RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.929/1/V
van 5 augustus 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2018 tot vastlegging van structuuronderdelen duaal en standaardtrajecten in het secundair onderwijs’

‡LW-AFIVPFDFC-GJJCJUQ‡

Op 15 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand en de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 31 augustus 2021,(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2018 tot vastlegging van structuuronderdelen duaal en standaardtrajecten in het secundair onderwijs'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 3 augustus 2021. De kamer was samengesteld uit Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitter, voorzitter en Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Pierre BARRA, staatsraad, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 augustus 2021.

*

(*) 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 verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

‡LW-AFIVPEFC-GJJCJUQ‡

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

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe verscheidene wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2018 'tot vastlegging van structuuronderdelen duaal en standaardtrajecten in het secundair onderwijs'. De wijzigingen hebben betrekking op:

- de afstemming van de lijst van duale en aanloopstructuuronderdelen op (een toekomstige wijziging van) het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 2018 (artikel 1 van het ontwerp);

- het toevoegen van een bijlage over de invulling van bepaalde aanloopstructuuronderdelen (artikelen 2 en 4);

- het vastleggen van de duale structuuronderdelen en aanloopstructuuronderdelen in het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs die kunnen worden georganiseerd vanaf 1 september 2021 en vanaf 1 september 2022; daarbij worden een aantal nieuwe structuuronderdelen toegevoegd en worden een aantal bestaande structuuronderdelen gewijzigd; daartoe wordt de lijst van duale structuuronderdelen integraal vervangen (artikel 3 en bijlage 1);

- het wijzigen (artikel 5, 1° tot 3°, en 6, 1°) en toevoegen (artikel 5, 4°, en bijlage 3, artikel 6, 2°, en bijlage 4) van een aantal standaardtrajecten;

- de actualisering van de tabel met de in het BuSO opleidingsvormen 3 en 4 verwante niet duale opleidingen (artikel 7 en bijlage 5).

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. De artikelen 5, 4°, en 6, 2°, van het ontwerp voegen nieuwe standaardtrajecten toe. Over het bepalen van deze standaardtrajecten merkte de Raad van State in advies 64.023/1 van 4 oktober 2018[1] onder meer het volgende op:

> "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

[1] Adv. RvS 64.023/1 van 4 oktober 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2018 'tot vastlegging van structuuronderdelen duaal en standaardtrajecten in het secundair onderwijs', opmerking 3 – http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64023.pdf

‡LW-AFIVPFDFC-GJJCJUQ‡

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.[2] 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.[3]

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,[4]– 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.

---

[2] *Voetnoot 1 van het aangehaalde advies*: Zie bv. ook reeds RvS 8 november 1977, nr. 18.527, Gemeente Brasschaat, met noot van D. LAGASSE in *JT* 1978, 725-728.

[3] *Voetnoot 2 van het aangehaalde advies*: Zie bv. RvS 17 april 1985, nr. 25.242, v.z.w. Union wallonne des entreprises.

[4] *Voetnoot 3 van het aangehaalde advies*: 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."

‡LW-AFIVPFDFC-GJJCJUQ‡

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.[5]"

Weliswaar worden bij de artikelen 5, 4°, en 6, 2°, en de bijlagen 3 en 4 van het ontwerp formeel geen standaardtrajecten goedgekeurd, maar door deze trajecten in te voegen in de bijlagen bij het besluit van 12 oktober 2018 worden ze minstens impliciet goedgekeurd. Bijgevolg hebben de betrokken artikelen en bijlagen geen reglementair karakter in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten. De conclusie is dan ook dat de Raad van State niet bevoegd is om over die bepalingen te adviseren. Ze worden dan ook niet in het onderzoek betrokken.

RECHTSGROND

4.1. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 4.2. wordt opgemerkt, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in de bepalingen vermeld in de rubriek "Rechtsgronden" in de aanhef van het ontworpen besluit..

4.2. Een zelfde voorbehoud zoals gemaakt in het advies 66.296/1[6] van 2 juli 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2019 'tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering betreffende basis- en secundair onderwijs' – opmerking 4.4.2. – dient hier te worden geformuleerd ten opzichte van de artikelen 5, 1° tot 3°, en 6, 1°, van het ontworpen besluit, die wijzigingen aanbrengen aan bestaande standaardtrajecten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het tweede streepje van de rubriek "Vormvereisten" dient de datum van het begrotingsakkoord te worden vermeld.

[5] *Voetnoot 4 van het aangehaalde advies*: 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.

[6] http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66296.pdf

‡LW-AFIVPEDFC-GJJCJUQ‡

6. Het derde streepje van de rubriek “Vormvereisten” formulere men als volgt:

“- De Raad van State heeft advies 69.929/1/V gegeven op ... (datum), met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.”[7]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Geert DEBERSAQUES

[7] Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 83, 4°.

‡LW-AFIVPFDFC-GJJCJUQ‡