



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.023/1
van 4 oktober 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
vastlegging van duale structuuronderdelen en standaardtrajecten
in het secundair onderwijs’

Op 23 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 6 september 2018,^(*) en nogmaals verlengd tot 5 oktober 2018, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vastlegging van duale structuuronderdelen en standaardtrajecten in het secundair onderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 oktober 2018.

*

^(*) 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 VAN HET ONTWERP VAN BESLUIT

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om de lijst van duale structuuronderdelen in het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs vast te leggen (artikel 1 en bijlage 1), zoals deze kunnen worden georganiseerd vanaf 1 september 2019 (artikel 3). Tevens wordt beoogd om voor een aantal duale structuuronderdelen uit de voornoemde lijst het standaardtraject te bepalen (artikel 2 en bijlage 2).

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. In de adviesaanvraag stelt de Vlaamse minister van Onderwijs in verband met de ontworpen regeling inzake de standaardprojecten de volgende vraag:

“Gans die operatie betekent dat de volgende jaren via afzonderlijke ontwerpbesluiten een uitgebreid aantal standaardtrajecten en curriculumdossiers op legistisch goedkeuringscircuit worden gezet, zij het altijd gebaseerd op dezelfde rechtsgrond en met een naar vorm identieke preambule en beschikkend gedeelte. Vanuit dat gegeven wordt u expliciet gevraagd om te overwegen dat voor die toekomstige ontwerpbesluiten rond standaardtrajecten respectievelijk curriculumdossiers het verplicht inwinnen van het advies van de Raad van State niet vereist is.”

Uit artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vloeit voort dat, behoudens in het geval waarin de hoogdringendheid wordt ingeroepen, de raadpleging van de afdeling Wetgeving over de tekst van ontwerpen van besluit verplicht is wanneer voldaan is aan de uitdrukkelijke voorwaarde dat de ontworpen besluiten die haar om advies worden voorgelegd als ontwerpen van “reglementaire besluiten” kunnen worden omschreven. Indien de adviesaanvraag effectief betrekking heeft op ontwerpen van reglementair besluit staat het niet aan de afdeling Wetgeving om er zelf over te oordelen of zij al dan niet over de betrokken teksten adviseert, maar is zij gehouden tot hetgeen artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, haar verplicht. Aan die verplichting kan geen afbreuk worden gedaan door het gebeurlijk repetitieve karakter van de betrokken adviesaanvragen waarop in de vraag van de minister wordt gedomd.

Indien evenwel de adviesaanvraag betrekking zou hebben op een ontwerp van besluit dat niet het reglementaire karakter heeft dat door artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wordt voorgeschreven, is de afdeling Wetgeving ertoe gehouden om van advisering over dergelijk ontwerp af te zien. Er anders over oordelen zou immers evenzeer neerkomen op een schending van de voornoemde bepaling van de gecoördineerde wetten.

Reglementaire besluiten in de zin van het genoemde artikel 3, § 1, eerste lid, zijn besluiten waarbij algemene regels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtsonderhorigen die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden en niet alleen op één van hen of op een naar aantal beperkte groep. Het gaat met andere woorden om besluiten die nieuwe, dwingende voorschriften bevatten die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtsonderhorigen die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden.

Ontwerpbesluiten waarvan de inhoud neerkomt op een handeling van administratief toezicht worden traditioneel beschouwd als zijnde ontwerpen die niet het reglementair karakter hebben in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zo werd er bijvoorbeeld in het verleden op gewezen dat een besluit dat een door een andere overheid uitgevaardigde verordening bekrachtigt een handeling van toezicht is en blijft en geenszins een reglementair karakter krijgt, zelfs indien het toezicht op het uitvaardigen van normen slaat.¹ Ingeval de wetgever een overheidsinstantie opdraagt om een autonome beslissing te nemen en het uitvoerend orgaan ermee belast om die beslissing goed te keuren, welke handeling na één enkele toepassing geen uitwerking meer heeft, leidt deze laatste niet tot een ontwerp van reglementair besluit waarover de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten kan adviseren.²

De bevoegdheid die in artikel 357/7, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs aan de Vlaamse Regering wordt gegeven met betrekking tot de standaardtrajecten, bedoeld in artikel 2 en bijlage 2 van het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering, blijft beperkt tot louter een goedkeuringsbevoegdheid. Zoals door de gemachtigde is bevestigd, worden de betrokken standaardtrajecten immers geregeld door het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS), waarna de Vlaamse Regering – overeenkomstig het voornoemde artikel 357/7, § 2,³ – enkel nog heeft te beslissen over het al dan niet goedkeuren van de aldus ontwikkelde standaardtrajecten zonder eraan nog zelf wijzigingen te kunnen aanbrengen. Aldus begrepen komt de beslissing omtrent de goedkeuring van het standaardtraject door de Vlaamse Regering neer op een handeling van hoog administratief toezicht die het reglementair karakter ontbeert opdat de afdeling Wetgeving er met toepassing van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, advies zou kunnen over uitbrengen.

¹ Zie bv. ook reeds RvS 8 november 1977, nr. 18.527, Gemeente Brasschaat, met noot van D. LAGASSE in *JT* 1978, 725-728.

² Zie bv. RvS 17 april 1985, nr. 25.242, v.z.w. Union wallonne des entreprises.

³ Krachtens artikel 357/7, § 2, eerste lid, van de Codex Secundair Onderwijs wordt “[v]oor elk duaal structuuronderdeel (...) één standaardtraject ontwikkeld, gebaseerd op een of meerdere beroepskwalificaties of één of meerdere deelkwalificaties, onder coördinatie van de bevoegde diensten van de Vlaamse Gemeenschap in overleg met de betrokken sector, het Gemeenschapsonderwijs, de representatieve verenigingen van schoolbesturen van het gesubsidieerde onderwijs, een afvaardiging van de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, het Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming – Syntra Vlaanderen en de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding. Standaardtrajecten worden door de Vlaamse minister van Onderwijs en de Vlaamse minister van Werk *ter goedkeuring voorgelegd* aan de Vlaamse Regering.”

Uit wat voorafgaat volgt dat de afdeling Wetgeving niet bevoegd is om te adviseren over artikel 2 van en bijlage 2 bij het ontwerp aangezien de betrokken bepalingen geen reglementair karakter hebben in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten. Het hierna volgende onderzoek omvat derhalve niet een onderzoek van artikel 2 en bijlage 2 van het ontwerp.⁴

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt gerefereerd aan de artikelen 126/4, 126/5, 357/5, § 1, 1°, en 357/7, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010. In zoverre artikel 357/7, § 2, van de voornoemde Codex strekt tot het verlenen van rechtsgrond aan artikel 2 van het ontwerp en bijlage 2 bij het ontwerp, dient te worden verwezen naar de opmerking onder randnummer 3.

5.1. Voor zover artikel 1 van en bijlage 1 bij het ontwerp betrekking hebben op de duale structuuronderdelen van het gewoon secundair onderwijs kan er in beginsel rechtsgrond voor gevonden worden in artikel 357/5, § 1, 1°, van de Codex Secundair Onderwijs.

5.2. Voor zover het ontwerp betrekking heeft op de duale structuuronderdelen in het buitengewoon onderwijs is vooralsnog geen rechtsgrond voorhanden. Die rechtsgrond is weliswaar in voorbereiding, maar de tekst van het voorontwerp van decreet dat deze rechtsgrond biedt, is nog niet ingediend bij het Vlaams Parlement. Onder voorbehoud van latere en ongewijzigde indiening en goedkeuring door het Vlaams Parlement, kan ervoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 357/60 van de Codex Secundair Onderwijs zoals dat zal worden ingevoegd bij artikel 14 van het voorontwerp van decreet ‘betreffende het duaal leren in het buitengewoon secundair onderwijs van opleidingsvorm 3 en 4’.

5.3. Voor het ontwerp kan geen rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 126/4 en 126/5 van de Codex Secundair Onderwijs aangezien dergelijke artikelen niet bestaan. Bij nader toezien wordt bedoeld op de artikelen 131 en 132⁵ van het decreet van 15 juni 2018 ‘betreffende onderwijs XXVIII’. Deze bepalingen bieden echter geen rechtsgrond voor het voorliggende ontwerp aangezien deze geen machtiging aan de Vlaamse Regering inhouden, doch enkel een voorwaarde bepalen opdat de goedgekeurde structuuronderdelen op 1 september 2019 van start kunnen gaan. Aangezien deze bepalingen noodzakelijk kunnen worden geacht voor een goed begrip van de ontworpen regeling kan een verwijzing ernaar in de aanhef van het ontwerp worden behouden, zij het evenwel door middel van een aanvulling van de consideransen die nu al in de aanhef zijn opgenomen.

⁴ Ter wille van de rechtszekerheid worden de betrokken bepalingen het best in een afzonderlijk ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering opgenomen. In dat geval kan bovendien de verwijzing naar het advies van de Raad van State, in het derde lid van de aanhef van het heden om advies voorgelegde ontwerp, ongewijzigd worden behouden.

⁵ Bij amendement nr. 3 werden de artikelen 126/4 en 126/5 als de artikelen 131 en 132 ingevoegd in het ontwerp van decreet betreffende het onderwijs XXVIII (*ParlSt.* VI.Parl. 2017-18 nr. 1574/3, 20).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

6. De aanhef van het ontwerp zal moeten worden aangepast in het licht van de opmerkingen *sub* 5.1 tot 5.3. Het ontwerp noopt niet tot andere opmerkingen binnen het beperkte onderzoek zoals beschreven *sub* 1.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME