

2. INHOUD

In haar vergadering van 4 februari 2022 heeft de Vlaamse Regering een principiële goedkeuring verleend aan het “ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de organisatie van het secundair onderwijs, wat leerlingen betreft” (cf. VR 2022 0402 DOC.0079/ 1QUATER en 2 QUATER). Tevens heeft zij de Vlaamse minister, bevoegd voor onderwijs, gemachtigd om over dit ontwerp enerzijds onder voorbehoud van definitieve goedkeuring het onderwijsveld te informeren en anderzijds het advies in winnen van de Raad van State.

Het ontwerp strekt er toe, maximaal, de bepalingen over toelating, evaluatie en studiebekrachtiging en over samenstelling, werking en bevoegdheden van klassenraden in alle vormen van secundair onderwijs te bundelen. Dit houdt in dat bepalingen over deze materie die vooralsnog decretaal zijn vastgelegd, zullen worden opgeheven en intussen – in een al dan niet bijgestuurde vorm – in het ontwerp werden opgenomen. Artikel 115, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs voorziet immers in een rechtsgrond om de leerlingenorganisatie aan de Vlaamse Regering te delegeren.

Het advies met nr. 70.993/1 van de Raad van State, afdeling wetgeving, werd gegeven op 9 maart 2022 en is, bondig gezegd, tweevoudig.

Langs de ene kant worden een aantal bemerkingen geplaatst bij de rechtsgronden, de vormvereisten en enkele artikelen zonder te raken aan de inhoudelijke strekking van het ontwerp. Aan deze bemerkingen wordt in het voorliggend ontwerp tegemoet gekomen.

Langs de andere kant formuleert de Raad van State meer fundamentele juridische en legistiek-technische kanttekeningen. Citaat: *“Zo moet het overnemen in een lagere regeling (i.c. een besluit) van bepalingen van een hogere regeling (i.c. een decreet) worden vermeden vermits in beginsel overbodig. Het kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetbepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden. Dat de decretale bepalingen in kwestie zullen worden opgeheven door de decreetgever doet daaraan niets af. Het komt desgevallend de regering toe om in een later stadium de verordenende bepalingen in overeenstemming te brengen met het eventueel gewijzigde decretale kader. In ieder geval komt het de regering niet toe om wijzigingen aan te brengen in de overgenomen decretale bepalingen, zoals bv. in artikel 53 van het ontwerp dat bepaalt dat de leerlingenevaluatie er ook toe strekt na te gaan of de doelstellingen die opgenomen zijn in het curriculumdossier en de leerplannen, zijn bereikt of nagestreefd, terwijl artikel 115/6, § 1, van de Codex Secundair Onderwijs enkel verwijst naar de doelstellingen die zijn vastgelegd door of krachtens decreet- of regelgeving.”*

Gezien het evenwel beleidsmatig niet wenselijk is om de ontwerpbevestigingen die principieel zijn goedgekeurd alsnog inhoudelijk bij te sturen om ze, nadat de analoge decretale bepalingen zijn opgeheven, terug naar de initiële ontwerpversie te brengen, wordt er thans voor geopteerd om in te gaan op wat de Raad van State in essentie aanbeveelt. Dit is vooreerst de codexbepalingen in kwestie op te heffen, waarna voor de regering volledige beleidsruimte ontstaat om bij besluit de leerlingenorganisatie te regelen. Die opheffing is een onderdeel van het ontwerp van decreet ‘over diverse maatregelen voor het onderwijs’ (ook omschreven als ‘verzameldecreet’), waarvoor momenteel de goedkeuringsprocedure loopt.

Dat deze aanpak neerkomt op tijdelijk uitstel van definitieve goedkeuring van het ontwerpbesluit heeft voor het belanghebbende onderwijsveld geen nadelig gevolg. Van de machtiging tot communicatie over wat op 4 februari 2022 principieel is goedgekeurd, werd immers intussen gebruik gemaakt. Zodoende zijn de onderwijsverstrekkers al duidelijk geïnformeerd hoe de evaluatie en studiebekrachtiging op het einde van het lopende schooljaar en de toelatingen tot het volgende schooljaar binnen de modernisering van het secundair onderwijs verlopen.

////////////////////////////////////

De inwerkingtreding van het ontwerp met terugwerkende kracht blijft niettemin gehandhaafd al wordt de datum verschoven van 15 maart naar 15 juni, m.a.w. nog steeds voor de start van de leerlingenevaluatie juni a.s. Laatstgenoemde datum sluit dan aan op de inwerkingtreding van de decretaale opheffing van de betrokken codexbepalingen, waarvan hoger sprake, per 14 juni 2022.

De Raad van State stelt in zijn advies dat retroactiviteit slechts in bepaalde omstandigheden aanvaardbaar is, waaronder a) het bestaan van een wettelijke grondslag of b) in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur. In dit dossier wordt zelfs aan beide voorwaarden voldaan. Enerzijds ontstaat er ingevolge de opheffing van de codexbepalingen een regelgevend vacuüm dat onmiddellijk moet worden ingevuld. Anderzijds vereist een optimale schoolorganisatie zo spoedig mogelijk rechtszekerheid bij toepassing van de nieuwe modaliteiten rond evaluatie en studiebekrachtiging schooljaar 2021-22 en toelatingen schooljaar 2022-23 binnen het gemoderniseerd secundair onderwijs.

Het uitstel van definitieve goedkeuring biedt ook de gelegenheid om aan het ontwerpbesluit extra bepalingen toe te voegen. Door niet in een later stadium via een apart wijzigingsbesluit te werken, wordt van meet af aan voor transparantie en volledigheid gekozen. Onder andere recente ontwikkelingen in volgende dossiers geven aanleiding tot die aanvullende bepalingen:

- de uitrol van de modernisering gebaseerd op de kwalificatiestructuur;
- het ontwerpdecreet ‘over diverse maatregelen voor het onderwijs’;
- het ontwerpdecreet ‘tot wijziging van de regelgeving over duaal leren, de aanloopfase en het stelsel van leren en werken’.

Een dergelijke uitbreiding van het ontwerp betekent wel dat de toepasbare legistieke procedure moet worden overgedaan. Concreet: na een informeel (gezien geen ingrijpende onderwijservormingen) overleg met de sociale partners en met kennisname van het advies van de Inspectie van Financiën, wordt dit dossier terug ter principiële goedkeuring aan de Vlaamse Regering voorgelegd met het oog op adviesvraag aan de Raad van State. Deze piste is echter niet ongebruikelijk, zoals blijkt uit volgend antwoord van de griffie van de Raad van State: “Het ‘vademecum adviesaanvraag voor de afdeling wetgeving’ vermeldt dat wanneer de afdeling wetgeving al eerder advies heeft gegeven over een vorige versie van een tekst, het advies in beginsel beperkt zal blijven tot de bepalingen die nieuw zijn. Bepalingen die enkel werden aangepast aan de opmerkingen van de afdeling wetgeving moeten derhalve niet opnieuw voor advies voorgelegd worden. Het is dus mogelijk om een volledig nieuw dossier in te dienen.”.

Voor de artikelsgewijze toelichting bij de bepalingen die al in het oorspronkelijk ontwerp stonden, wordt naar de nota VR 2022 0402 DOC.0079/1QUATER verwezen. De uitleg hierna beperkt zich tot de extra maatregelen. Die hebben, het dient opgemerkt, tot een hernummering van de artikelen geleid. Daarnaast wordt ook ingegaan op de wijzigingen die werden doorgevoerd naar aanleiding van het advies van Raad van State.

Over het gepleegde artikel 70-overleg op 16 en 21 december 2021 merkt de Raad van State op dat indien dat overleg op vraag heeft plaatsgevonden, het overleg een verplicht vormvereiste is dat vermeld moet worden in de rubriek Vormvereisten van de aanhef. Het artikel 70-overleg vond evenwel plaats op initiatief van de overheid, een vermelding in de aanhef is bijgevolg niet vereist.

De Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij de rechtsgrond die is opgenomen in het ontwerp van besluit. De aanhef in voorliggend ontwerp van besluit is aangepast in lijn met het advies van de Raad.

Met betrekking tot artikel 2 wordt het advies van de Raad van State gevolgd om voor de begrippen “mentor” en “zijinstromer” te verwijzen naar de definities van deze begrippen in artikel 357/2 van de

//

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID.

Zoals eerder geschetst met het oog op de principiële goedkeuring, raakt voorliggend ontwerp van besluit raakt niet aan financierings- en subsidiëringsmechanismen en heeft het bijgevolg geen budgettaire impact.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Ook na het eerste advies van de Raad van State heeft het ontwerp van besluit geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid in zake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Ook na het eerste advies van de Raad van State heeft ontwerp van besluit geen directe weerslag op de financiën van de lokale besturen, noch op personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de investeringen en schuld en de ontvangsten.

4. VERDER TRAJECT

Dit ontwerp van besluit zal opnieuw voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State.



