt, wordt op vraag van ten minste één van de representatieve vakorganisaties een apart overleg georganiseerd over die fundamentele onderwijshervorming tussen de Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs, of zijn afgevaardigde en de representatieve vakorganisaties."

In de aanhef van het ontwerp wordt melding gemaakt van het overleg met de afgevaardigden van de schoolbesturen en de representatieve vakorganisaties.

Het overleg op grond van artikel 70 van de Codex Secundair Onderwijs kan evenwel geen betrekking hebben gehad op artikel 20 van het ontwerp, aangezien die bepaling maar in een latere fase van de totstandkoming van het ontwerp is toegevoegd. Nochtans is het besluit van de Vlaamse Regering van 17 januari 2014, dat artikel 20 van het ontwerp beoogt te wijzigen, wel onderworpen geweest aan het voormelde overleg, en kan de ontworpen wijziging als fundamenteel worden beschouwd. De door artikel 70 van de Codex Secundair Onderwijs opgelegde informatieplicht moet aldus worden vervuld, en aan de afgevaardigden van de schoolbesturen en de representatieve vakorganisaties moet de mogelijkheid worden gegeven om over artikel 20 van het ontwerp overleg te vragen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef van het ontwerp moet worden aangepast gelet op hetgeen over de rechtsgrond werd opgemerkt. Aldus moet het eerste lid van de aanhef worden weggelaten, en

‡LW-CJGRPBICJ-GBGAIQW‡

moet een lid worden toegevoegd waarin verwezen wordt naar artikel 15, § 7, van het decreet van 25 februari 1997 'betreffende het basisonderwijs', laatst gewijzigd bij decreet van 17 juni 2016.

5. Artikel 4 van het decreet van 9 december 2005 is gewijzigd bij decreet van 16 juni 2017 'betreffende het onderwijs XXVII'. Van die wijziging moet in het derde lid van de aanhef eveneens melding worden gemaakt.

6. In de aanhef van het ontwerp wordt melding gemaakt van de onderscheiden vormvereisten die met betrekking tot de ontworpen regeling werden nageleefd. Rekening houdend met de datum waarop aan die verschillende vormvereisten is voldaan, zal de volgorde van de leden van de aanhef waarin naar die vormvereisten wordt verwezen, moeten worden aangepast. De nageleefde vormvereisten dienen immers in chronologische volgorde te worden vermeld in de aanhef, hetgeen nu niet het geval is.[1]

7. De gemachtigde heeft te kennen gegeven dat het protocol nr. 53 niet dateert van 2 juni 2017, zoals aangegeven in het vierentwintigste lid van de aanhef van het ontwerp, maar wel van 24 mei 2017. Die datum moet worden aangepast.

Artikel 3

8. In artikel 3, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de selectie van de onderwijsinstelling plaats vindt "uiterlijk op 20 juni 2017". Gelet op de datum van de totstandkoming van het ontwerpbesluit moet deze datum worden aangepast.

Artikel 8

9. Artikel 8 van het ontwerp beoogt de punten 3° en 4° van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 augustus 2001 'houdende de organisatie van het schooljaar in het secundair onderwijs' op te heffen.

Dit artikel 4 bepaalt de voorwaarden waaronder stages in het voltijds gewoon en buitengewoon secundair onderwijs kunnen worden georganiseerd. De punten 3° en 4° verbieden stages tussen 20 uur en 6 uur respectievelijk stages op zondag, maar voorzien in de mogelijkheid voor de Vlaamse minister van Onderwijs om deze verbodsbepalingen voor bepaalde studierichtingen te versoepelen, voor zover dit niet strijdig is met de arbeidswet van 16 maart 1971 en haar uitvoeringsbesluiten.

In de nota aan de leden van de Vlaamse Regering staat daaromtrent te lezen:

> "Binnen de vigerende regelgeving op de organisatie van het schooljaar worden de toegelaten stageperiodes volledig gealigneerd op de federale arbeidswetgeving. Gezien secundair onderwijs leerplichtonderwijs is en zich derhalve richt naar een bepaalde doelgroep, blijft het maximum aantal les- en stage-uren op dag-, week- en jaarbasis wél

[1] Zie omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 'betreffende de wetgevingstechniek', nr. 77.

‡LW-CJGRPBICJ-GBGAIQW‡

onverkort van toepassing. Op die wijze houden flexibiliteit in stageorganisatie en aanvaardbare studiebelasting elkaar in evenwicht."

Door de strengere normen inzake de periode waarin stages kunnen plaatsvinden te schrappen, maakt het ontwerp een einde aan een bijzondere bescherming voor de betrokken leerlingen. Rekening houdend met het feit dat het in de regel om minderjarigen gaat, is het raadzaam, ook in het licht van het gelijkheidsbeginsel, dat de stellers zorgvuldig nagaan of voor specifieke studierichtingen niet in strengere normen op het vlak van nachtelijke stages of stages op zondagen moet worden voorzien.

Artikel 12

10. In het ontworpen artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 september 2008 'betreffende het multidisciplinaire dossier in de centra voor leerlingenbegeleiding' wordt bepaald dat een CLB-medewerker van een ander centrum, die betrokken is bij de begeleiding van de leerling, toegang kan krijgen tot het multidisciplinaire dossier.

Uit toelichting verschaft door de gemachtigde blijkt dat het de bedoeling is deze toegang slechts mogelijk te maken mits toestemming van de ouders, de bekwame minderjarige leerling zoals omschreven in artikel 4 van het decreet van 7 mei 2004 'betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp' of de meerderjarige leerling.

Die voorwaarde moet dan ook uitdrukkelijk in het ontwerpbesluit worden ingeschreven.

Artikel 14

11. In artikel 14, 2°, van het ontwerp moet worden toegevoegd dat ook de zinsnede "het schooljaar 2015-16" wordt vervangen door de zinsnede "het schooljaar 2016-2017".

12. In de ontworpen onderverdelingen h) en i) van artikel 17, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2008 'houdende uitvoering van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap'[2] , schrijve men "zoals bedoeld in" in plaats van "in het kader van".

Artikel 16

13. In artikel 20*quater*, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2008, wordt de vergoeding bepaald die aan de organisator van een zogenaamd 'brugproject' wordt toegekend, uitgedrukt in euro per effectief gepresteerd begeleidingsuur.

[2] Als gevolg van de invoeging van die twee onderverdelingen, moet het bestaande g) trouwens afgesloten worden met een puntkomma in plaats van met een punt.

‡LW-CJGRPBICJ-GBGAIQW‡

Artikel 16 van het ontwerp houdt in dat het bedrag van die vergoeding van “4.5 euro” wordt gebracht op “minimum 4.5 euro”.

Ter wille van de rechtszekerheid en de duidelijkheid wordt artikel 20*quater*, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2008 het best als volgt geredigeerd: “Elk jaar bepaalt de Vlaamse Regering het bedrag van de vergoeding die wordt toegekend aan de organisator. Deze vergoeding bedraagt minimaal 4,50 euro per effectief gepresteerd begeleidingsuur.”

Artikel 24

14. Met artikel 24 van het ontwerp wil de steller de in artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2015 ‘tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering en tot verdere uitvoering van het decreet van 21 maart 2004 betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften’ bedoelde “elementen ter bespreking” niet langer uiterlijk “ter zitting” maar wel “voorafgaand aan het bemiddelingsgesprek” van de partijen bekomen. Blijkbaar beoogt die wijziging de commissie toe te laten de gesprekken beter voor te bereiden en aldus tijdswinst te boeken. Het lijkt raadzaam om, met dit doel voor ogen, de voorzitter de bevoegdheid te verlenen te bepalen wanneer die elementen ten laatste bij de commissie moeten toekomen.

Artikel 26

15. Artikel 26 van het ontwerp wijzigt bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 ‘houdende uitvoering van het decreet van 10 juni 2016 tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleidingen’.

Deze bijlage 1 (model van overeenkomst van alternerende opleiding) bij het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 werd niet gepubliceerd op het ogenblik van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van het besluit van 8 juli 2016. Dit euvel zal moeten worden verholpen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-CJGRPBICJ-GBGAIQW‡