KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.670/1 tot 44.678/1
VAN 24 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 juni 2008 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 modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied voeding" (44.670/1);

2/ een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied bijzondere educatieve noden" (44.671/1);

3/ een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied bouw" (44.672/1);

4/ een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de modulaire structuur van de studiegebieden van het hoger beroepsonderwijs" (44.673/1);

5/ een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied hout" (44.674/1);

6/ een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied huishoudelijk onderwijs" (44.675/1);

7/ een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied Nederlands tweede taal" (44.676/1);

8/ een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied personenzorg" (44.677/1);

9/ een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied talen richtgraad 3 en 4" (44.678/1),

heeft het volgende advies gegeven:

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 toegespitst op 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.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

Bij de om advies voorgelegde ontwerpen van besluit was een CD-ROM met een tachtigtal bijlagen gevoegd.

Om ontvankelijk te zijn, moet een adviesaanvraag uitgaan van een wettelijk bevoegde overheid, zoals een minister. In een geval zoals dit is het daarom wenselijk om in de toekomst bij de adviesaanvraag - op papier - een inventaris van de bijlagen te voegen die niet op papier, maar op CD-ROM worden bijgevoegd, en die inventaris te laten ondertekenen door de wettelijk bevoegde overheid.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

1. De om advies voorgelegde ontwerpen strekken ertoe om, voor het hoger beroepsonderwijs en voor het secundair volwassenenonderwijs, de opleidingsprofielen voor de modulaire structuur van de verschillende studiegebieden vast te leggen.

2.1. In het algemeen kan voor de verschillende ontwerpen rechtsgrond worden gevonden in artikel 24, § 1, van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs.

2.2. Voor het ontwerp i.v.m. het hoger beroepsonderwijs (44.673/1) wordt daarenboven rechtsgrond geboden door artikel 16, tweede lid, van hetzelfde decreet,

aangezien de opleidingsprofielen die als bijlagen bij het ontwerp zijn gevoegd ook de basiscompetenties bepalen.

2.3. De ontwerpen m.b.t. de studiegebieden voeding (44.670/1), bijzondere educatieve noden (44.671/1), bouw (44.672/1), hout (44.674/1) en huishoudelijk onderwijs (44.675/1) bevatten telkens een bepaling inzake de onderwijsbevoegdheid van het bestuur van een Centrum voor Volwassenenonderwijs.

Rechtsgrond daarvoor dient te worden gezocht in artikel 181, derde lid, van het decreet van 15 juni 2007, zoals het zal gewijzigd worden bij onderwijsdecreet XVIII [(1)]. In de desbetreffende ontwerp zal in het eerste lid van de aanhef een verwijzing naar die bepaling moeten worden toegevoegd.

VORMVEREISTEN

1. In de aanhef van de negen ontwerpen wordt telkens verwezen naar een of meer adviezen van de Vlaamse Onderwijsraad, waarvan sommige al vijf jaar oud zijn.

In dat verband heeft de gemachtigde volgende toelichting gegeven:

> "Bij de negen ontwerpen van besluit m.b.t. de modulaire structuur die deel uitmaken van het dossier, wordt in de aanhef telkens verwezen naar adviezen van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR). Elk advies van de Vlaamse Onderwijsraad heeft betrekking op de inhouden van de desbetreffende opleidingsprofielen (opleidingen) en dateert desgevallend uit 2003, 2004, 2005, 2006 of 2007. Aangezien de inhouden van deze opleidingsprofielen - sinds de desbetreffende adviezen van de VLOR - ongewijzigd zijn gebleven, blijft het relevant deze adviezen telkens in de aanhef van het desbetreffende ontwerp van besluit op te nemen.
>
> In de aanhef van de ontwerpen van besluit met betrekking tot de studiegebieden bijzondere educatieve noden, bouw, huishoudelijk onderwijs, personenzorg en voeding wordt verwezen naar de oudste adviezen van de VLOR (met name uit 2003, 2004 en 2005). Hiervoor is nog een bijkomende motivering.

---

(1) Cf. artikel IV.13 van het "ontwerp van decreet betreffende het onderwijs XVIII", zoals aangenomen door de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie, dat luidens artikel IV.21 op 1 september 2008 in werking treedt (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1669/4, 77). Voor het geven van dit advies gaat de Raad van State, afdeling wetgeving, ervan uit dat dit artikel ongewijzigd zal worden aangenomen door het Vlaams Parlement en door de Vlaamse Regering zal worden bekrachtigd en afgekondigd.

In de bijlagen bij deze ontwerpen van besluit worden ook de opleidingsprofielen opgenomen die in uitvoering van het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden bij besluiten van de Vlaamse Regering reeds werden goedgekeurd. Deze opleidingsprofielen worden - op basis van artikel 185 van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs - geacht te voldoen aan de bepalingen van artikelen 24 en 25 van dit decreet:

«Art. 185. De modulaire opleidingen waarvoor op 1 september 2007 door de Vlaamse Regering goedgekeurde opleidingsprofielen beschikbaar zijn, worden geacht te voldoen aan de bepalingen van artikelen 24 en 25».

Om de regelgeving voor de betrokken sector (de Centra voor Volwassenenonderwijs) transparant te houden, worden deze reeds goedgekeurde opleidingsprofielen opgenomen in de bijlagen bij bovenvermelde ontwerpen van besluit en wordt het desbetreffende besluit van de Vlaamse Regering waarmee deze opleidingsprofielen werden goedgekeurd, opgeheven. Dit verklaart de 'gedateerdheid' van de adviezen van de Vlaamse Onderwijsraad. Deze adviezen blijven relevant omdat de inhouden van de opleidingsprofielen ongewijzigd zijn gebleven (zie eerste alinea)".

Het doel en het nut van een wettelijke verplichting voor de verordenende overheid om adviezen in te winnen, bestaat er in essentie in die overheid te informeren over de feitelijke en de juridische gegevens die volgens het adviesorgaan in aanmerking moeten worden genomen op het ogenblik waarop de overheid haar beslissing moet nemen. De tijd die verstrijkt tussen het geven van een advies, enerzijds, en de beslissing, anderzijds, moet in principe dan ook kort zijn. Een advies kan alleen in aanmerking genomen worden als uitgangspunt voor een veel later genomen beslissing, als is aangetoond dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarvan is uitgegaan door het adviesorgaan, niet zodanig zijn gewijzigd dat de raadpleging als niet meer terzake dienend moet worden aangemerkt [(2)].

De Raad van State, die geen inzicht heeft in alle relevante gegevens, kan zich niet uitspreken over de vraag of aan die laatste voorwaarde is voldaan. Hij kan het voorliggende advies dan ook slechts geven met een voorbehoud.

---

(2) Daar komt in dit geval nog bij dat de samenstelling van de Vlaamse Onderwijsraad intussen is gewijzigd (zie thans titel IV van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad en het besluit van de Vlaamse Regering van 21 oktober 2005 betreffende de samenstelling van de Vlaamse Onderwijsraad).

2. Artikel 24, § 1, eerste lid, van het decreet van 15 juni 2007, dat elk van de ontwerpen tot rechtsgrond strekt, bepaalt dat de Vlaamse Regering de opleidingsprofielen bepaalt "[o]p voordracht van de stuurgroep en na advies van de Vlaamse Onderwijsraad".

In geen van de ontwerpen wordt evenwel in de aanhef melding gemaakt van een voordracht door die stuurgroep. Daarover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende medegedeeld:

> "De stuurgroep - dit is het samenwerkingsverband tussen de pedagogische begeleidingsdiensten en het Vlaams Ondersteuningscentrum voor het volwassenenonderwijs zoals vermeld in artikel 49 van bovenvermeld decreet - had op 1 januari 2008 opgericht moeten zijn. De vijfjaarlijkse samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse Regering, de pedagogische begeleidingsdiensten en het Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs over de uitvoering van de opdrachten vermeld in artikel 49 van het decreet van 15 juni 2007 en de aanwending van de toegekende middelen is pas op 23 mei 2008 door de Vlaamse Regering goedgekeurd. De stuurgroep wordt momenteel opgericht, teneinde operationeel te zijn bij aanvang van het schooljaar 2008-2009.
>
> Op het ogenblik dat de opleidingsprofielen - die als bijlagen bij voorliggende ontwerpen van besluit zijn gevoegd - werden ontwikkeld, was de stuurgroep nog niet operationeel. De ontwikkeling van deze opleidingsprofielen dateert namelijk van vóór 1 januari 2008. Dit blijkt ook duidelijk uit de adviezen van de VLOR, waarvan de recentste dateren van december 2007. Voorliggende opleidingsprofielen zijn namelijk nog ontwikkeld in uitvoering van het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs, maar konden niet meer tijdig in uitvoering van dit decreet worden goedgekeurd (omwille van de duurtijd van het ontwikkelingsproces). Bijgevolg kon de stuurgroep deze opleidingsprofielen ook niet voordragen".

De regeling inzake de stuurgroep is in werking getreden op 1 januari 2008, zoals blijkt uit de artikelen 50, § 1, 2/ en 3/, en 198 van het decreet van 15 juni 2007, terwijl artikel 24, § 1, van het decreet sedert 1 september 2007 geldt [(3)].

[(3)] Uit artikel 185 van het decreet van 15 juni 2007 volgt dat de modulaire opleidingen bij overgangsmaatregel worden geacht te voldoen aan de bepalingen van artikel 24, voor zover daarvoor op 1 september 2007 door de Vlaamse Regering goedgekeurde opleidingsprofielen beschikbaar waren.

Dat de stuurgroep nog niet is opgericht, doet evenwel geen afbreuk aan de decretale verplichting om de voorliggende regelingen aan te nemen op voordracht van die stuurgroep. De conclusie is derhalve dat, vooraleer deze ontwerpen kunnen worden aangenomen, alsnog zal moeten worden voldaan aan de uit artikel 24, § 1, eerste lid, van het decreet van 15 juni 2007 voortvloeiende verplichting.

Het spreekt voor zich dat, mocht het vervullen van dit vormvereiste leiden tot wijzigingen aan de tekst van de ontwerpen, die wijzigingen alsnog voor advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, zullen dienen te worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Ontwerp 44.673/1

Artikel 1

Artikel 1 van het ontwerp dient te worden aangevuld met een tweede lid luidend:

"Ter uitvoering van artikel 16, tweede lid, van hetzelfde decreet worden de basiscompetenties voor de modulaire structuur van de studiegebieden die behoren tot het hoger beroepsonderwijs, vastgelegd in bijlage I tot en met IV, die bij dit besluit zijn gevoegd".

Ontwerpen 44.676/1, 44.677/1 en 44.678/1

De ontwerpen 44.676/1, 44.677/1 en 44.678/1 werken terug tot 1 februari 2008. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

.../...

De gemachtigde heeft de retroactiviteit als volgt toegelicht:

"Drie ontwerpen van besluit treden retroactief in werking per 1 februari 2008:

- ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied personenzorg

- ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied Nederlands tweede taal

- ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied talen richtgraad 3 en 4.

De opleidingsprofielen die als bijlagen bij deze ontwerpen van besluit zijn gevoegd, zijn per 1 februari 2008 in het volwassenenonderwijs ingevoerd. Het betreft nieuwe opleidingen. De retroactiviteit is noodzakelijk om de rechtszekerheid te waarborgen enerzijds ten aanzien van de cursisten (rechtsgeldigheid uitgereikte studiebewijzen), en anderzijds ten aanzien van de centrumbesturen die deze opleidingen hebben georganiseerd (rechtsgeldigheid van de georganiseerde modules in functie van subsidiëring/financiering) en de personeelsleden die in modules van deze opleidingen zijn aangesteld (verworven rechten)".

Gelet op die verduidelijking, lijkt de terugwerkende kracht geen probleem te stellen en kan ze worden gebillijkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	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