

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.556/1
VAN 29 MEI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 mei 2008 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 "aangaande diversiteit in de Vlaamse lerarenopleidingen", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de voorwaarden voor subsidiëring te bepalen van projecten tijdens de school- en academiejaren 2008-2009, 2009-2010 en 2010-2011 in het kader van de lerarenopleidingen, die op experimentele basis de in-, door- en uitstroom van doelgroepen bevorderen.

Het ontwerp regelt de aard (artikelen 3 en 4), de duur (artikel 5), de aanvraagprocedure (artikelen 6 en 7) en de voortgang (artikel 8) van de projecten. Er wordt een beoordelingscommissie opgericht (artikel 9) die de ingediende projecten volgens welbepaalde criteria moet beoordelen (artikel 10), een lijst van te subsidiëren projecten voorstelt aan de minister (artikel 13) en een eindevaluatie maakt van de ondersteunde projecten (artikel 11). Tenslotte regelt het ontwerp de financiering van de projecten (artikel 12) en de wijze waarop de subsidies worden uitbetaald (artikel 14).

2.1 Wat de lerarenopleidingen in het kader van het hoger onderwijs betreft, vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 55ter, § 3, van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (hierna: structuurdecreet). Wat de lerarenopleidingen in het kader van het volwassenenonderwijs betreft, is de rechtsgrond te situeren in artikel 17, § 3, van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs.

Luidens voormelde bepalingen kent de Vlaamse Regering gedurende de school- en academiejaren 2008-2009, 2009-2010 en 2010-2011 financiële middelen toe aan projecten die in de schoot van een expertisenetwerk of regionaal platform op experimentele basis de instroom, doorstroom en uitstroom van doelgroepen bevorderen. De Vlaamse Regering stelt de nadere inhoudelijke, organisatorische en procedurele regels vast voor de selectie van de projecten en de toekenning van de financiële middelen en ze treft de nodige maatregelen om een evaluatie van de ondersteunende projecten te realiseren.

2.2. Krachtens de geldende tekst van artikel 55ter, § 3, van het decreet van 4 april 2003 en artikel 17, § 3, van het decreet van 15 juni 2007 kunnen de projecten

.../...

gefinancierd worden voor de schooljaren 2007-2008, 2008-2009 en 2009-2010. Aan die lijst zal 2010-2011 worden toegevoegd door het decreet onderwijs XVIII ⁽¹⁾.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

De functionaliteit van een opschrift is de herkenbaarheid van de regeling, zodat een opschrift de inhoud beknopt doch nauwkeurig dient weer te geven. Aangezien het ontwerp specifiek over diversiteitsprojecten gaat, wordt ter overweging gegeven om als opschrift te gebruiken:

"Besluit van de Vlaamse Regering aangaande diversiteitsprojecten in de lerarenopleidingen".

Aanhef

1. In de aanhef van een ontwerp van besluit dient eerst te worden verwezen naar de bepalingen die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken. Ze dienen chronologisch te worden gerangschikt. Gelet daarop, dienen het eerste en het tweede lid van de aanhef van plaats te worden verwisseld.

Die verwijzingen stelle men overigens als volgt:

"Gelet op het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, artikel 55ter, § 3, ingevoegd bij het decreet van 15 december 2006 en gewijzigd bij het decreet van [datum] 2008;

⁽¹⁾ Dat decreet is nog in de ontwerpfase en is nog niet goedgekeurd door het Vlaams Parlement (zie "ontwerp van decreet betreffende het onderwijs XVIII", *Parl. St.*, VI. Parl., 2007-08, nr. 1669/1). Voor het geven van dit advies gaat de Raad van State ervan uit dat de betrokken bepalingen, nl. de artikelen IV.2 en V.33, ongewijzigd zullen worden aangenomen.

Gelet op het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs, artikel 17, § 3, gewijzigd bij het decreet van [datum] 2008;".

2. Het derde lid van de aanhef moet worden geschrapt. Het besluit waarnaar in die aanhefbepaling wordt verwezen, strekt het ontworpen besluit immers niet tot rechtsgrond en wordt erdoor niet gewijzigd. De vermelding ervan is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

Artikelen 1 en 2

1. Het artikel met de definities moet, zoals gebruikelijk is, het eerste artikel van het besluit zijn ⁽²⁾. De artikelen 1 en 2 dienen daarom van plaats te worden verwisseld.

2. In artikel 2 moeten de onderdelen van de opsomming worden aangegeven met "1/", "2/", "3/", enzovoort.

Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 3, 7, 10 en 11 van het ontwerp.

3. In artikel 2, 4. (lees: "4/"), moet om taalkundige redenen worden geschreven: "penvoerende instelling: de hogeschool, de universiteit of het centrum voor volwassenenonderwijs ...".

Artikel 3

Op grond van artikel 3 van het ontwerp kunnen diversiteitsprojecten vijf soorten van activiteiten omvatten. Zoals die bepaling is geredigeerd, gaat het om een beperkende opsomming van wat onder diversiteitsprojecten kan worden verstaan.

⁽²⁾ De term 'doelgroepen' komt reeds in artikel 1 voor, terwijl hij pas in artikel 2 wordt omschreven.

De bepalingen die het ontwerp tot rechtsgrond strekken, stellen echter als algemene voorwaarde dat het moet gaan om projecten die de instroom, doorstroom en uitstroom van doelgroepen bevorderen. Na de woorden "in het bijzonder" worden in de betrokken bepalingen nog vier voorbeelden van activiteiten gegeven die daarvoor in aanmerking komen. Het gaat om een enuntiatieve opsomming.

In de mate dat in de ontworpen bepaling van het ontwerp de vier soorten van activiteiten worden overgenomen, die in de rechtsgrondbepalingen bij wijze van voorbeeld voorkomen, en een vijfde soort van activiteit wordt toegevoegd die de instroom, doorstroom of uitstroom van doelgroepen bevordert, stelt er zich geen probleem. In de mate echter dat de niet-beperkende opsomming die in de rechtsgrondbepalingen voorkomt in het ontwerp wordt omgezet in een beperkte opsomming, is de ontworpen regeling in strijd met de rechtsgrond.

De machtiging aan de Vlaamse Regering om nadere inhoudelijke regelen voor de selectie van de projecten te bepalen (zie artikel 55*ter*, § 3, derde lid, van het structuurdecreet en artikel 17, § 3, derde lid, van het decreet van 15 juni 2007), lijkt immers niet zo ruim te kunnen worden opgevat dat de Vlaamse Regering kan terugkomen op het open karakter van de lijst van mogelijke activiteiten.

Artikel 6

In wetteksten dienen datumvermeldingen voluit te worden geschreven. Zo moet in het tweede lid van het ontworpen artikel bijvoorbeeld "1 september 2008" worden geschreven in plaats van "1/9/2008".

Artikel 9

De artikelen 55*ter*, § 3, tweede lid, van het structuurdecreet en 17, § 3, tweede lid, van het decreet van 15 juni 2007 bepalen dat de beoordelingscommissie onder meer ook vertegenwoordigers van "het middenveld" omvat. In artikel 9 van het ontwerp wordt echter geen melding gemaakt van dergelijke vertegenwoordigers.

Volgens de gemachtigde is dit ingegeven, enerzijds, door het feit dat de vertegenwoordigers met competenties op het vlak van diversiteit en doelgroepen in een hogeronderwijscontext kunnen beschouwd worden als vertegenwoordigers van het middenveld en, anderzijds, door de zorg om de omvang van de beoordelingscommissie binnen de perken en werkbaar te houden.

Het is echter zeer de vraag of de notie 'middenveld' zo kan worden ingevuld ⁽³⁾.

Artikel 10

De laatste twee zinnen van artikel 10, tweede lid, hebben betrekking op het bedrag van de subsidie en niet op de beoordeling en de ranking van de ingediende projecten. Die bepalingen horen dan ook in principe niet thuis in artikel 10, doch in artikel 12 van het ontwerp.

De laatste zin van artikel 10, tweede lid, dient trouwens in elk geval te worden geschrapt aangezien dit reeds wordt geregeld in artikel 12, tweede lid (zie ook opmerking 3 bij de bespreking van artikel 12).

Wat de voorlaatste zin van artikel 10, tweede lid, betreft, verklaarde de gemachtigde dat de beoordelingscommissie ook advies moet kunnen uitbrengen over de hoogte van de uitgekeerde subsidie, rekening houdend met de kosten-batenverhouding bedoeld in het ontworpen artikel 10, eerste lid, 4/. Als het de bedoeling zou zijn door middel van de laatste twee zinnen van artikel 10, tweede lid, deze bevoegdheid van de commissie tot uitdrukking te brengen, verdient het aanbeveling om deze opdracht explicieter te verwoorden. De volgende formulering kan daarbij worden overwogen:

⁽³⁾ Vgl. met *Parl. St.*, VI. Parl., 2002-03, nr. 1607/7, 4, waar wordt gehandeld, zij het in een andere context (ontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden), over het verschil tussen deskundigen en vertegenwoordigers van het middenveld.

"De beoordelingscommissie doet, rekening houdend met de grenzen bepaald in artikel 12 en met de mate waarin de in de aanvraag vooropgestelde begroting verantwoord wordt, een voorstel over de hoogte van de subsidie".

Artikel 11

Luidens de rechtsgrondbepalingen wordt bij de evaluatie in het bijzonder nagegaan welke tijdelijke maatregelen omgezet kunnen worden in door middel van een 'Aanmoedigingsfonds' te financieren algemene maatregelen. In artikel 11 van het ontwerp is van dit aspect van de evaluatie echter geen spoor te bekennen.

De gemachtigde beaamde dit, maar is van oordeel dat zulks overbodig is nu uit de decreetsbepalingen voldoende duidelijk blijkt dat de evaluatie ook op dat aspect betrekking moet hebben.

Aangezien de decretale bepalingen de evaluatie niet zelf concreet regelen, maar slechts één voorwaarde bepalen waaraan de evaluatieregeling die de Vlaamse Regering moet uitwerken, dient te voldoen, is het aangewezen om in het ontwerp wel melding te maken van dit aspect van de evaluatie.

Artikel 12

1. Aangezien volgens de ontworpen regeling ook beslist kan worden om minder dan 50 procent van de kostprijs te subsidiëren (ook als het in artikel 10, tweede lid, laatste zin, vermelde plafond van 100.000 euro/jaar niet is bereikt), betekent dit dat het mogelijk is dat de projectpartners meer dan 50 procent van het project zelf moeten bekostigen. De tweede zin van artikel 12, eerste lid, kan dan ook worden weggelaten of dient zo te worden herschreven dat tot uiting komt dat de bijdrage van de projectpartners meer dan de helft kan bedragen.

2. De derde zin van artikel 12, eerste lid, heeft betrekking op de besteding van de subsidies, terwijl de eerste zin van artikel 12, eerste lid, en artikel 12, tweede lid,

.../...

betrekking hebben op het bedrag van de subsidie. Deze bepaling wordt derhalve beter omgevormd tot een apart lid (in te voegen na het tweede lid) of een aparte paragraaf, zodat dit onderscheid duidelijk tot uitdrukking komt.

3. Aangezien de regeling niet enkel over instellingen van hoger onderwijs handelt, is het gebruik van de term "academiejaar" niet aangewezen. Bovendien is er een discrepantie tussen artikel 12, tweede lid, en het ontworpen artikel 10, tweede lid, laatste zin, waar sprake is van "jaarlijks" (lees: per kalenderjaar). De stellers van het ontwerp dienen hun precieze bedoeling correct te verwoorden.

4. De laatste zin van artikel 12, tweede lid, heeft betrekking op de projectaanvraag en hoort daarom veeleer thuis in artikel 7 van het ontwerp. De bepaling is echter overbodig aangezien uit artikel 7 van het ontwerp reeds blijkt dat de projectaanvragers de eigen financiële inbreng moeten vermelden.

Artikel 13

1. Aangezien het volgens de gemachtigde de bedoeling is dat de beoordelingscommissie ook kan adviseren over het bedrag van de subsidie (cf. de bespreking van artikel 10), dient zulks het best tot uitdrukking te worden gebracht in artikel 13.

2. Het is wenselijk expliciet te vermelden dat de minister ook over de hoogte van de subsidie beslist, tenzij het de bedoeling zou zijn dit aspect aan het oordeel van de Vlaamse Regering over te laten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME