

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.984/1
41.985/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 december 2006 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over:

- 1° een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de organisatie van tijdelijke projecten voor de Opleiding voor Opleiders van Volwassenen" (41.984/1);
- 2° een voorontwerp van decreet "tot bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de organisatie van tijdelijke projecten voor de Opleiding voor Opleiders van Volwassenen" (41.985/1),

heeft op 11 januari 2007 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan ⁽¹⁾.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe om, ter uitvoering van het decreet van 9 december 2005 betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs (hierna: proeftuinendecreet), te voorzien in de organisatie van tijdelijke projecten voor de opleiding van opleiders voor volwassenen.

Het eveneens om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering te bekrachtigen, zoals wordt voorgeschreven door artikel 4, § 5, eerste lid, van het decreet van 9 december 2005.

2. In een bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt de draagwijdte van het project als volgt toegelicht:

"Sinds de jaren '90 zit de volwasseneneducatie volop in de lift. Meer en meer mensen nemen deel aan het diverse aanbod dat door verschillende vormings- en opleidingsverstrekkers wordt georganiseerd. De vormings- en opleidingsverstrekkers die hieraan tegemoet komen, zetten personeel in met diverse deskundigheid. Sommigen onder hen hebben een jarenlange vakinhoudelijke ervaring en wensen deze over te dragen en te delen met anderen. Andere personeelsleden hebben weldegelijk een pedagogische achtergrond en kwalificatie, maar wensen zich bij te scholen. Nog anderen hebben weinig ervaring in de volwasseneneducatie en moeten zich nog volop vervolmaken.

Het werken met volwassenen vereist specifieke vaardigheden en competenties waarbij rekening gehouden wordt met de diversiteit in leervermogen, individuele ambities en maatschappelijke achtergrond van cursisten. De didactische

⁽¹⁾ In het geval van het voorontwerp van decreet wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

en pedagogische benadering van volwassenen verschilt danig van deze voor kinderen en jongeren.

In de beleidsnota 2004-2009 van Onderwijs en Vorming is de opleiding *Opleiding voor Opleiders van Volwassenen* voorzien als antwoord op deze professionaliseringsbehoeften bij de opleiders voor volwassenen. In de loop van 2004 werd de structuur van de opleiding *Opleiding voor Opleiders van Volwassenen* onder de voogdij van de Dienst Informatie Vorming en Afstemming (DIVA) uitgewerkt door een werkgroep samengesteld uit Centra voor Volwassenenonderwijs, de Dienst voor Onderwijsontwikkeling (nu: entiteit Curriculum), VDAB, de inspectie volwassenenonderwijs en het Vlaams Ondersteuningscentrum voor de Basiseducatie (VOCB). Vervolgens werd in de loop van 2005 de opleiding inhoudelijk uitgewerkt samen met bovenvermelde partners, Socius en Cevora.

Voorliggend ontwerp van besluit voorziet de organisatie van tijdelijke projecten voor de Opleiding voor Opleiders van Volwassenen en geeft uitvoering aan het decreet van 9 december 2005 betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs.

De organisatie van deze tijdelijke projecten wordt voorzien om de inhoudelijk ontwikkelde Opleiding voor Opleiders van Volwassenen te toetsen aan de praktijk en op basis van deze praktijkervaringen te optimaliseren. Op basis van de evaluatie van de tijdelijke projecten zal beslist worden of de Opleiding voor Opleiders van Volwassenen als reguliere opleiding wordt opgenomen in het opleidingsaanbod van het volwassenenonderwijs.

Voorliggend ontwerp van besluit bepaalt enerzijds de doelstellingen, de doelgroep, de financiering en de evaluatie van de tijdelijke projecten en anderzijds de modaliteiten voor de projectoproep, de kandidaatstelling en de selectie.

De tijdelijke projecten zullen uiterlijk starten op 13 oktober 2006 en eindigen op 31 augustus 2008".

3.1. Op voorwaarde dat het inhoudelijk werkelijk om tijdelijke projecten gaat, kan voor de bepalingen van het ontwerpbesluit rechtsgrond worden gevonden in het proeftuinendecreet.

3.2. Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd, biedt het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs, echter geen rechtsgrond voor het ontwerp. De verwijzing ernaar in de aanhef van het ontwerp van besluit dient dan ook te worden geschrapt.

VORMVEREISTEN

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat het ontwerp van besluit, naar aanleiding van het advies van de Vlaamse Onderwijsraad en de onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties, grondige wijzigingen heeft ondergaan ten opzichte van het eerste ontwerp. Die wijzigingen hebben onder meer betrekking op de financiering, de selectie van de zes proefcentra, de opvolging, begeleiding en evaluatie van de tijdelijke projecten en de sancties. Het ontwerp zoals het door de Vlaamse Regering op 8 december 2006 principieel is goedgekeurd, verschilt derhalve vrij fundamenteel van de tekst op grond waarvan de begrotingsimplicaties zijn ingeschat door de Inspectie van Financiën en de Minister bevoegd voor Begroting. Toch blijkt het aangepaste ontwerp niet opnieuw om advies en begrotingsakkoord te zijn voorgelegd. Om in overeenstemming te zijn met de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak, dient het ontwerp alsnog opnieuw te worden voorgelegd aan de bevoegde instanties.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTEN

41.984/1

Aanhef

Zoals reeds hiervoor is opgemerkt, dient het tweede lid van de aanhef geschrapt te worden.

Artikelen 3 en 5

Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om het ontwerp te laten aanvangen met een artikel waarin het toepassingsgebied wordt afgebakend en waarin de artikelen 3 en 5 worden geïntegreerd.

.../...

Artikel 11

Op grond van artikel 11 van het ontwerp zal het aan de Vlaamse minister van Onderwijs toekomen om, op voordracht van de selectiecommissie, de zes centra voor volwassenenonderwijs aan te duiden om de tijdelijke projecten voor de opleiding van opleiders voor volwassenen te organiseren.

Aangezien het om financiering en subsidiëring van het onderwijs gaat, kan die bevoegdheid op grond van artikel 24, § 5, van de Grondwet niet zonder meer aan de uitvoerende macht - in dit geval een lid van de Regering - worden overgelaten. Artikel 10 van het ontwerp bepaalt de criteria waarmee rekening zal worden gehouden bij de beoordeling van de aanvraagdossiers ⁽²⁾. Het gaat echter om vage criteria, die een ruime discretionaire beoordelingsvrijheid aan de minister laten.

Artikel 23

Artikel 23 van het ontwerp voorziet in afwijkingen van vigerende decretale bepalingen. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 4, § 2, tweede lid, van het proeftuinendecreet dient de Vlaamse Regering niet alleen de wettelijke en decretale bepalingen aan te wijzen waarvan afgeweken wordt, maar moet ze ook de noodzaak motiveren om van die bepalingen af te wijken en uit de omschrijving van het tijdelijke project laten blijken dat de bepalingen waarvan wordt afgeweken in verband staan met de doelstellingen van het tijdelijk project.

Teneinde te voldoen aan die formele vereisten, kan in de aanhef van het ontwerp die motivering worden opgenomen.

⁽²⁾ In beginsel komt het aan de decreetgever toe om de criteria vast te stellen. Aangezien de regeling evenwel voor de inwerkingtreding ervan bij decreet zal moeten worden bekrachtigd op grond van artikel 4, § 5, van het proeftuinendecreet, zal het om een decretale regeling gaan.

41.985/1

Er dient te worden op gewezen dat op grond van artikel 4, § 5, van het proeftuinendecreet de bekrachtiging bij decreet dient te gebeuren binnen zes maanden na de goedkeuring van het besluit en vóór de inwerkingtreding ervan. Gelet op het bepaalde in artikel 26 van ontwerp 41.984/1 dient de bekrachtiging dus vóór 16 februari 2007 te gebeuren.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, eerste
auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME