

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 8 maart 1996 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de subsidiëring van de ondersteuningscentra van ouderverenigingen en van erkende verenigingen die vorming voor ouders van schoolgaande kinderen organiseren", heeft op 13 maart 1996 het volgend advies gegeven :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"VZW's die als ondersteuningscentrum of als "andere" vereniging vorming voor ouders organiseren en daarbij gebruik willen maken van de mogelijkheden die het voorontwerp biedt, moeten tijdig op de hoogte gebracht worden van de nieuwe reglementering en in het bijzonder van de voorwaarden en formaliteiten die ze vóór 1 juli 1996 moeten vervullen".

Gelet op het korte tijdsbestek dat hem is toebedeeld dient de Raad van State zich tot de hiernavolgende opmerkingen te bepalen.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp strekt ertoe een subsidieregeling in te stellen ten voordele, enerzijds, van ondersteuningscentra van ouderverenigingen en, anderzijds, van andere, door de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs erkende verenigingen, voor hun activiteiten die erop gericht zijn - luidens de memorie van toelichting - de bijdrage van ouders in de lokale raden van het gemeenschapsonderwijs en de participatieraden te bevorderen en de betrokkenheid van ouders bij de schoolloopbaan van hun kinderen in het algemeen te verhogen.

.../...

De ondersteuningscentra kunnen werkingssubsidies krijgen, subsidies voor vormingsactiviteiten voor ouders en steun onder de vorm van de terbeschikkingstelling van onderwijspersoneel met verlof voor opdracht. De erkende verenigingen komen enkel in aanmerking voor subsidies voor vormingsactiviteiten.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Verscheidene artikelen van het ontwerp van decreet kennen rechtstreeks bevoegdheden toe aan de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs : dit is meer bepaald het geval voor de artikelen 2, 7, 8, 9, 13, 15, 17 en 18. In de artikelen 21 en 22 worden bovendien een aantal opdrachten toevertrouwd aan het departement onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Dienaangaande moet worden opgemerkt dat het, overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de Vlaamse regering als zodanig is die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn en dat uit de artikelen 68, 69 en 87, § 1, van diezelfde bijzondere wet volgt dat de regering zelf haar werkwijze regelt, dat zij, onverminderd de door haar zelf toegestane delegaties, collegiaal beraadslaagt en dat het uitsluitend haar toekomt de organisatie en de werking van haar diensten te regelen.

De vermelde bepalingen van de bijzondere wet staan eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van de Vlaamse

regering en met de organisatie en de werking van haar diensten.

Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om aan bepaalde leden van de Vlaamse regering beslissingsbevoegdheid toe te kennen met betrekking tot door hem aangewezen materies, noch om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de regering en zodoende impliciet in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten.

De desbetreffende bepalingen van het ontwerp zullen dan ook moeten worden aangepast in de zin dat de bevoegdheid wordt verleend aan de Vlaamse regering.

2. In verscheidene artikelen van het ontwerp is bepaald dat een aanvraag moet worden ingediend voor 1 juli. Er zou daarbij dienen te worden gepreciseerd dat het gaat om 1 juli van het "voorafgaand schooljaar".

In andere artikelen - meer bepaald de artikelen 11 en 20 - zou daarentegen beter worden gepreciseerd dat het om data binnen het "lopende schooljaar" gaat.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

Volgens de Vlaamse regels inzake wetgevings-techniek, verdient het de voorkeur te verwijzen naar "een

gemeenschapsaangelegenheid" in de plaats van naar het vermelde grondwetsartikel (1).

Artikel 2.

Onverminderd punt 1 van de algemene opmerkingen, dienen de woorden "door de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs erkende" te worden weggelaten aangezien de bedoelde erkenning door andere bepalingen van het ontwerp wordt geregeld. Daarentegen vervolledige men het artikel als volgt : "... verenigingen die vorming voor ouders van schoolgaande kinderen organiseren".

Artikel 3.

1. Bij het definiëren van het begrip "oudervereniging" onder 2° wordt de term "school" gehanteerd. Aangezien niet uitgesloten is dat deze term verschillende realiteiten dekt, zou hij beter worden vervangen door "onderwijsinstelling". Aldus zou duidelijk zijn dat die laatste term dezelfde betekenis heeft als in artikel 3 van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de medezeggenschap in het gesubsidieerd onderwijs, naar luid waarvan een participatieraad wordt opgericht per "onderwijsinstelling" en in artikel 5 van het decreet van 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, luidens

(1) Zie regel nummer 103 van de Vlaamse wetgevingstechniek, zoals bekendgemaakt bij omzendbrief VR 95/4 van 4 oktober 1995.

welk een schoolraad wordt opgericht "per onderwijsinstelling of groep van onderwijsinstellingen ...".

2. Nog in het 2° wordt als voorwaarde gesteld dat een oudervereniging "representatief" is voor de ouders van de leerlingen van de betrokken school. Wat onder "representatief" moet worden verstaan is niet bepaald in het ontwerp-decreet. Volgens de gemachtigde ambtenaar zou het aan de ondersteuningscentra zelf toekomen uit te maken welke ouderverenigingen representatief zijn, waarbij deze hun criteria dan wel zouden moeten kunnen verantwoorden. Aangezien echter, blijkens artikel 4, 2°, de representativiteit van die ondersteuningscentra zelf functie is van het aantal bij hen aangesloten - representatieve - ouderverenigingen en dat aantal blijkens artikel 6 ook bepalend is voor het bedrag van de toegekende werkingssubsidie, is het aangewezen dat het ontworpen decreet zelf de criteria zou bepalen volgens welke een oudervereniging als representatief kan worden beschouwd.

3. De begrippen, voorwerp van de definities onder 3°, 4° en 5°, worden verder in het ontwerp niet meer gebruikt. Zij kunnen dan ook worden weggelaten. Eventueel kunnen de definities onder 3° en 4° behouden blijven indien wordt ingegaan op de suggestie, gedaan bij artikel 8.

.../...

Artikel 4.

1. Volgens de uitleg verstrekt door de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling dat onder de vijf provincies vermeld in het 2°, tweede gedachtenstreepje, ook het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad wordt begrepen. Vraag hierbij is of Brussel tot één van de vijf bedoelde provincies moet worden gerekend. Er dient derhalve te worden gepreciseerd, naargelang het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp, dat de desbetreffende ondersteuningscentra, om als representatief te kunnen worden erkend, ofwel in alle vijf de Vlaamse provincies alsmede in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad werkzaam moeten zijn, ofwel, volgens het geval, in de vijf Vlaamse provincies of in vier provincies alsmede in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

2. In hetzelfde 2° schrijve men na het eerste gedachtenstreepje: "... samen minimum 20.000 ouders ...".

3. Bij het 6° zou beter duidelijk worden gemaakt dat het hier niet gaat om een eenvormig door de Vlaamse regering vast te stellen boekhoudingsmodel, doch om een model dat elk centrum voor zichzelf uitwerkt en dan ter goedkeuring aan de Vlaamse regering voorlegt.

4. In het 7° schrappe men de woorden "van dit artikel".

.../...

Artikel 6.

Aangezien het, naar de gemachtigde ambtenaar verklaart, de bedoeling is dat het bedrag van de aan de ondersteuningscentra toe te kennen werkingssubsidie vastgesteld wordt uitsluitend in evenredigheid met het aantal aangesloten verenigingen, schrijve men beter "naar rata van" in plaats van "rekening houdend met".

Artikel 7.

1. Vanuit legistiek oogpunt is het overbodig bij interne verwijzingen de woorden "van dit decreet" te schrijven. Deze opmerking geldt ook voor de bepalingen van de artikelen 5, 8, 10, 12, 15, 16, 17 en 19 van het ontwerp.

2. In de plaats van "de nodige bewijsstukken en documenten inzake de subsidiëringsvoorwaarden bepaald in artikel 4 van dit decreet" schrijve men beter "de nodige bewijsstukken en documenten waaruit blijkt dat aan de subsidiëringsvoorwaarden bepaald in artikel 4 is voldaan".

Artikel 8.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling dat enkel de vormingsactiviteiten gericht op de ouders van leerlingen uit het basis- en secundair onderwijs in aanmerking komen voor subsidiëring. Zulks blijkt niet uit

.../...

de tekst van artikel 8 van het ontwerp doch, louter onrechtstreeks, uit de artikelen 4, 2° en 5°. Het zou beter uitdrukkelijk worden vermeld in artikel 8. Voorts zouden de in aanmerking komende vormingsactiviteiten welke zijn omschreven in de memorie van toelichting, beter in de tekst van artikel 8 zelf worden gepreciseerd. Ten slotte zou in die tekst tot uiting moeten komen dat, zoals eveneens wordt verklaard in de memorie van toelichting, de vormingsactiviteiten kunnen worden georganiseerd op het niveau van participatieraden en LO.R.G.O.'s. In dat laatste geval hebben de definities van artikel 3, 3° en 4°, uiteraard wel zin (1).

Artikel 9.

1. Gelet op het bepaalde in artikel 10 van het ontwerp lijkt het aangewezen in artikel 9, § 1, voor te schrijven dat de ondersteuningscentra bij hun aanvraag een gemotiveerde kostenraming voegen. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 18, § 1, van het ontwerp.

2. In paragraaf 3 zou beter worden gepreciseerd wat de juiste draagwijdte is van "(laten) weten of er een overeenkomst kan afgesloten (lees : gesloten) worden". Gaat het om een definitieve toezegging, een voorlopige verbintenis waarop nog kan worden teruggekomen of alleen om de financiële haalbaarheid ? Ook de memorie van toelichting

(1) Zie de desbetreffende opmerking bij artikel 3.

verschafft wat dat betreft weinig ophelderingen. Deze opmerking geldt eveneens ten aanzien van artikel 18, § 3.

Artikel 10.

Er zou dienen te worden gepreciseerd dat het bedrag van de financiële tussenkomst jaarlijks wordt vastgelegd. Deze opmerking geldt eveneens ten aanzien van artikel 19.

Artikel 11.

De stellers van het ontwerp dienen te overwegen of het niet wenselijk is ook voor het indienen van het wer kings- en activiteitenverslag en voor de betaling van het saldo een uiterste datum of tijdstip vast te stellen. Dezelfde suggestie kan worden gedaan bij artikel 20 van het ontwerp.

Artikel 12.

Blijkens de memorie van toelichting en de bevesti-
ging daarvan door de gemachtigde ambtenaar, wordt met
maximum vijf personeelsleden bedoeld: maximum vijf voltijdse
equivalenten. Zulks zou beter in de tekst zelf tot uiting
komen.

.../...

Artikel 14.

Artikel 90, § 2, van het decreet van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten dient te worden aangehaald met vermelding van alle wijzigende decreten :

"... gewijzigd bij de decreten van 28 april 1993 en 1 december 1993, ...".

Artikel 15.

Zoals in artikel 8 dienen ook hier doelgroep en finaliteit van de in aanmerking komende vormingsactiviteiten te worden aangepast.

Artikel 16.

Luidens de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling dat de betrokken vereniging actief is in alle Vlaamse provincies alsook in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Het 2° dient dan ook in die zin te worden aangevuld.

Artikel 21.

Luidens artikel 50, § 2, derde lid van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van

.../...

de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalt de federale wet de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verdelen en het gebruik van subsidies ... van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten".

Uit die bepalingen alsmede uit de parlementaire voorbereiding ervan dient te worden afgeleid dat het de Gemeenschappen en de Gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen doch dat ze enkel bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke regels te bepalen" (memorie van toelichting, Parl. St. Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, p. 37). De bevoegdheid om terzake "specifieke regels" vast te stellen moet, volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, begrepen worden in die zin dat de Gemeenschappen en Gewesten de door de federale wetgever vastgestelde regels enkel maar strenger kunnen maken en er niet kunnen van afwijken (zie Parl. St. Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, p. 543).

De controle op de aanwending van subsidies wordt thans geregeld door de artikelen 55 tot 58 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, welke vroeger de bepalingen waren van het koninklijk besluit nr. 5

.../...

van 18 april 1967, waarnaar wordt verwezen in artikel 21 van het ontwerp.

Aangezien volgens de gemachtigde ambtenaar het ontworpen artikel 21 niet beoogt een controle in te stellen welke verder gaat dan een controle op het aanwenden van de subsidies, doet het niets meer dan de vigerende bepalingen van de wetten op de rijkscomptabiliteit in herinnering brengen. Het artikel zou dan ook beter helemaal worden weggelaten.

Artikel 22.

1. In zoverre in paragraaf 1 enkel het beginsel wordt geformuleerd dat ten onrechte verkregen of onjuist aangewende subsidies worden teruggevorderd, voegt het niets toe aan en herhaalt het louter artikel 57, eerste lid, 1°, van de voornoemde wetten op de rijkscomptabiliteit. Artikel 22, § 1, dient in die veronderstelling dan ook te worden weggelaten om dezelfde redenen als die uiteengezet bij de bespreking van artikel 21.

Is het daarentegen de bedoeling ook regels te stellen met betrekking tot de eigenlijke invordering van die subsidies of de Vlaamse regering daarmee te belasten - en dat is blijkbaar ook zo, aangezien in de paragrafen 2 en 3 verjaringstermijnen worden ingesteld - dan dient te worden opgemerkt dat de ontworpen regeling niet coherent is met het bepaalde in het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren.

.../...

Naar luid van artikel 2, eerste lid, van het voornoemde decreet worden de niet-fiscale schuldvorderingen van de Vlaamse Gemeenschap in de door de Vlaamse regering aangeduide aangelegenheden ingevorderd door ambtenaren van de administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Bij toepassing van artikel 4, § 2, van hetzelfde decreet gebeuren de invorderingen in de overige aangelegenheden door de federale administratie van de Belastingen over de toegevoegde waarde, Registratie en Domeinen.

Vermits de subsidieregeling die in het ontwerp is opgenomen, niet ressorteert onder een in voornoemd artikel 2, eerste lid, bedoelde aangelegenheid (1), zou overeenkomstig het voornoemde artikel 4, § 2, de federale administratie van de Belastingen over de toegevoegde waarde, Registratie en Domeinen, bevoegd zijn voor de invordering van de ten onrechte verkregen of niet correct aangewende subsidies van de in het ontwerp bedoelde ondersteuningscentra en verenigingen.

De decreetgever vermag weliswaar af te wijken van de door hemzelf vastgestelde regels, doch hij dient dan ook te weten dat door het ontwerp aan de coherentie van de opties genomen in het voornoemde decreet van 22 februari 1995 afbreuk wordt gedaan.

(1) Zulks zou wel het geval kunnen zijn indien het ontworpen decreet desaangaande geen regeling zou bevatten en het m.a.w. aan de Vlaamse regering zou overlaten om de terugvordering van de subsidies toegekend krachtens het voorliggende ontwerp van decreet aan te wijzen als een aangelegenheid bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het decreet van 22 februari 1995.

2. Het instellen van bijzondere verjaringstermijnen inzake terugvordering, in de paragrafen 2 en 3, betekent een afwijking van artikel 2262 van het Burgerlijk Wetboek, hetwelk de gemeenrechtelijke verjaringstermijn vaststelt op dertig jaar.

Artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen laat weliswaar toe dat decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Er kan echter bezwaarlijk worden aangenomen dat dit laatste het geval is met betrekking tot de aangelegenheid, voorwerp van het ontworpen decreet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
 M. VAN DAMME, staatsraden,
 D. ALBRECHT,
Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. THYS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.