KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.417/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 19 januari 2004 door de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap «Studiedienst van de Vlaamse Regering»", heeft op 3 februari 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt tot de oprichting van de Studiedienst van de Vlaamse Regering als een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, in de zin van artikel 6 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet).

3. Het ontworpen besluit vindt een algemene rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Naar luid van die bepaling beschikt iedere gemeenschaps- of gewestregering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse regering haar eigen diensten organiseren.

Voorts vindt het ontworpen besluit een specifieke rechtsgrond in artikel 6, § 2, van het kaderdecreet. Naar luid van die bepaling is de Vlaamse regering gemachtigd om intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid op te richten. Het verdient overigens aanbeveling om in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar het kaderdecreet te preciseren door in het bijzonder naar het genoemde artikel 6, § 2, te verwijzen.

ALGEMENE OPMERKING

4. Herhaaldelijk worden in bepalingen van het ontwerp van besluit regels verwerkt die afkomstig zijn uit het kaderdecreet.

Alhoewel in beginsel vermeden moet worden dat in het ontwerp regels van hogere rang overgenomen worden, kan zulks soms ter wille van de leesbaarheid van de tekst verantwoord zijn. Vereist is dan wel dat duidelijk aangegeven wordt dat de betrokken bepaling van het ontwerp in feite niet meer inhoudt dan de bevestiging van een regel van hogere rang, om te vermijden dat later uit het oog verloren zou worden dat de Vlaamse regering niet bevoegd is om de draagwijdte van die regel te wijzigen ("overeenkomstig artikel ... van het kaderdecreet, ...").

Bovendien moet in dat geval doorheen het ontwerp consequent een bepaalde werkwijze gevolgd worden. Te dezen blijkt dat sommige bepalingen van het ontwerp bepalingen van het kaderdecreet overnemen, zonder evenwel naar die bepalingen te verwijzen [(1)], terwijl voor andere bepalingen van het ontwerp de stellers ervan geoordeeld hebben dat het helemaal niet nodig was om de relevante bepalingen van hetzelfde decreet in herinnering te brengen. Een en ander heeft tot gevolg dat het risico van a contrario-redeneringen niet uitgesloten is.

Het verdient bijgevolg aanbeveling om het ontwerp vanuit dit oogpunt aan een grondige herziening te onderwerpen.

---

(1) Zie artikel 4 van het ontwerp, dat artikel 9, § 1, 1°, van het kaderdecreet onvolledig in herinnering brengt; artikel 7, tweede lid, van het ontwerp, dat artikel 8, eerste lid, van het kaderdecreet parafraseert; artikel 14 van het ontwerp, dat de tekst van artikel 33, eerste lid, van het kaderdecreet parafraseert; artikel 15, dat op onvolledige wijze artikel 34 van hetzelfde decreet parafraseert; artikel 17 van het ontwerp, dat bepalingen van artikel 9, § 1, 4° en 5°, van het kaderdecreet parafraseert en bovendien voor een deel herhaald wat bepaald is in artikel 25, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikelen 9 en 10

5. In uitvoering van artikel 7, tweede lid, en artikel 10, § 4, van het kaderdecreet, bepaalt het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid, op eenvormige wijze de delegatie van beslissingsbevoegdheden die aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen wordt verleend.

De artikelen 9 en 10 van het ontwerp beperken zich tot een loutere verwijzing naar het genoemde besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003. Zij voegen bijgevolg niets nieuws toe aan de bestaande rechtsorde, en zijn daarom overbodig.

Artikel 11

6. Dit artikel bepaalt dat de ontvangsten en uitgavenkredieten voor het agentschap worden vastgesteld in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

De regel dat de ontvangsten en de uitgaven van de gemeenschappen en de gewesten voor elk begrotingsjaar worden geraamd en toegestaan bij jaarlijkse decreten blijkt reeds uit artikel 2, eerste lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 [(2)]. Ook artikel 3, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies

---

(2) Deze wetten zijn op grond van artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten, tot aan de inwerkingtreding van een wet die, met toepassing van artikel 50, § 2, van de voornoemde bijzondere wet, de algemene bepalingen vaststelt die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten.

.../...

en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, huldigt die regel [3].

Een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid is geen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest onderscheiden rechtspersoon. De begrotingsregels die gelden voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zijn derhalve ook op zulk agentschap van toepassing. In die omstandigheden staat het niet aan de Vlaamse regering om bij besluit te bepalen hoe de ontvangsten en de uitgavenkredieten voor het agentschap worden vastgesteld.

Indien de stellers van het ontwerp evenwel menen dat het, ter wille van een goed begrip van de tekst van het ontworpen besluit, nodig is om te herinneren aan de regel die is vastgesteld in artikel 2, eerste lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, en in artikel 3, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003, dan zou uitdrukkelijk naar die wetsbepalingen verwezen moeten worden (zie, mutatis mutandis, opmerking 4). Eventueel zou ook naar de overeenkomstige bepaling van het zgn. Comptabiliteitsdecreet verwezen kunnen worden (zie hierna, opmerking 7).

Artikel 12

7. In dit artikel wordt bepaald dat de realisatie van de ontvangsten en de aanwending van de uitgavenkredieten door het agentschap onder meer zal gebeuren "overeenkomstig het decreet van ... houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof", en de besluiten genomen ter uitvoering van dat decreet.

Op 18 september 2003 heeft de Raad van State advies 35.804/1 gegeven over een voorontwerp van decreet houdende regeling van de begrotingen, de

---

[3] De wet van 16 mei 2003 is de wet bedoeld in het voornoemde artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Op grond van artikel 17 van de wet van 16 mei 2003 zou deze in werking treden op 1 januari 2004, tenzij de datum van inwerkingtreding door de Koning zou worden uitgesteld. Het is de Raad van State bekend dat een koninklijk besluit wordt voorbereid waarbij de datum van inwerkingtreding, voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, zou worden uitgesteld tot 1 januari 2006.

boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof, maar dit voorontwerp is tot op heden nog niet ingediend bij het Vlaams Parlement. De verwijzingen naar dat ontworpen decreet zijn dan ook precair, temeer daar het niet uitgesloten is dat de inwerkingtreding ervan nog enkele jaren zou kunnen uitblijven.

Indien het thans voor advies voorgelegde ontwerp van besluit eerder in werking treedt dan het genoemde voorontwerp van decreet, zal de verwijzing naar dat decreet derhalve moeten worden weggelaten, of herwerkt tot een verwijzing naar de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

Artikel 19

8. Dit artikel bepaalt dat het Rekenhof optreedt als externe controle-instantie, overeenkomstig zijn opdracht.

De hiervóór genoemde wetten op de rijkscomptabiliteit en artikel 10 van de hiervóór genoemde wet van 16 mei 2003 regelen de organisatie van de controle door het Rekenhof van de begrotingen en de rekeningen van de gemeenschappen en de gewesten. Mutatis mutandis geldt i.v.m. artikel 19 van het ontwerp dan ook hetgeen i.v.m. artikel 11 werd opgemerkt (opmerking 6).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT