



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.969/1
van 10 mei 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de toegang tot en organisatie van de educatieve graduaatsopleiding voor secundair onderwijs’

Op 10 april 2019 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 ‘betreffende de toegang tot en organisatie van de educatieve graduaatsopleiding voor secundair onderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 mei 2019.

*

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 van de Vlaamse Regering strekt ertoe om uitvoering te geven aan diverse onderdelen van artikel II.112 van de Codex Hoger Onderwijs, zoals die bepaling is vervangen bij het decreet van 4 mei 2018 ‘betreffende de uitbouw van de graduaatsopleidingen binnen de hogescholen en de versterking van de lerarenopleidingen binnen de hogescholen en universiteiten’.¹ In de voornoemde decretale bepaling wordt de educatieve graduaatsopleiding voor secundair onderwijs geregeld.

3. De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel II.112 van de Codex Hoger Onderwijs. Wel dient een voorbehoud te worden geformuleerd bij artikel 1 van het ontwerp. Deze laatste bepaling somt de onderwijsvakken op waaruit de student van de educatieve graduaatsopleiding voor secundair onderwijs minstens één onderwijsvak dient te kiezen, binnen de mogelijkheden die de hogeschool aanbiedt. Het valt evenwel niet goed in te zien op welke wijze voor het voornoemde artikel 1 rechtsgrond zou kunnen worden gevonden in artikel II.112 van de Codex Hoger Onderwijs, en het zou kunnen worden ingepast in de machtiging die in de paragrafen 2 en 6 van die bepaling wordt verleend aan de Vlaamse Regering. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“[H]et klopt dat de codex geen expliciete machtiging bevat. In artikel II.112, § 6 is wel vermeld dat ‘de Vlaamse Regering (...) nadere regels en voorwaarden (kan) bepalen waaronder de educatieve graduaatsopleiding voor secundair onderwijs wordt georganiseerd’. Hieronder valt ons inziens ook het bepalen van onderwijsvakken voor deze opleiding.

Deze zijn in geen geval gelinkt aan de lijst opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 1989. Het gaat hier immers niet over vakken georganiseerd in de instellingen voor voltijds secundair onderwijs en in de instellingen voor voltijds secundair onderwijs die als centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs fungeren, maar over een indicatie van de vakinhoud (niet noodzakelijk als afzonderlijke opleidingsonderdelen) van een opleiding aan een hogeschool.”

Vastgesteld moet worden dat de Vlaamse Regering in artikel II.112, § 6, van de Codex Hoger Onderwijs, niet wordt gemachtigd om een lijst van onderwijsvakken vast te leggen²

¹ Het aldus vervangen artikel II.112 van de Codex Hoger Onderwijs treedt in werking op 1 september 2019 (artikel 199 van het decreet van 4 mei 2018); het is de bedoeling dat de ontworpen regeling op dezelfde datum in werking treedt (artikel 5 van het ontwerp).

² Dergelijke uitdrukkelijke machtiging wordt voor de educatieve bacheloropleiding wel opgenomen in artikel II.113, § 2, van de Codex Hoger Onderwijs, waaraan bij het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 2018 ‘houdende

en dat dergelijke bevoegdheid bezwaarlijk kan worden geacht al besloten te liggen in de bevoegdheid die in de voornoemde decretale bepaling wordt toegekend aan de Vlaamse Regering om “nadere regels en voorwaarden” te bepalen waaronder de educatieve graduaatsopleiding voor secundair onderwijs wordt georganiseerd. Gelet op de door de gemachtigde verstrekte toelichting kan voor artikel 1 van het ontwerp evenmin rechtsgrond worden gevonden in artikel 152, eerste lid, van de Codex Secundair Onderwijs.³ De rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp blijft derhalve problematisch.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. In diverse bepalingen van het ontwerp worden verschillende termen gebruikt. Zo wordt in de artikelen 2 en 3 melding gemaakt van een “vakinhoudelijke startbekwaamheid” en komen in artikel 4 de begrippen “vakinhoudelijke bekwaamheid”, “startbekwaamheid” en “vakbekwaamheid” voor. In zover deze begrippen eenzelfde betekenis hebben, wordt ter wille van de rechtszekerheid het best geopteerd voor een eenvormige terminologie.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Rekening houdend met wat *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling, vulle men het eerste lid van de aanhef aan met de zinsnede “, artikel II.112, vervangen bij het decreet van 4 mei 2018;”.

6. In het vierde lid van de aanhef moet melding worden gemaakt van “protocol nr. 96 van 5 april 2019”.

Artikel 3

7. In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de kandidaten die voldoen aan de vereisten die in dat lid worden opgesomd onder de punten 1^o, 2^o of 3^o, “kunnen worden toegelaten” tot de educatieve graduaatsopleiding. Aldus geformuleerd, lijkt er nog een discretionaire bevoegdheid te worden gelaten om kandidaten die aan één van de betrokken vereisten voldoen, toch een toelating te weigeren. Hierover om nadere verduidelijking verzocht, deelde de gemachtigde mee dat “in artikel 3 (...) ‘kunnen’ inderdaad geïnterpreteerd [zou] kunnen worden als ‘niet noodzakelijk’. Indien de kandidaat aan één van de voorwaarden voldoet,

de vastlegging van de lijst van onderwijsvakken voor de educatieve bacheloropleiding voor het secundair onderwijs’ uitvoering is gegeven.

³ Artikel 152, eerste lid, van de Codex Secundair Onderwijs luidt: “Onverminderd de bepalingen inzake minimum lessenrooster stelt de Vlaamse Regering de benamingen van de vakken vast en bepaalt ze de indeling in algemene vakken, kunstvakken, technische vakken en praktische vakken.”

zal hij/zij worden toegelaten tot de opleiding”. Rekening houdend met dit antwoord wordt het woord “kunnen” het best weggelaten in de inleidende zin van artikel 3, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 4

8. In artikel 4 van het ontwerp worden de betrokken hogescholen ermee belast om, “binnen de VLHORA”, een gemeenschappelijke procedure te bepalen voor het controleren of de kandidaat voldoende vakinhoudelijke bekwaamheid bezit.

Hieruit lijkt te moeten worden afgeleid dat aan de hogescholen en VLHORA een verordenende bevoegdheid wordt toegekend. In dat verband kan eraan worden herinnerd dat volgens de vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, een delegatie van verordenende bevoegdheid aan organen of instellingen in principe niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de organen of instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

In casu kan evenwel niet worden aangenomen dat de overdracht van verordenende bevoegdheid slechts een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte heeft. De beoogde gemeenschappelijke procedure zou, althans in essentie, door de Vlaamse Regering zelf moeten worden geregeld.⁴

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Helena KETS

Marnix VAN DAMME

⁴ De elementen die in artikel 4 van het ontwerp worden vermeld en die de procedure minimaal moet bevatten, lijken niet van aard om deze vaststelling ongedaan te kunnen maken.