



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.010/1
van 4 oktober 2012

over

een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige
Gemeenschap 'tot wijziging van het besluit van de Regering van
23 december 2008 tot uitvoering van het decreet van
17 november 2008 ter ondersteuning van de instellingen voor
volwassenenonderwijs'

Op 7 september 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Cultuur, Media en Toerisme van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Änderung des Erlasses der Regierung vom 23. Dezember 2008 zur Ausführung des Dekretes vom 17. November 2008 zur Förderung der Einrichtungen der Erwachsenenbildung’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jo BAERT en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 oktober 2012.

*

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 toegespitst op 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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 23 december 2008 ‘tot uitvoering van het decreet van 17 november 2008 ter ondersteuning van de instellingen voor volwassenenonderwijs’.

Artikel 1 van het ontwerp wijzigt artikel 3 van het genoemde besluit van 23 december 2008, dat handelt over de evaluatie van de gebruikerstevredenheid.

Artikel 2 van het ontwerp voegt in het besluit van 23 december 2008 een nieuw artikel 2.1 in, dat betrekking heeft op de berekening van het minimumaantal dagen per jaar waarop door een ondersteunde instelling, overeenkomstig artikel 7, 3°, van het decreet van 17 november 2008 ‘ter ondersteuning van de instellingen voor volwassenenonderwijs’, een aanbod aan voortgezette opleidingen voor burgers moet worden georganiseerd.

Artikel 3 van het ontwerp voegt in het besluit van 23 december 2008 een nieuw artikel 2.2 in, dat betrekking heeft op de wijze waarop een ondersteunde instelling voor volwassenenonderwijs bewijst dat ze voldoet aan het in artikel 7, 3°, van het decreet gestelde vereiste met betrekking tot het minimum aantal dagen.

Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat het besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2012.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan de artikelen 5, derde lid, en 9, vierde lid, van het decreet van 17 november 2008. In die bepalingen wordt ook de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht.

4. In de Nederlandse vertaling van de tekst van het decreet van 17 november 2008 is “Erwachsenenbildung” vertaald als “volwassenenvorming”¹ Onder meer in advies 44.490/1 van 20 mei 2008 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, er reeds op gewezen dat, ondanks het gebruik in de Nederlandse vertaling van het woord “volwassenenonderwijs”, de met het decreet geregelde aangelegenheid geen onderwijs in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet is, doch een culturele aangelegenheid, nl. vorming in de zin van artikel 4 van de

¹ *Belgisch Staatsblad* 30 december 2008, eerste editie, p. 68.845.

bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Nu de Vlaamse Gemeenschap de basiseducatie heeft getransformeerd in volwassenenonderwijs, dat wel als onderwijs in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet te beschouwen is,² is die foutieve vertaling des te verwarrender voor Nederlandstaligen die er kennis van nemen.

5. De in het eerste lid van de aanhef vermelde artikelen strekken het ontwerp weliswaar tot rechtsgrond, maar niet alle bepalingen ervan kunnen op basis van die bepalingen worden aangenomen.

5.1. Artikel 5, derde lid, van het decreet van 17 november 2008 geeft de Regering van de Duitstalige Gemeenschap de opdracht om “de vorm en de frequentie voor de toezending van de inlichtingen” bedoeld in het tweede lid van artikel 5, te bepalen. De instellingen dienen met name een overzicht van hun aanbod aan voortgezette opleidingen en een evaluatie van de tevredenheid van de gebruikers met betrekking tot hun aanbod te bezorgen.

Artikel 9, vierde lid, van het decreet van 17 november 2008 stelt dat de Regering de nadere regels vaststelt voor de zelfevaluatie van de instellingen voor “volwassenenonderwijs”.

Beide voormelde bepalingen bieden rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp: onderdeel 1° van dat artikel kan worden aangenomen op grond van artikel 5, derde lid, van het decreet, terwijl 2° nadere regels bevat in verband met de evaluatie van de gebruikerstevredenheid waarvoor artikel 9, vierde lid, kan worden ingeroepen.

5.2. De overige bepalingen van het besluit kunnen echter niet op die gronden worden aangenomen.

Artikel 2 van het ontwerp voegt een artikel 2.1 in, dat de berekening van het minimum van 130 dagen bedoeld in artikel 7, eerste lid, 3°, van het decreet nader regelt. Artikel 3 van het ontwerp voegt een artikel 2.2 toe waarin wordt bepaald hoe bewezen dient te worden dat is voldaan aan de opgelegde verplichtingen.

Die bepalingen kunnen worden aangenomen op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid. Er zal in de aanhef dan ook een verwijzing moeten worden toegevoegd naar artikel 7 van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’, dat artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ van overeenkomstige toepassing maakt op de Duitstalige Gemeenschap. Op die grond heeft de Regering van de Duitstalige Gemeenschap de bevoegdheid om de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn. Bovendien zal in de aanhef ook dienen te worden verwezen naar de bepaling waarvoor nadere uitvoeringsregels worden bepaald, nl. artikel 7, eerste lid, 3°, van het decreet van 17 november 2008.

² De integratie van de basiseducatie in het onderwijs met ingang van 1 september 2007 is geregeld door het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’ (zie de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot dat decreet heeft geleid: *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1201/1, 6; de evolutie wordt geschetst in het advies dat de afdeling Wetgeving over dat ontwerp heeft gegeven: *ibid.*, 799-803).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

VOORAFGAANDE OPMERKING

6. Artikel 1 van het ontwerp wijzigt artikel 3 van het besluit van 23 december 2008. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp voegen de nieuwe artikelen 2.1 en 2.2 toe. Logischerwijze moeten de artikelen 2 en 3 dan ook de artikelen 1 en 2 van het ontwerp worden, terwijl artikel 1 moet worden vernummerd tot artikel 3.

Artikelen 2 en 3

7. In de ontworpen bepalingen dient telkens te worden geschreven “artikel 7, eerste lid, 3°” (niet: artikel 7, 3°).

Artikel 4

8. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat het besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2012. 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 continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

9. Voor zover met het ontwerp nieuwe regels en verplichtingen worden ingevoerd,³ kan de terugwerkende kracht niet worden aanvaard. Er moet dan ook worden afgezien van de retroactieve inwerkingtreding.

³ Zie bv. artikel 2 van het ontwerp dat een nieuwe wijze van berekening van de 130 dagen invoert.

10. Volgens de gemachtigde zijn de nieuwe regels echter al toegepast door de betrokken instellingen, omdat ze hen per brief waren medegedeeld. Om de instellingen die de betrokken regels anticipatief hebben toegepast niet in de problemen te brengen, zou aan het ontwerp dan ook een specifieke overgangsbepaling kunnen worden toegevoegd waarin wordt bepaald dat de instellingen de nieuwe regels al met ingang van 1 januari 2012 konden toepassen. De verplichting om de nieuwe regels toe te passen geldt dan voor de toekomst, terwijl de mogelijkheid wordt opengelaten dat instellingen de nieuwe regels al vanaf 1 januari 2012 vrijwillig hebben toegepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME