KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vankantiekamer, de 1ste augustus 1979 door de Minister van de Nederlandse Gemeenschap verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "tot oprichting van een openbare instelling genaamd "Commissariaat-Generaal voor de buitenlandse culturele samenwerking van de Nederlandse Cultuurgemeenschap in België", heeft de 6e september 1979 het volgend advies gegeven :

Het ontwerp van decreet strekt tot de oprichting, de inrichting en de regeling van de werking van een Commissariaat-Generaal voor de buitenlandse culturele samenwerking van de Nederlandse Cultuurgemeenschap in België. Deze materie behoort tot de "internationale culturele samenwerking" waarvoor de Cultuurraden overeenkomstig artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet bevoegd zijn en waarvan bij de wet van 20 januari 1978 de vormen zijn vastgesteld.

Artikel 1.

Volgens het tweede lid van artikel 1 wordt het Commissariaat-Generaal ingedeeld bij de instellingen van categorie A bedoeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Volgens het derde lid wordt in genoemd artikel 1, letter A, de vermelding van het Commissariaat-Generaal uitdrukkelijk opgenomen.

De wijzigingsbepaling die in het derde lid is vervat heeft een louter coördinerende opzet en mag niet gelezen worden als een afstand of overdracht van bevoegdheid door de Cultuurraad aan de nationale wetgever om later het weze indirect het statuut van het Commissariaat-Generaal te wijzigen of te herzien.

.../...

Volgens artikel 8 van dit ontwerp zal de Koning het administratief en geldelijk statuut van het personeel van het Commissariaat-Generaal vaststellen. Verder in dit advies wordt onder dat artikel 8 de opmerking gemaakt dat de aangehaalde bepaling in ruime mate de herhaling is van het bepaalde in artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954, weliswaar met een afwijking. Indien artikel 8 van het ontwerp behouden blijft, dan zal het ontwerp een afwijking bevatten van de regel dat het Commissariaat-Generaal zonder meer aan de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 is onderworpen. Omdat uit de wijzigingsbepaling die in het derde lid van artikel 1 is opgenomen, die afwijking niet blijkt kan een uitdrukkelijke aanvulling van de lijst onder letter A van artikel 1 van laatstgenoemde wet tot verwarring aanleiding geven.

Mocht de Regering van oordeel zijn dat er geen reden is om in artikel 8 van het ontwerp de afwijking van de wet van 16 maart 1954 te behouden zodanig dat die bedoelde bepaling in artikel 8 van het ontwerp zou wegvallen of mocht de Regering de mening zijn toegedaan dat om redenen van coördinatie of volledigheid de lijst van de instellingen van de groep A in de wet van 16 maart 1954 uitdrukkelijk dient te worden aangevuld, dan zou het aanbeveling verdienen het derde lid van artikel 1 van het ontwerp om te vormen tot een echte wijzigingsbepaling die haar plaats vindt achteraan in het ontwerp.

Artikel 2.

1. Volgens artikel 2 is het Commissariaat-Generaal belast met de uitvoering van de programma's inzake internationale culturele samenwerking "binnen het raam van de beschikbare middelen,van de grondwettelijke en wettelijke bepalingen, van de

.../...

algemene voorschriften inzake internationale culturele samenwerking en van de in de culturele verdragen aangegane verplichtingen". Het ligt voor de hand dat het Commissariaat-Generaal, zoals ieder overheidsorgaan, slechts zal kunnen optreden binnen het raam van de beschikbare middelen, van de grondwettelijke en wettelijke bepalingen en dies meer. Men kan dan ook voorhouden dat de aangehaalde woorden niet meer dan een herinnering zijn aan elders uitgevaardigde normen. Ze bieden niettemin het voordeel bij te dragen tot een meer precieze afbakening van de bevoegdheid van het Commissariaat-Generaal. Wel schrijve men "belast met ..." in plaats van "gelast met ...".

2. In de omschrijving van de opdracht van het Commissariaat-Generaal is er sprake "van de programma's inzake internationale culturele samenwerking die betrekking hebben op de Nederlandse Cultuurgemeenschap". Het begrip "programma" is nergens verduidelijkt. Omdat het essentieel is in de omschrijving van de opdracht van het Commissariaat-Generaal, lijkt het aangewezen te zijn dat begrip in het ontwerp nader te bepalen, minstens in de memorie van toelichting nadere aanduidingen dienomtrent te verstrekken.

3. In artikel 2 van het ontwerp is er sprake van "programma's", in artikel 5 van het ontwerp van "werkprogramma's". Indien met beide termen hetzelfde is bedoeld, dan houde men zich aan een eenvormige terminologie.

Artikel 4.

Het tweede lid van artikel 4 ware eenvoudiger en juister gesteld als volgt :

"Zo geen akkoord wordt bereikt, beslist de Ministerraad".

.../...

Artikel 5.

1. Omdat de concretisatie van de internationale culturele samenwerking gespreid wordt over het Commissariaat-Generaal enerzijds en de Ministers die Buitenlandse Zaken, Nationale Opvoeding en de Nederlandse Gemeenschap in hun bevoegdheid hebben anderzijds, is duidelijkheid in de onderscheidene bevoegdheid geboden. Die duidelijkheid is niet steeds aanwezig in het ontwerp.

Naar luid van artikel 2 is het Commissariaat-Generaal belast met de "uitvoering" van de programma's. Naar luid van artikel 5, eerste lid, zijn de Ministers die Buitenlandse Zaken, Nationale Opvoeding en de Nederlandse Gemeenschap in hun bevoegdheid hebben, ermede belast de werkprogramma's inzake internationale culturele samenwerking "vast te stellen". Naar luid dan van het tweede lid van artikel 5 wordt de Minister die de Nederlandse Gemeenschap in zijn bevoegdheid heeft "in de uitvoering" bijgestaan door een programmatiecomité. Het is niet klaar waarop die uitvoering betrekking heeft. Zo die bijstand zich beperkt tot het vaststellen van de werkprogramma's, dan dient dat in alle duidelijkheid te worden bepaald.

2. De bepalingen die op het programmatiecomité betrekking hebben, zijn onvolledig. Er is niet bepaald, uit hoeveel leden het programmatiecomité is samengesteld, wie ze kiest, hoelang hun mandaat loopt of hoe de plaatsvervanging zal werken.

3. In het vierde lid schrijve men "... adviezen uitbrengen ..." in plaats van "... adviezen formuleren ...".

.../...

Artikel 6.

Het tweede lid stelle men als volgt :

"De commissaris-generaal vertegenwoordigt het Commissariaat-Generaal in alle gerechtelijke en buitengerechtelijke handelingen".

Artikel 7.

Het ontwerp laat na de duur van het mandaat van de leden van de raad van advies voor de buitenlandse culturele samenwerking te bepalen.

In het eerste lid leze men : "artikel 5, eerste lid" in plaats van "artikel 5, par. 1".

Artikel 8.

Artikel 8 van het voorgelegd ontwerp-decreet luidt als volgt :

"De Koning stelt op voordracht van de Minister die de Nederlandse Gemeenschap in zijn bevoegdheid heeft, het administratief en geldelijk statuut vast van het personeel, van het Commissariaat-Generaal, met inbegrip van het statuut van de commissaris-generaal en de adjunct-commissaris-generaal.

De Koning stelt het kader van het Commissariaat-Generaal vast.

.../...

De aanwervingen gebeuren binnen de perken van de door de Koning vast te stellen personeelsformatie en mits het akkoord van de in artikel 5, par. 1, genoemde Ministers.

Het personeelsbeheer, met inbegrip van de bevorderingen, behoort aan de Minister die de Nederlandse Gemeenschap in zijn bevoegdheid heeft".

Men zal bemerken dat, zoals hoger in dit advies reeds is opgemerkt, de ontwerp-bepaling in ruime mate een herhaling is van de bepaling die vervat is in artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, welke wet naar luid van het ontwerp-artikel 1 op het Commissariaat-Generaal van toepassing is.

Het ontwerp-artikel 8 is wel een afwijking van genoemd artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 waar het de Ministers van Financiën en van het Openbaar Ambt niet bij de uitvoering betrekt. De memorie van toelichting verstrekt geen uitsluitsel over die afwijking.

Volledigheidshalve weze vermeld dat artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954, wat een aantal instellingen van openbaar nut betreft, uitvoering heeft gekregen met het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van sommige instellingen van openbaar nut.

Volgens het tweede lid van het ontwerp-artikel 8 stelt de Koning het kader van het Commissariaat-Generaal vast. Volgens het derde lid gebeuren de aanwervingen "binnen de perken van de door de Koning vast te stellen personeelsformatie" en mits het akkoord van de in het ontwerp-artikel 5 genoemde Ministers.

.../...

Vermits een kader-besluit strekt tot het vaststellen van de personeelsformatie overlappen het tweede lid en het derde lid elkaar voor een deel. Voor het overige zou de bepaling van het derde lid beter op die van het vierde lid volgen.

Voorgesteld wordt het derde en het vierde lid te redigeren als volgt :

"Onverminderd het bepaalde in artikel 6 worden de leden van het personeel van het Commissariaat-Generaal benoemd, bevorderd en ontslagen door de Minister die de Nederlandse Gemeenschap in zijn bevoegdheid heeft. Aanwervingen kunnen niet geschieden dan binnen de perken van het kader en met het akkoord van de Ministers die Buitenlandse Zaken en Nationale Opvoeding in hun bevoegdheid hebben".

Artikel 9.

Naar luid van artikel 9 kan de Minister "binnen een termijn van zes maanden na het in werking treden van dit decreet, afwijken van de voorziene reglementering inzake aanwerving van personeel, in de mate dat zulks voor de werking van het Commissariaat-Generaal noodzakelijk blijkt".

Bepalingen van die aard zijn niet uitzonderlijk bij het oprichten van een nieuwe instelling van openbaar nut. De ervaring heeft evenwel aangetoond dat zij dikwijls aanleiding geven tot betwistingen. Het zou dan ook aanbeveling verdienen dat in het ontwerp-decreet zou worden verduidelijkt op welke punten van de desbetreffende statuutbepalingen de Minister voor een tijd kan afwijken.

.../...

De toepassing van de bepaling onderstelt uiteraard dat bij de inwerkingtreding van het decreet bedoelde statuutbepalingen reeds zouden bestaan.

Voor het overige lijkt het niet tot de bedoeling te behoren dat de toegelaten afwijking betrekking zou hebben op het bepaalde in het derde lid van artikel 8 van het regeringsontwerp.

Artikel 10.

Het is duidelijk dat de rijksambtenaren die met toepassing van dit ontwerp-artikel naar het Commissariaat-Generaal zullen worden overgeheveld, daardoor onmiddellijk hun hoedanigheid van rijksambtenaar verliezen, ook al wordt bepaald dat zij het statuut van rijksambtenaar voorlopig behouden. Immers, mocht men aannemen dat zij rijksambtenaar blijven, dan zou het ontwerpartikel een wijziging aanbrengen in het statuut van het rijkspersoneel, waartoe de Cultuurraad geen bevoegdheid heeft.

Het is derhalve niet gepast in dit verband te spreken van een "overplaatsing". Beter en juister is,de termen "overgeplaatst worden" te vervangen door de term "overgaan".

Voorts schrijve men "artikel 5, eerste lid" in plaats van "artikel 5, par. 1".

Artikel 12.

De Cultuurraad heeft geen fiscale bevoegdheid. Het komt hem niet toe vrijstelling of vermindering van belasting toe te staan. Immers, overeenkomstig artikel 112 van de Grondwet,

.../...

tweede lid, kan geen "vrijstelling of vermindering van belasting ... worden ingevoerd dan door een wet".

Artikel 13.

Naar luid van artikel 13 zal bij ontbinding van het Commissariaat-Generaal de Staat het actief en het passief ervan overnemen. Die bepaling is mogelijk ingegeven door de overweging dat het Commissariaat-Generaal de voortzetting en de bundeling is van een aantal ministeriële diensten die thans over verschillende departementen gespreid zijn. Men mag evenwel niet uit het oog verliezen dat het Commissariaat-Generaal een instelling is die afhangt van de Nederlandse Cultuurgemeenschap die in rechte van de Staat voldoende afscheidbaar is. Het zou dan ook logischer zijn dat in geval van ontbinding van het Commissariaat-Generaal het actief en het passief naar de Nederlandse Cultuurgemeenschap overgaat.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	G. BAETEMAN,	staatsraad,	voorzitter,
	H. COREMANS, F. DEBAEDTS,	staatsraden,	
	S. FREDERICQ, F. DE KEMPENEER,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G. PUTTEMAN,	griffier.	

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, eerste auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. PUTTEMAN, G. BAETEMAN,