



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.534/1
van 18 december 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de
vaststelling van overkoepelende regels voor het centraal
tolkenbureau voor de beleidsdomeinen Onderwijs en Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin’

Op 20 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de vaststelling van overkoepelende regels voor het centraal tolkenbureau voor de beleidsdomeinen Onderwijs en Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 december 2015. 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, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 december 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een regeling tot stand te brengen voor het inzetten, via een daartoe erkend centraal tolkenbureau, van tolken Vlaamse gebarentaal en schrijftolken, binnen de beleidsdomeinen Onderwijs en Welzijn, Volkgezondheid en Gezin.

2.1. Voor zover het ontwerp betrekking heeft op het beleidsdomein Welzijn, Volkgezondheid en Gezin, vindt het rechtsgrond in artikel 8, 2°, 3°, 9°, 12° en 13°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’.

De vermelding van artikel 8, 2°, van het decreet van 7 mei 2004 is nodig, met het oog op de artikelen 2 en 12 tot 18 van het ontwerp, die betrekking hebben op de voorwaarden voor de erkenning en subsidiëring van het centraal tolkenbureau als voorziening, aangezien het centraal tolkenbureau beschouwd kan worden als een voorziening in de zin van artikel 2, 4°, van het decreet van 7 mei 2004.

De artikelen 18, tweede lid, en 19 tot 21 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI), gelezen in samenhang met artikel 10 van het decreet van 7 mei 2004.

Artikel 9 van het decreet van 7 mei 2004 biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp.

2.2. Voor zover het ontwerp betrekking heeft op het beleidsdomein Onderwijs, kan ervoor rechtsgrond worden gevonden in de verschillende onderdelen van de artikelen 67 van het decreet van 8 juli 1996 ‘betreffende het onderwijs VII’, artikel 91 van het decreet ‘basisonderwijs’ van 25 februari 1997 en artikel 357 van de Codex Secundair Onderwijs, alsook in artikel 20 BWHI, gelezen in samenhang met de genoemde bepalingen.

2.3. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt de personen die tot de doelgroep voor de dienstverlening behoren, ten laste genomen door onder meer het Agentschap voor Onderwijsdiensten (het AgODi).

Wat betreft het vaststellen van de doelgroep in het beleidsdomein Onderwijs moet vastgesteld worden dat de doelgroep van de bedoelde speciale onderwijsleermiddelen reeds uitputtend wordt geregeld in artikel 67, § 2, van het voornoemde decreet van 8 juli 1996, artikel 91, § 2, van het decreet basisonderwijs en artikel 357, § 2, van de Codex Secundair Onderwijs.

De definitie van de doelgroep in artikel 4 van het ontwerp stemt evenwel niet volledig overeen met de genoemde decretale bepalingen. Voor zover artikel 4 van het ontwerp een andere invulling geeft aan de doelgroep is hiervoor geen rechtsgrond voorhanden. De algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering steunend op artikel 20 BWHI, laat enkel toe om de genoemde decretale bepalingen nader te concretiseren, maar niet om ervan af te wijken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Gelet op wat hiervoor werd opgemerkt over de rechtsgrond dient de aanhef op overeenkomstige wijze te worden aangepast.

Artikel 2

4. In artikel 2 van het ontwerp wordt aan de betrokken agentschappen de bevoegdheid verleend om met het centraal tolkenbureau een samenwerkingsovereenkomst te sluiten.

In de mate deze overeenkomsten inhouden dat door de agentschappen door middel van een dergelijke overeenkomst verordenende bevoegdheid wordt uitgeoefend ten aanzien van derden, moet opgemerkt worden dat een dergelijke bevoegdheid slechts aan een openbare instelling kan worden toevertrouwd, om praktische redenen en in de mate dat de vast te stellen reglementering een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte heeft, en er mag worden van uitgegaan dat de instelling die de betrokken reglementering dient toe te passen of er toezicht op uit te oefenen, ook het best geplaatst is om deze met kennis van zaken uit te werken.

Te dezen bevat de samenwerkingsovereenkomst wel degelijk bepalingen over de wijze waarop het centraal tolkenbureau zijn opdracht dient uit te voeren ten aanzien van derden. Zo omvat de samenwerkingsovereenkomst de nadere regels voor het inzetten van tolken en voor de uitbetaling van hun vergoeding, de nadere regels voor het toezicht op de naleving van de opdracht van het centraal tolkenbureau (artikel 17 van het ontwerp), de nadere regels voor de vergoeding van de verplaatsingskosten (artikel 11 van het ontwerp) en het concretiseren en uitbreiden van de opdracht van het centraal tolkenbureau (artikel 12, laatste lid, van het ontwerp).

Enkel indien de in de samenwerkingsovereenkomst opgenomen regels een beperkte of technische draagwijdte zullen hebben, kan de ontworpen bepaling worden gebillijkt.

Artikelen 3 en 6

5. Aan de beide bevoegde ministers wordt de bevoegdheid gedelegeerd om het urencontingent van de dienstverlening te bepalen dat ten laste wordt genomen door AgODi en het VAPH¹ (artikel 3, tweede lid, van het ontwerp). De minister bevoegd voor het onderwijs wordt gemachtigd om het maximumaantal lesuren dienstverlening op jaarbasis te bepalen dat ten laste wordt genomen door AgODi (artikel 6, § 1, tweede lid van het ontwerp).

In de regel kan het toekennen van verordenende bevoegdheid aan een minister enkel worden gebillijkt indien het om bevoegdheden gaat van bijkomstige of detailmatige aard. Wat specifiek de tegemoetkoming voor tolken in het onderwijs betreft, kan deze machtiging in

¹ Het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.

elk geval ook geen betrekking hebben op essentiële elementen van de betrokken regeling of geen nieuwe beleidskeuzes omvatten of lacunes opvullen.

De ontworpen bepalingen bevatten geen enkel criterium voor de tenlasteneming, zodat de machtigingen betrekking hebben op meer dan alleen bijkomstige maatregelen. De betrokken bepalingen van het ontwerp moeten bijgevolg worden aangevuld om hieraan te verhelpen.

Artikel 20

6. In artikel 20, § 4, van het ontwerp schrijve men “klachtencommissie” in plaats van “klachtcommissie”.

Artikel 23

7. Artikel 23 van het ontwerp bepaalt dat het ontwerpbesluit in beginsel in werking treedt met ingang van 1 december 2015.

Terugwerkende kracht van verordenende bepalingen is enkel aanvaardbaar 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.

Niet alle bepalingen van het ontwerp kennen een voordeel toe of bevatten geen aantasting van verkregen situaties. Zo worden de diplomavoorwaarden om als tolk in aanmerking te komen verstrengd en worden bijkomende toezichtsmechanismen opgezet ten aanzien van het centraal tolkenbureau. Bijgevolg moet een voorbehoud worden gemaakt bij de terugwerkende kracht van het te nemen besluit.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME