

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.718/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 mei 2001 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende het tijdelijk project trajectbegeleiding in het deeltijds beroepssecundair onderwijs", heeft op 7 juni 2001 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe aan de centra voor deeltijds beroepssecundair onderwijs extra uren-leraar toe te kennen onder de vorm van een tijdelijk project voor drie schooljaren. Deze extra uren-leraar dienen exclusief te worden ingezet voor het project 'trajectbegeleiding', dat beoogt de deeltijds leerplichtige jongere naar een duurzame inschakeling in de arbeidsmarkt te loodsen door middel van een geïndividualiseerde benadering en het bijbrengen van een startkwalificatie.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 46, § 1, derde lid, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II. Die bepaling machtigt de Vlaamse regering om ook tijdelijke projecten te financieren of te subsidiëren.

Met betrekking tot die rechtsgrond moet worden opgemerkt dat krachtens artikel 24, § 5, van de Grondwet onder meer de inrichting en de subsidiëring van het onderwijs door de wet of het decreet worden geregeld. Het Arbitragehof oordeelde, met betrekking tot de tijdelijke projecten, dat elke hervorming betreffende de inrichting van het onderwijs, ongeacht het doel ervan, zelfs indien zij in tijd beperkt is, slechts bij decreet kan worden geregeld. Opdrachten aan de uitvoerende macht zijn daarbij naar het

.../...

oordeel van het Hof evenwel niet uitgesloten, op voorwaarde dat de decreetgever de essentiële aspecten van de regeling uitwerkt, wat onder meer inhoudt dat hij de criteria vaststelt die voor de uitwerking van de regeling door de betrokken regering richtinggevend zijn (1).

Gelet op het gegeven dat artikel 46, § 1, derde lid, van het decreet van 31 juli 1990 niet meer inhoudt dan het verlenen van een delegatie aan de Vlaamse regering, zonder daarbij enig inhoudelijk criterium aan te geven waaraan de regering zich bij de uitwerking van de haar verleende bevoegdheid dient te houden, staat die bepaling, in haar algemeenheid, op gespannen voet met artikel 24, § 5, van de Grondwet.

Wel wordt bepaald dat het om 'tijdelijke projecten' dient te gaan. Om conform artikel 24, § 5, van de Grondwet te zijn dient de voornoemde bepaling zo te worden geïnterpreteerd dat de regering slechts kan optreden om het hoofd te bieden aan dringende of onvoorziene problemen, of om experimenten uit te testen zonder dat zij de inrichting of de subsidiëring van het onderwijs kan wijzigen (2).

Dat het incasu om een experiment zou kunnen gaan, blijkt uit de artikelen 7 en 8 van het ontwerp. Artikel 7 bepaalt uitdrukkelijk dat een evaluatie moet plaatshebben met het oog op een eventuele bijsturing van het project, terwijl

(1) Arbitragehof, nr. 19/99, 17 februari 1999, overw. B.6.2 en B.6.3.

(2) Zie hetzelfde arrest, overw. B.6.4.

artikel 8 de werking van de regeling in de tijd beperkt tot drie schooljaren. Ook het feit dat het experimenteel modulair onderwijs extra ondersteuning krijgt (zie artikel 4, § 2, van het ontwerp), lijkt op het experimentele karakter van de regeling te wijzen.

Gelet op wat voorafgaat kan worden overwogen om in een verslag aan de regering nader toe te lichten wat de precieze bedoeling van het ontwerp is, zodat kan worden beoordeeld of de ontworpen regeling, gelet op artikel 24, § 5, van de Grondwet, kan worden ingepast in de beperkte delegatie die voortvloeit uit artikel 46, § 1, derde lid, van het decreet van 31 juli 1990, zoals geïnterpreteerd in het licht van het grondwettelijke legaliteitsvereiste.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Het zesde lid moet worden aangevuld met de vermelding van het nummer (31.718/1) en de datum (7 juni 2001) van dit advies.

.../...

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt welke leerlingen in aanmerking genomen worden voor de berekening van de extra uren-leraar en voor de trajectbegeleiding, namelijk "de deeltijds leerplichtige jongere die als regelmatige leerling in het deeltijds beroepssecundair onderwijs is ingeschreven". Volgens de ontworpen regeling blijft ook na beëindiging van de leerplicht als leerling beschouwd, de jongere die, "met het oog op het behalen van een volwaardige kwalificatie, het deeltijds beroepssecundair onderwijs verder ononderbroken volgt tot en met het schooljaar dat eindigt in het kalenderjaar waarin de leeftijd van 20 jaar wordt bereikt".

De gemachtigde van de regering heeft bevestigd dat het de bedoeling is om als leerling te beschouwen de jongere tot 20 jaar, ongeacht het feit of hij nadien zijn studies stopzet of niet, wat overigens op voorhand niet te bepalen is.

Om beter deze bedoeling tot uitdrukking te brengen, dient de redactie van artikel 2 van het ontwerp te worden aangepast. Zo zou kunnen worden geschreven : "... Deze jongere wordt ook na het einde van de leerplicht, uiterlijk tot het schooljaar dat eindigt in het kalenderjaar waarin de leeftijd van 20 jaar wordt bereikt, als leerling beschouwd op voorwaarde dat hij, met het oog op het behalen van een volwaardige kwalificatie, het deeltijds beroepssecundair onderwijs verder ononderbroken volgt".

.../...

Artikel 8

Luidens het ontworpen artikel 8 is het de bedoeling de regeling terug te laten werken tot 1 oktober 1999.

Uit het aan de Raad van State voorgelegde dossier blijkt dat het ontwerp de regularisatie beoogt van de feitelijke toepassing, op grond van een omzendbrief, van de in het ontwerp vervatte regeling. Met andere woorden wordt gebruik gemaakt van de steeds frequenter toegepaste werkwijze om een regeling onmiddellijk op te leggen zonder het totstandkomen van de noodzakelijke decretale of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht te verlenen voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen.

Dergelijk procédé is ontoelaatbaar, vooreerst, omdat het afwijkt van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en het die regels dreigt uit te hollen, ten tweede, omdat het de beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse regering feitelijk aan banden legt, ten derde, omdat de inhoud van de ministeriële omzendbrieven niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld in artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procédé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht
door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME