



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.483/1
van 23 juni 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009 houdende de voorwaarden tot toekenning van de subsidies en houdende de wijze van selectie, de duur en de evaluatie van kortdurende en langdurige time-outprogramma’s’

Op 16 juni 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009 houdende de voorwaarden tot toekenning van de subsidies en houdende de wijze van selectie, de duur en de evaluatie van kortdurende en langdurige time-outprogramma’s’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juni 2014.

*

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 25 mei 2014 tot gevolg hebben dat de regering, sedert die datum, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

2. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag¹ gemotiveerd als volgt:

“Het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009 houdende de voorwaarden tot toekenning van de subsidies en houdende de wijze van selectie, de duur en de evaluatie van kortdurende en langdurige time-outprogramma's regelt de voorwaarden waaronder het beleidsdomein Onderwijs en Vorming en het agentschap Jongerenwelzijn subsidies voor time-outbegeleidingen kunnen toekennen. Voorliggend ontwerp van besluit formuleert wijzigingen in diverse artikelen die het procedurele kader bieden voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming én het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin bij de subsidiëring van time-outprojecten. Concreet wordt de huidige subsidieperiode verlengd met één extra schooljaar.

Bij de behandeling van de subsidiebesluiten in navolging van de nieuwe oproep voor time-outprojecten, zoals die verscheen in het Belgisch Staatsblad op 31 december 2013, bleek immers dat er voor de verdeling van de contingenten, zoals die opgenomen waren in de oproep, onvoldoende rechtsgrond was. De verdeling van de contingenten over de verschillende regio's in de oproep gebeurde immers volgens de verdeelsleutel zoals die van toepassing was in de schooljaren 2009-2010 tot en met 2013-2014, en kon niet zomaar doorgetrokken worden voor de nieuwe periode.

Gelet op de timing en het tijdstip in de legislatuur enerzijds, en om te vermijden dat er op 1 september 2014 geen time-outs meer zouden kunnen georganiseerd worden, besliste de Vlaamse Regering daarom afgelopen vrijdag principieel om de huidige subsidieperiode te verlengen met één extra schooljaar. Dit biedt de volgende Vlaamse regering de mogelijkheid om haar eigen beleidskeuzes te maken en:

- ofwel een nieuwe oproep te lanceren met een verdeling van de contingenten overeenkomstig de bepalingen van het BVR;
- ofwel de contingenten in het BVR alsnog aan te passen;
- ofwel vanaf 2015-2016 een nieuw concept van schoolvervangende trajecten in te voeren.

De principiële beslissing van afgelopen vrijdag wordt nu voor hoogdringend advies (...) voorgelegd aan de Raad van State. Het besluit van de Vlaamse Regering stelt

¹ Overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de voornoemde gecoördineerde wetten moet de motivering van het spoedeisend karakter, die in de aanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit worden overgenomen.

immers dat de projecten voor 1 juli moeten worden op de hoogte gebracht van een eventuele verlenging. Daarvoor dienen zij eerst nog een verlengingsaanvraag in te dienen. De rechtsgrond voor het indienen van een dergelijk verlengingsdossier zit echter vervat in dit wijzigend BVR.”

*

3. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4.1. Zoals het opschrift ervan aangeeft, bepaalt het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009, ter uitvoering van artikel 44 van de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010, de voorwaarden waaronder time-outprojecten kunnen worden gesubsidieerd en de wijze van selectie, de duur en de evaluatie ervan. Artikel 3/1 van dat besluit bevat een verdeelsleutel, op basis van een aantal indicatoren, voor de verdeling van het contingent van begeleidingen van kortlopende en langlopende time-out. De artikelen 3/3 en 3/4 ervan voorzien evenwel respectievelijk voor kortlopende en langlopende time-out in een specifieke verdeelsleutel voor de schooljaren 2010-2011 tot en met 2013-2014. Artikel 4 ervan bepaalt dat de Vlaamse Regering driejaarlijks een algemene oproep lanceert aan de organisatoren van time-outbegeleidingen, met uitzondering van de oproep van 2009 die voor een vierjarige periode geldt. In die oproep wordt de wijze van en de voorwaarden voor het indienen van subsidieaanvragen aangegeven. Die oproep wordt in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt voor 1 januari. De subsidieaanvragen worden ingediend voor 28 februari (artikel 6). De toewijzing van het contingent time-outbegeleidingen vindt plaats voor 1 juni (artikel 8), en geldt in beginsel voor één jaar. Binnen de hiervoor bedoelde driejarige en vierjarige periode kan de subsidiëring respectievelijk twee- en driemaal worden verlengd. Een verlenging moet worden aangevraagd voor 1 mei (artikel 11) en wordt toegekend voor 1 juli (artikel 12). Artikel 13 bepaalt dat, in afwijking van artikel 4, tussentijdse oproepen kunnen worden gelanceerd.

4.2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009 te wijzigen, teneinde de subsidiëring van de lopende time-outprojecten, toegekend op basis van de verdeelsleutel opgenomen in de artikelen 3/3 en 3/4 van dat besluit, die reeds door de Vlaamse Regering met een schooljaar werd verlengd,² nogmaals met een schooljaar te verlengen. Voor die projecten moet dan wel vóór 25 juni 2014 een verlengingsdossier worden ingediend.

² Zie het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009 houdende de voorwaarden tot toekenning van de subsidies en houdende de wijze van selectie, de duur en de evaluatie van kortdurende en langdurige time-outprogramma’s’.

5. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt in beginsel geboden door artikel 44 van de Codex Secundair Onderwijs.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

6. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken kan worden afgeleid dat aan het ontwerp hoofdzakelijk de bedoeling voorligt om de gevolgen van de nieuwe driejaarlijkse oproep,³ door de Vlaamse Regering gelanceerd met toepassing van artikel 4 van het besluit van 19 juni 2009, op basis van de verdeelsleutels opgenomen in de artikelen 3/3 en 3/4 van dat besluit, ongedaan te maken. Zoals ook door de inspecteur van Financiën in zijn advies van 27 mei 2014 wordt opgemerkt, diende overeenkomstig de huidige tekst van het besluit van 19 juni 2009 die oproep immers te gebeuren op basis van de verdeelsleutel opgenomen in artikel 3/1 van dat besluit.

In plaats van een nieuwe algemene oproep te lanceren, ditmaal op basis van de verdeelsleutel opgenomen in artikel 3/1 van dat besluit, heeft de Vlaamse Regering ervoor geopteerd om de lopende procedure op basis van de algemene oproep van 31 december 2013 af te breken en, met het oog op de continuïteit van de dienstverlening door de betrokken organisaties, de subsidiëring van de thans reeds geselecteerde projecten met een schooljaar te verlengen, dit laatste op voorwaarde dat door die organisaties voor 25 juni 2014 een verlengingsdossier wordt ingediend. Met het oog op de verlenging van de thans lopende subsidiëring worden in het besluit van 19 juni 2009 de noodzakelijke wijzigingen aangebracht. Die wijzigingen hebben uitwerking met ingang van 31 mei 2014.

7.1. Door aan het ontworpen besluit slechts uitwerking te verlenen met ingang van 31 mei 2014, blijven de bepalingen van het besluit van 19 juni 2009 op grond waarvan vóór 1 januari 2014 een algemene oproep diende te worden gelanceerd op basis van de verdeelsleutel opgenomen in artikel 3/1 van dat besluit, evenwel onverkort gelden. Op die wijze ontstaat een tegenstrijdigheid in de regelgeving, waarbij enerzijds de verplichting tot een algemene oproep voor 1 januari 2014 blijft bestaan en, anderzijds, als gevolg van de ontworpen wijzigingen, de subsidiëring van de vroeger reeds geselecteerde projecten wordt verlengd. Teneinde deze tegenstrijdigheid weg te werken, zou het ontworpen besluit uitwerking dienen te verkrijgen met ingang van 31 december 2013, en niet met ingang van 31 mei 2014.

7.2. Volgens de vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, is het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

³ Bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* op 31 december 2013.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen kan deze worden gebillijkt.

7.3. Op basis van de gegevens waarover de afdeling Wetgeving beschikt, wordt door het ongedaan maken van de gevolgen van de algemene oproep van 31 december 2013 wel degelijk afbreuk gedaan aan verkregen situaties.⁴ In beginsel kan de terugwerkende kracht van het ontworpen besluit tot 31 december 2013 dan ook geen doorgang vinden. Hieraan zou niet kunnen worden verholpen door aan het ontworpen besluit slechts terugwerkende kracht te verlenen tot 31 mei 2014, zoals bepaald in het ontwerp, aangezien daardoor het afbreuk doen aan de op basis van de algemene oproep van 31 december 2013 verkregen situaties niet ongedaan wordt gemaakt.

7.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de ontworpen regeling, ook indien eraan terugwerkende kracht zou worden verleend tot 31 december 2013, uit juridisch oogpunt problematisch is. Een juridisch sluitende oplossing lijkt enkel te kunnen worden bereikt door met het oog op de subsidiëring van time-outprojecten voor de drie volgende schooljaren een nieuwe algemene oproep te lanceren en het besluit van 19 juni 2009 in die zin aan te passen. De hierna volgende opmerkingen dienen dan ook met dat voorbehoud te worden gelezen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

8. Met de artikelen 3 en 6, 1° en 2°, van het ontwerp dienen in de betrokken artikelen van het besluit van 19 juni 2009 geen nieuwe zinnen of zinsnede te worden toegevoegd of ingevoegd maar dienen integendeel de huidige zinnen of zinsnede met hetzelfde voorwerp in de betrokken artikelen te worden vervangen.

9. In de bij artikel 5 van het ontwerp ontworpen bepaling dient de datum van 25 juni 2014 te worden vervangen door een ten opzichte van de bekendmaking van het te nemen besluit in het *Belgisch Staatsblad* in de toekomst gelegen datum, waarbij er over gewaakt dient te worden dat eenieder over een redelijke termijn beschikt om alsnog een verlengingsdossier te kunnen indienen. Indien de datum van 25 juni 2014 in het ontwerp zou worden behouden, wordt immers met terugwerkende kracht een nieuwe verplichting aan de betrokken organisaties opgelegd, wat niet toelaatbaar is.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁴ Zie in dat verband ook het (tweede) advies van de inspecteur van Financiën van 5 juni 2014.