

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.759/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 1 juli 2002 door de minister-president van de Vlaamse regering verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot regeling van strategische adviesraden", heeft op 1 oktober 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een kaderregeling tot stand te brengen inzake de strategische adviesraden.

Het ontwerp definieert een "(strategische) adviesraad" als "elk permanent orgaan, opgericht bij decreet, dat tot taak heeft om het Vlaams Parlement, de Vlaamse regering of de individuele ministers te adviseren over strategische beleidsaangelegenheden" (artikel 2). De bedoelde adviesraden "vormen een ondersteunend element in de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie. Ze worden in principe niet betrokken bij de beleidsuitvoering" (memorie van toelichting, commentaar bij artikel 2).

Het ontwerp bevat algemene bepalingen met betrekking tot de oprichting van de adviesraden en hun taakomschrijving (artikelen 3 en 4), de samenstelling en de organisatie ervan (artikelen 5 tot 9), de werking (artikelen 10 tot 16) en de programmering en verslaggeving (artikelen 17 en 18).

Luidens artikel 19 van het ontwerp zal het ontworpen decreet van toepassing zijn op alle (strategische) adviesraden die worden opgericht na de inwerkingtreding ervan. Voor de adviesorganen die bestaan op het ogenblik van die inwerkingtreding wordt in een overgangsregeling voorzien.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, moet, wat het toepassingsgebied van het ontworpen decreet betreft, een onderscheid worden gemaakt tussen "enerzijds strategische adviesraden en anderzijds andere (technische) raden, commissies of comités".

"(Het ontworpen) decreet richt zich enkel op de eerste categorie ... Het gaat om een beperkt aantal permanente adviesraden van hoog niveau, die als taak hebben om beleidsverantwoordelijken te adviseren over strategische beleidsvraagstukken over de hoofdlijnen van het beleid", die "steeds bij decreet (worden) opgericht" ⁽¹⁾. Uit de bepalingen van het ontwerp blijkt dat die strategische adviesraden rechtspersoonlijkheid hebben.

⁽¹⁾ Algemene toelichting, punt 2.3.1.

"Het decreet geldt ... niet voor organen, commissies, raadgevende comités, en dergelijke meer, die advies verlenen aan de diensten van de Vlaamse regering of aan Vlaamse openbare instellingen. Het decreet geldt evenmin voor organen die het parlement, de regering of een Vlaams minister adviseren over beleidsuitvoering of technische aangelegenheden" ⁽²⁾.

De ontworpen regeling blijkt dus geenszins afbreuk te willen doen aan de bevoegdheid van inzonderheid de Vlaamse regering om "eigen" adviesorganen op te richten. Het zou de decreetgever overigens niet toekomen om beperkingen te stellen aan die bevoegdheid, welke de Vlaamse regering ontleent aan de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen die haar belasten met de uitvoerende macht en met de organisatie van haar diensten.

2. Luidens artikel 3, tweede lid, van het ontwerp bepaalt het decreet waarbij een specifieke strategische adviesraad wordt opgericht, de wijze van samenstelling ervan, de opdracht en het werkterrein, de werking en het toezicht, "onverminderd hetgeen bepaald is in (het ontworpen) decreet".

Luidens artikel 19, § 1, van het ontwerp "(vinden) de bepalingen van (het ontworpen) decreet ... toepassing op alle (strategische) adviesraden die worden opgericht na de inwerkingtreding van (het ontworpen) decreet".

Zoals die bepalingen geformuleerd zijn, lijken ze ervan uit te gaan dat het ontworpen decreet primeert op de later vast te stellen specifieke oprichtingsdecreten, in die zin dat in die laatste decreten niet zou kunnen worden afgeweken van het ontworpen kaderdecreet.

Zulks blijkt evenwel niet de bedoeling te zijn van de stellers van het ontwerp. Blijkens de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de leden van de Vlaamse regering zijn de stellers van het ontwerp zich er integendeel van bewust dat "(er) juridisch ... geen hiërarchie van decreten (bestaat en dat) de toekomstige decreetgever dus niet (kan) gebonden worden".

⁽²⁾ Memorie van toelichting, commentaar bij artikel 2; zie eveneens algemene toelichting, punten 2.3.1 en 3.2.

Omtrent de verhouding tussen het ontworpen decreet en de later vast te stellen specifieke oprichtingsdecreten, wordt in de memorie van toelichting voorts gesteld wat volgt :

- "(Het ontworpen) decreet bepaalt een aantal generieke basisbeginselen die gelden voor alle adviesraden over strategische beleidsaangelegenheden. ... Bij de instelling van de nieuwe adviesraden kan in principe worden volstaan met een regeling van de aangelegenheden die niet in (het ontworpen) decreet voorzien worden" ⁽³⁾.
- "Het is niet de bedoeling van (het ontworpen) decreet om volledige uniformiteit op te leggen voor het Vlaamse adviesstelsel. Voor een aantal aangelegenheden, zoals de termijn waarbinnen de adviezen moeten worden verstrekt, wordt de mogelijkheid gelaten voor een gediversifieerde regeling die toelaat rekening te houden met de specificiteit van de beleidssector in kwestie" ⁽⁴⁾.
- "Op basis van het generieke kader zullen de concrete adviesraden bij specifiek decreet worden opgericht. Deze specifieke decreten zullen in principe alleen bepalingen moeten bevatten over de aangelegenheden die niet uitdrukkelijk in (het ontworpen) decreet worden opgenomen" ⁽⁵⁾.
- "Het oprichtingsdecreet kan een aantal bepalingen bevatten met betrekking tot de werking van de adviesraad. Indien het bijvoorbeeld nodig geacht wordt om specifieke termijnen op te leggen waarbinnen een advies moet worden geformuleerd (verdergaand dan de termijnen, voorzien in artikel 15), moeten die bij voorkeur in het oprichtingsdecreet opgenomen worden" ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Algemene toelichting, punt 2.2, in fine.

⁽⁴⁾ Algemene toelichting, punt 3.1.

⁽⁵⁾ Ibidem.

⁽⁶⁾ Commentaar bij artikel 3.

Het ontworpen decreet is dus bedoeld als een louter suppletoire regeling : de bepalingen ervan zullen alleen toepassing vinden op de op te richten strategische adviesraden in zoverre in de oprichtingsdecreten geen afwijkende bepalingen zijn opgenomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

In dit artikel wordt bepaald wat, voor de toepassing van het ontworpen decreet, moet worden verstaan onder "adviesraad". Om elke dubbelzinnigheid uit te sluiten, verdient het aanbeveling in artikel 2 het begrip "strategische adviesraad" te definiëren en die term ook in de overige bepalingen van het ontwerp te hanteren.

Artikel 3

1. Luidens het eerste lid van dit artikel wordt een (strategische) adviesraad opgericht en wordt er rechtspersoonlijkheid aan toegekend bij decreet.

Dat de adviesraden worden opgericht bij decreet, blijkt reeds uit de definitie opgenomen in artikel 2. Het eerste lid van artikel 3 zou daarom beter worden geredigeerd als volgt :

"Het decreet waarbij een strategische adviesraad wordt opgericht verleent daaraan rechtspersoonlijkheid."

2. Gelet op de algemene opmerking 2, dienen de woorden "onverminderd hetgeen bepaald is in dit decreet", in fine van het tweede lid, te worden weggelaten. In de plaats daarvan kan dan een nieuw derde lid worden toegevoegd aan artikel 3, dat kan worden geredigeerd als volgt :

"De bepalingen van dit decreet zijn van toepassing op de op te richten strategische adviesraden, tenzij ervan afgeweken wordt in het oprichtingsdecreet."

Artikel 4

In dit artikel worden de opdrachten van de strategische adviesraden opgesomd. In de bepalingen sub 1° en 5° wordt gesteld dat de strategische adviesraad "uit eigen beweging of op verzoek" advies geeft over respectievelijk de hoofdlijnen van het beleid en de ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering. Luidens de bepaling sub 4° heeft een strategische adviesraad tot taak "verplicht advies" te geven over voorontwerpen van decreet ⁽⁷⁾. Zoals door de gemachtigde van de regering werd bevestigd, wordt met die laatste bepaling bedoeld, niet zozeer dat de strategische adviesraad verplicht is advies te geven over voorontwerpen van decreet, maar wel dat de Vlaamse regering verplicht is dat advies te vragen. Om dat duidelijker tot uiting te doen komen, zou artikel 4 beter worden ingedeeld in twee leden (of paragrafen). In een eerste lid (of paragraaf) zouden dan alleen de opdrachten van de strategische adviesraad kunnen worden opgesomd. In een tweede lid (of paragraaf) zou kunnen worden bepaald dat de in het eerste lid (of paragraaf), 1° en 5°, bedoelde adviezen worden gegeven uit eigen beweging of op verzoek van ... (de Vlaamse regering, het Vlaams Parlement, ...), en dat de Vlaamse regering verplicht is om advies te vragen over de in het eerste lid (of paragraaf), 4°, bedoelde voorontwerpen van decreet.

Artikel 7

In het tweede lid van dit artikel zouden de woorden "personeelslid van de Vlaamse administratie" beter worden vervangen door "personeelslid van de diensten of instellingen van de Vlaamse overheid".

⁽⁷⁾ Allicht moet ook worden voorzien in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement om advies te vragen over voorstellen van decreet. Eventueel moeten ook amendementen op ontwerpen en voorstellen vermeld worden.

Artikel 14

In paragraaf 2 zouden de woorden "van het Vlaams overheidsapparaat" beter worden vervangen door "van de Vlaamse overheid".

Artikel 15

In paragraaf 2 van dit artikel wordt een regeling opgenomen inzake de termijn waarbinnen de strategische adviesraad advies moet geven. In de regel moeten adviezen worden gegeven binnen één maand. De Vlaamse regering kan evenwel de termijn inkorten zonder dat hij minder dan vijf werkdagen mag bedragen.

Het is niet duidelijk of het werkelijk de bedoeling is om de mogelijkheid om de termijn in te korten alleen toe te kennen aan de regering, en niet aan de andere adviesaanvragers (bijvoorbeeld het Vlaams Parlement). Voorts rijst de vraag of het niet de voorkeur verdient aan de adviesaanvragers de mogelijkheid te geven om zelf de termijn te bepalen waarbinnen ze het advies wensen te ontvangen. Paragraaf 2 zou dan bijvoorbeeld kunnen worden geredigeerd als volgt :

"§ 2. De adviezen worden gegeven binnen de door de adviesaanvragers bepaalde termijn, die niet korter mag zijn dan één maand of, in geval van spoed (van een gemotiveerd verzoek om spoedbehandeling ?), vijf werkdagen."

Artikel 19

1. Luidens paragraaf 1 van dit artikel vinden de bepalingen van het ontworpen decreet "toepassing op alle adviesraden (lees : alle strategische adviesraden) die worden opgericht na de inwerkingtreding van dit decreet".

Gelet op de algemene opmerking 2, dient die bepaling te worden genuanceerd, bijvoorbeeld door te schrijven : "Behoudens afwijkingen in het oprichtingsdecreet, vinden de bepalingen ...".

2. Paragraaf 2 voorziet in een overgangsregeling voor de adviesorganen die bestaan op het ogenblik van de inwerkingtreding van het ontworpen decreet. Op die adviesorganen blijven de vigerende bepalingen van toepassing tot op het moment dat hun organieke regelgeving aangepast is aan de bepalingen van het ontworpen decreet. Voorts bepaalt paragraaf 2 dat alle adviesorganen die zijn opgericht vóór de inwerkingtreding van het ontworpen decreet, uiterlijk op een door de Vlaamse regering te bepalen datum moeten worden afgeschaft of aangepast om te voldoen aan het ontworpen decreet.

Rekening houdend met het beperkte toepassingsgebied van het ontworpen decreet (zie algemene opmerking 1), kan de regeling vervat in paragraaf 2 logischerwijze alleen toepassing vinden op bij decreet opgerichte adviesorganen die als strategische adviesraden in de zin van het ontworpen decreet kunnen worden aangemerkt. Dat blijkt overigens ook uit de toelichting welke in de nota aan de leden van de Vlaamse regering wordt verstrekt over artikel 19 van het ontwerp. Volgens die toelichting moet onder "adviesorganen" in de zin van artikel 19, § 2, worden verstaan "alle bestaande (advies)organen, die op dit ogenblik taken vervullen die aan de toekomstige strategische adviesraden toekomen". De bepaling van artikel 19, § 2, eerste volzin, zou in die zin moeten worden aangevuld.

De in de tweede volzin van paragraaf 2 vervatte bepaling, waarbij de decreetgever zichzelf de verplichting oplegt om binnen een door de regering te bepalen termijn te voorzien in de afschaffing of aanpassing van de bedoelde adviesorganen, kan beter worden weggelaten. De decreetgever kan zichzelf immers niet binden.

Artikel 20

Luidens dit artikel zou het ontworpen decreet in werking treden op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Aangezien er geen redenen voorhanden blijken te zijn om af te wijken van de normale regels inzake de inwerkingtreding van decreten, dient die bepaling te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER