

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.585/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 februari 2004 door de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen verzocht haar, 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 «Zorg en Gezondheid»", heeft op 2 maart 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 van de Vlaamse regering strekt tot de oprichting van "Zorg en Gezondheid" 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.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

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.

5. In het tweede lid van de aanhef en in artikel 17 van het ontwerp wordt verwezen naar het "decreet van ... houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof". Op 16 februari 2004 is

⁽¹⁾ Zie artikel 4 van het ontwerp, dat artikel 9, § 1, 1°, van het kaderdecreet onvolledig in herinnering brengt; artikel 11, tweede lid, van het ontwerp, dat artikel 8, eerste lid, van het kaderdecreet parafraseert; artikel 20 van het ontwerp, dat op onvolledige wijze artikel 34 van het kaderdecreet parafraseert; artikel 22 van het ontwerp, dat sommige bepalingen van artikel 9, § 1, 4° en 5°, van het kaderdecreet parafraseert.

bij het Vlaams Parlement een ontwerp van dergelijk decreet (comptabiliteitsdecreet) ingediend ⁽²⁾, maar dit ontwerp is nog geen decreet geworden.

Bovendien blijkt het de bedoeling te zijn dat het ontworpen comptabiliteitsdecreet pas binnen een aantal jaren in werking zou treden. Indien het thans voor advies voorgelegde ontworpen besluit eerder in werking treedt dan het voornoemde decreet, zullen de verwijzingen naar dat laatste decreet derhalve moeten worden weggelaten, of herwerkt tot verwijzingen naar de vigerende wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Vóór het eerste lid van de aanhef zou een lid ingevoegd moeten worden, waarin verwezen wordt naar artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

7. Het verdient aanbeveling om in het bestaande eerste lid van de aanhef in het bijzonder naar artikel 6, § 2, van het kaderdecreet te verwijzen.

Artikel 16

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

⁽²⁾ Parl. St., Vl. Parl., 2003-04, nr. 2132/1.

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 voornoemde wetten op de rijkscomptabiliteit ⁽³⁾. 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 en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, huldigt die regel ⁽⁴⁾.

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 voornoemde wetten op de rijkscomptabiliteit ⁽⁵⁾, dan zou uitdrukkelijk naar die wetsbepaling verwezen moeten worden (zie, mutatis mutandis, opmerking 4).

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ 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 2007.

⁽⁵⁾ Een verwijzing naar artikel 3, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003 is in de gegeven omstandigheden allicht niet op haar plaats, gelet op het in het vooruitzicht gestelde uitstel van inwerkingtreding van die wet (zie voetnoot 4).

Artikel 24

9. 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 24 van het ontwerp dan ook hetgeen i.v.m. artikel 16 werd opgemerkt (zie opmerking 8).

Artikel 27

10. In 8° worden wijzigingen aangebracht in het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 1997 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de diensten voor gezins- en bejaardenhulp. De artikelen 1 tot 41 van dat besluit zijn evenwel opgeheven bij artikel 43, § 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg.

Het 8° moet bijgevolg uit artikel 27 worden weggelaten. Dienvolgens moet ook de verwijzing naar het besluit van 24 juli 1997 uit de aanhef worden weggelaten.

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. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT