



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.361/1
van 7 november 2016

over

een voorontwerp van decreet 'tot bekrachtiging van het besluit
van de Vlaamse Regering van ... betreffende het tijdelijke
project 'leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs'

Op 28 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van ... betreffende het tijdelijke project 'leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 november 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 november 2016.

*

1. 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 gemotiveerd door de omstandigheid dat

“Op basis van artikel 4 § 5 van het decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs van 9 december 2005 dient de Vlaamse Regering het besluit van ... betreffende het tijdelijke project ‘leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs’, dat momenteel ook het besluitvormingsproces doorloopt (advies Raad van State verkregen op 10 augustus 2016 en op 27 september 2016 (rolnummer 60.167) voor een tweede advies voorgelegd aan de Raad van State), ten laatste één maand na de definitieve goedkeuring ervan ter bekrachtiging voor te leggen aan het Vlaams Parlement.

De bekrachtiging bij decreet gebeurt binnen de zes maanden na de goedkeuring van het besluit en vóór de inwerkingtreding van het besluit. Het besluit dient in werking te treden op 1 maart 2017, op het moment dat de inschrijvingen voor het schooljaar 2017-2018 starten. Ouders moeten immers op dat moment zekerheid kunnen krijgen over de aanpak van de vervoersproblematiek van hun kind(eren) voor het nieuwe schooljaar.

Ik zou het daarom op prijs stellen mocht het advies, gelet op het technisch karakter van het decreet en het te lopen tijdspad, binnen de bij artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn van vijf dagen worden verstrekt.”

2. 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van decreet strekt ertoe, overeenkomstig artikel 4, § 5, van het decreet van 9 december 2005 ‘betreffende de organisatie van tijdelijke projecten’, het besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het tijdelijke project ‘leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs’ te bekrachtigen.

VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 4, eerste lid, van het decreet van 20 januari 2012 ‘houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid’ wordt bij elk ontwerp van decreet dat wordt ingediend bij het Vlaams Parlement, een kind- en jongereneffectrapport, afgekort JoKER, gevoegd, als de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan vijftientig jaar rechtstreeks raakt.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Luidens artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot instelling van een kind- en jongere-effectrapport’ kan een voorontwerp van decreet waarvoor de in artikel 4 van het decreet van 20 januari 2012 bedoelde verplichting geldt, door de Vlaamse Regering enkel worden goedgekeurd als het vergezeld is van een kind- en jongereneffectrapport dat is opgesteld overeenkomstig de bepalingen van het voormelde decreet. De minister, bevoegd voor de coördinatie van de rechten van het kind, verstrekt daartoe een methodiek en ziet toe op de naleving van de kind- en jongereneffectrapportageverplichting. Wanneer een reguleringssimpactanalyse wordt gemaakt, wordt het kind- en jongereneffectrapport geïntegreerd in deze reguleringssimpactanalyse.

Uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde stukken, blijkt niet dat een kind- en jongereneffectenrapport werd opgemaakt, wat wordt bevestigd door de gemachtigde.

Daarover ondervraagd meldt de gemachtigde het volgende :

“Sedert 2013 is de opmaak van het JoKER geïntegreerd in de reguleringssimpactanalyse (RIA). Deze integratie heeft als gevolg dat de JoKER-verplichting zich pas stelt als een RIA moet worden opgemaakt (informatie Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media).

Voor het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende het tijdelijke project ‘leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs’ is geen RIA opgemaakt. De formulering in de nota aan de Vlaamse regering was als volgt: ‘Het ontwerp valt buiten het toepassingsgebied van de reguleringssimpactanalyse. Het betreft hier een pilootproject waarbinnen experimenteerruimte wordt gecreëerd los van de huidige regelgeving om uitvoering te geven aan de bisconceptnota ‘leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs’, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 juli 2015.’

Aangezien het decreet tot bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van ... betreffende het tijdelijke project ‘leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs’ zelf geen enkele inhoudelijke bepaling bevat, lijkt het weinig zinvol om voor het decreet een RIA-rapport op te stellen.”

Door de bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van ... ‘betreffende het tijdelijke project ‘leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs’’, dat bepalingen bevat die rechtstreeks het belang van personen jonger dan vijftientig jaar kunnen raken, bevat het ontwerp zelf ook dergelijke bepalingen. Over dergelijke bepalingen dient een kind- en jongereneffectenrapport te worden opgemaakt, en dit op grond van artikel 4, eerste lid, van het decreet van 20 januari 2012 en artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008.

Het feit dat de JoKER wordt geïntegreerd in de RIA (zoals voorgeschreven door artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008) doet geen afbreuk aan de uitdrukkelijke bepaling van artikel 4 van het decreet van 20 januari 2012. Uit het hierboven aangehaalde artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 blijkt bovendien *a contrario* dat ook in het geval geen RIA-analyse voorhanden is, een JoKER moet worden opgesteld

Over het voorontwerp van decreet 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.

5. Overeenkomstig artikel 70 van het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad’ is de Vlaamse Regering verplicht het advies te vragen aan de VLOR over onder meer “voorontwerpen van decreet over aangelegenheden bedoeld in artikel 24, § 5, van de Grondwet, met uitzondering van de decreten houdende bekrachtiging van eindtermen, decretale specifieke eindtermen en ontwikkelingsdoelen, de decreten houdende bekrachtiging van beroepsprofielen van de leraren en de decreten die jaarlijks de begroting regelen”.

Bij de adviesaanvraag zijn geen documenten gevoegd waaruit blijkt dat het advies van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) werd gevraagd.

Daarover ondervraagd meldt de gemachtigde het volgende :

“Er werd geen advies aan de VLOR gevraagd m.b.t. het ontwerpdecreet.

Op 12 mei 2016 werd aan de VLOR advies gevraagd over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende het tijdelijke project ‘leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs’.

De VLOR verleende op 26 mei 2016 een advies daaromtrent. Aangezien het bekrachtigingsdecreet zelf geen enkele inhoudelijke bepaling bevat is een vraag naar advies door de VLOR *de facto* zonder voorwerp.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, moet vaststellen dat artikel 70 van het decreet van 2 april 2004 de voorontwerpen van bekrachtigingsdecreten van besluiten houdende tijdelijke projecten in het onderwijs niet uitzondert van de verplichting om het advies aan de VLOR te vragen. Het komt aan de decreetgever toe om in voorkomend geval te beoordelen of het behoud van deze verplichting voor voorontwerpen van bekrachtigingsdecreten overeenkomstig artikel 4, § 5, van het decreet van 9 december 2005, al dan niet noodzakelijk wordt geacht.

In de huidige stand van de regelgeving zal het ontwerp van decreet bijgevolg alsnog voor advies aan de VLOR moeten worden voorgelegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME