RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.791/1
van 3 maart 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw ‘tot goedkeuring van een afwijking op de schoolvakantieregeling voor sommige alternerende opleidingen’

‡LW-ADDVKFABB-GIHJBVT‡

Op 1 februari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse Minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot goedkeuring van een afwijking op de schoolvakantieregeling voor sommige alternerende opleidingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 maart 2021.

*

‡LW-ADDVKFABB-GIHJBVT‡

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe om voor de opleiding kinderbegeleider duaal (artikel 1), alsook voor de opleiding kapper-stylist duaal (artikel 2) een structurele afwijking goed te keuren van de schoolvakantieregeling die in principe geldt voor de leerlingen die een alternerende opleiding volgen. Voorts wordt het ministerieel besluit van 14 juli 2020 ‘tot goedkeuring van een afwijking op de schoolvakantieregeling voor de opleiding kapper-stylist duaal’ opgeheven (artikel 3).

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

2.1. Luidens artikel 19, eerste lid, 1°, van het decreet van 10 juni 2016 ‘tot regeling van bepaalde aspecten van alternerende opleidingen’ kan het sectoraal partnerschap in de betrokken sector “een structurele afwijking op de schoolvakantieregeling vastleggen die door de Vlaamse Regering wordt goedgekeurd”.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds heeft aangenomen in advies 64.929/1 van 23 januari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 5 april 2019 ‘betreffende het onderwijs XXIX’, hetwelk de voormelde bepaling in het decreet van 10 juni 2016 heeft ingevoegd,[1] lijkt die bepaling in te houden dat het sectoraal partnerschap de structurele afwijking van de schoolvakantieregeling vastlegt en aldus een normatieve bevoegdheid uitoefent en dat de Vlaamse Regering vervolgens die afwijking dient goed te keuren.[2]

2.2. Uit de tekst van het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit op zich blijkt evenwel niet duidelijk of dit ontwerp beoogt louter een goedkeuringsbesluit te zijn, dan wel beoogt deze aangelegenheid zelf te regelen. Weliswaar maken de eerste zin van artikel 1 en de eerste zin van artikel 2 van het ontwerp telkens ervan gewag dat de structurele afwijking wordt “goedgekeurd”, maar de daaropvolgende bepalingen formuleren woordelijk de afwijkende regeling, waardoor minstens de indruk wordt gewekt dat de betrokken ministers zelf die regeling vaststellen.

Gevraagd naar de precieze bedoeling van de stellers van het ontwerp en naar de reglementaire aard van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde:

> “Het is de bedoeling dat de ministers de afwijking goedkeuren, het is niet de bedoeling dat ze de afwijking zelf regelen.
>
> Aangezien de Raad van State aangeeft dat het in dat geval niet over een reglementair MB gaat, zal het ontwerp worden aangepast conform de opmerking van de Raad van State. De afwijkende regeling wordt weggelaten uit het ministerieel besluit zelf en de beslissing van het sectoraal partnerschap wordt als bijlage bij het besluit gevoegd, zodat dit een zuiver goedkeuringsbesluit wordt.

[1] Artikel 132 van het decreet van 5 april 2019 ‘betreffende het onderwijs XXIX’.

[2] *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1876/1, 203.

‡LW-ADDVKFABB-GIHJBVT‡

Wat de aanhef van het besluit betreft, zullen we een verwijzing naar de formele beslissing van het sectoraal partnerschap opnemen.”

Met betrekking tot de omstandigheid dat het ministerieel besluit van 14 juli 2020, dat bij artikel 3 van het ontwerp wordt opgeheven, niet om advies aan de Raad van State werd voorgelegd, verklaarde de gemachtigde:

“Er werd in het kader van het MB 14 juli 2020 inderdaad van uitgegaan dat het MB geen reglementair karakter had en er dus geen advies van de Raad van State nodig was.”

2.3. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat het ontwerp louter tot doel heeft de afwijkingen van de schoolvakantieregeling “goed te keuren” waartoe de bevoegde sectorale partnerschappen hebben beslist.[3] Het zou overigens die afwijkingen niet zelf mogen vaststellen, aangezien het daartoe de vereiste rechtsgrond ontbeert.

3. Wanneer een formele wetskrachtige norm aan een overheidsinstantie de bevoegdheid opdraagt om een autonome beslissing te nemen en het uitvoerend orgaan ermee belast die beslissing goed te keuren, dan is die laatstgenoemde beslissing niet meer dan een handeling van administratief toezicht waarmee het uitvoerend orgaan te kennen geeft dat de vastgestelde regeling uitwerking mag hebben.

Een dergelijke handeling legt geen nieuwe, dwingende voorschriften op die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare rechtsonderhorigen die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden. Ze kan derhalve niet worden gekwalificeerd als een reglementair besluit zoals bedoeld in artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

4. De goedkeuring door de bevoegde ministers van door de sectorale partnerschappen vastgelegde afwijkingen van de schoolvakantieregeling, krachtens artikel 19, eerste lid, 1°, van het decreet van 10 juni 2016, is een dergelijke handeling van administratief toezicht.

Daaruit volgt dat het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit niet het vereiste reglementaire karakter heeft, opdat de Raad van State, afdeling Wetgeving, bevoegd zou zijn om er met toepassing van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, advies over uit te brengen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[3] Respectievelijk het sectoraal partnerschap “Social Profit” en het sectoraal partnerschap “kappers”, zoals is vermeld onder de rubriek “Motivering” in de aanhef van het ontwerp.

‡LW-ADDVKFABB-GIHJBVT‡