



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.569/1
van 24 juni 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot fusie van het intern verzelfstandigd agentschap Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen en het intern verzelfstandigd agentschap Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming'

Op 22 mei 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot fusie van het intern verzelfstandigd agentschap Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen en het intern verzelfstandigd agentschap Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 juni 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 juni 2015.

*

STREKKING

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt een reorganisatie van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming.

Het intern verzelfstandigd agentschap 'Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming' (hierna: AKOV) wordt omgevormd tot een nieuw intern verzelfstandigd agentschap 'Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen' (hierna: AHOVOKS) en van het intern verzelfstandigd agentschap 'Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen' (hierna: AHOVOS), dat wordt opgeheven, worden de opdrachten geïntegreerd in de opdrachten van het nieuwe AHOVOKS. Daartoe wijzigt het ontwerp het besluit van de Vlaamse Regering van 24 april 2009 'tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming' en wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 2 september 2005 'tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap 'Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen'' opgeheven.

Daarnaast wordt de Onderwijsinspectie als entiteit binnen het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming opgericht, zodat dit Ministerie voortaan bestaat uit het departement, de Onderwijsinspectie, het Agentschap voor Onderwijsdiensten en het AHOVOKS.

In samenhang met deze hervorming wijzigt het ontwerp een hele reeks andere besluiten van de Vlaamse Regering waarin momenteel wordt verwezen naar het AHOVOS of het AKOV.

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

2. Artikel 37 van het ontwerp wijzigt artikel 3, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 'tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering'. Deze bepaling brengt wijzigingen aan in de bevoegdheden die de Vlaamse Regering toewijst aan de minister bevoegd voor onderwijs. Krachtens de artikelen 5 en 7, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 heeft deze bevoegdheidstoewijzing geen betrekking op het toekennen van bevoegdheden van verordenende aard.

Overeenkomstig de vaste adviespraktijk van de Raad van State betreft het een louter intern-bestuurlijke maatregel die het reglementaire karakter ontbeert dat bij artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State wordt vereist opdat de afdeling Wetgeving erover advies zou kunnen uitbrengen.

De Raad van State is dan ook onbevoegd om advies te geven over artikel 37 van het ontwerp.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, alsook in de artikelen 6, § 2, en 7, derde lid, van het kaderdecreet ‘bestuurlijk beleid’ van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet).

Voor artikel 6 van het ontwerp inzake de oprichting van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, moet artikel 3, eerste lid, van het kaderdecreet als rechtsgrond worden vermeld.

Voor de bepalingen van het ontwerp waarbij in talrijke andere besluiten de verwijzing naar AHOVOS en AKOV wordt aangepast, zouden in beginsel de rechtsgronden moeten worden ingeroepen en vermeld die voor de respectieve te wijzigen besluiten gelden. Een aantal van deze wijzigingsbepalingen houden echter uitsluitend het opdragen van een specifieke taak of opdracht aan het AHOVOKS of aan personeelsleden van het AHOVOKS in. Voor het verlenen van specifieke opdrachten of taken aan een intern verzelfstandigd agentschap kan ook rechtsgrond geput worden uit artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 6, § 2, van het kaderdecreet. Voor andere ontworpen wijzigingen kan aanvaard worden dat voor deze formele wijzigingen, waarbij louter de verwijzing naar de benaming van het nieuwe agentschap wordt aangepast en die dus uitsluitend verband houden met de opheffing van het AHOVOS, de overheveling van zijn opdrachten en de omvorming van het AKOV, het volstaat te verwijzen naar de rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen *sub* 3 over de rechtsgrond werd opgemerkt, moet het tweede lid van de aanhef van het ontwerp worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 3 van het kaderdecreet.

5. Aangezien het besluit dat in het huidige negende lid van de aanhef wordt vermeld, het ontwerp niet wijzigt, noch tot rechtsgrond strekt, en de vermelding ervan evenmin nodig is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, dient de verwijzing ernaar te worden weggelaten.

6. Overeenkomstig de gebruiken inzake wetgevingstechniek, volstaat het om in het huidige derde, vierde, vijfde, zesde, zevende, achtste, tiende, elfde en tweeëntwintigste lid van de aanhef het opschrift van het te wijzigen besluit te vermelden. De thans in de aanhef vermelde wetshistoriek, die trouwens niet steeds correct is, moet worden weggelaten.

Algemene opmerking

7. In verschillende van de bij het ontwerp gewijzigde besluiten blijven (ongewijzigde) bepalingen bestaan waarin wordt verwezen naar het AKOV of naar het AHOVOS. Zo komen in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 april 2009¹, dat wordt gewijzigd bij artikel 22 van het ontwerp, nog bepalingen voor waarin wordt verwezen naar het “Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen”, met name in de artikelen 8, tweede lid, 10, 11, 14, derde lid. Ook in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 ‘betreffende de modulaire structuur van het secundair volwassenenonderwijs voor het studiegebied mechanica-elektriciteit’, dat wordt gewijzigd bij artikel 24 van het ontwerp, komt nog een verwijzing voor naar het “Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen”, met name in artikel 8, § 2. In het besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2010 ‘betreffende de individuele concordantie in het secundair volwassenenonderwijs’, dat wordt gewijzigd bij artikel 27 van het ontwerp, komt nog een verwijzing voor naar het “Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen”, met name in artikel 5, § 2.

De stellers van het ontwerp moeten nagaan of al deze verwijzingen, in de vermelde en eventueel in andere besluiten van de Vlaamse Regering, niet moeten worden aangepast. Desgevallend zal het ontwerp in die zin moeten worden aangevuld.

Artikel 21

8. Het ontworpen artikel 14, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 april 2009 bepaalt dat “[v]oor de toepassing van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 (...) de Onderwijsinspectie [wordt] beschouwd als een entiteit vermeld in artikel I 2, 3°, van het voormelde besluit”.

Deze bepaling kan de indruk wekken dat het Vlaams personeelsstatuut van toepassing is op personeelsleden van de Onderwijsinspectie. De rechtspositie van de leden van de Onderwijsinspectie is, overeenkomstig artikel 24, § 5, van de Grondwet evenwel geregeld bij het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende de kwaliteit van onderwijs’.

De ontworpen bepaling heeft echter enkel betrekking op de personeelsleden bedoeld in het ontworpen artikel 14, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 april 2009, die van het AHOVOKS worden overgedragen aan de Onderwijsinspectie, ter ondersteuning van de inspectie.

Het verdient dan ook aanbeveling de ontworpen paragraaf 4 als volgt te formuleren:

“§ 4. Voor de toepassing van het Vlaams Personeelsstatuut van 13 januari 2006 op de personeelsleden belast met taken van ondersteuning van de inspectie die worden overgedragen aan de Onderwijsinspectie wordt: (...)”.

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 24 april 2009 ‘betreffende de omzetting van de Europese Richtlijn 2005/36 voor wervingsambten in het onderwijs en voor sommige functies in de basiseducatie’.

Artikel 23

9. Artikel 23 van het ontwerp is verwarrend geredigeerd. Gelet op de richtlijnen van de Vlaamse Regering inzake wetgevingstechniek² schrijve men tussen de woorden “Basiseducatie” en “vervangen” de volgende woorden: “wordt de zinsnede 'Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen' telkens”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

² Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, p. 80-81, nr. 199.