



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 75.039/1  
van 28 december 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘met  
betrekking tot de gedoogperiode bij programmering van  
structuuronderdelen in het gewoon secundair onderwijs’

Op 5 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘met betrekking tot de gedoogperiode bij programmering van structuuronderdelen in het gewoon secundair onderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 december 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 december 2023.

\*

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 beperkt tot 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 legt de structuuronderdelen vast van de tweede en derde graad van het gewoon secundair onderwijs waarvoor een bijkomende gedoogperiode van 1 jaar geldt om bij programmering de minimumnorm van vijf leerlingen te bereiken (artikel 1 van het ontwerp en de bijlage bij het ontwerp). De regeling treedt in werking op 1 september 2024, met uitzondering van het derde leerjaar van de derde graad waarvoor de regeling in werking treedt op 1 september 2025 (artikel 2 van het ontwerp).

3.1. Voor het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 179, § 2, tweede lid, van de Codex Secundair Onderwijs, dat in de rubriek “Rechtsgronden” wordt vermeld. Luidens deze bepaling bepaalt de Vlaamse Regering de structuuronderdelen die gericht zijn op knelpuntberoepen waarvoor, in afwijking van het eerste lid, de voorwaarde “in het daaropvolgend schooljaar” wordt vervangen door de voorwaarde “in de twee daaropvolgende schooljaren”.

3.2.1. Er dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt bij de structuuronderdelen “d) Grieks-Latijn” en “h) Latijn” van de tweede graad en “q) Grieks-Latijn”, “r) Grieks-Wiskunde”, “cc) Latijn-Moderne talen”, “dd) Latijn-Wetenschappen” en “ee) Latijn-Wiskunde” van de derde graad die zijn opgenomen in de bijlage bij het ontwerp.

3.2.2. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt de keuze voor de structuuronderdelen waarvoor een langere gedoogperiode geldt, als volgt toegelicht:

“De lijst van desbetreffende structuuronderdelen is als volgt samengesteld. De meest recente lijst dd. 1 februari 2023 van (243) knelpuntberoepen van de VDAB werd maximaal gematcht met de structuuronderdelen van het gemoderniseerd secundair onderwijs. De basis voor deze match is de koppeling met de erkende beroepskwalificaties. Dit heeft enkel effect op de (gemoderniseerde) structuuronderdelen met arbeidsmarktfinaliteit of dubbele finaliteit uit de 2de en 3de graad. Deze structuuronderdelen zijn immers geheel of gedeeltelijk gebaseerd op een beroepskwalificatie. Resultaat is dat 114 structuuronderdelen gematcht kunnen worden aan knelpuntberoepen op basis van de overeenkomstige beroepskwalificatie of deelkwalificatie in de samenstelling van het structuuronderdeel.

Daarnaast is de lijst aangevuld met 7 structuuronderdelen met component klassieke talen uit de doorstroomfinaliteit. Dit zijn uitgesproken structuuronderdelen die sterke leerlingenprofielen aantrekken met zeer hoge slaagkansen in het academisch hoger onderwijs. Ze onderscheiden zich, ook historisch, door een lage bezetting maar ook door een hoge mate van samenzetbaarheid zowel onderling als met andere doorstroomrichtingen door inhoudelijke overlap voor meerdere algemene vakken. Dit betekent dat hun impact op de aanwending van het lesurenpakket beperkt is. In zover deze structuuronderdelen zouden geprogrammeerd worden, wat eerder uitzonderlijk lijkt, moet naar tijdspad het bereiken van de minimale leerlingennorm gefaciliteerd worden. In concreto gaat het om: Latijn en Grieks-Latijn in de 2e graad, en Grieks-Latijn, Grieks-wiskunde, Latijn-moderne talen, Latijn-wetenschappen en Latijn-wiskunde in de 3e graad.”

Uit die toelichting kan niet worden afgeleid dat de structuuronderdelen die betrekking hebben op klassieke talen “gericht zijn op knelpuntberoepen”.

3.2.3. Wat betreft de vraag of de zeven structuuronderdelen met component klassieke talen wel structuuronderdelen zijn “die gericht zijn op knelpuntberoepen”, preciseerde de gemachtigde het volgende:

“Bij de totstandkoming via onderwijsdecreet XXXIII van de rechtsgrond in artikel 179, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs, heeft de decreetgever doelbewust het concept ‘knelpuntberoepen’ niet gekoppeld aan de periodieke VDAB-lijst van knelpuntberoepen. De maatregel in kwestie is in eerste instantie een onderwijsmaatregel en geen arbeidsmarktmaatregel. De maatregel strekt er namelijk toe om een gediversifieerd maar rationeel studieaanbod tot stand te brengen waarin keuzevrijheid voor leerlingen, autonomie voor schoolbesturen en efficiënte inzet van financiële overheidsmiddelen samengaan. Evenwichtige programmatieregels met, voor het eerst, een minimale leerlingennorm (met gedoogperiode) zijn het aangewezen middel om als overheid dergelijk studieaanbod tot op zekere hoogte te sturen. Anders gezegd, programmatieregels in onderwijs hebben niet als eerste doel om een rechtstreeks antwoord te bieden op het arbeidsmarktfragment van openstaande vacatures.

De decreetgever heeft aldus de Vlaamse Regering gedelegeerd om het concept ‘knelpuntberoepen’ zelf te operationaliseren. Dit biedt ruimte voor een meer onderwijskundige benadering, al hoeft niet volledig afstand te worden genomen van de knelpuntberoepenlijst van de VDAB. Dit laatste is trouwens niet gebeurd want, met uitzondering van 7 structuuronderdelen klassieke talen, is de lijst van het voorliggend ontwerpbesluit volledig samengesteld uit structuuronderdelen die via hun inhoudelijke invulling met beroepskwalificaties directe affiniteit hebben met de VDAB-knelpuntberoepen.

De 7 structuuronderdelen klassieke talen zijn daarentegen in het ontwerpbesluit opgenomen vanuit een andere logica die o.i. geen afbreuk doet aan het ruime begrip ‘knelpuntberoep’. Bepaalde (niet zelden vrije) beroepen vergen een relatief zwaardere en soms ook langere academische opleiding (o.m. arts, tandarts, notaris, burgerlijk ingenieur). De vooropleiding tot die universitaire studies zijn de structuuronderdelen secundair onderwijs, gerangschikt binnen de doorstroomfinaliteit. Ook binnen deze structuuronderdelen zijn er, gezien de samenstelling van het lesprogramma, sommige die relatief zwaarder zijn dan andere en zich veeleer op sterke leerlingenprofielen richten, bv. door meer lessen wiskunde en/of wetenschappen, door klassieke talen... Het zijn de afgestudeerden uit die secundaire structuuronderdelen die in de voormelde academische opleidingen het beste studierendement halen en vlot de stap zetten naar het professionele leven. Aan deze vaststelling mag niet voorbijgegaan worden.

Gezien het sterke leerlingenprofiel toont het bestaande aanbod van deze structuuronderdelen in Vlaanderen evenwel een diffuus beeld. Concreet: in vergelijking met andere zijn de structuuronderdelen klassieke talen in aantal eerder beperkt, ongelijk in het onderwijslandschap gespreid, minder het voorwerp van programmatie en - niet in het minst - traditioneel laag bezet. Deze situatie zal niet onmiddellijk veranderen maar als overheid willen we elke verandering, hoe gering ook, ietwat faciliteren. Dit doen we door bij eventuele programmatie van een structuuronderdeel klassieke taal de gedoogperiode voor het bereiken van de minimumnorm (= 5 leerlingen) niet op 1 maar op 2 jaar te brengen, wat de school naar leerlingenwerving wat meer ademruimte geeft. Voor alle duidelijkheid: het betreft geen uitzondering op de norm. Als die in het derde schooljaar vanaf de opstart niet wordt bereikt, dan moet het structuuronderdeel hoe dan ook worden afgebouwd. De

gedoogperiode, ongeacht ze één of twee jaar loopt, doet geen afbreuk aan de noodzaak van een doordacht programmatiebeleid dat van elk schoolbestuur wordt verwacht.”

### 3.2.4. Met de zienswijze van de gemachtigde kan niet worden ingestemd.

In de eerste plaats moet worden aangenomen dat “knelpuntberoep” een voldoende bekend begrip met een precieze inhoud betreft, ook al wordt het begrip niet in de Codex Secundair Onderwijs of in een andere norm omschreven. Sinds jaar en dag leggen de VDAB en de andere gewesten immers jaarlijks de lijst van knelpuntberoepen vast.

Bovendien heeft de decreetgever wel degelijk structuuronderdelen op het oog gehad die dienden te worden afgestemd op een knelpuntberoep in het kader van de arbeidsmarkt. In de memorie van toelichting werd over de ontwerpbeplanning die heeft geleid tot artikel 179, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs immers het volgende gepreciseerd:

“De norm bedraagt 5 leerlingen, wat als redelijk en haalbaar mag worden beschouwd, en is eenmalig, wat maakt dat hij geen behoudsnorm is. Topsportopleidingen worden uitgezonderd van de norm omdat het aantal leerlingen er fluctueert met het aantal jaarlijks toegekende topsportstatuten door de selectiecommissies binnen Sport Vlaanderen; de scholen hebben hierop geen enkele vat. Tevens wordt een gedoogperiode voorzien zodat bij het niet halen van de norm in het aanvangsjaar (maar wél nadien) de school niet onmiddellijk tot opheffing van het structuuronderdeel in de betrokken vestigingsplaats moet overgaan. De Vlaamse Regering bepaalt de structuuronderdelen, die gericht zijn op knelpuntberoepen, waarvoor die gedoogperiode een jaar langer loopt, *zodat het secundair onderwijsaanbod en de arbeidsmarktvaart nog meer op elkaar kunnen worden afgestemd*. Dit uitvoeringsbesluit zal, als onderdeel van de nieuwe leerlingennorm, in werking treden voor de programmaties vanaf het schooljaar 2024-2025.” (eigen cursivering)<sup>1</sup>

Ten slotte, en niet het minst, moet de Raad van State er op wijzen dat de machtiging aan de Vlaamse Regering grondwetsconform – meer bepaald in overeenstemming met artikel 24, § 5, van de Grondwet – en dus beperkend moet worden geïnterpreteerd. Die machtigingen moeten, overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State,<sup>2</sup> geacht worden slechts betrekking te hebben op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen, en op grond ervan kan de Regering de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet verfijnen. Door ook studierichtingen met een component klassieke talen in de bijlage op te nemen, verfijnt, of meer nog, wijzigt de Vlaamse Regering precies de door de decreetgever gemaakte beleidskeuze.

### 3.2.5. Ook al kunnen er goede argumenten zijn om voor de betrokken structuuronderdelen in een langere gedoogperiode te voorzien, de conclusie is dat dit voor de betrokken structuuronderdelen eerst mogelijk is nadat de decreetgever zelf is tussengekomen, hetzij door dit zelf in de Codex Secundair Onderwijs te regelen, hetzij door de Vlaamse Regering hiertoe uitdrukkelijk te machtigen op grond van een criterium dat voldoende richtinggevend is.

<sup>1</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet ‘over het onderwijs XXXIII’, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1738/1, 44.

<sup>2</sup> Zie o.m. GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.6.3, en GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.4; RvS 27 oktober 2011, nr. 216.047, *Claeys*, overw. 8.

In afwachting hiervan kan het ontwerp slechts doorgang vinden als de structuuronderdelen “d) Grieks-Latijn” en “h) Latijn” van de tweede graad en “q) Grieks-Latijn”, “r) Grieks-Wiskunde”, “cc) Latijn-Moderne talen”, “dd) Latijn-Wetenschappen” en “ee) Latijn-Wiskunde” van de derde graad uit de bijlage bij het ontwerp worden weggelaten.

#### ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. In de rubriek “Vormvereisten” van de aanhef dient het tweede streepje als volgt te worden geformuleerd:

“De Raad van State heeft advies 75.039/1 gegeven op 28 december 2023, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME