



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.123/1

60.124/1

van 18 oktober 2016

over

- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het tijdelijke project "schoolbanken op de werkplek" rond duaal leren in de leertijd’ (60.123/1)
- een voorontwerp van decreet ‘tot bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van [...] betreffende het tijdelijke project "schoolbank op de werkplek" rond duaal leren in de leertijd’ (60.124/1)

Op 16 september 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs en de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het tijdelijke project "schoolbanken op de werkplek" rond duaal leren in de leertijd’ (60.123/1)

Op dezelfde datum is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door dezelfde ministers verzocht binnen eenzelfde termijn een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet tot bekrachtiging van dat besluit van de Vlaamse Regering (60.124/1).

Het ontwerp en het voorontwerp zijn door de eerste kamer onderzocht op 13 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 oktober 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 DE ONTWERPEN

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering (60.123/1) 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 (60.124/1) strekt ertoe voornoemd besluit van de Vlaamse Regering te bekrachtigen, zoals voorgeschreven door artikel 4, § 5, van het decreet van 9 december 2005.

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

3.2. 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 centra kunnen worden georganiseerd in de tijd beperkt zijn tot drie schooljaren.² 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 en uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten, blijkt dat de projecten een experimenteel karakter moeten hebben. Ook op dit punt voldoen de beoogde projecten aan de vereisten van het decreet.

Tot slot kunnen de afwijkingen op de bestaande regelgeving die in het ontwerp van besluit voorkomen³, worden geacht te voldoen aan de voorwaarden die op dat vlak worden gesteld in artikel 4 van het decreet van 9 december 2005.

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

² De ontworpen regeling houdt op uitwerking te hebben op 1 september 2019 (artikel 20, tweede lid, van het ontwerp).

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 met betrekking tot het ontwerp 60.124/1 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. Argumenten zoals die met betrekking tot het gegeven dat het slechts om tijdelijke maatregelen gaat of dat in het voorontwerp van decreet en in het te bekrachtigen ontwerp van besluit geen beleidskeuzes zouden worden gemaakt⁴, kunnen aan deze vaststelling geen afbreuk doen.

Over het voorontwerp van decreet dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 60.124/1 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE ONTWERPEN

Ontwerp van besluit (60.123/1)

Aanhef

5. Mede rekening houdend met hetgeen onder randnummer 3.1 is opgemerkt in verband met de rechtsgrond voor de ontworpen regeling, redigere men het eerste lid van de aanhef van het ontwerp als volgt:

“Gelet op het decreet van 9 december 2005 betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs, artikel 3, gewijzigd bij het decreet van 17 juni 2016, artikel 4, gewijzigd bij het decreet van 18 december 2009, en artikel 6, § 2, ingevoegd bij het decreet van 22 juni 2007;”.

³ Het betreft afwijkingen van zowel besluiten van de Vlaamse Regering als van decretale bepalingen (zie wat deze laatste categorie afwijkingen betreft de artikelen 5, vijfde lid, 8, tweede lid, 10, vijfde lid, 13, tweede lid, 14, vijfde lid, 15, derde lid, 16, tweede lid, en 17, tweede lid, van het ontwerp). De door de gemachtigde verstrekte toelichting doet ervan blijken dat “[d]e afwijkingen [niet] vallen onder de uitgesloten of verboden afwijkingen van artikel 4, § 3, en ze (...) de nodige waarborgen [bieden] vereist door artikel 4, § 4, (van het decreet)”.

⁴ Naar het zeggen van de gemachtigde zijn “de krijtlijnen voor deze duale trajecten (...) reeds vastgelegd” en is het ontworpen besluit van de Vlaamse Regering “dan ook een technisch-onderwijskundige vertaling van beleidskeuzes die eerder zijn gemaakt”.

Vergeleken met de tekst van het ontwerp zoals die om advies is voorgelegd, is de verwijzing naar artikel 2, 7°, van het decreet van 9 december 2005 weggelaten⁵ en is de vermelding van het decreet van 17 juni 2016 toegevoegd aangezien dit artikel 3 van het decreet van 9 december 2005 heeft gewijzigd.

6. In de aanhef van het ontwerp wordt melding gemaakt van de onderscheiden vormvereisten die met betrekking tot de ontworpen regeling werden nageleefd. Rekening houdend met de datum waarop aan die verschillende vormvereisten is voldaan, zal de volgorde van de leden van de aanhef waarin naar die vormvereisten wordt verwezen, moeten worden aangepast. De nageleefde vormvereisten dienen immers in chronologische volgorde te worden vermeld in de aanhef, hetgeen nu niet het geval is.⁶

Bepalend gedeelte – Algemene opmerking

7. In de artikelen 5, vijfde lid, 8, tweede lid, 10, vijfde lid, 13, tweede lid, 14, vijfde lid, 15, derde lid, 16, tweede lid, en 17, tweede lid, van het ontwerp wordt de noodzaak gemotiveerd om af te wijken van decretale bepalingen, zoals wordt voorgeschreven door artikel 4, § 2, tweede lid, van het decreet van 9 december 2005.

In een aantal 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. 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 (60.124/1), zodat het Vlaams Parlement de wenselijkheid ervan beter kan beoordelen.⁷

⁵ Artikel 2, 7°, van het decreet van 9 december 2005 heeft enkel betrekking op het toepassingsgebied van het decreet en strekt het ontworpen besluit niet tot rechtsgrond.

⁶ Zie omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, nr. 77.

⁷ Zie, in dezelfde zin, advies 59.110/1-59.211/1 van de Raad van State, afdeling Wetgeving, 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’ en 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’.

Artikel 20

8. In artikel 20, eerste lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat het ontworpen besluit in werking treedt (lees: uitwerking heeft) met ingang van 1 september 2016.

In de mate met het ontwerp wordt afgeweken van decretale bepalingen (zie randnummer 7) staat het bepaalde in artikel 20, eerste lid, op gespannen voet met artikel 4, § 5, eerste lid, van het decreet van 9 december 2005, waaruit volgt dat, ingeval besluiten afwijken of toestaan om af te wijken van wettelijke of decretale bepalingen, deze binnen een maand na hun goedkeuring ter bekrachtiging aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd en dat de decretale bekrachtiging gebeurt binnen zes maanden na goedkeuring van het besluit en vóór de inwerkingtreding van datzelfde besluit.

Indien aan het ontworpen besluit uitwerking wordt gegeven met ingang van 1 september 2016 zal de ontworpen regeling al in werking zijn getreden op het ogenblik dat deze bij decreet wordt bekrachtigd, hetgeen niet overeenstemt met het bepaalde in artikel 4, § 5, eerste lid, van het voornoemde decreet.⁸

Voorontwerp van decreet (60.124/1)

9. Bij het voorontwerp van decreet zijn geen opmerkingen te maken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁸ De toelichting die de gemachtigde geeft met verwijzing naar “het decreet van 9 december 2005 [waarin] zelf (...) een aantal tijdelijke projecten [worden] bekrachtigd met ingang van de dag van hun respectieve inwerkingtreding” kan aan die vaststelling geen afbreuk doen.