

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.102/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 januari 2007 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot oprichting van het Vlaams Onderhandelingscomité voor de basiseducatie", heeft op 8 februari 2007 het volgende advies gegeven:

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe om, met ingang van 15 januari 2007, een Vlaams Onderhandelingscomité voor de basiseducatie op te richten en de werking ervan te regelen.

BEVOEGDHEID

2. Thans wordt de basiseducatie georganiseerd door het decreet van 12 juli 1990 houdende de regeling van basiseducatie voor laaggeschoolde volwassenen ⁽¹⁾. Voorheen maakte de desbetreffende regeling deel uit van het decreet van 27 juni 1985 houdende de subsidieregeling van projecten en organisaties inzake het Nederlandstalig ontwikkelingswerk voor volwassenen en specifieke subsidieregeling voor bijzondere doelgroepen en problemen in het kader van het Nederlandstalig sociaal-cultureel vormings- en ontwikkelingswerk ⁽²⁾, opgeheven bij het decreet van 19 april 1995.

Volgens artikel 3, eerste lid, van het decreet van 12 juli 1990 wordt onder "laaggeschoolde volwassenen" verstaan "meerderjarigen voor wie een basisvorming noodzakelijk blijkt om maatschappelijk te functioneren of een verdere opleiding te volgen".

Waar in artikel 5 van het decreet van 12 juli 1990 "basiseducatie" aanvankelijk werd omschreven als omvattende "een samenhangend geheel van educatieve activiteiten ten gerieve van laaggeschoolde volwassenen (...) gericht op het verwerven en verbeteren van elementaire taal- en rekenvaardigheid, het verruimen van sociale vaardigheden en het verbreden van de algehele maatschappelijke oriëntatie en integratie van de deelnemers", werd dit met ingang van 1 september 2004 gekwalificeerd als "een onderwijsvoorziening waarin een geheel van specifieke opleidingen wordt aangeboden in aansluiting op of binnen bestaande studiegebieden in het volwassenenonderwijs", met

⁽¹⁾ In het advies 19.930/1 van 23 mei 1990 over het voorontwerp van decreet dat het decreet van 12 juli 1990 geworden is, merkte de Raad van State het volgende op: "De in het ontwerp bedoelde basiseducatie blijft een buitenschoolse vorming, leidt tot geen diploma of attest doch komt wel dicht bij de dienstverlenende prestaties van onderwijs dan zulks in het decreet van 27 juni 1985 het geval is" (*Parl. St.*, VI. R., 1989-90, nr. 356/1, 20).

⁽²⁾ Uit artikel 3, 1/, van het decreet van 27 juni 1985 bleek duidelijk dat het om educatieve activiteiten "buiten schoolverband" ging.

als doel "cursisten de competenties te laten verwerven die nodig zijn om maatschappelijk te functioneren en voor het volgen van verdere opleiding of vorming" ⁽³⁾. De aanduiding als "onderwijsvoorziening" door de decreetgever ⁽⁴⁾ volstaat op zich niet om de betrokken regeling niet langer als vorming te beschouwen.

In het advies 38.436/1 van 9 juni 2005 heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, daarover het volgende geschreven:

"De vraag rijst hoe het decreet van 12 juli 1990 houdende de regeling van basiseducatie voor laaggeschoolde volwassenen, zoals tot op heden gewijzigd, - en dus ook het ontwerpbesluit - bevoegdheidsrechtelijk gekwalificeerd moet worden.

Gaat het om een culturele aangelegenheid in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 1/, van de Grondwet en van artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dan wel om onderwijs in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 2/, van de Grondwet? Die vraag is inzonderheid van belang om te weten of artikel 24, § 5, van de Grondwet in deze van toepassing is.

Terzake heeft de gemachtigde van de Vlaamse Regering het volgende verklaard:

«Enerzijds behoort de basiseducatie reeds op basis van de wet van 8-08-1980 tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, als culturele materie. Anderzijds ligt de basis-educatie op het snijpunt van onderwijs, vorming en cultuur, waardoor de bevoegdheid voor de basiseducatie sedert 1988 wordt uitgeoefend door de minister van Onderwijs, zelfs toen onderwijs nog een federale bevoegdheid was.

Daardoor wordt de basiseducatie echter geen onderwijs-materie in de formele zin van het woord. Doorheen de jaren is er wel een vervaging gegroeid tussen de basiseducatie als culturele materie en de onderwijsmaterie»".

3. Volgens de gemachtigde van de Vlaamse Regering inzake deze adviesaanvraag ligt het in de bedoeling om met een nieuw decreet betreffende het volwassenenonderwijs met ingang van 1 september 2007 de basiseducatie volledig te integreren in het onderwijs. In de memorie van toelichting gevoegd bij het voorliggende ontwerp wordt daarover het volgende uiteengezet:

⁽³⁾ Met titel II, hoofdstuk II, van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de regionale technologische centra en houdende noodzakelijke en dringende onderwijsbepalingen, werd het decreet van 12 juli 1990 gewijzigd. Het betrokken hoofdstuk is het resultaat van een amendement (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-04, nr. 2172/2, 4 e.v.).

⁽⁴⁾ Op dit punt bevat de toelichting bij het amendement geen verdere informatie.

"In het voorontwerp van decreet betreffende het volwassenenonderwijs wordt de basiseducatie weggehaald uit de socio-culturele sector en ingeschreven in onderwijs. In het decreet wordt o.a. ingeschreven dat de minister van onderwijs het geldelijke en administratieve statuut bepaalt.

Op dit ogenblik worden een aantal administratieve en geldelijke bepalingen van het personeelsstatuut vastgelegd door de Vlaamse Regering. Andere administratieve en geldelijke bepalingen worden dan weer binnen Paritair Comité 329.01 geregeld. Dit resulteert in een zeer onduidelijk en voor de sector basiseducatie nadelige syndicale overlegstructuur. De aspecten die door de Vlaamse Regering geregeld worden, dienen momenteel immers nergens onderhandeld te worden. Binnen het P.C. 329.01 is basiseducatie een heel kleine speler die niet echt als prioritair behandeld wordt. Bovendien is de bevoegde minister niet in dit overleg betrokken, waardoor regelmatig afgesproken worden gemaakt die onuitvoerbaar zijn voor de basiseducatie, of waarvoor gewoon geen middelen voorzien worden".

4. In afwachting dat de basiseducatie wordt onttrokken aan de socio-culturele sector en volledig in het kader van het onderwijs wordt georganiseerd, gaat het nog steeds om vorming in de zin van artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Dat betekent niet alleen dat artikel 24 van de Grondwet in deze niet van toepassing is, doch ook dat de federale wetgever vooralsnog bevoegd blijft om de collectieve arbeidsverhoudingen te regelen.

Uit arrest nr. 154/2005 van het Arbitragehof volgt immers dat noch artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12/, noch artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 eraan in de weg staan dat de decreetgever onderhandelingscomités opricht voor het onderwijs. Die bevoegdheid put de decreetgever rechtstreeks uit de Grondwet, namelijk uit artikel 127, § 1, 2/, ervan ⁽⁵⁾.

Aangezien het in de huidige stand van de regelgeving vooralsnog om een culturele aangelegenheid in de zin van artikel 127, § 1, 1/, van de Grondwet gaat, is de federale wetgever thans bevoegd om de collectieve arbeidsverhoudingen in de sector van de basiseducatie te regelen, hetzij op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12/ (collectieve arbeidsverhoudingen in de privé-sector), hetzij op grond van artikel 87, § 5 (arbeidsverhoudingen tussen de overheid en de vakorganisaties van haar personeel), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In het ene geval is de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités van toepassing, in het andere geval de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

⁽⁵⁾ Arbitragehof, nr. 154/2005, 20 oktober 2005, B.3.1 tot B.5.

Het staat derhalve op dit ogenblik niet aan de decreetgever om een regeling zoals vervat in het voorliggende ontwerp aan te nemen. Vooraleer de decreetgever effectief de stap zet om de basiseducatie in het kader van het onderwijs te organiseren, is het voorbarig om een voorontwerp van decreet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voor te leggen met het oog op de oprichting van een Vlaams Onderhandelingscomité voor de basiseducatie. Op dit ogenblik kan de Raad van State niet anders dan vaststellen dat de decreetgever daarvoor niet bevoegd is.

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. AERGEERTS, eerste
auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME