



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.498/1
van 19 maart 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de regelgeving over de indeling van studiegebieden in opleidingen van het secundair volwassenenonderwijs, de studiebekrachtiging, de organisatie van het opleidingsaanbod en de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor de studiegebieden afwerking bouw, ambachtelijke accessoires, auto, grafische technieken, land- en tuinbouw, mechanica-elektriciteit en toerisme’

Op 17 februari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de regelgeving over de indeling van studiegebieden in opleidingen van het secundair volwassenenonderwijs, de studiebekrachtiging, de organisatie van het opleidingsaanbod en de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor de studiegebieden afwerking bouw, ambachtelijke accessoires, auto, grafische technieken, land- en tuinbouw, mechanica-elektriciteit en toerisme’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 maart 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 maart 2025.

*

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

2.1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in hoofdzaak toe nieuwe opleidingsprofielen vast te leggen voor bepaalde modulaire opleidingen in het secundair volwassenenonderwijs en als gevolg daarvan de indeling van de studiegebieden van het secundair volwassenenonderwijs in opleidingen, de duur van bepaalde opleidingstrajecten, de lijst van diplomagerichte opleidingen in het volwassenenonderwijs die in combinatie met het certificaat van de opleiding aanvullende algemene vorming leiden tot een diploma secundair onderwijs, en de lijst van de opleidingen die duaal kunnen worden georganiseerd, te actualiseren.

2.1.2. Concreet worden met ingang van 1 februari 2025 (artikel 25, inleidende zin) tien nieuwe opleidingsprofielen op basis van erkende beroepskwalificaties vastgelegd in de studiegebieden afwerking bouw en ruwbouw (artikelen 7 en 9 – bijlage 11),¹ mechanica-elektriciteit (artikel 13 – bijlagen 13 en 14),² juwelen (artikelen 14, 1°, 17 – bijlage 15),³ land- en tuinbouw (artikelen 18, 1° en 20 – bijlagen 16 tot 19),⁴ en toerisme (artikelen 21, 1° en 24 –

¹ Het opleidingsprofiel “Coördinator-Adviseur Schilderwerken” wordt als bijlage XLI toegevoegd aan het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2008 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor de studiegebieden afwerking bouw en ruwbouw’.

² De opleidingsprofielen “Assistent Podiumtechnicus” en “Podiumtechnicus” worden als bijlagen LII en LIII toegevoegd aan het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor de studiegebieden ICT-technieken, lassen en mechanica-elektriciteit’ en komen in de plaats van de bestaande opleidingsprofielen “Assistent Podiumtechnicus” en “Podiumtechnicus”, die worden opgeheven met ingang van respectievelijk 1 september 2026 (artikelen 11, 1°, en 25, 1°) en 1 september 2027 (artikelen 11, 2°, en 25, 2°).

³ Het opleidingsprofiel “Juwelontwerper/Goudsmid” wordt als bijlage 6 toegevoegd aan het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2011 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied juwelen’ en komt in de plaats van de bestaande opleidingsprofielen “Goudsmid” en “Juwelhersteller” die worden opgeheven met ingang van respectievelijk 1 september 2027 (artikelen 16, 1°, en 25, 2°) 1 september 2026 (artikelen 16, 2°, en 25, 1°).

⁴ Het opleidingsprofiel “Florist” wordt als bijlage 11 toegevoegd aan het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2011 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied land- en tuinbouw’ en komt in de plaats van het bestaande opleidingsprofiel “Florist”, dat wordt opgeheven met ingang van 1 september 2027 (artikelen 19, 1°, en 25, 2°). De opleidingsprofielen “Assistent-Florist”, “Medewerker-Florist” en “Boomverzorger” worden als bijlagen 12 tot 14 toegevoegd aan het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2011 en komen in de plaats van de bestaande opleidingsprofielen “Florist-medewerker” en “Boomverzorger”, die worden opgeheven met ingang van 1 september 2026 (artikelen 19, 2° en 3°, en 25, 1°).

bijlagen 21 en 22)⁵. Voor een aantal van deze nieuwe opleidingen wordt voorzien in een verkort en/of verlengd opleidingstraject.⁶

Tevens wordt aan enkele bestaande opleidingsprofielen in de studiegebieden afwerking bouw en ruwbouw een deelkwalificatie toegevoegd (artikel 8 – bijlagen 9 en 10),⁷ met ingang van 1 september 2024 (artikel 27). Ten slotte wordt ook de benaming van vier opleidingsprofielen in het studiegebied auto gewijzigd (artikel 3 – bijlagen 3 tot en met 6), met ingang van 1 september 2021 (artikel 26).⁸

2.1.3. Met ingang van 1 februari 2025 (artikel 25) worden de tien nieuwe opleidingen (en de aanpassing aan de benaming van de bestaande opleidingen) ingevoegd in de indeling van de studiegebieden van het secundair volwassenenonderwijs (artikel 1 – bijlage 1)⁹ en zeven ervan worden toegevoegd aan de lijst van diplomagerichte opleidingen in het volwassenenonderwijs die in combinatie met het certificaat van de opleiding aanvullende algemene vorming leiden tot een diploma secundair onderwijs (artikel 6 – bijlage 8)¹⁰.

2.1.4. De lijst van de opleidingen die vanaf 1 februari 2025 (artikel 25) duaal kunnen worden georganiseerd wordt aangevuld met negen van de tien nieuwe opleidingen (artikel 5 – bijlage 7).¹¹

2.2. Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal overbodige bepalingen weg te werken.

⁵ De nieuwe opleidingsprofielen “Host” en “Onthaalmedewerker” worden als bijlagen 6 en 7 toegevoegd aan het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2012 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied toerisme’ en komen in de plaats van de bestaande opleidingsprofielen “Host/Hostess op een Toeristische bestemming” en “Toeristisch receptionist” die worden opgeheven met ingang van 1 september 2027 (artikelen 23 en 25, 2°).

⁶ Voor de twee nieuwe opleidingen “Assistent Podiumtechnicus” en “Podiumtechnicus” wordt voorzien in een verkort en verlengd traject zoals blijkt uit bijlage XLVII van het besluit van 24 juli 2009 die wordt vervangen (artikel 12 – bijlage 12). Voor de nieuwe opleiding “Juweelontwerper/Goudsmid” wordt er in een verlengd traject voorzien (artikel 14, 2°). Voor de nieuwe opleiding “Boomverzorger” wordt, zoals blijkt uit de vervangen bijlage 15 bij het besluit van 7 oktober 201, in een verkort traject voorzien, terwijl voor de nieuwe opleidingen “Assistent Florist” en “Medewerker Florist” zowel in een verkort als een verlengd traject wordt voorzien (artikelen 18, 2°, en 20 – bijlage 20). Voor de nieuwe opleiding “Host” wordt een verkort en verlengd traject voorzien, terwijl voor de nieuwe opleiding “Onthaalmedewerker” een verlengd traject wordt voorzien (artikel 21, 2°).

⁷ Hoewel aan de bestaande opleidingsprofielen “Fijnschilder” en “Restauratievakman Schilder- en Decoratiewerk” slechts de deelkwalificatie Medewerker Schilderwerken worden toegevoegd, worden de bijlagen XXXV en XXXIX van het besluit van 10 juli 2008 integraal vervangen.

⁸ Hoewel enkel aan de benaming van de bestaande opleidingsprofielen “Demonteur-Monteur”, “Plaatwerker”, “Spuiter” en “Voorbewerker” het woord “Carrosserie” wordt toegevoegd, worden de bijlagen XXVII tot en met XXX bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied auto’, integraal vervangen.

⁹ Daartoe wordt punt I.2 van bijlage I bij het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’ vervangen.

¹⁰ Daartoe wordt bijlage IX bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘betreffende de studiebekrachtiging in het volwassenenonderwijs’ integraal vervangen.

¹¹ Daartoe wordt de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘betreffende de organisatie van het opleidingsaanbod in het volwassenenonderwijs’ integraal vervangen.

Met ingang van 1 september 2024 (artikel 27) wordt de bijlage XVIII bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair onderwijs voor sociale promotie voor het studiegebied Grafische technieken’ vervangen (artikel 2 – bijlage 2), teneinde de zwevende modules, die horen bij de ondertussen opgeheven opleiding Multimedia Operator, te schrappen.

Met ingang van 1 februari 2025 (artikel 25) worden enkele achterhaalde bepalingen inzake evaluatie en onderwijsbevoegdheid opgeheven in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2011 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied juwelen’ opgeheven (artikel 15) en in het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2012 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied toerisme’ (artikel 22).

Met ingang van 1 september 2024 (artikel 27) wordt hoofdstuk V in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘betreffende de organisatie van het opleidingsaanbod in het volwassenenonderwijs’, dat betrekking heeft op de aanvraagprocedure voor maatwerk in de basiseducatie, opgeheven (artikelen 4).

RECHTSGROND

3.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef van het ontwerp, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt.¹²

3.2. Artikel 4 van het ontwerp heft hoofdstuk V op van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘betreffende de organisatie van het opleidingsaanbod in het volwassenenonderwijs’. Dat hoofdstuk regelt de aanvraagprocedure voor de organisatie van maatwerk en is, overeenkomstig artikel 2 van dat besluit, alleen van toepassing op de centra voor basiseducatie. Dat hoofdstuk kon worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 30, § 1, tweede lid,¹³ van het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’, maar die bepaling is ondertussen opgeheven bij artikel 50 van het decreet van 19 april 2024 ‘over het onderwijs XXXIV’, met ingang van 1 september 2024.¹⁴ Als rechtsgrond voor artikel 4 van het ontwerp kan er evenwel een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met het genoemde artikel 50 van het decreet van 19 april 2024.

3.3. Artikel 15, 1°, van het ontwerp heft artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2011 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied juwelen’ op, dat betrekking heeft op een overbodig

¹² Bij de adviesaanvraag werd een rechtsgrondentabel toegevoegd, die mede als basis diende voor het onderzoek.

¹³ Die bepaling machtigde de Vlaamse Regering om de aanvraagprocedure te bepalen voor de organisatie door een centrum voor basiseducatie van een onderwijsvorm die niet is erkend (bijv. maatwerk).

¹⁴ Artikel 214, eerste lid, van het decreet van 19 april 2024 ‘over het onderwijs XXXIV’.

geworden bepaling inzake toegekende onderwijsbevoegdheid. Hiervoor kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 181, derde lid, van het decreet van 15 juni 2007, dat de Vlaamse regering machtigt om, bij wijze van overgangsmaatregel, in bepaalde gevallen ambtshalve onderwijsbevoegdheid toe te kennen.

Zowel artikel 15, 1°, als artikel 22 van het ontwerp beogen een reeds afgelopen evaluatie van opleidingsprofielen op te heffen, die respectievelijk geregeld wordt in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2011 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied juwelen’ en in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2012 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied toerisme’. Voor deze opheffingen dient rechtsgrond te worden gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 24, § 1, van het decreet van 15 juni 2007.

Artikel 15, 2°, van het ontwerp heft artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2011 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied juwelen’ op, dat een afgelopen overgangsbepaling betreft. Hiervoor kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, samen gelezen met artikel 180 van het decreet van 15 juni 2007.

3.4. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef van het ontwerp wordt tevens gerefereerd aan artikel 25^{ter} van het decreet van 15 juni 2007, dat bepaalt hoeveel schooljaren een vervangen modulaire opleiding nog georganiseerd kan worden. In de rechtsgrondentabel wordt gesteld dat die bepaling, die overigens geen machtiging aan de Vlaamse Regering bevat, tot rechtsgrond zou dienen voor de artikelen 11, 16, 19 en 23 van het ontwerp, bepalingen die telkens welbepaalde modulaire opleidingen opheffen,¹⁵ weliswaar in de toekomst (artikelen 25, 1° en 2°). Nochtans moet worden vastgesteld dat noch die opheffingsbepalingen zelf, noch de overige bepalingen van het ontwerp betrekking hebben op het regelen zelf van de duur waarbinnen de op te heffen bestaande modulaire opleidingen nog georganiseerd kunnen worden. Artikel 25^{ter} van het genoemde decreet behoeft om die reden niet te worden opgenomen in de rubriek ‘Rechtsgronden’.

Indien de stellers van het ontwerp het vermelden van die bepaling noodzakelijk achten voor een goed begrip van de ontworpen regeling, bijvoorbeeld omdat uit die bepaling rechtstreeks voortvloeit hoeveel schooljaren de opgeheven modulaire opleidingen nog kunnen worden georganiseerd en de temporele werking van de opheffingsbepalingen daarop wordt afgestemd, verdient het aanbeveling om in de aanhef een nieuwe rubriek ‘Juridisch Kader’ in te voegen waarin de draagwijdte van artikel 25^{ter} van het decreet van 15 juni 2007 nader kan worden toegelicht.

¹⁵ Voor het opheffen van een modulaire opleiding kan net als voor het wijzigen en vervangen ervan rechtsgrond worden gevonden in artikel 24, § 1, eerste lid, van het decreet van 15 juni 2007.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op wat werd vastgesteld in de opmerkingen 3.2 tot 3.4 moet in de rubriek ‘Rechtsgronden’ ook melding worden gemaakt van artikel 20 van de wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, van de artikelen 180 en 181, derde lid, van het decreet van 15 juni 2007 en van artikel 50 van het decreet van 19 april 2024 ‘over het onderwijs XXXIV’. De vermelding van artikel 25^{ter} van het decreet van 15 juni 2007 dient daarentegen te worden geschrapt.

5. In de rubriek ‘Vormvereisten’ moet:

- de verwijzing naar het advies van de Inspecteur van Financiën als volgt worden geformuleerd:

“De Inspectie van Financiën heeft advies gegeven op 19 december 2024.”;¹⁶

- de vermelding van het feit dat het begrotingsakkoord niet is vereist, worden weggelaten;¹⁷

- het nummer en de datum van het protocol van het gemeenschappelijk syndicaal overleg nog worden vermeld.

Artikel 26

6. Artikel 3 van het ontwerp vervangt de bijlagen XXVII tot en met XXX bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied auto’ door de bijlagen 3 tot en met 6 bij het ontwerp. In de nieuwe bijlagen wordt aan de benaming van de opleidingsprofielen “Demonteur-monteur”, “Plaatwerker”, “Spuiter” en “Voorbewerker” het woord Carrosserie toegevoegd. Luidens artikel 26 van het ontwerp heeft artikel 3 uitwerking met ingang van 1 september 2021.

¹⁶ Omzendbrief van de Vlaamse Regering nr. VR/2019/4 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 80.

¹⁷ Omzendbrief van de Vlaamse Regering nr. VR/2019/4 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 80.

In de nota aan de Vlaamse Regering bij de bespreking van artikel 3 is evenwel sprake van de retroactieve vervanging van de betrokken opleidingsprofielen “vanaf 1 februari 2021” bedoeld om de benaming ervan in overeenstemming te brengen met de benaming van de overeenstemmende beroepskwalificatie¹⁸ en wordt “(o)p deze manier een materiële vergissing rechtgezet en eventuele verwarring over de benaming vermeden”.

Ondervraagd over de discrepantie tussen de tekst van artikel 26 en de tekst van de nota aan de Vlaamse Regering, bevestigde de gemachtigde dat 1 februari 2021 de correcte datum is waarop artikel 3 uitwerking dient te krijgen, d.i. de datum waarop artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2021 ‘tot wijziging van de regelgeving over de indeling van studiegebieden in opleidingen van het secundair volwassenenonderwijs, de studiebekrachtiging, de geletterdheidsmodules en de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor de studiegebieden administratie, auto, bakkerij, Hebreeuws, horeca, slagerij en mechanica-elektriciteit’, dat de betrokken vier opleidingsprofielen vastlegt, retroactief uitwerking kreeg.¹⁹

Bovendien verantwoordde de gemachtigde de terugwerkende kracht als volgt:

“Om ook de cursisten die tussen 1 februari 2021 en 1 februari 2025 het certificaat van de opleiding behaalden het recht te geven op een nieuw certificaat, wordt gekozen voor terugwerkende kracht. Zij volgden immers dezelfde opleiding want de opleidingsprofielen wijzigen inhoudelijk niet. Wanneer een cursist naar bijvoorbeeld een werkgever gaat met het certificaat, zal dit in overeenstemming zijn met de beroepskwalificatie waardoor mogelijke verwarring over de benaming van de opleiding wordt vermeden.”

Bijgevolg is het omwille van de rechtszekerheid noodzakelijk om de datum waarop artikel 3 uitwerking heeft aan te passen naar “1 februari 2021”.

Bijlage 7

7. Bij nazicht van de bijlage 7 bij het ontwerp blijkt dat daarin de benaming van de bestaande opleidingen “Demonteur-monteur” (22), “Plaatwerker” (85), “Spuiter” (98) en “Vorbewerker” (117) niet is aangepast, zoals wel is gebeurd in de bijlagen 3 tot en met 6 bij het ontwerp dat de opleidingsprofielen ervan vastlegt (artikel 3 van het ontwerp).

Hierop gewezen, verklaarde de gemachtigde dat “ook in de bijlage van duale opleidingen (...) de benaming van de voormelde opleidingen [moet] worden aangevuld met het woord Carrosserie.”

¹⁸ Zie de besluiten van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 ‘tot erkenning van de beroepskwalificatie demonteur/monteur carrosserie’, ‘tot erkenning van de beroepskwalificatie plaatwerker carrosserie’, ‘tot erkenning van de beroepskwalificatie spuiter carrosserie’ en ‘tot erkenning van de beroepskwalificatie vorbewerker carrosserie’, gewijzigd bij het ministerieel besluit van 20 september 2019 ‘tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering tot erkenning van beroepskwalificaties’.

¹⁹ Artikel 20, eerste lid, van het besluit van 26 februari 2021.

Bijlage 7 moet derhalve op dit punt worden aangepast.

Bijlage 8

8. Bij nazicht van de bijlage 8 blijkt dat daarin de bestaande opleiding “Plaatwerker” (149°) zonder het woord Carrosserie voorkomt. De gemachtigde heeft bevestigd dat “ook in deze bijlage (...) de benaming Carrosserie (moet) worden toegevoegd”. Bijlage 8 moet bijgevolg op dit punt worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC