



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.110/1

59.211/1

van 13 april 2016

over

- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het tijdelijke project 'schoolbank op de werkplek' rond duaal leren in het secundair onderwijs’ (59.110/1);
- een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2016 betreffende het tijdelijke project 'schoolbank op de werkplek' rond duaal leren in het secundair onderwijs’ (59.211/1)

Op 14 en 31 maart 2016 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 ‘betreffende het tijdelijke project 'schoolbank op de werkplek' rond duaal leren in het secundair onderwijs’ (59.110/1);
- een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2016 van de Vlaamse Gemeenschap betreffende het tijdelijke project 'schoolbank op de werkplek' rond duaal leren in het secundair onderwijs’ (59.211/1).

Het voorontwerp en het ontwerp zijn door de eerste kamer onderzocht op 7 april 2016. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 april 2016.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering (59.110/1) strekt ertoe uitvoering te geven aan het decreet van 9 december 2005 ‘betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs’.

Het voorontwerp van decreet (59.211/1) strekt ertoe voornoemd besluit van de Vlaamse Regering te bekrachtigen, zoals voorgeschreven door artikel 4, § 5, van het decreet van 9 december 2005.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door de artikelen 3, 4 en 6, § 2, van het decreet van 9 december 2005.

3.1. Opdat een beroep zou kunnen gedaan worden op het decreet van 9 december 2005 als rechtsgrond, moet het ontworpen besluit tijdelijke projecten in de zin van dat decreet betreffen, dat wil zeggen tijdelijke projecten die het hoofd bieden aan dringende problemen of die experimenten uittesten (artikel 3, § 1, eerste lid, tweede zin, van het decreet).

Uit artikel 2 van het ontwerp van besluit blijkt dat de tijdelijke projecten die in een aantal scholen kunnen worden georganiseerd in de tijd beperkt zijn tot drie schooljaren. Aan de voorwaarde die betrekking heeft op het qua duur tijdelijke karakter is derhalve voldaan.

De tijdelijke projecten die kunnen worden georganiseerd, moeten ook inhoudelijk als tijdelijk te beschouwen zijn. Uit de doelstellingen van de projecten, zoals omschreven in de artikelen 3 en 4 van het ontwerp, blijkt dat de projecten een experimenteel karakter moeten hebben. Ook op dit punt voldoen de beoogde projecten aan de vereisten van het decreet.

3.2. Artikel 20, eerste lid, van het ontwerp van besluit bepaalt op welke wijze, boven op het pakket uren-leraar of lesuren dat met toepassing van de geldende regelgeving voor de school is berekend, tijdens de looptijd van het tijdelijke project een extra aantal uren-leraar of lesuren wordt toegekend.

Aangezien luidens artikel 5, § 3, van het decreet van 9 december 2005, de bepalingen van dit artikel buiten werking zijn gesteld vanaf het schooljaar 2010-2011 (behoudens voor de in artikel 5, § 3, 1° en 2°, bepaalde tijdelijke projecten, waarin de projecten bedoeld in het om advies voorgelegde ontwerp, niet passen), kan artikel 5, § 1, van het decreet in geen geval

¹ Wat het voorontwerp van decreet betreft, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

rechtsgrond bieden voor de extra ondersteuning (extra aantal uren-leraar of lesuren) aan scholen, zoals bepaald in artikel 20 van het ontwerp.

Bovendien rijst ernstige twijfel of beroep kan worden gedaan op artikel 4, § 2, laatste lid, van het decreet, luidens hetwelk “[d]e Vlaamse Regering (...) indien nodig [kan] voorzien in pedagogische, wetenschappelijke of andere adequate ondersteuning en begeleiding”, aangezien uit de parlementaire voorbereiding van deze bepaling blijkt dat het ondersteuning en begeleiding aan pedagogische begeleidingsdiensten en het onderwijsdepartement betreft, doch “voor totaal nieuwe tijdelijke projecten vanaf het schooljaar 2010-2011 (...) (tot zolang deze besparingsmaatregel van kracht is) geen middelen meer aan de projectscholen [worden] toegekend”.²

Het verdient bijgevolg aanbeveling voor de decreetgever om, eventueel in het voorontwerp van decreet dat eveneens om advies is voorgelegd (59.211/1), voor artikel 20 van het ontwerp van besluit in een meer deugdelijke rechtsgrond te voorzien. Het aldus aangevulde voorontwerp van decreet hoeft niet opnieuw aan de Raad van State te worden voorgelegd.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 4, eerste lid, van het decreet van 20 januari 2012 ‘houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid’ bepaalt dat bij elk ontwerp van decreet dat wordt ingediend bij het Vlaams Parlement een kind- en jongereneffectrapport, afgekort JoKER, wordt gevoegd, als de voorgenomen “beslissing” het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt. Volgens de gemachtigde is een dergelijk rapport niet opgesteld.

Het vastleggen van een nieuw regelgevend kader waardoor leerlingen in een tijdelijk project “schoolbank op de werkplek” kunnen instappen, moet worden geacht het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks te raken. Noch het argument dat het slechts om tijdelijke maatregelen gaat, noch het argument dat deze leerlingen vrijwillig instappen, kunnen hieraan afbreuk doen.

Over het voorontwerp van decreet dat bedoeld besluit van de Vlaamse Regering bekrachtigt, zal bijgevolg nog een kind- en jongereneffectrapport moeten worden opgemaakt, dat samen met het ontwerp van decreet ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd en bij het Vlaams Parlement wordt ingediend.

² Zie de verantwoording bij amendement 12 waarmee, onder meer, de wijzigingen van de artikelen 4 en 5 van het decreet van 9 december 2005 werden voorgesteld: *Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 234/3, 17-18.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Ontwerp van besluit 59.110/1

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is toegelicht over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, kan het eerste lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, worden geschrapt, en moet in het tweede lid – dat het eerste lid wordt – de verwijzing naar het decreet van 9 december 2005 worden aangevuld met de rechtsgrond biedende artikelen van dit decreet.

Voorts verdient het aanbeveling dat de vervulde vormvereisten in de aanhef van het ontwerp in chronologische volgorde worden vermeld.³

Bepalend gedeelte - algemene opmerking

6. In artikel 3, zesde lid, artikel 5, zevende lid, artikel 8, vierde lid, artikel 10, zesde lid, artikel 12, derde lid, artikel 13, derde lid, artikel 14, derde lid, artikel 15, zevende lid, artikel 16, vierde lid, artikel 17, derde lid, artikel 19, derde lid, artikel 20, vijfde lid, artikel 21, derde lid, en artikel 22, vierde lid, van het ontwerp wordt de noodzaak gemotiveerd om af te wijken van wettelijke en decretale bepalingen, zoals wordt voorgeschreven door artikel 4, § 2, tweede lid, van het decreet van 9 december 2005.

In een aantal andere bepalingen van het ontwerp wordt eveneens gemotiveerd waarom van reglementaire bepalingen wordt afgeweken, hetgeen op grond van artikel 4, § 2, van het decreet niet is vereist.

Dergelijke motiveringen behoren in ieder geval niet te worden opgenomen in het bepalend gedeelte van het ontworpen besluit, aangezien zij op zich niet normatief zijn.⁴ De omstandigheid dat deze motivering bij decreet wordt voorgeschreven, doet hieraan geen afbreuk. Aangezien de ontworpen regeling voor de inwerkingtreding ervan bij decreet zal worden bekrachtigd overeenkomstig artikel 4, § 5, van het decreet van 9 december 2005, zal het finaal om een decretale regeling gaan, en verdient het bijgevolg aanbeveling om de motiveringen van de afwijkingen van de decretale bepalingen op te nemen in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende bekrachtiging van bedoeld besluit (59.211/1), zodat het Vlaams Parlement de wenselijkheid ervan beter kan beoordelen.

³ Zie omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, nr. 77.

⁴ In tegenstelling tot hetgeen wordt vermeld in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering van 29 januari 2016 bij het ontwerp van besluit, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, naar aanleiding van adviesaanvragen betreffende regelgeving rond projecten die in het verleden werden gelanceerd, niet haar uitdrukkelijke goedkeuring laten blijken bij de werkwijze waarbij de verantwoording voor afwijkingen expliciet in de besluittekst werd vermeld.

Artikel 20

7. Artikel 20, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat, in geval een school haar organiseerbare duale opleiding(en) niet of niet volledig inricht, de Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs, en de Vlaamse minister, bevoegd voor werk, voor het betrokken schooljaar een regeling vastleggen (lees: vaststellen) tot herverdeling over de andere scholen van de, binnen het globaal beschikbare incentivekrediet, vrijgekomen middelen.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. Dit impliceert onder meer dat de bevoegdheidsdelegatie dermate afgebakend moet zijn dat het vaststellen van de essentie van de regeling bij de Vlaamse Regering blijft.

De delegatie van normatieve bevoegdheid in artikel 20, tweede lid, van het ontwerp aan twee individueel optredende ministers kan niet worden beschouwd als betrekking hebbend op aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard, en heeft bovendien betrekking op de financiering en subsidiëring van onderwijs, zodat de ontworpen delegatie ook in het licht van artikel 24, § 5, van de Grondwet niet aanvaardbaar is en de essentie van de bedoelde regeling in de ontworpen bepaling zelf moet worden vastgesteld.⁵

Artikel 24

8. Artikel 24 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt op 1 september 2016, met uitzondering van de artikelen 1, 5, 6, 8, 9, 10 en 17 die in werking treden op 15 mei 2016, en na bekrachtiging door het Vlaams Parlement.

Aangezien het ontwerp van besluit, zoals *sub* 3.1 is vastgesteld, een tijdelijke regeling bevat, verdient het aanbeveling om artikel 24 van het ontwerp aan te vullen met een buitenwerkingtredingsbepaling, nadat de stellers van het ontwerp zich hebben vergewist van de datum waarop het besluit geen rechtsgevolgen meer heeft.

Voorontwerp van decreet 59.211/1

Opschrift en artikel 2

9. In het opschrift en artikel 2 van het voorontwerp van bekrachtigingsdecreet wordt telkens als datum van het te bekrachtigen besluit van de Vlaamse Regering “11 maart 2016” vermeld.

Deze datum is evenwel niet de datum van definitieve goedkeuring van dit besluit door de Vlaamse Regering, maar van de tweede principiële goedkeuring van het ontwerpbesluit,

⁵ Zoals hoger gesteld zal het finaal om een decretale regeling gaan.

alvorens het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, werd gevraagd, zodat deze datum vooralsnog zal moeten worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE