



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.289/1
van 13 november 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2007 betreffende de studiegebieden en structuuronderdelen in het voltijds secundair onderwijs, wat duale structuuronderdelen betreft’

Op 12 oktober 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 wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2007 betreffende de studiegebieden en structuuronderdelen in het voltijds secundair onderwijs, wat duale structuuronderdelen betreft’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 31 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 november 2017.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2007 ‘betreffende de studiegebieden en structuuronderdelen in het voltijds secundair onderwijs’ te wijzigen wat betreft de duale structuuronderdelen. Hiertoe worden in de bijlage I bij het besluit van 21 december 2007 in verschillende studiegebieden, graden en onderwijsvormen een aantal opties toegevoegd (artikel 1 van het ontwerp). Daarnaast worden de in artikel 1 vermelde opties programmeerbaar vanaf het schooljaar 2017-2018 (artikel 2 van het ontwerp).

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt op 30 november 2017.

3. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond verwezen naar artikel 129, § 1, eerste en tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs, gewijzigd bij het decreet van 19 juli 2013, dat luidt:

“§ 1. De Vlaamse Regering kan, afhankelijk van maatschappelijke, onderwijskundige of technologische ontwikkelingen of afhankelijk van arbeidsmarktbehoeften, nieuwe structuuronderdelen vastleggen. Ze kan hiertoe zelf het initiatief nemen of onderbouwde voorstellen in overweging nemen die door onderwijsverstrekkers of derden worden ingediend. Voor die voorstellen bepaalt de Vlaamse Regering de indienings- en adviseringsprocedure.

Als een nieuw structuuronderdeel wordt vastgelegd, dan bepaalt de Vlaamse Regering:

1° [...]

2° in welk studiegebied dit structuuronderdeel, voor zover het de tweede of de derde graad betreft, wordt gerangschikt;

3° voor wat betreft de Se-n-Se: de duurtijd uitgedrukt in semesters.”

4. Overeenkomstig voormelde bepalingen van artikel 129, § 1, eerste en tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs wordt de Vlaamse Regering, mits inachtneming van een aantal randvoorwaarden, gemachtigd “nieuwe structuuronderdelen” vast te leggen.

Artikel 1 van het ontwerp voegt op het eerste gezicht evenwel geen “nieuwe structuuronderdelen” toe aan de bijlage I van het besluit van 21 december 2007, maar wel een aantal “opties”.

Op grond van artikel 3 van de Codex Secundair Onderwijs zijn de begrippen “structuuronderdeel” en “optie” evenwel niet identiek¹, waarbij de vraag rijst of voormeld artikel 129, § 1, eerste en tweede lid, rechtsgrond kan bieden voor artikel 1 van het ontwerp.

Daarover om nadere toelichting verzocht verklaarde de gemachtigde:

“Structuuronderdeel is een algemeen begrip dat de diverse technische benamingen dekt waarmee, afhankelijk van de graad/leerjaar, opleidingen worden gespecificeerd. Die diverse begrippen zijn: eerste leerjaar A, eerste leerjaar B, basisoptie, beroepenveld, optie, optie als Sense, optie als specialisatiejaar, optie als naamloos leerjaar, optie als voorbereidend jaar op het hoger onderwijs. Ze worden aan de structuur van het secundair onderwijs gelinkt in artikel 124 van de codex secundair onderwijs. Het hanteren van één allesomvattend begrip maakt het opstellen en toepassen van decreet- en regelgeving een stuk eenvoudiger. In die zin luidt artikel 129, § 1, van diezelfde codex dan ook dat de Vlaamse Regering, kortweg, nieuwe ‘structuuronderdelen’ kan vastleggen. Ter verduidelijking bepaalt artikel 129, § 2, dat voor de toepassing van § 1 met structuuronderdelen wordt bedoeld: basisopties, beroepenvelden, opties van de tweede of derde graad. Naast het begrip structuuronderdeel worden de begrippen basisoptie, beroepenveld en optie gedefinieerd vanuit een inhoudelijke invalshoek in artikel 3 van de codex.

Bij de redactie van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2007 werd er, zonder verdere bedoeling, gekozen om in het opschrift het begrip structuuronderdeel te gebruiken maar in de artikelen te spreken over respectievelijk basisoptie, beroepenveld en optie (het eerste leerjaar A en B vallen buiten het bestek van het besluit). Aangezien de 50 duale opleidingen, die via het voorliggend ontwerp worden toegevoegd, opleidingen zijn die zich situeren op het niveau van de derde graad gaat het om ‘opties’ en wordt er, in het verlengde van de terminologie van het besluit van 2007, bij dat begrip gebleven.”

De door de gemachtigde verleende toelichting met inzonderheid de verwijzing naar artikel 129, § 2, waarbij “voor de toepassing van § 1 (...) met structuuronderdelen (wordt) bedoeld: basisopties, beroepenvelden, opties van de tweede of derde graad”, kan worden bijgetreden om vast te stellen dat voor artikel 1 van het ontwerp rechtsgrond wordt gevonden in artikel 129, § 1, eerste en tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs.

5. Genoemd artikel 129, § 1, eerste en tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs biedt op het eerste gezicht geen uitdrukkelijke rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp.

Daarover ondervraagd bevestigde de gemachtigde dat niettegenstaande voor deze bepaling geen specifieke rechtsgrond kan worden gevonden in de Codex Secundair Onderwijs

¹ Artikel 3, 42°, van de Codex Secundair Onderwijs definieert “structuuronderdeel” als volgt: “een onderverdeling in het onderwijsaanbod die gefinancierd of gesubsidieerd kan worden. Binnen de context van de overhevelingen wordt ‘structuuronderdeel’ echter als een ruimer begrip gehanteerd vermits er ook een eerste graad en een studiegebied wordt onder verstaan;”.

Artikel 3, 31°, van de Codex Secundair Onderwijs definieert “optie” als volgt:

“– een leervak of een groep leervakken die, met uitzondering van de eerste graad, het karakteristieke van de opleiding bepalen en die bestaat uit het fundamenteel gedeelte dat de studierichting bepaalt en eventueel het complementair gedeelte;

– voor het hoger beroepsonderwijs wordt onder optie, de opleiding verpleegkunde verstaan;”.

wel rechtsgrond wordt geboden door artikel 129, § 1, eerste en tweede lid, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Deze toelichting van de gemachtigde kan worden bijgetreden.

6. In het eerste lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt mede verwezen naar artikel 179/1 van de Codex Secundair Onderwijs. Dat artikel biedt voor het ontworpen besluit evenwel geen rechtsgrond, aangezien deze bepaling betrekking heeft op de programmatie van structuuronderdelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Er dient een nieuw eerste lid in de aanhef te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat als volgt wordt geredigeerd:

“Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20, gewijzigd bij de wet van 16 juli 1993;”.

In het huidige eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, dient de verwijzing naar artikel 179/1 van de Codex Secundair Onderwijs te worden geschrapt.

Artikel 1

8. De gemachtigde vestigt er de aandacht op dat de opties dienen genummerd te zijn om aan te sluiten bij de nummering van de momenteel al bestaande structuuronderdelen en dat het structuuronderdeel “operator retouche kleding- en confectieartikelen dual”, dat niet bij het studiegebied textiel hoort, dient te worden verplaatst naar het studiegebied mode.

De gemachtigde heeft tevens verklaard dat bij nader toezien de benaming “operator digitaal drukken in de printmedia” moet worden vervangen door de benaming “operator digitaal drukken in de printmedia/papier- en kartonverwerking”.

Met de aldus gesuggereerde tekstaanpassingen kan worden ingestemd.

Artikel 2

9. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat “met behoud van de toepassing van de vigerende regelgeving ter zake”, de in artikel 1 vermelde opties programmeerbaar zijn vanaf het schooljaar 2018-2019.

Het is niet meteen duidelijk wat de precieze bedoeling is van het inleidende zinsdeel “met behoud van de toepassing van de vigerende regelgeving ter zake”.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Artikel 2 van het ontwerpbesluit geeft duiding vanaf wanneer scholen duale opleidingen aan hun studietoelaat kunnen toevoegen. Een dergelijke toevoeging is in beginsel een programmatie, zoals gedefinieerd in artikel 3 van de codex. Dat hiervoor programmatienormen moeten worden gerespecteerd, ligt voor de hand, waardoor de passus ‘met behoud van de toepassing van de vigerende regelgeving ter zake’ mogelijk overbodig is. De vermelding van de programmeerbaarheid ‘vanaf 2018-2019’ is daarentegen wél cruciaal. De toevoeging van nieuwe opleidingen in de bestaande regelgeving op het studietoelaat bij beslissing (op een bepaald tijdstip) van de Vlaamse Regering, impliceert immers niet per definitie dat die opleidingen vanaf het daaropvolgende schooljaar programmeerbaar zijn. Vermits daarenboven het voorliggend ontwerpbesluit in werking treedt per 30 november 2017 (om rechtszekerheid te bieden aan schoolbesturen bij organisatie van de lokale voorbereiding, advies schoolraad en onderhandeling LOC over een programmatie), is o.i. de specificering van het schooljaar vanaf wanneer duale opleidingen programmeerbaar zijn, noodzakelijk.

Noot: ‘programmeerbaar’ en ‘organiseerbaar’ zijn niet volledig identiek. Een structuuronderdeel dat wordt geprogrammeerd, strekt ertoe dat structuuronderdeel te kunnen/mogen opstarten en organiseren. Echter, niet elk structuuronderdeel dat wordt opgestart en georganiseerd, hoeft geprogrammeerd te worden. Ter illustratie: de heropstart van een structuuronderdeel waarvan de organisatie één jaar werd onderbroken, wordt niet als programmatie beschouwd (zie ook: definitie van programmatie in artikel 3 van de codex). Ook duale structuuronderdelen die in een school van de experimentele naar de organieke fase overgaan (cf. ontwerpdecreet diverse bepalingen onderwijs²) vallen niet onder de regeling ‘programmatie’.

In het licht van deze toelichting kan overwogen worden om artikel 2 van het ontwerp te redigeren als volgt: “Overeenkomstig de toepasselijke regelgeving zijn de in artikel 1 vermelde opties programmeerbaar vanaf het schooljaar 2018-2019.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

² Voetnoot uit de aangehaalde tekst: Het betreft het ontwerpdecreet dat zeer recent het voorwerp is geweest van advies 62.261/1 van 13 oktober 2017 en advies 62.299/1 van 24 oktober 2017.