



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.246/1
van 18 mei 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
sommige maatregelen betreffende de modernisering van het
secundair onderwijs’

Op 30 maart 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 18 mei 2018, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende sommige maatregelen betreffende de modernisering van het secundair onderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 mei 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 mei 2018.

*

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 ontwerp van decreet ‘tot wijziging van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010, wat betreft de modernisering van de structuur en de organisatie van het secundair onderwijs’¹ voorziet in een aantal hervormingen met het oog op de modernisering van het secundair onderwijs en voegt met het oog hierop nieuwe bepalingen toe aan de Codex Secundair Onderwijs. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een aantal van die hervormingen nader te regelen. Het betreft meer bepaald de nieuwe onderwijsstructuur en het nieuwe onderwijsaanbod voor het gewoon secundair onderwijs en sommige opleidingsvormen van het buitengewoon secundair onderwijs, en de nieuwe regeling inzake toelatings- en overgangsvoorwaarden en studiebekrachtiging voor inzonderheid de leerlingen van de eerste graad van het secundair onderwijs.

2.2. Artikel 1 van het ontwerp en de bijlagen 1 tot 3 leggen de vernieuwde structuur van het gewoon secundair onderwijs en sommige opleidingsvormen van het buitengewoon secundair onderwijs vast.

Artikel 2 van het ontwerp en bijlage 4 leggen de concordantie van het bestaande studieraanbod met het vernieuwde onderwijsaanbod vast, terwijl artikel 3 de wijze regelt waarop de actualiteitswaarde van de basisopties en structuuronderdelen wordt gescreend.

Artikel 4 van het ontwerp heft progressief, leerjaar na leerjaar, sommige regelingen met betrekking tot de bestaande structuuronderdelen op, namelijk het besluit van 21 december 2007² en sommige bepalingen van de besluiten van 6 december 2002³, 18 juli 2008⁴, 5 september 2008⁵ en 24 oktober 2008⁶.

¹ Dit decreet is op 28 maart 2018 goedgekeurd door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement; *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1469/3.

² Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2007 ‘betreffende de studiegebieden en structuuronderdelen in het voltijds secundair onderwijs’.

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 6 december 2002 ‘betreffende de organisatie van het buitengewoon secundair onderwijs van opleidingsvorm 3’.

⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 ‘houdende organisatie van het experimenteel voltijds gewoon secundair onderwijs volgens een modulair stelsel’.

⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2008 ‘houdende organisatie van het experimenteel buitengewoon secundair onderwijs volgens een modulair stelsel’.

⁶ 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’.

Artikel 5 van het ontwerp regelt de aard van de vakken “levende talen”. Daartoe wordt artikel 2, § 1, van het besluit van 5 juni 1989⁷ gewijzigd.

De artikelen 6 tot 32 van het ontwerp en de bijlagen 5 tot 9, regelen hoofdzakelijk de gevolgen van de modernisering van het secundair onderwijs voor de toelatings- en overgangsvoorwaarden voor, binnen en na de eerste graad, enerzijds, en voor de studiebekräftiging in de eerste graad, anderzijds. Daartoe wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 ‘betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs’ gewijzigd.

Het te nemen besluit treedt in beginsel in werking op 1 september 2019 (artikel 33 van het ontwerp).

3.1. Behoudens hetgeen hierna wordt opgemerkt over artikel 4 van het ontwerp, vindt de ontworpen regeling in beginsel op algemene wijze rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, alsook in artikel 115, § 1, eerste lid, 2° en 3°, en het nieuwe artikel 133/4, tiende lid, van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010, bekräftigd bij decreet van 27 mei 2011.

3.2. Artikel 4, 1°, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 126 van de Codex Secundair Onderwijs, gelezen in samenhang met het nieuwe artikel 123/21 ervan. Luidens laatstgenoemde bepaling houdt voornoemd artikel 126 progressief, leerjaar na leerjaar, op uitwerking te hebben vanaf 1 september 2019.

Artikel 4, 2°, a), van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 335 van de Codex Secundair Onderwijs. Het nieuwe derde lid van artikel 335 bepaalt immers dat artikel 335 progressief ophoudt uitwerking te hebben vanaf 1 september 2020.

Artikel 4, 2°, b), van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 159, § 3, van de Codex Secundair Onderwijs. Luidens die bepaling legt de Vlaamse Regering de opleidingsstructuur vast voor het experimenteel voltijds gewoon secundair onderwijs volgens een modulair stelsel. Die machtiging houdt ook de bevoegdheid in om die structuur op te heffen met ingang van 1 september 2021.

Artikel 4, 2°, c), van het ontwerp vindt rechtsgrond in het nieuwe artikel 341 van de Codex Secundair Onderwijs, naar luid waarvan de Vlaamse Regering beslist “over het tijdstip van de beëindiging van het experimenteel modulair onderwijs, dat niet later kan vallen dan de volledige uitrol van de modernisering van het secundair onderwijs vanaf 1 september 2019”, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 342, § 3, van de Codex.

⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 1989 ‘tot vaststelling van de algemene vakken, de kunstvakken, de technische vakken en de praktische vakken in de instellingen voor voltijds secundair onderwijs en in de instellingen voor voltijds secundair onderwijs die als centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs fungeren, georganiseerd of gesubsidieerd door de Vlaamse Gemeenschap, met uitzondering van de instellingen voor buitengewoon secundair onderwijs’.

Artikel 4, 2°, d), van het ontwerp, dat betrekking heeft op de opheffing van bepalingen inzake het stelsel van leren en werken, vindt rechtsgrond in de artikelen 22 en 28 van het decreet van 10 juli 2008 ‘betreffende het stelsel van leren en werken in de Vlaamse Gemeenschap’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef van het ontwerp dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond ervoor.

Artikel 4

5. De in artikel 4 van het ontwerp vermelde bepalingen worden telkens opgeheven met ingang van een bepaalde datum maar wel “progressief, leerjaar na leerjaar te beginnen met het eerste leerjaar van de eerste graad”. Een dergelijke wijze van opheffen is niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, aangezien het niet duidelijk is op welk ogenblik die bepalingen effectief uit de rechtsorde verdwijnen. Vraag is dan ook of niet veeleer in een regeling dient te worden voorzien waarbij enerzijds de concrete opheffingsdatum van het betrokken besluit of de betrokken bepalingen samenvalt met de concrete einddatum van de uitrol van de modernisering van het secundair onderwijs en, anderzijds, wordt bepaald dat het betrokken besluit of de betrokken bepalingen progressief, leerjaar na leerjaar te beginnen met het eerste leerjaar van de eerste graad dan wel van een vergelijkbaar niveau binnen de toepasselijke vigerende structuur, niet meer van toepassing zijn vanaf hetzij 1 september 2020 (artikel 4, 1°, van het ontwerp), hetzij 1 september 2021 (artikel 4, 2°, van het ontwerp).

Artikel 5

6. Artikel 5 van het ontwerp strekt ertoe aan artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 1989 een tweede lid toe te voegen, luidende: “Alle levende talen worden ook als algemene vakken beschouwd”. Sommige levende talen worden echter nu reeds, op basis van voornoemd artikel 2, § 1 (dat het eerste lid wordt), tweede streepje, als algemene vakken bestempeld. Het verdient daarom aanbeveling om hetzij laatstgenoemde bepaling op te heffen, hetzij de tekst van het ontworpen tweede lid af te stemmen op de voornoemde bepaling (“Alle andere levende talen dan deze bedoeld in het eerste lid, tweede streepje, worden ook als algemene vakken beschouwd.”).

Artikel 20

7. Het ontworpen artikel 38*bis*, derde lid, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 (artikel 20, 3°, van het ontwerp), vormt een haast woordelijke herhaling van artikel 157/6 van de Codex Secundair Onderwijs.

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

Artikel 21

8. Het bij artikel 21 van het ontwerp ontworpen artikel 39, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 bepaalt dat wanneer remediëring wordt opgelegd, dit laatste “zowel een recht als een plicht voor de leerling [is], ongeacht de school van inschrijving”. Zoals uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt, volgt uit die bepaling dat de beslissing van een klassenraad van een school om remediëring op te leggen, ook bindend is voor een andere school. De vraag rijst of een dergelijke bepaling, die tot gevolg heeft dat een beslissing van een bepaalde school een andere school verplicht om bepaalde pedagogische beslissingen te nemen, al dan niet in strijd is met de actieve onderwijsvrijheid.

Uit het nieuwe artikel 157/7 van de Codex Secundair Onderwijs volgt dat zowel in het eerste als het tweede leerjaar van de eerste graad alle scholen de lesuren differentiatie kunnen invullen als remediëring, en dat de scholen minstens de remediërende differentiatiepakketten moeten aanbieden waaraan de leerlingen behoefte hebben. De verplichting tot remediëring wordt derhalve door het decreet opgelegd, in het kader van de vaststelling van het minimumlessenrooster. De concrete invulling van de remediëring wordt evenwel noch in het decreet, noch in het voorliggende ontwerp geregeld, zodat op dat punt elke school haar vrijheid behoudt. Aldus kan worden aangenomen dat de actieve onderwijsvrijheid niet op onevenredige wijze wordt aangetast.

9. In het ontworpen artikel 39, § 3, tweede en derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002, dient telkens te worden verduidelijkt dat in die bepalingen het “oriënteringsattest B” wordt bedoeld.

Bijlage 4

10. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft geen voldoende inzicht in de concrete inhoud van de verschillende structuuronderdelen in het secundair onderwijs om te kunnen nagaan of alle doorgevoerde concordanties ingepast kunnen worden in het nieuwe artikel 133/5 van de Codex Secundair Onderwijs, zodat op dit punt een voorbehoud dient te worden gemaakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME