

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.939/1
VAN 6 MAART 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 9 februari 2012 door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de organisatie van pilootprojecten ter voorbereiding op de hervorming van het deeltijds kunstonderwijs’, heeft het volgende advies gegeven:

1. 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 toegespitst 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 EN RECHTGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe om ter uitvoering van artikel 8ter van het decreet van 10 juli 2008 ‘houdende enkele dringende maatregelen voor het deeltijds kunstonderwijs’, ingevoegd bij het decreet van 23 december 2011 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012’, het organiseren van pilootprojecten met het oog op de hervorming van het deeltijds kunstonderwijs te regelen.

3. In de aanhef van het ontwerp worden als rechtsgrond aangewezen:

- de artikelen 55 tot 58 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991;

- het reeds vermelde decreet van 10 juli 2008.

3.1. Artikel 8ter van het decreet van 10 juli 2008 luidt:

“In de periode van 1 januari 2012 tot 31 augustus 2014 kan de Vlaamse Regering subsidies toekennen aan pilootprojecten ter voorbereiding op de hervorming van het deeltijds kunstonderwijs. De projecten worden georganiseerd door een of meer pedagogische begeleidingsdiensten en/of één of meer specifieke lerarenopleidingen die aansluiten op een vakinhoudelijke opleiding in de kunsten en/of één of meer geïntegreerde lerarenopleidingen in de onderwijsvakken muzikale opvoeding, plastische opvoeding of project kunstvakken.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere inhoudelijke, organisatorische en procedurele regels met betrekking tot de afbakening van de thema's, de doelstellingen, de selectie van projecten en de toekenning van subsidies. Zij treft de nodige maatregelen om de transfer van de projectresultaten naar het brede werkveld te realiseren.”

Het tweede lid van dat artikel biedt inderdaad rechtsgrond voor het merendeel van de bepalingen van het ontwerp.

3.2. Met ingang van 1 januari 2012 zijn de wetten op de rijkscomptabiliteit niet meer van toepassing op de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ (hierna: bijzondere financieringswet) bepaalt dat, tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, de vigerende (federale) bepalingen betreffende de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies en de bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit, van overeenkomstige toepassing zijn op de gemeenschappen en de gewesten. De wet bedoeld in artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet, namelijk de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’, trad voor de Vlaamse Gemeenschap in werking op 1 januari 2012.¹ Sedert die datum zijn de artikelen 55 tot 58 van de wetten op de rijkscomptabiliteit derhalve niet meer van toepassing voor de Vlaamse Gemeenschap.

De artikelen 55 tot 58 van de wetten op de rijkscomptabiliteit zijn sedert 1 januari 2012 vervangen door de bepalingen van hoofdstuk V (“Algemene bepalingen inzake de controle op het verlenen en het gebruik van de door de gemeenschappen en gewesten toegekende subsidies”) van de wet van 16 mei 2003, dat de vergelijkbare artikelen 11 tot 14 omvat. Deze bepalingen hebben betrekking op de controle op de aanwending van de toelagen. Ze bieden als zodanig geen rechtsgrond voor het ontwerp.

4. Naast de algemene bepalingen vervat in de federale wet van 16 mei 2003, heeft de Vlaamse Gemeenschap ook eigen regelen aangenomen, die zijn opgenomen in het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’. Artikel 57 van dat decreet luidt:

“De Vlaamse Regering stelt de regels vast voor de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van aanvragen en verantwoordingsstukken, de eenmalige gegevensopvraging en voor de onverenigbaarheden. Ze kan de voorwaarden bepalen voor het elektronisch aanvragen en het elektronisch indienen van verantwoordingsstukken en stelt ook de procedure voor de controle op de aanwending van de subsidies vast.”

¹ Zie het koninklijk besluit van 4 mei 2010 ‘houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, uitstel van inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’.

Die machtiging is in vergelijking met artikel 8ter, tweede lid, van het decreet van 10 juli 2008 breder. Het gaat immers niet enkel om de toekenning van subsidies, maar onder meer ook om de verantwoording van de subsidies. Artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 dient bijgevolg eveneens als rechtsgrond te worden aangemerkt en vermeld te worden in de aanhef van het ontwerp.

5. Artikel 3, §§ 4 en 5, van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid om, als de noodzaak wordt gemotiveerd, onder bepaalde voorwaarden af te wijken van een aantal reglementaire bepalingen over lessenroosters, minimumleerplannen, toelatings- en overgangsvereisten, evaluatie en proeven van de organisatiebesluiten Muziek, Woordkunst en Dans, respectievelijk Beeldende Kunst. In het decreet van 10 juli 2008 kan daarvoor geen rechtsgrond worden gevonden.

Daarover ondervraagd meldt de gemachtigde het volgende:

“Afwijking van de organisatiebesluiten

Krachtens artikel 90, 1°, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II bepaalt de Vlaamse Regering toelatings- en overgangsvereisten en regelt hij de organisatie van de evaluatie en de proeven. Krachtens artikel 93, § 2, bepaalt de Vlaamse Regering de opties en de vakken die aangeboden kunnen worden in de verschillende studierichtingen die de decreetgever heeft bepaald in artikel 93, § 1. De bepalingen hierover zijn opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichting ‘Beeldende kunst’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichtingen ‘Muziek’, ‘Woordkunst’ en ‘Dans’, de zogenaamde organisatiebesluiten.

De rechtsgrond voor de pilootprojecten in artikel 8ter van het decreet houdende enkele dringende maatregelen voor het deeltijds kunstonderwijs machtigt de Vlaamse Regering om nadere inhoudelijke, organisatorische en procedurele regels te bepalen. De mogelijkheid om af te wijken van de organisatiebesluiten kan worden beschouwd als een nadere inhoudelijke en organisatorische bepaling. De afwijking van de regelgeving wordt uiteraard niet arbitrair toegestaan. De afwijkingen zijn beperkt tot bepalingen die relevant zijn voor de pilootprojecten (*cf.* thema-afbakening) en moeten te verantwoorden zijn in het kader van de projectdoelstellingen. De project-organisatoren moeten de afwijkingen bijgevolg uitdrukkelijk aanvragen en motiveren. Van decretale bepalingen kan niet afgeweken worden.”

Aangezien het derhalve om afwijkingen van reglementaire bepalingen gaat, zal als rechtsgrond voor artikel 3, §§ 4 en 5, van het ontwerp een beroep moeten worden gedaan op de decretale bepalingen die de rechtsgrond vormen voor het vaststellen van die reglementaire

bepalingen. De aanhef van het ontwerp zal daarom moeten worden aangevuld met de decretale bepalingen die de Vlaamse Regering machtigen om die reglementaire bepalingen vast te stellen.²

6. Aangezien in artikel 4 van het ontwerp een opdracht wordt gegeven aan het intern verzelfstandigd agentschap “Agentschap voor Onderwijscommunicatie”, zal als rechtsgrond ook verwezen moeten worden naar artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

7. In de aanhef wordt verder nog verwezen naar de conceptnota ‘Kunst verandert! Inhoudelijke vernieuwing van het deeltijds kunstonderwijs’, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 4 maart 2011. Uiteraard kan een dergelijk beleidsdocument uitgaande van de Regering geen rechtsgrond bieden voor een regeringsbesluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

8. De interpunctie in het ontwerp dient aan een nader onderzoek te worden onderworpen. In veel gevallen ontbreken leestekens of zijn ze verkeerd geplaatst.

Aanhef

9. Aangezien de bepalingen van de wetten op de rijkscomptabiliteit die worden vermeld in het eerste lid van de aanhef, geen rechtsgrond kunnen bieden voor het ontwerp, dient de verwijzing ernaar te worden geschrapt. In plaats daarvan dient in het eerste lid te worden verwezen naar artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

10. Het tweede lid van de aanhef redigere men als volgt:

“Gelet op het decreet van 10 juli 2008 houdende enkele dringende maatregelen voor het deeltijds kunstonderwijs, artikel 8ter, ingevoegd bij het decreet van 23 december 2011;”.

² Ook zullen de stellers van het ontwerp moeten nagaan of de betrokken rechtsgrondbiedende bepalingen geen specifieke vormvereisten bevatten die moeten worden vervuld.

11. Na het tweede lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden ingevoegd luidend:

“Gelet op het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, artikel 57;”.

12. Het lid van de aanhef waarin verwezen wordt naar de conceptnota, dient te worden geschrapt (zie ook verder, bij de bespreking van artikel 3).

Artikel 3

13. In artikel 3, § 2, wordt verwezen naar de conceptnota “Kunst verandert! Inhoudelijke vernieuwing van het deeltijds, kunstonderwijs, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 4 maart 2011”.

Aangezien de genoemde conceptnota geen regelgevende tekst is en niet officieel is bekendgemaakt, is het raadzaam om dergelijke verwijzing in een regelgevende tekst te vermijden. Indien evenwel zoals in dit geval de verwijzing toch noodzakelijk wordt geacht, dan verdient het aanbeveling om de tekst ervan als bijlage bij het ontwerp te voegen.

Artikel 6

14. In artikel 6, 1°, van het ontwerp wordt als eerste beoordelingscriterium vooropgesteld “de inhoudelijke relevantie en opportuniteit binnen het geheel van de bepalingen van artikel 1 en 2”. In deze bepaling lijkt veeleer te moeten worden verwezen naar artikel 3, §§ 1 en 2, waarin het inhoudelijk kader van de projecten wordt afgebakend.

Artikel 8

15. Uit het ontworpen artikel 8 volgt dat als de minister bij het vaststellen van de projecten die voor ondersteuning in aanmerking komen, afwijkt van de volgorde die de commissie heeft voorgesteld, de minister die afwijking moet motiveren.

Deze bepaling is tegelijk overbodig en misleidend. Zij is overbodig omdat dergelijke beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering

van beslissingen reeds uit die wet voortvloeit. Zij is misleidend omdat dergelijke bepaling de indruk wekt dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk wordt voorgeschreven in de ontworpen wettekst.

Artikel 10

16. In artikel 10 van het ontwerp wordt bepaald dat het maximum van de - door de bevoegde minister³ - toe te kennen subsidiebedragen respectievelijk 75.000 en 36.000 euro bedraagt. Volgens welke criteria het bedrag van de subsidies wordt bepaald, blijkt evenwel niet uit de ontworpen regeling.

Daarover om toelichting verzocht heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De minister zal op advies van de selectiecommissie de projecten vaststellen die voor ondersteuning in aanmerking komen. Daarbij zal hij ook het subsidiebedrag per project vastleggen op basis van het advies van de selectiecommissie. Op grond van artikel 6, 5°, kan de selectiecommissie de projectaanvragen beoordelen op hun kostenefficiëntie.”

Het verdient aanbeveling om dit duidelijker in de tekst van het ontwerp tot uiting te laten komen.

³ Zie de artikelen 6 en 7, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	M. TISON,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer R. AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

W. GEURTS

M. VAN DAMME