



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.248/1
van 16 mei 2022

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 14 december 2007 houdende de organisatie en werking van de regionale technologische centra, wat betreft de optimalisatie van de werking van de regionale technologische centra’

Op 23 maart 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 ‘tot wijziging van het decreet van 14 december 2007 houdende de organisatie en werking van de regionale technologische centra, wat betreft de optimalisatie van de werking van de regionale technologische centra’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 mei 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 rechtsgrond¹, 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, met ingang van 1 september 2022 (artikel 11 van het voorontwerp), de werking van de regionale technologische centra (hierna: RTC's), die – eenvoudig samengevat – instaan voor een betere afstemming van onderwijs en opleiding met de noden van de arbeidsmarkt, te optimaliseren, dit naar aanleiding van een uitgevoerde beleidsevaluatie.

Daartoe worden verschillende wijzigingen aangebracht aan het decreet van 14 december 2007 'houdende de organisatie en werking van de regionale technologische centra' (hierna: RTC-decreet).

De wijzigingen betreffen de actualisering en uitbreiding van de doelstellingen van de RTC's en de door de RTC's te nemen initiatieven waarvan sommige optioneel zijn (artikelen 2 en 3), evenals de aanpassing van de wijze van totstandkoming alsook de inhoud van de beheersovereenkomst die de RTC's sluiten, waarbij onder meer de inhoud van de beheersovereenkomst, het strategisch plan en het actieplan per schooljaar gezamenlijk tot stand komen en resultaatsverbintenissen worden nagestreefd (artikel 4).

Daarnaast houdt het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet een wijziging in van de wijze waarop het variabele deel van de werkingstoelagen voor de RTC's wordt berekend onder meer rekening houdend met de modernisering van het secundair onderwijs (artikel 6, 2° en 3°) en de oprichting van een Vlaamse Stuurgroep RTC waarvan ook de samenstelling en opdrachten worden bepaald (artikelen 8 en 9) teneinde de werking van de RTC's beter centraal te kunnen aansturen.

Van de gelegenheid wordt ook gebruikgemaakt om een aantal louter wetgevingstechnische of terminologische aanpassingen door te voeren (artikelen 5, 6, 1°, 7 en 10).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 9

3. Artikel 9 van het voorontwerp voorziet in de oprichting van een Vlaamse Stuurgroep RTC, waarvan ook de samenstelling en opdrachten worden bepaald. Het laatste lid machtigt de Vlaamse Regering om een vergoeding toe te kennen aan de leden ervan.

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

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat in een uitvoerend besluit niet alleen de modaliteiten (lees: nadere regels) voor de eventuele toekenning van een vergoeding aan de leden, maar ook “de wijze van aanstelling van de leden van de Vlaamse Stuurgroep RTC” zal worden bepaald. Wat dit tweede onderdeel betreft, voorziet het voorontwerp van decreet evenwel niet in een machtiging aan de Vlaamse Regering.

Pas bij de totstandkoming van het uitvoeringsbesluit zal kunnen worden beoordeeld of voor de concrete regeling van de wijze van aanstelling van de leden voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in het ontworpen artikel 7/1 RTC-decreet, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. In het bijzonder zal moeten worden nagegaan of die maatregelen in overeenstemming zijn met wat nu reeds bepaald is in het ontworpen artikel 7/1, tweede en derde lid, van het RTC-decreet.

Het komt de stellers van het voorontwerp toe na te gaan of de voorgenomen uitvoeringsmaatregelen op het vlak van de aanstelling van de leden kunnen worden ingepast in de algemene uitvoeringsbevoegdheid. Is dat niet het geval, dan zal het voorontwerp moeten worden aangevuld met een uitdrukkelijke machtiging daartoe.

4.1. De opdrachten van de Vlaamse Stuurgroep RTC bestaan er onder meer in om voor alle RTC’s samen “strategische doelstellingen [te] (...) formuleren” en “operationele doelstellingen (...) en prioriteiten per werkingsjaar [te] formuleren”. Aangaande deze opdrachten wordt in de memorie van toelichting het volgende gepreciseerd:

“Het op te richten orgaan zal zich buigen over volgende opdrachten:

1° voor alle RTC’s gezamenlijke strategische doelstellingen voor de duur van de beheersovereenkomsten formuleren: bedoeling is dat elk RTC een werking uitbouwt volgens dezelfde, door onderwijs en arbeidsmarkt gedragen, Vlaanderenbrede strategische doelstellingen.

Er wordt strategisch *bepaald* voor welke studiegebieden/domeinen en voor welke doelgroep er minimaal actie wordt ondernomen. Ook de inhoudelijke focus en prioriteiten maken deel uit van dit werkingskader. Deze zijn *bindend* voor de wijze waarop de operationele doelstellingen geconcretiseerd en uitgevoerd moeten worden. Daarnaast wordt echter ook bewaakt dat in de concrete uitwerking van het strategisch plan voldoende ruimte wordt gelaten voor provinciale en regionale accenten in de RTC-werking.

2° voor alle RTC’s geldende operationele doelstellingen en prioriteiten per werkingsjaar formuleren: de Vlaamse Stuurgroep zal hierbij onder andere de aard/het type van de te ondernemen actie en de te bereiken doelgroep en het na te streven bereik *bepalen*. (...)” (eigen cursivering)

Daarmee lijkt een verordenende bevoegdheid te worden verleend aan een stuurgroep die wordt opgericht door de Vlaamse Regering, met name om via het formuleren van (minstens) de strategische doelstellingen en operationele doelstellingen en prioriteiten de werking van de RTC’s nader te regelen.

4.2. De delegatie van verordenende bevoegdheden aan deze “stuurgroep” kan op zich niet als verenigbaar worden beschouwd met de algemene principes van het Belgisch publiek recht.

Zo houdt het beginsel van de eenheid van de verordenende macht in dat uitgesloten is dat de verordenende macht op een andere wijze wordt uitgeoefend dan is voorgeschreven door de Grondwet en de bijzondere wetten. De verordenende macht, ter uitvoering van de decretale bepalingen, wordt aldus uitgeoefend door de Vlaamse Regering die enkel binnen strikte grenzen subdelegaties kan toestaan aan één van haar leden.

Het toekennen van verordenende bevoegdheid aan andere organen valt moeilijk te verenigen met de algemene beginselen van publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en ter zake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen bovendien de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen.

Gelet op het belang van het bepalen van bindende strategische en operationele doelstellingen en prioriteiten, moet dan ook een voorbehoud gemaakt worden bij de werkwijze om de vaststelling ervan over te laten aan de Vlaamse Stuurgroep RTC. Het verdient aanbeveling om het uiteindelijk aan de Vlaamse Regering of de bevoegde minister over te laten, desgevallend op eensluidend advies van de Vlaamse Stuurgroep RTC, om de strategische en operationele doelstellingen en prioriteiten te bepalen.

Artikel 11

5. Overeenkomstig de beginselen inzake wetgevingstechniek dient artikel 11 te worden ondergebracht in een apart “Hoofdstuk 3. Slotbepalingen”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME