KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.556/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 februari 2004 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid en E-government verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap «Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen»", heeft op 12 februari 2004 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd:

> " De vraag tot spoedbehandeling wordt geargumenteerd door het feit dat het Vlaams Parlement reeds op 28 april haar werkzaamheden stopzet ter voorbereiding van de Vlaamse verkiezingen.
>
> Een snelle inleiding in het Vlaams Parlement is bijgevolg essentieel om nog tijdig dit belangrijke dossier te laten behandelen in het Parlement".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde 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, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Dat beperkte onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot de oprichting van het "Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming Syntra Vlaanderen" als publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid in de zin van artikel 13 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: het kaderdecreet). Op dit agentschap zullen de bepalingen van dat decreet van toepassing zijn (artikel 3, § 4).

Het agentschap neemt gedeeltelijk de taken over van het Vlaams Instituut voor Zelfstandig Ondernemen (VIZO), opgericht bij het decreet van 23 januari 1991 betreffende de vorming en de begeleiding van de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen.

Het ontworpen decreet bevat vooreerst bepalingen betreffende de oprichting van het agentschap (artikel 3), bepaalt het doel, de taken en de bevoegdheden van het agentschap (artikelen 4 tot 6), regelt het bestuur, de werking en de structuur ervan (artikelen 7 tot 23), en bevat voorts bepalingen betreffende de beheersovereenkomst (artikel 24), de samenwerking met de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (artikel 25) en de financiële middelen (artikel 26).

Daarnaast zijn in het ontworpen decreet ook een reeks bepalingen opgenomen betreffende het aanbod en de organisatie van de opleidingen die door het agentschap worden erkend en gesubsidieerd (artikelen 27 tot 42) [(1)].

Tot slot bevat het ontwerp bepalingen betreffende het toezicht op het decreet dat in ontwerpvorm voorligt (artikelen 43 tot 45), een machtiging tot wijziging en coördinatie aan de Vlaamse regering (artikel 46) en slotbepalingen (artikelen 47 tot 49).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

De Vlaamse Gemeenschap vindt de bevoegdheid tot het vaststellen van de ontworpen regeling in de gecombineerde bepalingen van artikel 4, 16°, en artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Krachtens de eerstgenoemde bepaling zijn de gemeenschappen, behoudens een in casu niet ter zake doende uitzondering, bevoegd voor de beroepsopleiding en -bijscholing. Het voornoemde artikel 9 machtigt de gemeenschappen en de gewesten om, met betrekking tot de aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten of kapitaalparticipaties te nemen.

---

(1) Het verdient evenwel geen aanbeveling om in een decreet tot oprichting van een openbare instelling ook inhoudelijke regels op te nemen betreffende de aangelegenheid waarop de activiteiten van die instelling betrekking hebben.

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft opgemerkt in zijn advies 33.992/3 van 5 november 2002 over het ontwerp dat geleid heeft tot het kaderdecreet, dienen bepalingen die ertoe strekken instellingen met rechtspersoonlijkheid op te richten, te worden getoetst aan het voorschrift van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [(2)]. Luidens die bepaling moet het decreet, onverminderd artikel 87, § 4, van die bijzondere wet, de "oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht" van de beoogde instelling regelen.

De ontworpen bepalingen lijken, daargelaten het voorbehoud dat met betrekking tot het toezicht op het agentschap moet worden gemaakt, de toets aan artikel 9 van de bijzondere wet te kunnen doorstaan. De in dat artikel bedoelde aangelegenheden worden immers door de decreetgever geregeld, deels in het kaderdecreet, deels in het ontworpen decreet.

De oprichting van het agentschap wordt geregeld in artikel 3 van het ontwerp. De bevoegdheid van het agentschap wordt geregeld in de artikelen 4 tot 6 van het ontwerp. De samenstelling en de werking van het agentschap worden geregeld in hoofdstuk IV van het ontwerp en in de relevante bepalingen van hoofdstuk IV, afdeling 3, van het kaderdecreet.

Wat betreft het toezicht bevat het ontwerp - behoudens twee gevallen waarin een goedkeuring door de Vlaamse regering wordt vereist - geen specifieke bepalingen. Wel kan worden verwezen naar een aantal bepalingen vervat in de artikelen 14 tot 23 van het kaderdecreet [(3)].

---

(2) Advies 33.992/3 van 5 november 2002, Parl. St., Vl. Parl., 2002-03, nr. 1612/1, (85), 90-91.

(3) Zie in dit verband evenwel het voorbehoud dat de Raad van State, afdeling wetgeving, in het advies 33.992/3 heeft gemaakt (l.c., 94). Indien in de met het agentschap te sluiten beheersovereenkomst essentiële elementen van het toezicht op het agentschap zouden worden geregeld, rijst bovendien de vraag of zulks verenigbaar is met het in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervatte legaliteitsbeginsel, dat naar het oordeel van het Arbitragehof zelfs een element vormt van de aan de gemeenschappen en de gewesten toegekende bevoegdheid (zie Arbitragehof, nr. 24/98, 10 maart 1998, B.5.1; Arbitragehof, nr. 75/2001, 31 mei 2001, B.10 en B.11).

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Het ontworpen decreet regelt bepaalde aspecten van aangelegenheden die kunnen worden gekwalificeerd als "beroepsopleiding en -bijscholing" in de zin van artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (hoofdstukken VIII en IX), en richt voor het overige een openbare instelling op wiens taken binnen dat bevoegdheidsgebied te situeren vallen. Het ontworpen decreet lijkt derhalve enkel een gemeenschapsaangelegenheid te betreffen.

Artikelen 5 en 6

1. In de artikelen 5, § 1, 1°, a), b), en e), en 6, § 2, 5°, wordt het agentschap onder meer belast met het toekennen van subsidies.

Die bepalingen mogen niet worden beschouwd als een onbeperkte machtiging om subsidies toe te kennen met betrekking tot de erin vermelde domeinen. Zij moeten daarentegen worden gelezen in samenhang met de terzake bestaande of nog uit te vaardigen regelgeving.

2. In artikel 6, § 2, 4°, wordt het agentschap ertoe gemachtigd om overeenkomstig de in de beheersovereenkomst bepaalde voorwaarde zijn dienstverlening te "tariferen", terwijl het agentschap in artikel 6, § 2, 11°, wordt gemachtigd tot het innen van "kostenvergoedingen".

Het agentschap wordt aldus gemachtigd tot het heffen van retributies. In dit verband dient te worden opgemerkt dat de decreetgever zelf de gevallen moet preciseren waarin een retributie is verschuldigd en dat hij tevens de bijdrageplichtigen ervan dient aan te wijzen [(4)].

---

(4) Zie J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving, Antwerpen, 1999, 615, met verwijzingen.

3. Aan het agentschap kan niet de bevoegdheid worden toegekend om de sancties te bepalen die bij het vaststellen van zekere inbreuken kunnen worden opgelegd, zoals thans in artikel 6, § 2, 8°, wordt bepaald [(5)].

Artikel 23

De bevoegdheid van de raad van bestuur om in het huishoudelijk reglement de in artikel 23, § 1, opgesomde aangelegenheden te regelen, moet zo worden geïnterpreteerd dat ze enkel betrekking heeft op het bepalen van praktische regels betreffende de werking van het agentschap.

Artikel 26

1. Met betrekking tot artikel 26, § 1, 11°, wordt verwezen naar opmerking 2 bij de artikelen 5 en 6.

2. In artikel 26, § 2, wordt verwezen naar het zogenaamde comptabiliteitsdecreet. 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 boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof. De verwijzingen naar dat ontworpen decreet zijn echter precair, aangezien het niet uitgesloten is dat de inwerkingtreding ervan nog enkele jaren zou kunnen uitblijven.

Indien het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, eerder in werking treedt dan het comptabiliteitsdecreet, wat zeer waarschijnlijk is gelet op de ingeroepen spoedeisendheid van de adviesaanvraag, zal de verwijzing naar dat laatste decreet moeten worden weggelaten of worden herwerkt tot een verwijzing naar de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1994.

---

(5) Het is overigens niet duidelijk om welke inbreuken het gaat nu in artikel 6, § 2, 8°, naar die bepaling zelf wordt verwezen.

Hoofdstukken VIII en IX

De hoofdstukken VIII en IX van het ontwerp, die betrekking hebben op het aanbod en de organisatie van de opleidingen, bevatten een groot aantal delegaties van bevoegdheid aan de Vlaamse regering, waarvan sommige betrekking hebben op essentiële elementen van de regeling.

Om in overeenstemming te zijn met de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, dient de decreetgever de omvang van die delegaties en de bij de uitoefening van die bevoegdheden te hanteren criteria zo nauwkeurig mogelijk te bepalen.

Artikel 45

De in artikel 45 opgenomen regeling betreffende de sancties is onvolkomen. Met name dient te worden bepaald wie de in dat artikel opgesomde sancties kan opleggen en welke procedureregels hierbij dienen te worden gevolgd. Daarbij zal ervoor moeten worden gewaakt dat rekening wordt gehouden met het algemene beginsel van de hoorplicht, krachtens hetwelk de betrokken natuurlijke of rechtspersoon in de regel in de gelegenheid moet worden gesteld zijn standpunt omtrent de voorgenomen nadelige maatregel, in casu de sanctie, op een nuttige wijze te doen kennen [(6)]. Al is dit beginsel ook van toepassing zonder dat een uitdrukkelijke tekst de naleving ervan oplegt, toch verdient het omwille van de rechtszekerheid aanbeveling om in het ontworpen decreet een uitdrukkelijke regeling daaromtrent op te nemen.

---

(6) Raadpl. o.m. I. OPDEBEEK, "Het recht van verdediging en het recht om zijn standpunt naar voren te brengen", in Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, I. OPDEBEEK (ed.), Deurne, 1993, 66-69.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME