

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.134/1
VAN 26 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 3 maart 2009 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 oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich in hoofdzaak gericht op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot de oprichting, onder de benaming "Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming" (hierna: Agentschap), van een intern verzelfstandigd agentschap (hierna: IVA) zonder rechtspersoonlijkheid, in de zin van artikel 6 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet).

RECHTSGROND

Het ontworpen besluit vindt een algemene rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Naar luid van die bepaling beschikt iedere gemeenschaps- of gewestregering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering haar eigen diensten organiseren.

Voorts vindt het ontworpen besluit een bijkomende rechtsgrond in de artikelen 6, § 2, en 7, derde lid, van het kaderdecreet. Naar luid van die bepalingen is de Vlaamse Regering gemachtigd om IVA's zonder rechtspersoonlijkheid op te richten, en om aan de hoofden ervan specifieke delegaties te verlenen.

.../...

ALGEMENE OPMERKING

1. Zoals de ontworpen regeling is opgevat, krijgt het Agentschap, dat onder het hiërarchisch gezag van de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs en vorming opereert ⁽¹⁾, een samenhangend geheel van taken in functie van het garanderen van de kwaliteit van de onderwijs-, beroepsopleidings- en vormingstrajecten en de "EVC-trajecten" die naar bewijzen van erkende kwalificaties leiden ⁽²⁾.

Het ontwerp hangt daardoor samen met het ontwerp van decreet "betreffende de kwaliteit van onderwijs" ⁽³⁾ en met het ontwerp van decreet "betreffende de kwalificatiestructuur" ⁽⁴⁾, die door de Regering op 6 maart 2008 bij het Parlement zijn ingediend. De vraag rijst dan ook hoe het ontwerp zich zal verhouden tot de betrokken decreten, in de versie zoals ze door de decreetgever zullen worden aangenomen ⁽⁵⁾. Aangezien de parlementaire behandeling in volle gang is, kan daarop niet worden vooruitgelopen. De Raad van State, afdeling Wetgeving, kan op dit punt derhalve geen opmerkingen formuleren.

De Vlaamse Regering wordt daarom uitgenodigd om, alvorens het ontwerp definitief aan te nemen, na te gaan of de decreten zoals ze uiteindelijk worden vastgesteld, nopen tot aanpassingen van het ontwerp dat thans om advies voorligt. Ingeval

⁽¹⁾ Artikel 8 van het ontwerp.

⁽²⁾ Artikel 3 van het ontwerp.

⁽³⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2008-09, nr. 2160/1.

⁽⁴⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2008-09, nr. 2158/1.

⁽⁵⁾ De Regering heeft de tekst van het voorontwerp van decreet "betreffende de kwaliteit van het onderwijs" alvast reeds aangepast naar aanleiding van het advies 45.919/1 van 19 februari 2009 van de Raad van State, afdeling Wetgeving (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2008-09, nr. 2160/1, 313 e.v.). In dat verband rijst in het bijzonder de vraag of sommige taken die in artikel 4 van het ontwerp worden omschreven, wel aan het Agentschap kunnen worden toegekend, gelet op de minder verregaande integratie van de onderwijsinspectie in het Agentschap. Die minder verregaande integratie komt tot uiting, enerzijds, in het toekennen van de (functionele) leiding over de inspecteurs (met inbegrip van alle bevoegdheden inzake aanstelling, evaluatie, tucht, ...) aan de inspecteur-generaal en, anderzijds, in het niet invoeren van de functie van onderwijsadviseur (zie: *Parl. St.*, Vl. Parl., 2008-09, nr. 2160/1, 7-8).

aanpassingen nodig zijn, zullen de ontworpen wijzigingen, om te voldoen aan het bepaalde in artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, op hun beurt voor advies dienen te worden voorgelegd.

2. Sommige bepalingen van het ontwerp wekken de indruk dat aan het Agentschap normatieve bevoegdheid wordt toegekend. Zo kan het Agentschap luidens artikel 2, tweede lid, 1/, van het ontwerp einddoelen "normeren" en luidens artikel 4, 9/, kwaliteitsvoorwaarden "bepalen".

Dergelijke delegaties van verordnungsbevoegdheid aan een administratieve entiteit kan enkel toelaatbaar worden geacht in de mate dat de door die entiteit vast te leggen normen en voorwaarden een beperkte en technische draagwijdte hebben. Men weet immers dat, wanneer dat laatste niet het geval is, afbreuk dreigt te worden gedaan aan de algemene principes van het Belgisch publiekrecht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht. Indien bijgevolg de in het ontwerp bedoelde normen en voorwaarden niet de beperkte en technische draagwijdte hebben waarop zo-even is bedoeld, zal de inhoud ervan door de Regering zelf moeten worden vastgesteld.

Indien het echter niet de bedoeling is om aan het Agentschap normatieve bevoegdheid te delegeren, zal dit in de tekst tot uiting moeten worden gebracht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, dient in de tweede aanhefverwijzing ook gerefereerd te worden aan artikel 7, derde lid, van het kaderdecreet.

Artikel 1

In artikel 1, 3/, van het ontwerp wordt de notie "EVC-trajecten" omschreven als "trajecten voor de erkenning van verworven competenties".

Op basis van de verklaringen van de gemachtigde blijkt dat deze notie in het ontwerp niet dezelfde betekenis heeft als EVC ("een eerder verworven competentie, zijnde het geheel van kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes verworven door middel van leerprocessen die niet met een studiebewijs werden bekrachtigd") in artikel 2, 12/, van het zgn. flexibiliseringsdecreet ⁽⁶⁾ of als EVC-attest ("attest waarin vermeld wordt dat de betrokkene vanwege zijn elders of eerder verworven competenties, als bedoeld in artikel 13, § 2, tweede lid, meteen in het secundaire inburgeringstraject kan stappen") in artikel 2, 13/, van het zgn. inburgeringsdecreet ⁽⁷⁾. Het in artikel 1, 3/, van het ontwerp omschreven begrip - dat volgens de gemachtigde internationaal is ingeburgerd -, is daarentegen ruimer en heeft betrekking op elk traject dat leidt tot de formele erkenning van verworven competenties.

Overigens wordt het begrip "EVC-trajecten" alleen in de artikelen 2, tweede lid, en 3 van het ontwerp gebruikt, terwijl in artikel 4 van het ontwerp de begrippen "EVC" (artikel 4, 9/ en 11/), "EVC-processen" (artikel 4, 9/), "EVC-instellingen" (artikel 4, 10/) en "EVC-kennisnetwerk" (artikel 4, 11/) voorkomen.

Gelet op wat voorafgaat, doen de stellers van het ontwerp er goed aan om in artikel 1, 3/, in plaats van "EVC-trajecten", "EVC" te omschrijven als "erkenning van verworven competenties".

Artikel 3

Het is niet duidelijk wat artikel 3 toevoegt aan artikel 2, tweede lid, van het ontwerp. Beide bepalingen handelen immers in nagenoeg dezelfde bewoordingen over de doelstellingen of missie van het Agentschap. Artikel 3 kan wellicht gewoon weggelaten worden.

⁽⁶⁾ Decreet van 30 april 2004 betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en houdende dringende hogeronderwijsmaatregelen.

⁽⁷⁾ Decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid.

Artikel 17

De inleidende zin van artikel 17 stelle men als volgt:

"In artikel 22, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie, gewijzigd bij het besluit van 31 maart 2006, worden de volgende wijzigingen aangebracht: (...)".

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	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME