



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.050/1
van 18 maart 2022

over

een voorontwerp van decreet ‘over de organisatie van
zomerscholen’

Op 16 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘over de organisatie van zomerscholen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 en 17 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 maart 2022.

*

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 rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt een juridisch kader te scheppen voor de zomerscholen, die door onderwijsinstellingen en lokale besturen kunnen worden georganiseerd gedurende de zomervakantie.

Daartoe worden in de eerste plaats de aard en het doel van een zomerschool vastgelegd (artikel 3 van het voorontwerp). Vervolgens worden de voorwaarden bepaald waaronder een zomerschool kan worden georganiseerd, met name wie de zomerschool kan organiseren en op welke wijze dat kan gebeuren, alsook de mogelijke regierol daarbij van de lokale besturen (artikel 5), voor welke leerlingen de zomerschool is bestemd en welke de rechten van die leerlingen zijn (artikel 4, eerste tot derde lid), alsook de wijze waarop de personeelsleden worden aangesteld (artikel 4, vierde lid). Ten slotte wordt de subsidiëring van de zomerscholen via projectsubsidies in het vooruitzicht gesteld (artikel 6).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. In artikel 1 van het voorontwerp wordt bepaald dat het ontworpen decreet zowel een gemeenschaps- als een gewestaangelegenheid regelt. Rekening houdend met de betrokkenheid van de onderwijsinstellingen bij de te regelen materie en met de aard van de zomerscholen kan niet worden betwijfeld dat de ontworpen regeling een gemeenschapsaangelegenheid betreft.² Veel minder duidelijk is waarom in artikel 1 van het voorontwerp tevens van een gewestaangelegenheid melding wordt gemaakt.

3.2. In de memorie van toelichting wordt in de volgende bewoordingen aan een gewestaangelegenheid gerefereerd:

“32. Het decreet regelt ook een gewestaangelegenheid, meer specifiek vanuit de bevoegdheid Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, voor zover het een mogelijke coördinerende rol vastlegt voor de lokale besturen van het Vlaamse Gewest (artikel 5, §2). Tijdens de eerste editie van de zomerscholen In 2020 werd vastgesteld dat zowel de

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

² Dat een zomerschool ook vrijetijdsactiviteiten aanbiedt (zie artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp), doet van de kwalificatie als onderwijsaangelegenheid niets af en maakt van het voorontwerp nog geen aangelegenheid van vrijetijdsbesteding in de zin van artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. De vrijetijdsactiviteiten worden door het voorontwerp immers op zich niet geregeld en kunnen nooit op zichzelf worden georganiseerd, waardoor het zwaartepunt van de regeling onmiskenbaar bij het onderwijs ligt.

kwaliteit van het onderwijsaanbod als van het vrijetijdsaanbod van een zomerschool gebaat zijn bij een sterke inbreng van de lokale besturen:

Voor het onderwijsaanbod: de gezamenlijke projecten die werden ingediend door lokale besturen waren meer kwaliteitsvol. Er werd hier duidelijk gestreefd naar ‘dekking’ van de verschillende onderwijsniveaus en types op lokaal niveau. Indien nodig, kunnen ze zelfs zomerscholen organiseren waar hiaten dreigen te ontstaan qua doelgroep of wijk/district. Lokale besturen staan ook dicht bij de scholen op lokaal niveau en hebben contacten via bestaande overlegplatforms (zoals het LOP). Een coördinerend lokaal bestuur kan ook makkelijker lokale partners inschakelen die in staat zijn om de meer kwetsbare doelgroepen te bereiken en toe te leiden naar het aanbod (welzijnsorganisaties, jeugdwerkers,...).

- Voor het vrijetijdsaanbod: de lokale besturen zijn ook het best geplaatst om een kwaliteitsvol vrijetijdsaanbod uit te werken, aangezien zij contacten hebben met de lokale partners die kunnen instaan voor sport, spel, cultuur,... Op die manier kunnen zij ook toezien op de gewenste integratie van het schoolse- en vrijetijdsaanbod.

Daarom werd er gekozen om voor de zomervakantie van 2021 de zomerscholen te organiseren vanuit twee beleidsdomeinen: Onderwijs en Vorming enerzijds, en Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid anderzijds. Bovendien kregen lokale besturen de mogelijkheid een regierol op te nemen, die ook via subsidies werd gehonoreerd. Deze mogelijke regierol voor de lokale besturen wordt nu ook decretaal verankerd.”

3.3. Dat de in het voorontwerp beoogde projecten mede worden gefinancierd vanuit het beleidsdomein Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid en de gemeenten daarbij een coördinerende of organiserende rol kunnen spelen, betekent nog niet dat de geregelde aangelegenheid een gewestaangelegenheid zou zijn. De financiering vanuit een welbepaald beleidsdomein kan weliswaar een aanwijzing zijn voor de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie maar is op zichzelf niet doorslaggevend.

Er valt bovendien niet in te zien welke aangelegenheden inzake ondergeschikte besturen bedoeld in artikel 6, § 1, eerste lid, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ in het voorontwerp zouden worden geregeld.

3.4. Voor zover de ontworpen regeling het stedenbeleid zou beogen te regelen, valt op te merken dat het stedenbeleid bevoegdheidsrechtelijk weliswaar kan refereren aan zowel een gewest- als een gemeenschapsaangelegenheid. In advies 33.601/1/V van 5 september 2002³ over het ontwerpdecreet dat heeft geleid tot de oprichting van het Vlaams Stedenfonds, merkte de Raad van State in dat verband immers het volgende op:

“2. Volgens artikel 1 van het ontwerp regelt het ontworpen decreet een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

De ontworpen regeling beoogt het verlenen van een financiële steun aan plaatselijke overheden (een aantal steden en de VGC), voor de uitvoering van beleidsovereenkomsten (zie artikel 12, § 4, van het ontwerp). Het ontwerp voorziet aldus in een regeling van een aspect van de financiering van de voornoemde plaatselijke overheden.

³ Adv.RvS 33.601/1/V van 5 september 2002, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 december 2002 ‘tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds’, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1367/1, 44-45.

Voor een dergelijke regeling, waarbij de plaatselijke overheden gefinancierd worden voor de uitvoering van taken in het kader van het stedenbeleid⁴ dat door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest gevoerd wordt, kunnen zowel de Gemeenschap als het Gewest bevoegd geacht worden. Krachtens artikel 6, § 1, VIII, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten immers bevoegd inzake de financiering van de ondergeschikte besturen, in zoverre het gaat om de financiering van opdrachten uit te voeren door de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de provincies en andere publiekrechtelijke rechtspersonen, in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden. Volgens dezelfde bepaling zijn de gemeenschappen voor die financiering bevoegd wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor zij bevoegd zijn.”

Wanneer het aspect inzake stedenbeleid dat het voorwerp van regelgeving uitmaakt terug te voeren valt tot een welbepaalde gemeenschapsaangelegenheid, zoals te dezen het onderwijs, kan de ontworpen regeling enkel als een gemeenschapsaangelegenheid worden beschouwd. Dit is hier met name het geval aangezien geen enkele bepaling van het voorontwerp kan worden gekwalificeerd als een andere aangelegenheid dan die inzake onderwijs.

3.5. Dat de gemeenten worden betrokken bij de regeling van een onderwijsaangelegenheid maakt de vaststelling niet ongedaan dat het om een onderwijsaangelegenheid, en dus een gemeenschapsaangelegenheid, gaat.

De gemeenschappen zijn immers bevoegd om de lokale besturen, in het kader van het medebewind, te betrekken bij het voeren van een beleid dat binnen hun bevoegdheid valt (artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’). Zij zijn ook bevoegd om de aldus toevertrouwde opdrachten te financieren aangezien de gewesten slechts bevoegd zijn voor de “financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten (...) in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn” (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de voornoemde bijzondere wet).⁵

Voor zover de projecten mede worden gefinancierd vanuit het beleidsdomein Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid – dat, omwille van het laatstgenoemde onderdeel van het beleidsdomein ook op gemeenschapsaangelegenheden betrekking kan hebben –, betekent op zichzelf niet dat een gewestaangelegenheid wordt geregeld. Doorslaggevend blijft echter de aangelegenheid die wordt gesubsidieerd en, zoals hoger aangegeven, is dat te dezen een onderwijsaangelegenheid.

⁴ Voetnoot 3 in het advies: Het stedenbeleid is ruimer dan de enkele “stadsvernieuwing”, als bedoeld in artikel 6, § 1, I, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarvoor alleen de gewesten bevoegd zijn. Tot het stedenbeleid behoren ook aspecten die verband houden met cultuur en bijstand aan personen (bevoegdheid van de gemeenschappen) en met economie, leefmilieu, ruimtelijke ordening, enzovoorts (bevoegdheid van de gewesten).

⁵ In dezelfde zin adv.RvS 36.064/VR/3 van 2 december 2003, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 april 2004 ‘betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking’, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2099/1, p. 46, opmerking 16.

3.6. Uit wat voorafgaat lijkt ertoe te moeten worden besloten dat in het om advies voorgelegde voorontwerp uitsluitend een gemeenschapsaangelegenheid wordt geregeld en dat, indien erin tevens een gewestaangelegenheid zou worden beoogd, in de loop van de parlementaire behandeling van het ontworpen decreet zou moeten worden verduidelijkt waaruit dergelijke gewestbevoegdheid bestaat, er daarbij rekening mee houdend dat de redenering die op dat punt nu al in de memorie van toelichting is ingeschreven, niet noodzakelijk leidt tot de conclusie dat het voorontwerp van decreet effectief mede betrekking heeft op een gewestaangelegenheid.⁶

4. Het voorontwerp bevat verschillende machtigingen aan de Vlaamse Regering, onder meer wat betreft het bepalen van de duur van de zomerscholen voor specifieke doelgroepen (artikel 3, derde lid), het specificeren van de doelgroep van de zomerscholen (artikel 4, eerste lid), het subsidiëren van de zomerschoolprojecten (artikel 6, eerste lid), en het bepalen van de procedure van indiening, goedkeuring en evaluatie van de zomerschoolprojecten (artikel 6, tweede lid).

Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt dat de inrichting, de erkenning of de subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof⁷ drukt deze bepaling de wil van de Grondwetgever uit om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten of elementen van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt die bepaling niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd. Die grondwettelijke bepaling vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen.

Doordat enerzijds de Vlaamse Regering de doelgroep van de zomerscholen kan specificeren zonder dat daartoe criteria zijn bepaald (artikel 4, eerste lid) en anderzijds het bedrag van de subsidiëring niet is geregeld (artikel 6, eerste lid)⁸, kan eraan worden getwijfeld of het voorontwerp wel alle essentiële elementen van de regeling vastlegt, waardoor niet valt uit te sluiten dat het aan de Vlaamse Regering wordt gelaten om onvoldoende omstandige beleidskeuzes verder

⁶ De volgende bijkomende uitleg van de gemachtigde houdt evenmin een voldoende sluitende verklaring in waarom tevens gewestaangelegenheden zouden worden beoogd: “Wij hebben het decreet inderdaad nu opgemaakt vanuit een gemeenschaps- én een gewestbevoegdheid omdat de zomerscholen een gezamenlijk initiatief zijn vanuit de bevoegdheid Onderwijs, een gemeenschapsbevoegdheid, en de bevoegdheid Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, een gewestbevoegdheid, waaraan ook gemeenschapsmiddelen én gewestmiddelen gekoppeld worden. De tegenproef, hier enkel een gemeenschapsaangelegenheid van maken, valt niet te verkiezen boven de huidige regeling gezien de financiële én inhoudelijke betrokkenheid van het Vlaams Gewest. Toch is het onderscheid zoals vooropgesteld niet zo zwart-wit en is de regierol in de praktijk ook erg verwant met de rol die de VGC elke dag vervult als netwerkorganisatie (...)”.

⁷ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld GwH 15 maart 2011, nr. 40/2011, B.6.3, en GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.4.

⁸ Artikel 6, eerste lid, van het voorontwerp, bepaalt dat de projecten kunnen worden gesubsidieerd “binnen de begrotingskredieten”. Weliswaar heeft het Grondwettelijk Hof in arrest 17/2006 (GwH 1 februari 2006, nr. 17/2006, B.5.4) overwogen dat “[h]et feit dat die bepaling jaarlijks gebeurt, enerzijds, en de noodzaak ze te verantwoorden vanuit de door de decreetgever vastgestelde *beschikbare begrotingskredieten*, anderzijds, [aan]tonen (...) dat deze de grenzen van de verordeningsbevoegdheid van de Regering heeft aangegeven”, maar dit was slechts het geval in één arrest dat heel specifiek de subsidiëring van een welbepaald onderwijsambt betrof.

te verfijnen, hetgeen niet in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel in artikel 24, § 5, van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

5. Overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp, kan een zomerschool alleen worden georganiseerd voor leerlingen die ingeschreven zijn in een onderwijsinstelling. Dit zou inhouden dat zomerscholen niet zouden open staan voor leerlingen die huisonderwijs volgen, hetgeen vragen zou kunnen doen rijzen in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel. Aan de afdeling Wetgeving werd evenwel meegedeeld dat het de bedoeling is om de zomerscholen ook toegankelijk te maken voor de leerlingen die huisonderwijs volgen. De tekst van artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp, zal daartoe moeten worden aangepast.

Artikel 5

6. Artikel 5, § 1, van het voorontwerp houdt in dat de lokale besturen van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad geen lokale besturen in de zin van het ontworpen decreet vormen. Overeenkomstig artikel 5, § 2, kunnen Brusselse gemeenten aldus geen zomerscholen in de zin van het decreet organiseren. Gelet op artikel 5, § 3, kunnen die gemeenten geen regierol opnemen voor de organisatie van een zomerschool.

Wat de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap in onderwijsaangelegenheden betreft, volgt uit artikel 127, § 2, van de Grondwet dat die bevoegdheid beperkt is tot het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Wat dit laatste gebied betreft, hebben de decreten slechts kracht van wet ten aanzien van de instellingen die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

Gemeenten in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad kunnen niet beschouwd worden als instellingen die uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap behoren. Hieruit volgt dat de decreetgever geen verplichtingen kan opleggen aan die gemeenten. Het staat de betrokken gemeenten echter vrij om, gelet op artikel 5 van de wet van 30 juli 1963 ‘houdende de taalregeling in het onderwijs’, Nederlandstalig onderwijs te organiseren en onderwijsinstellingen op te richten die activiteiten ontwikkelen welke specifiek gericht zijn op de Vlaamse Gemeenschap. In dat geval vallen die eentalige gemeentelijke instellingen onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, en zijn de decreten van de Vlaamse Gemeenschap i.v.m. onderwijs op hen van toepassing.

Bij decreet kan de Vlaamse Gemeenschap dus regelend optreden ten aanzien van, en kan zij subsidies verlenen aan eentalige instellingen die door de gemeenten (op vrijwillige basis) worden opgericht. Bij decreet kunnen geen verplichtingen opgelegd worden aan gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Als een Brusselse gemeente evenwel een

Vlaamse instelling opricht, die beantwoordt aan de voorwaarden die bij decreet worden bepaald, dan kan die gemeente voor de werking ervan aanspraak maken op de subsidiëring waarin het decreet voorziet.

In casu betekent dit dat de decreetgever een subsidieregeling kan uitwerken, welke mede van toepassing is op de Nederlandstalige zomerscholen die door de Brusselse gemeenten zouden worden georganiseerd. Er is dus geen bevoegdheidsrechtelijke reden om artikel 5, § 2, van het voorontwerp niet van toepassing te maken op de lokale besturen van het tweetalige gebied. Ook de regierol, geregeld in artikel 5, § 3, kan door de Brusselse gemeenten worden opgenomen, op voorwaarde dat deze regierol enkel betrekking heeft op instellingen die beschouwd moeten worden als uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME