



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.631/1
van 23 juni 2021

over

amendementen op het ontwerp van ‘programmadecreet
houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de
begroting 2021’

Op 17 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op het ontwerp van ‘programmadecreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2021’.

De amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 22 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juni 2021.

*

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 spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“De maatregelen in deze amendementen zijn het resultaat van sociaal overleg dat pas zeer recent kon worden afgerond. Bovendien is het voor de scholen belangrijk om nog voor de zomer duidelijkheid te krijgen over deze maatregelen.”

*

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

*

AMENDEMENT NR. 1

De inwerkingtredingsbepaling van de in hoofdstuk 8 van het ontwerp van programmadecreet in te voegen afdeling 9, dient te worden geredigeerd als volgt:

“Art. 6. In hetzelfde decreet wordt aan afdeling 9, toegevoegd bij artikel 1, een artikel 42/5 toegevoegd, dat luidt als volgt:

‘Art. 42/5. De bepalingen van deze afdeling treden in werking op 1 september 2021’.”²

AMENDEMENT NR. 2

1. Het ontworpen artikel 42/11 van het programmadecreet dient aan te vangen als volgt: “In artikel 153*viciesbis* van hetzelfde decreet, ...”; in het ontworpen artikel 42/12 moet worden geschreven “In artikel 153*viciester* van hetzelfde decreet, ...”.

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

² Indien op dit tekstvoorstel wordt ingegaan, zal in voorkomend geval de nummering van de artikelen die de amendementen nrs. 2 en 3 beogen in te voegen in het ontwerp van programmadecreet daaraan moeten worden aangepast.

2. De inwerkingtredingsbepaling van de in hoofdstuk 8 van het ontwerp van programmadecreet in te voegen afdeling 10, dient te luiden als volgt:

“Art. 42/16. De bepalingen van deze afdeling treden in werking op 1 september 2021.”

AMENDEMENT NR. 3

1. In het ontworpen artikel 42/16, § 5, van het programmadecreet, wordt bepaald dat de huursubsidie jaarlijks kan worden geïndexeerd. Er valt uit die bepaling evenwel niet af te leiden welke instantie de huursubsidie kan indexeren. Vraag is of het de bedoeling is om dit aan de Vlaamse Regering over te laten. Het verdient aanbeveling om de ontworpen bepaling op dit punt te expliciteren.

2. Ter wille van de leesbaarheid moet in het ontworpen artikel 42/17, tweede lid, van het programmadecreet, worden geschreven “die minstens het moment vermeldt waarop en de duur van ...”.

3. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 42/17, derde lid, van het programmadecreet, wordt bepaald dat de inrichtende macht aan AGION een “formele” verklaring bezorgt met een aantal verbintenissen van harentwege. Het is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van het woord “formele” en wat de meerwaarde daarvan is.

4. In het ontworpen artikel 42/18, eerste lid, van het programmadecreet, wordt AGION opgedragen om het aanvraagdossier te beoordelen en “de wijze [te bepalen] van toekenning en uitbetaling”.

Voor zover deze delegatiebepaling zou inhouden dat AGION de criteria kan bepalen aan de hand waarvan de subsidies worden toegekend, staat de ontworpen bepaling op gespannen voet met zowel artikel 24, § 5, van de Grondwet, als het beginsel inzake de eenheid van verordenende macht.

Ook al bevat het ontwerp verschillende essentiële elementen van de subsidieregeling, wordt er desalniettemin niet voldoende in aangegeven wat in het ontworpen artikel 42/17, eerste lid, moet worden verstaan onder het begrip “uiterst dringende capaciteitsproblematiek”, noch op basis van welke criteria een eventuele keuze tussen de verschillende inrichtende machten moet worden gemaakt. Aldus wordt het eigenlijk aan de uitvoerende macht overgelaten om de onnauwkeurigheid van bepaalde decretale beginselen op te vangen of om de door de decreetgever onvoldoende omstandig gemaakte beleidskeuzes te verfijnen.

Daarnaast is het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het principe van de eenheid van de verordenende macht en er een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben doordat zij een detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen, moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.³

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

³ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4, en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen”. Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld”.