

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.587/3

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 Jongerenwelzijn", heeft op 24 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 van de Vlaamse regering strekt in hoofdzaak tot de oprichting, onder de benaming "Jongerenwelzijn", van een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, in de zin van artikel 6 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: het kaderdecreet).

Voorts strekt het ontwerp ertoe twee gemeenschapsinstellingen voor bijzondere jeugdzorg op te richten (hoofdstuk II - artikel 11 van het ontwerp).

3.1. In zoverre het ontworpen besluit voorziet in de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap "Jongerenwelzijn", vindt het 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.

.../...

Wat de bepalingen van de artikelen 15 en 16 van het ontwerp betreft, waarbij specifieke delegaties van beslissingsbevoegdheid worden verleend aan het hoofd van het agentschap, wordt de rechtsgrond geboden door artikel 7, derde lid, van het kaderdecreet.

3.2. Met betrekking tot de rechtsgrond voor de in artikel 11 van het ontwerp beoogde oprichting van twee gemeenschapsinstellingen voor bijzondere jeugdzorg, moet worden opgemerkt wat volgt.

De oprichting van de bedoelde instellingen onder de vorm van diensten met afzonderlijk beheer, is thans geregeld in artikel 31 van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid. Een voorontwerp van decreet "tot omvorming van het «Fonds Bijzondere Jeugdbijstand» tot het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid «Fonds Jongerenwelzijn» en tot wijziging van de decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990", waarover de Raad van State op 17 februari 2004 advies heeft gegeven onder nr. 36.588/3, strekt ertoe o.m. het voornoemde artikel 31 op te heffen. Dat ontwerp 36.588/3 voorziet voorts in de vervanging van artikel 39 van de decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990. Het ontworpen artikel 39 bepaalt dat "de gemeenschapsinstellingen worden opgericht bij besluit van de Vlaamse regering". Het is dat ontworpen artikel 39 dat, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, rechtsgrond moet bieden voor artikel 11 van het ontwerp. De in artikel 11 vervatte regeling zal bijgevolg slechts in het ontwerp kunnen worden behouden op voorwaarde dat de decreetgever het ontworpen decreet 36.588/3, inzonderheid de bepaling ervan waarbij het voornoemde artikel 39 wordt vervangen, heeft aangenomen. De inwerkingtreding van artikel 11 van het ontworpen besluit mag bovendien niet voorafgaan aan de inwerkingtreding van de bedoelde bepaling van het ontworpen decreet 36.588/3.

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

⁽¹⁾ Zie artikel 5 van het ontwerp, dat artikel 9, § 1, 1°, van het kaderdecreet onvolledig in herinnering brengt; artikel 13, tweede lid, van het ontwerp, dat artikel 8, eerste lid, van het kaderdecreet parafraseert; artikel 21 van het ontwerp, dat de tekst van artikel 33, eerste lid, van het kaderdecreet overneemt; artikel 22 van het ontwerp, dat op onvolledige wijze artikel 34 van het kaderdecreet parafraseert; artikel 24 van het ontwerp, dat bepalingen van artikel 9, § 1, 4° en 5°, van het kaderdecreet parafraseert en voor een deel herhaalt 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.

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

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 te verwijzen naar de artikelen 6, § 2, en 7, derde lid, van het kaderdecreet.

8. Wat betreft de verwijzing, in het derde lid van de aanhef, naar de decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990, wordt verwezen naar de opmerking welke hiervóór werd gemaakt met betrekking tot de rechtsgrond van artikel 11 van het ontwerp (opmerking 3.2).

Artikel 3

9. Luidens de bepaling sub 5° van dit artikel omvatten de kerntaken van het agentschap o.m. "het beheren van het Fonds Jongerenwelzijn".

In de oprichting van dat Fonds Jongerenwelzijn (als een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid) wordt voorzien door het hiervóór genoemde ontwerpdecreet 36.588/3. Uit de gecombineerde bepalingen van artikel 8

.../...

en artikel 10 van dat ontworpen decreet blijkt dat het inderdaad de bedoeling is dat het Fonds Jongerenwelzijn zal worden beheerd door een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid. Mutatis mutandis geldt voor artikel 3, 5°, van het ontwerp dezelfde opmerking als die welke hiervóór is gemaakt met betrekking tot (de rechtsgrond van) artikel 11 van het ontwerp (opmerking 3.2).

Artikel 17

10. In het eerste lid van dit artikel dienen de woorden "het voornoemd besluit" duidelijkheidshalve te worden vervangen door "het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003".

11. In het tweede lid moeten de verwijzingen naar respectievelijk "artikel 15, 3°" (in 1°), "artikel 15, 7°" (in 2°, inleidende zin) en "artikel 15, 6°" (in 2°, d) worden vervangen door verwijzingen naar respectievelijk "artikel 16, 3°", "artikel 16, 7°" en "artikel 16, 6°".

Artikel 18

12. 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 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

⁽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.

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).

Artikel 26

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

⁽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).

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 26 van het ontwerp dan ook hetgeen i.v.m. artikel 18 werd opgemerkt (zie opmerking 12).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste 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. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER