



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.607/1
van 24 januari 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap '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'

Op 5 december 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 19 januari 2018, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘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’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 januari 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 24 januari 2018.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het vernieuwen van de structuur van het secundair onderwijs.

Daartoe worden voor het voltijds secundair onderwijs een aantal nieuwe bepalingen ingevoegd in de Codex Secundair Onderwijs, die progressief, leerjaar na leerjaar uitwerking krijgen (de artikelen 8 tot 18 en 22 tot 29 van het ontwerp). De bestaande bepalingen inzake de structuur van het secundair onderwijs, die gelden in de transitieperiode, houden progressief op uitwerking te hebben (de artikelen 6, 7, 19 en 20 van het ontwerp). De regeling treedt in werking op 1 september 2019 (artikel 60).

Rekening houdend met deze wijzigingen worden ook de regels inzake programmatie aangepast en worden een aantal overgangsbepalingen ingevoegd voor programmaties binnen de bestaande structuur (artikelen 33 tot 39). Daarnaast worden de nodige technische wijzigingen doorgevoerd (de artikelen 2 tot 4, 21, 30 tot 32 en 40 tot 49). Ten slotte worden verschillende bepalingen van de Codex Secundair Onderwijs die van toepassing zijn op verschillende opleidingsvormen van het buitengewoon secundair onderwijs afgestemd op de nieuwe structuur van het gewoon voltijds secundair onderwijs (artikelen 49 tot 59 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking: het wettigheidsbeginsel van artikel 24, 5, van de Grondwet

2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof¹ drukt artikel 24, § 5, van de Grondwet de wil van de Grondwetgever uit om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten of elementen van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt die bepaling niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd. Die grondwettelijke bepaling vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen.

¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.6.3, en GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.4.

3. De organisatie van de structuur van het secundair onderwijs behoort tot de inrichting, erkenning en subsidiëring van het onderwijs. Derhalve moeten de essentiële elementen van die structuur bij decreet worden geregeld.²

4.1. Het secundair onderwijs zal volgens het voorontwerp voortaan bestaan uit de volgende structuuronderdelen: het eerste leerjaar in de eerste graad, het tweede leerjaar in de eerste graad, de basisopties in het tweede leerjaar van de eerste graad, en elke studierichting in de tweede en derde graad. De gradenstructuur (artikel 10 van het ontwerp) en het eerste en tweede leerjaar van de eerste graad (artikel 11 van het ontwerp) worden bij het ontwerpdecreet zelf geregeld. Wat het tweede jaar van de tweede graad betreft, wordt de Vlaamse Regering in artikel 11 weliswaar gemachtigd om de basisopties, de pakketten en eventueel het nichekarakter ervan te bepalen, maar de omvang (in lessen) van de basisopties en de invulling via pakketten worden in het ontwerpdecreet geregeld (artikelen 27 en 28). De inhoud van de basisvorming binnen de eerste graad zal bepaald worden aan de hand van de – bij decreet vastgelegde³ – eindtermen. In de tweede en derde graad wordt elk structuuronderdeel geplaatst in een matrix die is opgebouwd uit elementen die de decreetgever zelf vaststelt: studiedomeinen, finaliteiten en onderwijsvormen (artikel 12). Voorts worden de basisbeginselen van de lessenroosters vastgelegd. Het lessenrooster van elk structuuronderdeel bevat basisvorming die zal worden bepaald door het schoolbestuur op grond van de eindtermen. Voor de eerste graad wordt het aantal lessen basisvorming decretaal bepaald (artikel 26 van het ontwerp).

Aldus kunnen de essentiële aspecten van de nieuwe structuur van het secundair onderwijs geacht worden bij decreet te zijn bepaald.

4.2. Wel moet een voorbehoud gemaakt worden bij de bepalingen van het ontwerp waarin de Vlaamse Regering gemachtigd wordt om niche-basisopties, niche-pakketten en niche-studierichtingen te bepalen (artikelen 11 en 12 van het ontwerp).

Een niche-basisoptie is een basisoptie waarvan het aanbod aan beperkingen of voorwaarden is gekoppeld, een niche-pakket is een pakket waarvan de organisatie aan een bepaald aantal scholen is voorbehouden, en een niche-studierichting is een studierichting waarvan het aanbod aan beperkingen of voorwaarden wordt gekoppeld. De kwalificatie als “niche” heeft in het bijzonder gevolgen voor de regels inzake de programmatie (artikelen 13 en 34 van het ontwerp).

Het voorontwerp bepaalt dat het aanbod van de niche-basisopties en de niche-studierichtingen aan beperkingen of voorwaarden wordt gekoppeld “vanuit macrodoelmatigheid”.

² RvS 2 februari 1990, nr. 34.237, *vzw O.T.O., Arr. R.v.St.* 1989, z.p.; adv.RvS 19.946/1 van 31 mei 1990 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 31 juli 1990 ‘betreffende het onderwijs-II’, *Parl.St.* VI.R. 1989-90, nr. 365/1, 123-124.

³ Zie artikel 6 van het voorstel van decreet ‘houdende wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 en de Codex Secundair Onderwijs, wat de onderwijsdoelen betreft’, op 17 januari 2018 aangenomen in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1364/13.

Uit de memorie van toelichting bij het ontworpen artikel 133/3 van de Codex Secundair Onderwijs blijkt dat hiermee “ruimte [wordt] gecreëerd voor uniciteit in het studieaanbod van het secundair onderwijs én (...) een rationele inplanting van uniek studieaanbod in het Vlaamse secundair onderwijslandschap [wordt] bewaakt”.

In het licht van artikel 24, § 5, van de Grondwet, en rekening houdend met de mogelijke weerslag op de vrijheid van onderwijs van de betrokken scholen en schoolbesturen, moet de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om het “niche-karakter” te bepalen nader worden omschreven. Dit kan door nader te bepalen wat onder het begrip “macrodoelmatigheid” moet worden verstaan, en door te bepalen aan welke voorwaarde of doelstelling de kwalificatie als “niche-pakket” is gebonden. De nadere omschrijving van de voorwaarden voor en de doelstelling van het “niche-karakter” moet daarbij van die aard zijn dat de vrijheid van onderwijs wordt geëerbiedigd, zowel de actieve onderwijsvrijheid in hoofde van de scholen als de passieve onderwijsvrijheid in hoofde van de ouders en leerlingen (artikel 24, § 1, van de Grondwet).

4.3. Artikel 17 van het ontwerp (ontworpen artikel 134/1 van de Codex Secundair Onderwijs) bevat bepalingen over het organisatiemodel van de school. Luidens het laatste lid kan de Vlaamse Regering “aan domeinscholen of campusscholen voordelen toekennen”.

De tekst van het ontwerp preciseert niet waaruit die voordelen (kunnen) bestaan. In de memorie van toelichting, in de algemene toelichting, wordt gesteld dat scholen die hun scholen als domein- en campusscholen organiseren, “zullen kunnen rekenen op financiële stimuli voor moderne en kwaliteitsvolle technische uitrusting in technische en beroepstechnische richtingen”.

Deze machtiging aan de Vlaamse Regering om “voordelen” te bepalen is te ruim, ook gelezen in samenhang met de andere bepalingen van het ontwerp. Het ontwerp bevat geen enkel richtinggevend criterium voor de Vlaamse Regering. Aangezien de machtiging op geen enkele wijze in verband wordt gebracht met andere bepalingen van het ontwerp of de Codex Secundair Onderwijs, kan de machtiging niet anders worden geïnterpreteerd dan als een ruime machtiging om voordelen onder welke vorm dan ook en voor welk doeleinde dan ook toe te kennen zonder dat de essentiële aspecten voorafgaandelijk bij decreet zijn geregeld.

De bepaling miskent aldus artikel 24, § 5, van de Grondwet.

De stellers van het ontwerp moeten bijgevolg verduidelijken welke voordelen kunnen worden toegekend aan domeinscholen of campusscholen en onder welke voorwaarden dit kan gebeuren. Enkel aan de hand van deze noodzakelijke verduidelijking zal beoordeeld kunnen worden of de toekenning van deze voordelen verenigbaar is met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel in onderwijszaken (artikel 24, § 4, van de Grondwet) en met de grondwettelijk gewaarborgde actieve onderwijsvrijheid (artikel 24, § 1, van de Grondwet). Deze vrijheid zou immers in het gedrang kunnen komen wanneer de beoogde voordelen (zoals financiële tegemoetkomingen) van die aard zouden zijn dat ze de schoolbesturen geen vrije keuze zouden laten, indien ze gedwongen zouden worden om zich als domein- of campusschool te organiseren teneinde een voldoende subsidiëring of financiering voor hun werking te behouden.

Algemene opmerking: het gelijkheidsbeginsel in onderwijsaangelegenheden (artikel 24, § 4, van de Grondwet)

5.1. Het ontworpen artikel 177, eerste lid, 5° tot 7°, van de Codex Secundair Onderwijs (artikel 34 van het ontwerp) voorziet in de vrije programmatie van bepaalde structuuronderdelen wanneer ze georganiseerd worden door domein- of campusscholen.

Aldus creëert het ontwerp een verschillende behandeling tussen enerzijds domein- en campusscholen en anderzijds de scholen die volgens een ander organisatie-model zijn georganiseerd, in het bijzonder de verticale scholen (die in het ontworpen artikel 134/1, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs worden omschreven).

Deze verschillende behandeling ten gunste van de domein- en campusscholen (net zoals de in het ontworpen artikel 134/1, § 2, laatste lid van de Codex Secundair Onderwijs opgenomen mogelijkheid om aan deze scholen voordelen toe te kennen (onverminderd de opmerkingen *sub* 4.3), moet beoordeeld worden in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

5.2. Artikel 24, § 4, van de Grondwet herbevestigt voor onderwijszaken het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Volgens die bepaling zijn alle inrichtende machten (lees: schoolbesturen), instellingen en personeelsleden gelijk voor de wet of het decreet. Zij moeten derhalve allen op een gelijke manier worden behandeld, tenzij objectieve onderlinge verschillen een andere behandeling redelijk kunnen verantwoorden. In zijn rechtspraak inzake het gelijkheidsbeginsel in onderwijsaangelegenheden heeft het Grondwettelijk Hof er herhaalde malen op gewezen dat om een verschil in behandeling, bijv. tussen onderwijsinstellingen ten aanzien van de regel van gelijkheid en niet-discriminatie te verantwoorden, het niet voldoende is te wijzen op het bestaan van objectieve verschillen tussen bijv. instellingen. Bovendien moet worden aangetoond dat, ten aanzien van de geregelde aangelegenheid, het aangevoerde onderscheid relevant is om een verschillende behandeling in redelijkheid te verantwoorden.⁴

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de beoogde maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

5.3. Het organisatie-model van een school hangt onmiskenbaar samen met de pedagogische of onderwijskundige opvattingen van het schoolbestuur.

In de memorie van toelichting wordt niet afdoende aangegeven waarom het verantwoord is om bepaalde organisatie-modellen op de boven genoemde wijze te bevoordelen. De memorie van toelichting bij de artikelen 16 en 17 van het ontwerp bevestigt slechts “dat domein- en campusscholen via incentives worden aangemoedigd”.

⁴ Zie o.m. GwH 13 juli 2001, nr. 104/2001, B.5; GwH 23 april 2002, nr. 73/2002, B.3; GwH 11 juni 2008, nr. 90/2008, B.5. In dezelfde zin, GwH 21 maart 1995, nr. 27/95, B.5.

De gemachtigde werd gevraagd naar een verantwoording voor de beschreven gunstige behandeling, meer bepaald in het licht van de doelstellingen van de hervorming, zoals die in de memorie van toelichting worden beschreven. De doelstelling van de hervorming van de eerste graad (versterken, verdiepen, verkennen en leerlingen beter zicht geven op hun interesses en mogelijkheden) alsook de doelstelling van de hervorming van de tweede en derde graad (een rationeler en transparanter studieaanbod, de nodige competenties ontwikkelen en een voorbereiding op de arbeidsmarkt of doorstroom) lijken immers *a priori* niet gebonden aan de organisatie van een school als domein- of campusschool.

De gemachtigde verklaarde het volgende:

“De specifieke doelstellingen van de modernisering waarnaar u verwijst maar ook andere doelstellingen van het secundair onderwijs zijn naar inziens van de overheid (Vlaamse regering) beter of onder meer optimale omstandigheden bereikbaar in domein- of campusscholen. Naast wet- en regelgeving, waaraan alle schoolbesturen en scholen zich moeten houden, zijn er ook tal van onderwijsitems waar de lokale autonomie prominent aanwezig is. De keuze door een schoolbestuur voor het schooltype “domeinschool” of het schooltype “campusschool” (of nog een ander type) is er daar een van. Geen enkele school, van welk bestuur of net dan ook, wordt uitgesloten van de mogelijkheid om naar één van dergelijke types te evolueren. Zonder dat de overheid die schooltypes verplicht, brengen domein- en campusscholen, omwille van hun studieaanbod, volgende concrete doelen wél meer binnen bereik:

- 1) gerelateerd aan de gelijke onderwijskansen-principes: het bevorderen van sociale cohesie en tegengaan van segregatie aangezien doelgroepen van alle finaliteiten (doorstroom, dubbel, arbeidsmarkt) binnen één school worden samengebracht; de school is alsdan een betere afspiegeling van de samenleving;
- 2) het vergemakkelijken van studieveranderingen voor leerlingen aangezien het opleidingsaanbod van de school, zeker wat finaliteiten betreft (o.m. theoretisch georiënteerd, praktijk-georiënteerd of gemengd), meer gediversifieerd is;
- 3) het verminderen van het risico dat evaluatiebeslissingen door klassenraden te veel gebeuren in functie van eigen opleidingsaanbod (bv clausuleren om een leerling te behouden of omgekeerd) aangezien de noodzaak van schoolverandering in het geval van verandering van finaliteit niet meer aanwezig is;
- 4) het binnen de school mogelijk maken dat leerlingen kennis maken met of tijdelijk proeven van opleidingen met andere finaliteit, wat studiekeuzes en -oriënteringen te goede kan komen;
- 5) het bevorderen van de kwaliteitsvolle afwerking van leerprogramma's aangezien aanwending van middelen (inzonderheid ook op het vlak van infrastructuur en didactische uitrusting) finaliteits-overschrijdend inzetbaar zijn;
- 6) het bundelen en delen van expertise van lerarenteams uit verschillende finaliteiten maar geaffecteerd aan eenzelfde school (met o.a. meerwaarde voor permanente vakgroepenwerking).

Bovenstaand overzicht is niet-limitatief maar geeft niettemin een indicatie wat de onderwijsvoordelen van domein- en campusscholen kunnen zijn. Naast de soepele

programmationormen voor domeinscholen, die al in het voorontwerp van decreet liggen vervat, is daarom een delegatie ingebouwd dat de Vlaamse regering voordelen aan desbetreffende scholen kan (niet: moet) toekennen. Die eventualiteit betekent dat, als het financiële voordelen betreft, op dat moment ook rekening zal worden gehouden met beschikbaarheid aan begrotingskredieten.”

Deze verantwoording moet in de memorie van toelichting worden opgenomen, en voldoende worden verduidelijkt.

Algemene opmerking: uitwerking in de tijd van de ontworpen regeling

6. Luidens artikel 60 van het ontwerp treedt het ontwerpdecreet in werking op 1 september 2019.

Niettemin wordt in sommige bepalingen van het ontwerp uitdrukkelijk gesteld dat sommige bestaande bepalingen progressief ophouden uitwerking te hebben (artikelen 7, 20 en 55 van het ontwerp), dan wel dat sommige bepalingen van het ontwerp progressief in werking treden (artikelen 9, 23, 33 en 56 van het ontwerp) vanaf een bepaald tijdstip. Daarnaast zijn er bepalingen waarbij de memorie van toelichting vermeldt dat ze worden ingevoerd (artikel 2, 3°, 7°, 9°, 10° en 12°, van het ontwerp) of geactualiseerd (artikel 44 van het ontwerp) vanaf een bepaald implementatiejaar van de gemoderniseerde structuur van het secundair onderwijs.

Dit heeft tot gevolg dat de betrokken bepalingen formeel op 1 september 2019 in werking treden, ook voor zover het een wijziging, vervanging of opheffing van bestaande bepalingen betreft. Dat betekent dat in de transitieperiode, de bestaande bepalingen niet meer gelden, ook al zijn ze nog noodzakelijk tijdens de transitieperiode (zie bijv. artikel 2 en de artikelen 44 tot 48).

De stellers van het ontwerp moeten het ontwerp op dit punt aan een grondig onderzoek onderwerpen. Het verdient wellicht aanbeveling door middel van een aanvulling van artikel 60 van het ontwerp de precieze inwerkingtredingsdatum van alle betrokken nieuwe bepalingen vast te leggen (waarmee dan meteen de uitwerkingtredingsdatum wordt vastgelegd voor de bestaande decretale bepalingen). Indien het nodig is dat de nieuw in te voegen tekst naast de bestaande tekst van kracht is, moet dit uitdrukkelijk in het ontwerp worden bepaald.

Algemene opmerking: het begrip “modernisering van het secundair onderwijs”

7. In verschillende bepalingen van het ontwerp is sprake van het begrip “modernisering van het secundair onderwijs” (artikelen 5, 7, 12 en 32 van het ontwerp), waarbij in sommige gevallen de regeling uitwerking heeft “vanaf de begindatum van de progressieve uitrol van de modernisering van het secundair onderwijs”.

Dit begrip heeft geen rechtszekere juridische inhoud, in het bijzonder niet als aanknopingspunt voor termijnen of de uitwerking in de tijd. Als de stellers het begrip willen hanteren, moet in de algemene bepalingen van de Codex Secundair Onderwijs het begrip

“modernisering van het secundair onderwijs” (eventueel met een verwijzing naar de door het ontwerp ingevoegde bepalingen) worden gedefinieerd en dienen desgevallend de begindatum of de tijdsperiode van de uitrol daarvan, te worden aangegeven. Indien deze werkwijze niet wordt gevolgd, moet in de vermelde bepalingen van het ontwerp een vaste datum worden opgenomen (bijvoorbeeld 1 september 2019 als begindatum van de uitrol).

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 2

8. In artikel 2, 12°, van het ontwerp wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 1989.⁵

Een verwijzing naar teksten van lager hiërarchisch niveau is af te raden, omdat dit problemen kan doen ontstaan bij wijziging van die lagere teksten.⁶ Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk hof blijkt inderdaad dat in een aan de formele wetgeving voorbehouden aangelegenheid, wat *in casu* het geval is gelet op artikel 24, § 5, van de Grondwet, een verwijzing naar een “lagere” rechtsnorm impliceert dat die norm in die zin dient te worden geïnterpreteerd dat wordt verwezen naar de “lagere” norm zoals hij van toepassing was op de datum van de totstandkoming van de “hogere” norm.⁷

Bovendien lijkt het weinig zin te hebben om naar de vakken te verwijzen die zijn vastgelegd in het besluit van 5 juni 1989. De Vlaamse Regering wordt immers, naast de reeds bestaande machtiging in artikel 152, in het ontworpen artikel 157/4 van de Codex Secundair Onderwijs gemachtigd om onder meer de benamingen van de vakken vast te leggen. Aangezien die bepaling specifiek op de modernisering van het secundair onderwijs betrekking heeft, is het allesbehalve zeker dat de nieuw vast te leggen benamingen zullen worden vastgelegd in het besluit van 5 juni 1989.

De gemachtigde verklaarde dat de verwijzing naar het besluit ingegeven was door het streven naar duidelijkheid. Hij stemde er evenwel mee in dat de bepaling zo zou worden geformuleerd dat verwezen wordt naar vakken en vakkenclusters bedoeld in de decretale bepalingen die de Vlaamse Regering machtigen om die vakken en vakkenclusters vast te stellen.

⁵ 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’.

⁶ In gelijkaardige zin adv.RvS 27.612/1 van 30 april 1998 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 1998 ‘houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet basisonderwijs’, *Parl.St.* VI.Parl. 1997-98, nr. 1058/1, opmerking 6.

⁷ Zie GwH 20 november 2008, nr. 159/2008, B.4.2, en in dezelfde zin, GwH 1 september 2008, nr. 126/2008, B.6.

Artikel 4

9. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat in het ontworpen artikel 100, eerste lid, van de Codex Secundair Onderwijs met de term “entiteit” wordt verwezen naar zowel de school, de vestigingsplaats als het structuuronderdeel. Omdat het woord “entiteit” echter niet geschikt is om te verwijzen naar een structuuronderdeel, lijkt het raadzaam de in het huidige artikel 100 bestaande term “onderdeel” te behouden.

Artikel 10

10. De verwijzing in het ontworpen artikel 133/2 van de Codex Secundair Onderwijs naar het “buitengewoon secundair onderwijs, opleidingsvorm 4” wordt het best geschrapt.

Het ontworpen artikel 133/2 maakt immers deel uit van een afdeling die is opgenomen in deel IV van de Codex Secundair Onderwijs, dat specifiek betrekking heeft op het voltijds gewoon secundair onderwijs. Bovendien zal artikel 133/2, krachtens het ontworpen artikel 350, eerste lid, van de Codex Secundair Onderwijs (artikel 59 van het ontwerp) van toepassing zijn op het buitengewoon secundair onderwijs, opleidingsvorm 4.

Artikel 12

11. Het ontworpen artikel 133/4, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs bepaalt dat studierichtingen met een bepaalde finaliteit leiden naar onderwijskwalificaties.

Gelet op de definitie van onderwijskwalificatie in artikel 2 van het ontwerp en gelet op artikel 2, 17°, van het decreet van 30 april 2009 ‘betreffende de kwalificatiestructuur’ zijn onderwijskwalificaties “een afgerond en ingeschaald geheel van competenties die noodzakelijk zijn om maatschappelijk te functioneren en te participeren, waarmee verdere studies in het secundair of in het hoger onderwijs kunnen worden aangevat of waarmee beroepsactiviteiten kunnen worden uitgeoefend”.

Volgens het ontworpen artikel 133/4, § 2, leiden de studierichtingen dus tot een geheel van competenties. Volgens de gemachtigde is het evenwel de bedoeling te bepalen dat de betrokken studierichtingen leiden tot een bewijs van onderwijskwalificatie (m.a.w. een bepaald diploma dat wordt uitgereikt voor een opleiding gerangschikt in de kwalificatiestructuur). Het verdient aanbeveling om de bepaling in die zin te verduidelijken.

Artikel 14

12. Het verdient aanbeveling om in het ontworpen artikel 133/6, eerste lid, van de Codex Secundair Onderwijs uitdrukkelijk te bepalen dat de Vlaamse Regering de lijst van basisopties of de matrix kan wijzigen.

13. In het tweede lid van het ontworpen artikel 133/6 wordt gesteld dat de Vlaamse Regering een onderscheid kan maken tussen structuuronderdelen die al dan niet “als onderwijskwalificatie gelden”. Onderwijskwalificaties zijn, zoals vermeld, krachtens artikel 2, 17°, van het decreet van 30 april 2009 “een afgerond en ingeschaald geheel van competenties die noodzakelijk zijn om maatschappelijk te functioneren en te participeren, waarmee verdere studies in het secundair of in het hoger onderwijs kunnen worden aangevat of waarmee beroepsactiviteiten kunnen worden uitgeoefend”.

Hieruit valt af te leiden dat een structuuronderdeel op zich nooit als onderwijskwalificatie kan gelden. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling te bepalen dat de studierichtingen tot een bepaald bewijs van onderwijskwalificatie leiden. Deze bepaling dient in die zin te worden verduidelijkt.

Artikel 17

14. In het ontworpen artikel 134/1, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs schrappen de woorden “het in” en “gestelde”.

Artikel 26

15. Het ontworpen artikel 157/5, eerste lid, van de Codex Secundair Onderwijs bepaalt dat “in het derde leerjaar van de derde graad basisvorming alleen [voorkomt] in het lessenrooster van de studierichting die leidt tot een diploma dat toegang verleent tot een bacheloropleiding”.

Uit artikel II.178, eerste lid, 1°, van de Codex Hoger Onderwijs blijkt evenwel dat elk diploma van het secundair onderwijs toegang verleent tot een bacheloropleiding.

Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat op termijn (binnen 7 jaar, namelijk het einde van de uitrol van de hervormingen van het secundair onderwijs) de toegang tot het hoger onderwijs wordt afgestemd op de hervorming van het secundair onderwijs en dat bepaalde diploma's van studierichtingen van het secundair onderwijs geen toegang (meer) zullen verlenen tot het hoger onderwijs. De ontworpen bepaling wil hierop vooruitlopen.

De betrokken bepaling zal inderdaad voor het eerst toepassing kunnen vinden in het zevende jaar na de implementatie van de uitrol van de hervorming (het gaat immers over het derde leerjaar van de derde graad). Toch getuigt de gevolgde werkwijze niet van behoorlijke regelgeving. Het komt de rechtszekerheid immers niet ten goede om een verwijzing naar een dergelijke hervorming op te nemen in een verwante regelgeving zonder dat die hervorming reeds is doorgevoerd en uitdrukkelijk het voorwerp is geweest van een beslissing van de decreetgever.

Het verdient dan ook aanbeveling om de tweede zin van het ontworpen artikel 157/5, eerste lid, van de Codex Secundair Onderwijs te schrappen en eventueel pas in te voegen wanneer de bedoelde hervorming van de toegang tot het hoger onderwijs daadwerkelijk wordt doorgevoerd.

Bovendien rijst de vraag hoe de ontworpen bepaling zal moeten worden toegepast als de bedoelde beperking van de toegang tot een bacheloropleiding niet zou worden doorgevoerd. In dat geval zou het lessenrooster van alle studierichtingen van het derde leerjaar van de derde graad basisvorming moeten omvatten, hetgeen klaarblijkelijk niet de bedoeling is.

Artikel 32

16. Volgens de gemachtigde hebben de bewoordingen “deze bepaling is niet van toepassing” in de tweede zin van het ontworpen tweede lid van artikel 158 van de Codex Secundair Onderwijs enkel betrekking op het tweede lid. Die bewoordingen strekken er immers toe te bepalen dat de Vlaamse Regering niet kan beslissen over het tijdstip waarop het experimenteel modulair onderwijs in de HBO5-opleiding verpleegkunde wordt stopgezet. Om elk misverstand hierover uit te sluiten schrijve men “Dit lid” in plaats van “deze bepaling”.

Artikel 35

17. In het ontworpen artikel 178, vierde lid, van de Codex Secundair Onderwijs wordt, bij de regeling van de goedkeuring van de programmatie, gebruik gemaakt van het procedé van de stilzwijgende goedkeuring. Wanneer de Vlaamse Regering niet tijdig beslist, wordt de programmatie van rechtswege geacht te zijn goedgekeurd.

Al kan het procedé van de stilzwijgende beslissing niet geheel worden afgekeurd wanneer de beslissing in het voordeel van de betrokkene is,⁸ toch moet worden opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is dergelijk procedé niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijk besluit ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en zal de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze worden meegedeeld of bekendgemaakt als gewone beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald sluit het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die, op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen. Bovendien kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang in de mate dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gebeurt. Daarenboven ontberen die beslissingen een formele motivering.

⁸ Adv.RvS 45.765/3 van 3 februari 2009 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2165/1.

Artikel 56

18. Aangezien de gemachtigde bevestigt dat met “de integratiefase” in de tekst van het ontworpen artikel 335/1 van de Codex Secundair Onderwijs bedoeld wordt op de “facultatieve integratiefase” zoals vermeld in artikel 336, § 1, 4° van de Codex Secundair Onderwijs, schrijven men in plaats van “integratiefase” “facultatieve integratiefase”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME