KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.436/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 mei 2005 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot uitvoering van enkele bepalingen van het decreet van 12 juli 1990 houdende de regeling van basiseducatie voor laaggeschoolde volwassenen", heeft op 9 juni 2005 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Volgens de in de aanhef vermelde informatie strekt het om advies voorgelegde ontwerp ertoe uitvoering te geven aan de artikelen 3, 5, §§ 1 en 2, en 6 van het decreet van 12 juli 1990 houdende de regeling van basiseducatie voor laaggeschoolde volwassenen.

Het ontworpen hoofdstuk I (artikel 1 van het ontwerp) omvat een aantal definities van begrippen voor de toepassing van het besluit. Hoofdstuk II heeft betrekking op de kandidaat-cursist, inzonderheid het competentieniveau waarover een kandidaat-cursist beschikt (artikel 2), de opleidingen waartoe een kandidaat-cursist wordt toegelaten (artikel 3) en de gevallen waarin een kandidaat-cursist wordt toegelaten na het afnemen van een "studievaardigheidstoets" (artikel 4). Het ontworpen hoofdstuk III heeft betrekking op de modulaire opleidingen, inzonderheid de vaststelling van de modulaire structuur en de ontwikkelingsdoelen (artikel 5), de vaststelling van de "invoeringsdata" voor de implementatie (artikel 6) en nieuwe opleidingen bij wijze van experiment (artikel 7). Hoofdstuk IV heeft betrekking op de studiebekrachtiging, inzonderheid de evaluatie (artikelen 8 en 9) en de studiebewijzen (artikel 10). Het ontworpen hoofdstuk V (artikel 11) betreft de activerings- en keuzebegeleidingsactiviteiten. Hoofdstuk VI (artikelen 12 tot 14) bevat de opheffings- en slotbepalingen.

2. In de aanhef van het ontwerpbesluit wordt als rechtsgrond verwezen naar de artikelen 1, § 1, en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en naar de artikelen 3, 5, §§ 1 en 2, en 6 van het decreet van 12 juli 1990.

2.1. Het is niet duidelijk in welk opzicht voor het ontwerp rechtsgrond zou kunnen worden gezocht in artikel 1, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De gemachtigde van de Vlaamse Regering heeft in dit verband verklaard dat ervan is uitgegaan dat basiseducatie een culturele aangelegenheid is in de zin van artikel 4, 14° en 15°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zelfs indien zou kunnen worden aangenomen dat dit uitgangspunt correct is, blijkt niet waarom naar dat artikel van de bijzondere wet dient te worden verwezen, dat betrekking heeft op de algemene bevoegdheid van het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering inzake gemeenschaps-

en gewestaangelegenheden. Als dusdanig bevat deze bepaling derhalve geen rechtsgrond voor het ontwerp.

2.2. Naast de genoemde (onderdelen van) artikelen van het decreet van 12 juli 1990 kan als rechtsgrond voor het ontwerp ook dienstig worden verwezen naar artikel 5, §§ 3 en 4, en artikel 6*bis* van dat decreet.

Artikel 3 van het decreet biedt rechtsgrond voor de bepalingen opgenomen in hoofdstuk II van het ontwerp.

Artikel 5, § 3, van het decreet biedt rechtsgrond voor de bepalingen in verband met experimentele nieuwe opleidingen in artikel 7 van het ontwerp. Zie echter de opmerking die bij de bespreking van het betrokken artikel wordt gemaakt.

In artikel 5, § 4, van het decreet, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, kan rechtsgrond worden gevonden voor bepalingen in verband met activerings- en keuzebegeleidingsactiviteiten (zie hoofdstuk V). Zie echter de opmerking die bij de bespreking van artikel 11 wordt gemaakt.

Artikel 6 biedt rechtsgrond voor de bepalingen van hoofdstuk III in verband met de modulaire opleidingen. Artikel 6, § 2, is evenwel nog niet in werking gesteld door de Vlaamse Regering. Het ontwerp zal derhalve moeten worden aangevuld met een bepaling tot inwerkingstelling van artikel IV.19, 2°, van het decreet van 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV. Artikel IV.21 van hetzelfde decreet biedt daartoe rechtsgrond.

Artikel 6*bis* tenslotte biedt rechtsgrond voor de bepalingen van hoofdstuk IV in verband met de studiebekrachtiging.

BEVOEGDHEID

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 basiseducatie 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 onderwijsmaterie 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.
>
> Het ligt in de bedoeling van de huidige minister van onderwijs om in het nieuwe decreet op het volwassenenonderwijs de basiseducatie volledig te integreren in het onderwijs. In afwachting lijkt het aangewezen verder beroep te doen op de wet van 1980 als rechtsgrond voor de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap".

Volgens de gemachtigde ambtenaar dient "basiseducatie" als een culturele aangelegenheid in de zin van artikel 4, 14°, en 15°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te worden aangemerkt, dit is "intellectuele, morele en sociale vorming" en "sociale promotie".

Gelet op wat hierna, bij de artikelsgewijze bespreking (zie de opmerkingen bij de artikelen 7 en 11) wordt opgemerkt, is het niet nodig over dit vraagstuk thans een standpunt in te nemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Tenzij het opschrift wordt aangevuld met een verwijzing naar de bepalingen waarvan de uitvoering wordt beoogd, verdient het aanbeveling de woorden "enkele bepalingen van" uit het opschrift te schrappen.

Aanhef

1. Het eerste lid van de aanhef dient te worden beperkt tot een verwijzing naar artikel 20 van het bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2. In de tweede aanhefverwijzing dient het opschrift van het decreet van 12 juli 1990 correct te worden weergegeven, dient ook melding te worden gemaakt van de artikelen 5, §§ 3 en 4, en 6*bis* van dat decreet en dienen alle nog van kracht zijnde wijzigingen van de betrokken artikelen te worden vermeld. Dat lid stelle men dan ook als volgt:

"Gelet op het decreet van 12 juli 1990 houdende de regeling van basiseducatie voor laaggeschoolde volwassenen, inzonderheid op artikel 3, vervangen bij het decreet van 7 mei 2004, artikel 5, vervangen bij het decreet van 7 mei 2004, artikel 6, gewijzigd bij het decreet van 14 februari 2003, en artikel 6*bis*, ingevoegd bij het decreet van 7 mei 2004;".

3. Indien wordt ingegaan op de suggestie om een bepaling in het ontwerp op te nemen tot inwerkingstelling van artikel IV.19, 2°, van het decreet van 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV, zal na het tweede lid een nieuw lid moeten worden toegevoegd luidend:

"Gelet op het decreet van 14 februari 2003 betreffende het onderwijs XIV, inzonderheid op artikel IV.21;".

4. De verwijzing naar het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, stelle men als volgt:

"Gelet op advies 38.436/1 van de Raad van State, gegeven op 9 juni 2005, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 1

1. Gelet op de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar, kan men in artikel 1, 4°, de woorden "vanuit het eigen (ped)agogisch project" beter vervangen door de woorden "vanuit het eigen pedagogisch en agogisch project".

2. In artikel 1, 11°, is sprake van "het Europees Referentiekader voor Talen en Evaluatie van Talen van de Raad van Europa". Aangezien het niet meteen duidelijk is wat hiermee wordt bedoeld, werd de gemachtigde ambtenaar om uitleg verzocht. Hij gaf volgende toelichting:

> "Het Europees Referentiekader voor Talen en Evaluatie van Talen van de Raad van Europa is een document dat ontwikkeld werd binnen de Raad van Europa, doorheen een proces van wetenschappelijk onderzoek en brede consultatie. Het document is een raamwerk, een kader en beschrijft op een omvattende manier
>
> - competenties nodig voor communicatie;
> - de verwante kennis en vaardigheden;
> - situaties en domeinen van communicatie. Zo zijn er vier grote domeinen: maatschappelijk, persoonlijk, professioneel en educatief. (De eerste twee worden in curricula dikwijls samengenomen).
>
> Het raamwerk bevat alle descriptieve categorieën die daarvoor nodig zijn met daarnaast zes zogenaamde referentieniveaus. A1=Breakthrough, A2=Waystage, B1=Threshold, B2=Vantage, C1=Effectiveness en C2=Mastery. (Telkens nog 1 stap verder onderverdeeld).
>
> Het Europees Referentiekader voor Talen en Evaluatie van Talen is een instrument:
>
> - voor het opstellen van duidelijke standaarden, doelen die moeten worden bereikt in opeenvolgende stadia van leren en

.../...

- voor het evalueren van de uitkomst ervan op een internationaal vergelijkbare manier.
- Bovendien voorziet het raamwerk in een basis voor het wederzijds herkennen van taalkwalificaties waardoor het dus onderwijs- en beroepsmobiliteit vergemakkelijkt.

Gevolg: het wordt meer en meer gebruikt bij de hernieuwing van de nationale curricula en door internationale consortia die zich bezighouden met het vergelijken van taalcertificaten.

Statuut van het document: een recente resolutie van de Europese Unie (november 2001) beveelt het gebruik van dit instrument van de Raad van Europa aan voor het opzetten van systemen voor de validering van taalcompetenties.

Te vinden op:
http://www.coe.int/T/E/Cultural_Cooperation/education/Languages/Language_Policy/Common_Framework_of_Reference".

Het probleem dat een dergelijke verwijzing in een normatieve tekst naar een niet-normatieve tekst stelt, is dat van de vindbaarheid en de toegankelijkheid van de tekst.

Teneinde onduidelijkheid met betrekking tot de omschrijving van het begrip "richtgraad" te vermijden, stelt de gemachtigde voor om artikel 1, 11°, van het ontwerp te vervangen door volgende tekst:

"richtgraad: graad zoals bepaald in artikel 3, 42°, van het decreet van 2 maart 1999 tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs en artikel 3 en bijlage II van het besluit van de Vlaamse Regering (van 1 december 2000) betreffende de structuur van het secundair onderwijs voor sociale promotie".

Artikel 6

1. Er wordt ter overweging gegeven om de inleidende zin van artikel 6, eerste lid, als volgt te stellen: "Kunnen worden aangeboden:".

2. In overeenstemming met artikel 1, 5°, waarin de term "leertraject" wordt omschreven, dient het woord "traject" (artikel 6, 2°) wellicht te worden vervangen door het woord "leertraject".

3. Artikel 6, tweede lid, is onduidelijk gesteld. In de bepaling wordt niet aangegeven wie die evaluatie moet doen. Bovendien is niet duidelijk waarom de Vlaamse Regering bepaalt dat aan het Vlaams Parlement dient te worden gerapporteerd.

Artikel 7

De gemachtigde ambtenaar heeft het volgende meegedeeld:

> "De administratie stelt voor om artikel 7 uit voorliggend ontwerpbesluit te lichten en op te nemen bij de redactie van het nieuwe decreet op het volwassenenonderwijs".

Gelet op die verklaring is er geen aanleiding om artikel 7 - dat op het eerste gezicht strijdt met artikel 24, § 5, van de Grondwet, voorzover van toepassing -, nader te onderzoeken.

Artikel 8

Omdat uit artikel 8 niet duidelijk blijkt wat met de omschrijving "[e]lk bestuur" wordt bedoeld, stelt de gemachtigde ambtenaar voor te schrijven: "Elk Centrum voor Basiseducatie bepaalt ...".

Artikel 11

1. Door het bevoegde lid van het auditoraat werd aan de gemachtigde ambtenaar gevraagd wat in artikel 11 wordt bedoeld met "directe activering" en "specifiek activeringsprogramma". Het antwoord luidt:

> "Activering kan gedefinieerd worden als het gestructureerd en systematisch opzetten van activiteiten waarbij personen die behoren tot de kansengroepen rechtstreeks benaderd worden door deskundigen. Dit kunnen educatieve medewerkers zijn uit een Centrum voor Basiseducatie, maar ook deskundigen uit andere organisaties (onder meer: welzijnswerk, hulpverlening, vorming, onderwijs, beroepsopleiding).

.../...

Het activeringsaanbod ligt niet vooraf vast, maar sluit aan bij de eigenheid en het verwachtingspatroon van de beoogde doelgroep.

Activering heeft steeds een dubbele doelstelling:

- bij potentiële cursisten worden latente educatieve behoeften bewust gemaakt;
- activering is gericht op deelname aan onderwijs, vorming of opleiding.

In het kader van het plan geletterdheid moet activering begrepen worden als het gestructureerd en systematisch opzetten van activiteiten door professionals, gericht op deelname aan onderwijs, vorming of opleiding, met het oog op het verhogen van geletterdheid, gecijferdheid en ICT-basisvaardigheden.

Activering kan direct of indirect.

Bij directe activering is er rechtstreeks en persoonlijk contact tussen de professional en potentiële cursisten. Dit kan in de vorm van groepsactiviteiten (activerings-programma's) of onder de vorm van individuele contacten (aanwezigheid op activiteiten om een vertrouwensrelatie uit te bouwen).

Bij indirecte activering gaat het er om drempels in het aanbod weg te nemen of om via tussenpersonen de probleemsituaties en mogelijke leervragen van een bepaalde doelgroep te verkennen. Deze tussenpersonen signaleren aan de professionals welke leemten er in het aanbod zijn en welk specifiek aanbod wenselijk is. Zij zullen vervolgens potentiële cursisten stimuleren om hieraan deel te nemen (toeleiding).

De administratie stelt voor om het begrip "specifiek activeringsprogramma" te vervangen door "activeringsprogramma".

Het verdient aanbeveling deze en andere verduidelijkingen bij het ontwerp op te nemen in een verslag aan de regering, dat samen met het besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt [(1)].

2. Artikel 11 bevat regels ("criteria" genoemd) voor het "financierbaar" zijn. Het betreft regels voor de inrichting en subsidiëring van de centra voor basiseducatie, die luidens artikel 24, § 5, van de Grondwet - voor zover hier van toepassing - in beginsel door de decreetgever dienen te worden vastgesteld. Daarover ondervraagd, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende verklaard:

---

(1) In dat geval dient, krachtens artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, samen met het verslag aan de regering, ook het advies van de Raad van State over het besluit in ontwerp in het Belgisch Staatsblad te worden bekendgemaakt.

"De administratie stelt voor om de formulering van artikel 11 van voorliggend ontwerpbesluit als volgt te wijzigen: « De centra voor basiseducatie staan, vanuit hun onderwijsopdracht, in voor de directe activering waarbij een groepsactiviteit wordt georganiseerd in een activeringsprogramma. In dat geval beantwoordt de activering aan volgende criteria:

- het is een educatieve activiteit zoals bedoeld in artikel 5, § 4, van het decreet van 12 juli 1990;

- er is rechtstreeks inhoudelijk verband met de doelstelling van de opleiding;
- ze is uitsluitend gericht op nieuwe cursisten en op instroming op korte termijn;

- de duur is in overeenstemming met de doelstellingen;

- de activiteit bevat systematisch informatie over de opleiding: doelen, modaliteiten en randvoorwaarden »".

Ook deze alternatieve formulering legt impliciet financieringsvoorwaarden op. Uit artikel 2 van het decreet van 12 juli 1990 blijkt dat de decreetgever zelf alle voorwaarden voor betoelaging heeft vastgesteld, en dat er geen ruimte is voor de Vlaamse Regering om nieuwe voorwaarden te bepalen.

Indien als gevolg van deze opmerking ervoor wordt geopteerd om artikel 11 te schrappen, zullen de verwijzingen in de aanhef naar de bepalingen die voor het ontwerp rechtsgrond bieden, moeten worden aangepast.

Artikel 13

De woorden "en artikel 6 3° dat in werking treedt op 1 februari 2006" zijn overbodig en dienen te worden weggelaten. Bovendien dient te worden verwezen naar "artikel 6, eerste lid, 1°," in plaats van naar "artikel 6 1°".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME