



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.024/1
van 29 oktober 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 betreffende de organisatie van het opleidingsaanbod in het volwassenenonderwijs en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot regeling van een aantal aangelegenheden voor de Centra voor Basiseducatie ter uitvoering van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs’

Op 23 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse Minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 6 september 2018,^(*) en nogmaals verlengd tot 31 oktober 2018, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 betreffende de organisatie van het opleidingsaanbod in het volwassenenonderwijs en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot regeling van een aantal aangelegenheden voor de Centra voor Basiseducatie ter uitvoering van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 oktober 2018.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘betreffende de organisatie van het opleidingsaanbod in het volwassenenonderwijs’ en in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 ‘tot regeling van een aantal aangelegenheden voor de Centra voor Basiseducatie ter uitvoering van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs’. De ontworpen wijzigingen houden in essentie een aanpassing in aan een aantal recente hervormingen van het volwassenenonderwijs zoals die werden doorgevoerd bij het decreet van 16 maart 2018 ‘tot wijziging van de rechtspositie van het personeel van de centra voor volwassenenonderwijs en tot wijziging van het financieringsluik van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs’.

2.1. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen van het decreet van 15 juni 2007 ‘betreffende het volwassenenonderwijs’ (hierna: decreet volwassenenonderwijs) waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, met dien verstande dat moet worden gewezen op wat hierna volgt.

2.2. Artikel 3 van het ontwerp beoogt artikel 7 van het besluit van 19 juli 2007 op te heffen. In deze bepaling wordt een meldingsplicht opgelegd aan een centrum dat gecombineerd onderwijs organiseert. Rechtsgrond daarvoor kan worden gevonden in artikel 28, tweede lid, van het decreet volwassenenonderwijs, dat de Vlaamse Regering opdraagt om de procedure voor de aanvraag van gecombineerd onderwijs te bepalen.

2.3. Voor sommige bepalingen van het ontwerp moet een beroep worden gedaan op de algemene bevoegdheid waarover de Vlaamse Regering op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ beschikt om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met één van de decretale bepalingen die worden vermeld in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd.

Zo kan voor de artikelen 8¹ en 9 van het ontwerp een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering gelezen in samenhang met respectievelijk de artikelen 87, § 2, en 90 van het decreet volwassenenonderwijs.

¹ Gelet op de draagwijdte van de ontworpen wijziging onder artikel 8, 3°, van het ontwerp, lijkt ook daarvoor een beroep te kunnen worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering gelezen in samenhang met artikel 87, § 2, van het decreet volwassenenonderwijs. Het staat uiteraard aan de stellers van het ontwerp om erover te oordelen of niet een meer uitdrukkelijke rechtsgrond biedende bepaling zal worden tot stand gebracht in bijvoorbeeld “het ontwerp van onderwijsdecreet XXIX” waarnaar door de gemachtigde werd verwezen.

2.4. Voor bepaalde andere artikelen van het ontwerp moet evenzeer een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, zij het gelezen in samenhang met andere bepalingen dan die in het decreet volwassenenonderwijs. Dit is het geval voor, enerzijds, de artikelen 1 en 2 van het ontwerp en, anderzijds, artikel 4 van het ontwerp, waarvoor een beroep kan worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering gelezen in samenhang met respectievelijk artikel 41 van het decreet van 4 mei 2018² en de artikelen 14, 3^o, en 21, 4^o, van het decreet van 16 maart 2018³.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Gelet op wat *sub* 2 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling dient de aanhef van het ontwerp aan te vangen met een nieuw toe te voegen lid, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Daarenboven moet het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar de bepalingen van het decreet volwassenenonderwijs die rechtsgrond bieden voor het ontwerp worden aangevuld met de vermelding van artikel 28, tweede lid, van het decreet volwassenenonderwijs.

Voorts moet in twee afzonderlijke, nog toe voegen leden die onmiddellijk volgen op de verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen van het decreet volwassenenonderwijs, worden gerefereerd aan respectievelijk de artikelen 14, 3^o, en 21, 4^o, van het decreet van 16 maart 2018, en artikel 41 van het decreet van 4 mei 2018.

Artikel 3

4. Men redigere artikel 3 van het ontwerp als volgt:

“Artikel 7 van hetzelfde besluit, vervangen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2009, wordt opgeheven”.

² Decreet van 4 mei 2018 ‘betreffende de uitbouw van de graduaatsopleidingen binnen hogescholen en de versterking van de lerarenopleidingen binnen de hogescholen en universiteiten’.

³ Decreet van 16 maart 2018 ‘tot wijziging van de rechtspositie van het personeel van de centra voor volwassenenonderwijs en tot wijziging van het financieringsluik van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs’.

Artikel 8

5. Artikel 8, 1°, van het ontwerp, strekt tot het vervangen van artikel 6ter, § 1, tweede lid, van het besluit van 12 oktober 2007, dat de berekeningswijze van de jaarlijkse puntenenveloppe bepaalt voor het aanwerven van personeelsleden in de ambten voor de ondersteuning van de werking van een centrum voor basiseducatie.

In zoverre de ontworpen bepaling neerkomt op een herhaling van wat reeds wordt bepaald in artikel 87, § 2, van het decreet volwassenenonderwijs, zoals dat luidt na het wijzigen ervan bij het decreet van 16 maart 2018, dient in herinnering te worden gebracht dat het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden.⁴ Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetsbepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel 87, § 2, van het decreet van 15 juni 2007 ...”). De redactie van het ontworpen 6ter, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 moet dan dienovereenkomstig aangepast worden.

Artikel 9

6. Met artikel 9 van het ontwerp wordt de opheffing beoogd van artikel 6undecies van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007. In de laatstgenoemde bepaling wordt verkeerdelijk verwezen naar “de tabel in bijlage II”, terwijl “de tabel in bijlage III” wordt bedoeld. De vraag rijst of, tegelijk met de opheffing van het voornoemde artikel 6undecies niet tevens bijlage III van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 moet worden opgeheven. De gemachtigde beantwoordde die vraag als volgt:

“Wat de bijlage III bij het BVR betreft: deze bijlage dient inderdaad te worden opgeheven. In het artikel 6undecies is inderdaad foutief verwezen naar bijlage II. De bijlage III heeft betrekking op de overgangsregeling voor schooljaar 2012-2013 voor de verdeling van de groeionorm. Gezien het artikel 6undecies m.b.t. de berekening van de groeionorm is opgeheven, inclusief de afwijkende bepaling voor het schooljaar 2012-2013, dient de III ook opgeheven te worden.”

⁴ Zie voor dit principe ook Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing nr. 120, 1°.

Het ontwerp zal moeten worden aangevuld met een bepaling tot opheffing van de desbetreffende bijlage.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME