

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.915/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 22 september 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "inzake ontwikkelingseducatie", heeft op 23 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt het opzetten van een algemeen kader voor de ontwikkelingseducatie in de Vlaamse Gemeenschap.

Vooreerst worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp voorkomen (artikel 2). Vervolgens worden de doelstellingen en het voorwerp van het beleid inzake ontwikkelingseducatie omschreven (artikelen 3 tot 5), alsmede de doelgroepen waarop dat beleid wordt gericht (artikelen 6 en 7). Het ontwerp voorziet voorts in een subsidiëringsregeling van projecten inzake ontwikkelingseducatie (artikelen 8 tot 10), en bevat bepalingen inzake de integrale kwaliteitszorg met betrekking tot die projecten (artikelen 11 en 12) en inzake de verantwoording die de organisatoren van de gesteunde projecten dienen te verschaffen (artikelen 13 tot 16). Tot slot bevat het ontwerp een overgangsbepaling met betrekking tot thans reeds gesubsidieerde projecten inzake ontwikkelingseducatie (artikel 17), en wordt aan de Vlaamse regering de bevoegdheid toegekend om de datum van inwerkingtreding van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, te bepalen (artikel 18).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

1. In de bij het ontwerp gevoegde memorie van toelichting wordt de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap gesteund op artikel 4, 14°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Krachtens die bepaling zijn de gemeenschappen bevoegd voor de "intellectuele, morele en sociale vorming".

2. De in het ontworpen decreet bedoelde ontwikkelingseducatie heeft betrekking op "het ontwikkelen van inzichten, houdingen en gedragingen van mensen opdat zij zouden meewerken aan de uitbouw van een meer solidaire en duurzame mondiale samenleving", waarbij "het perspectief van de Noord-Zuidproblematiek" moet worden in acht genomen. Dat laatste concept wordt gedefinieerd als "de invalshoek die binnen elk maatschappelijk thema expliciet aandacht heeft voor de problematiek van de leefomstandigheden in de landen van het Zuiden en voor de samenhang tussen de ontwikkelingsperspectieven van het Zuiden en het beleid dat gevoerd wordt door de landen van het Noorden".

Het voorwerp van de te verschaffen educatie valt derhalve te situeren op het vlak van de verhouding met de ontwikkelingslanden en kan derhalve niet los worden gezien van het buitenlands beleid en de ontwikkelingssamenwerking die voor een belangrijk deel tot de federale bevoegdheid behoren. Zo heeft de Koning de leiding van de buitenlandse betrekkingen (artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet) en sluit Hij de verdragen, met uitzondering van de verdragen die uitsluitend betrekking hebben op de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten (artikel 167, § 2, van de Grondwet). Bovendien bepaalt artikel 6ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 weliswaar dat "onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking" vanaf 1 januari 2004 worden overgeheveld in zoverre ze betrekking hebben op gemeenschaps- en gewestbevoegdheden, maar uit artikel 6ter, tweede lid, van die wet, en uit de parlementaire voorbereiding van die bepalingen, blijkt dat het genoemde artikel 6ter slechts een beginselverklaring inhoudt zodat de federale overheid, bij gebrek aan een bijzondere wet die de bevoegdheidsoverdracht nader concretiseert, haar huidige bevoegdheid terzake ook na 1 januari 2004 behoudt ¹.

Vraag is derhalve of het voorwerp van de "intellectuele, morele en sociale vorming" ook betrekking kan hebben op aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen - geheel of gedeeltelijk - niet bevoegd zijn.

¹Zie hieromtrent G. CRAENEN, "De bevoegdheidsverdeling inzake landbouw en zeevisserij, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking", in De vijfde staatshervorming van 2001, A. ALEN (ed.), Brugge, 2002, (121), 148-149; A. SCHAUS en P. VANDERNACHT, "La scène internationale: la réforme de la coopération au développement et du commerce extérieur", in Les accords du Lambermont et du Lombard, PH. LAUVAUX, e.a., Brussel, 2003, (415), 416-417 en 432-434; P. VANDERNACHT, "L'avenir de la coopération au développement dans le cadre des récentes réformes institutionnelles", in Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001, F. DELPEREE (ed.), Brussel, 2002, (159), 176-177; J.C. WILLAME, "Polycarpe et la coopération au développement", A.P.T., 2002, 228. Zie ook advies 31.226/VR van 20 februari 2001 over het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, p. 54.

De Raad van State, afdeling wetgeving, meent deze vraag bevestigend te kunnen beantwoorden. Niet alleen blijkt zulks uit de opsomming van de aangelegenheden die in de parlementaire voorbereiding van artikel 4, 14°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bij wijze van voorbeeld worden opgesomd ², maar vloeit zulks ook voort uit het gegeven dat vorming verwijst naar een intellectueel proces waaromtrent moeilijk ingezien kan worden waarom de bijzondere wetgever de bevoegdheid van de gemeenschappen zou hebben willen beperken tot die aspecten die verband houden met de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn. Evenmin als de bevoegdheid van de gemeenschappen om inzake onderwijs de leerinhouden te bepalen een band onderstelt tussen die leerinhouden en de gemeenschapsbevoegdheden, onderstelt de bevoegdheid van de gemeenschappen om regelend op te treden omtrent de inhoud van de intellectuele, morele en sociale vorming die zichzelf organiseert of subsidieert, dat het voorwerp van die vorming verband zou houden met de gemeenschapsbevoegdheden.

Over dit laatste anders oordelen zou overigens impliceren dat de bijzondere wetgever een geheel nutteloze bevoegdheidstoewijzing zou hebben gedaan. De intellectuele, morele en sociale vorming zou dan zonder meer een louter accessoire

²In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd de volgende verduidelijking gegeven over deze bevoegdheidstoewijzing:

"Inzake de «intellectuele, morele en sociale vorming» is de Gemeenschap bevoegd onder meer voor de hierna opgesomde aangelegenheden:

- 1° De intellectuele, morele en sociale vorming die verstrekt wordt door de jeugdverenigingen en de representatieve werknemersorganisaties, inzonderheid de wet van 1 juli 1963 houdende toekenning van een vergoeding voor sociale promotie, het koninklijk besluit van 2 juli 1974 betreffende de zelfstandigen en helpers en het koninklijk besluit van 28 december 1973 betreffende de werknemers;
- 2° De intellectuele, morele en sociale vorming, die verstrekt wordt door de openbare diensten." (Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1, p. 5).

Uit de wet van 1 juli 1963 en de koninklijke besluiten van 28 december 1973 en 2 juli 1974, genoemd in dat uittreksel van de memorie van toelichting, blijkt dat de beoogde vorming betrekking kan hebben op uiteenlopende materies.

.../...

bevoegdheid zijn die door elke wetgever binnen de grenzen van zijn bevoegdheid kan worden geregeld, zodat de affirmatie van die bevoegdheid, enkel en alleen ten aanzien van de gemeenschappen, overbodig en weinig zinvol ware geweest.

De gemeenschappen mogen evenwel hun bevoegdheid inzake intellectuele, morele en sociale vorming niet uitoefenen op een wijze dat wordt ingegaan tegen het beleid van de overheden die in de eerste plaats bevoegd zijn voor de aangelegenheden waarop die vorming betrekking heeft. Weliswaar kan, in casu, de vorming betrekking hebben op aspecten die onder de ontwikkelingssamenwerking vallen, maar daarbij moeten de gemeenschappen, wanneer zij optreden inzake die vorming, het beleid dat terzake door de federale overheid wordt gevoerd, respecteren.

3. Nu is vastgesteld dat het voorwerp van de "intellectuele, morele en sociale vorming" niet is beperkt tot de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren, dient de vraag te worden beantwoord of het ontworpen decreet wel beperkt blijft tot het regelen van aspecten van "vorming" in de zin van artikel 4, 14°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Te dien aanzien moet worden opgemerkt dat het begrip "vorming" een andere inhoud heeft dan de begrippen "sensibilisering" of "voorlichting". Het begrip "vorming" onderstelt een geheel van educatieve activiteiten die binnen een zekere structuur plaatsvinden, en een actieve relatie tussen diegenen die de vorming aanbieden en diegenen die op het vormingsaanbod ingaan³.

Wanneer het ontwerp wordt getoetst aan wat voorafgaat, moet worden vastgesteld dat het in te algemene termen is gesteld om geheel binnen de in artikel 4, 14°,

³Dit neemt niet weg dat voorlichting en sensibilisering doelstellingen kunnen zijn van de verstrekte vorming en dat de gemeenschappen, doch enkel binnen de grenzen van hun bevoegdheden, voorlichtings- en sensibiliseringsactiviteiten kunnen opzetten. Op dit laatste aspect dient niet verder te worden ingegaan nu de stellers van het ontwerp zich uitdrukkelijk steunen op de aan de gemeenschappen in artikel 4, 14°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegekende bevoegdheid.

van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegekende bevoegdheid te kunnen worden ingepast.

Zo wordt de door het ontwerp beoogde sensibilisering, bewustmaking, activering en "borging" ⁴ onvoldoende gekoppeld aan vormingsactiviteiten die met betrekking tot de Noord-Zuidproblematiek worden georganiseerd, en komt ook onvoldoende duidelijk tot uiting dat de te subsidiëren projecten op het vlak van de ontwikkelingseducatie vormingsactiviteiten inhouden.

Bovendien kunnen zekere bepalingen uit het ontwerp de indruk doen ontstaan dat meer wordt geregeld dan de enkele aangelegenheid van de vorming inzake de Noord-Zuidverhoudingen, maar dat beoogd wordt het domein, bedoeld in artikel 6ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, van de ontwikkelingssamenwerking te betreden. Zo wordt bepaald dat de ontwikkelingseducatie "zowel individuele als collectieve actie" inhoudt (artikel 2, 1°), dat het Vlaamse beleid inzake ontwikkelingseducatie onder meer als algemene doelstelling heeft "de creatie van een draagvlak voor internationale samenwerking" (artikel 3), en dat de band met de Noord-Zuidproblematiek die moet bestaan opdat een thema tot het werkterrein van de ontwikkelingseducatie kan worden beschouwd, een "samenwerking met actoren uit het Zuiden" kan inhouden (artikel 5, derde lid, 4° - zie ook artikel 6, vierde lid, tweede volzin).

4. Conclusie moet derhalve zijn dat het ontwerp grondig zal dienen te worden herwerkt. Bij die herwerking zal erover dienen te worden gewaakt dat het ontwerp - dat overigens op een meer normatieve wijze moet worden geredigeerd - meer concreet wordt toegespitst op het organiseren van vorming betreffende de ontwikkelingsproblematiek, waarbij elke inmenging in de federale bevoegdheden inzake het buitenlands beleid en de ontwikkelingssamenwerking dient te worden vermeden.

Bovendien zal erop dienen te worden toegezien dat het ontwerp de grenzen van de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap niet te buiten gaat, wat

⁴Het ontgaat de Raad van State welke de juiste betekenis van dit begrip is.

impliceert dat het ontwerp geen betrekking kan hebben op entiteiten of instellingen ten aanzien waarvan de Vlaamse Gemeenschap geen bevoegdheid bezit ⁵.

Gelet op de zo-even aangegeven noodzaak tot een grondige herwerking van het ontwerp, ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, af van een nader onderzoek van het ontwerp.

⁵Artikel 8 van het ontwerp dient in dit licht te worden herbekeken.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. THOMAS,	kamervoorzitter - voorzitter,
de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	P. LIENARDY, J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	A. SPRUYT, B. GLANSDORFF,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de Heren J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd, en G. DE BLEECKERE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

M.-L. THOMAS