

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.883/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 april 2004 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming 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 «Agentschap voor Onderwijscommunicatie»", heeft op 22 april 2004 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de oprichting, onder de benaming "Agentschap voor Onderwijscommunicatie", 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).

Het agentschap heeft als opdracht om met betrekking tot het beleidsdomein onderwijs en vorming "door verschillende vormen van communicatie en actie een breed maatschappelijk draagvlak (te) creëren waardoor alle betrokken doelgroepen (...) op verschillende niveaus kunnen participeren (...)". De taken van het agentschap betreffen het uitvoeren van het beleid inzake externe communicatie met betrekking tot het beleidsdomein onderwijs (artikel 3, 1°), het verder uitbouwen van expertise inzake communicatie (artikel 3, 2°), het ondersteunen - door consulting - van de verschillende entiteiten binnen het beleidsdomein in hun communicatieprojecten (artikel 3, 3°) en het leiden - voor wat betreft de operationele activiteiten - van het overlegplatform dat instaat voor de coördinatie van de interne en externe communicatie tussen het departement en de agentschappen van het beleidsdomein (artikel 3, 4°).

Het ontwerp bevat bepalingen in verband met de benaming, het doel en de taakstelling van het agentschap (hoofdstuk I - artikelen 1 tot 5), de aansturing en de leiding van het agentschap (hoofdstuk II - artikelen 6 tot 8), de delegatie van beslissingsbevoegdheden (hoofdstuk III - artikelen 9 en 10), de financiële middelen (hoofdstuk IV - artikelen 11 en 12), de controle, de opvolging en het toezicht (hoofdstuk V - artikelen 13 tot 19). Ten slotte bevat het een inwerkingstredings- en de uitvoeringsbepaling (hoofdstuk VI - artikelen 20 en 21).

2. 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

1. 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 worden gevolgd. In dit geval blijkt dat sommige bepalingen van het ontwerp bepalingen van het kaderdecreet overnemen, zonder evenwel naar die bepalingen te verwijzen ⁽¹⁾, terwijl voor andere onderdelen 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 als gevolg dat het risico van a-contrariorenderingen 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 8 van het ontwerp, dat artikel 6, § 3, van het kaderdecreet parafraseert; artikel 14 van het ontwerp, dat artikel 33, eerste lid, van het kaderdecreet parafraseert; artikel 14 van het ontwerp, dat op onvolledige wijze artikel 34, § 1, van het kaderdecreet parafraseert; artikel 17 van het ontwerp, dat sommige bepalingen van artikel 9, § 1, 4° en 5°, van het kaderdecreet parafraseert.

2. In het tweede lid van de aanhef en in artikel 12 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.

Bovendien blijkt dat het ontworpen comptabiliteitsdecreet pas binnen een aantal jaren in werking zal treden ⁽³⁾. Indien het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, 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

1. Gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt), waarin wordt verwezen naar artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

⁽²⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2132/1. Het ontwerpdecreet werd op 16 maart 2004 aangenomen door de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement (verslag SUYKENS, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2132/3).

⁽³⁾ In het Belgisch Staatsblad van 30 maart 2004 werd het koninklijk besluit van 18 maart 2004 houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, uitstel van de inwerkingtreding 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, bekendgemaakt. Artikel 1 van dit koninklijk besluit bepaalt dat, voor wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, de inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 wordt uitgesteld tot 1 januari 2007. Aangezien de inwerkingtreding van deze wet een noodzaak is voor de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet, kan dit laatste decreet niet vóór 1 januari 2007 in werking treden.

2. In het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) dient de rechtsgrond te worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 6, § 2, van het kaderdecreet.

3. Het huidige tweede lid van de aanhef dient te vervallen gelet op hetgeen is opgemerkt sub 2 van het onderdeel "algemene opmerkingen" van dit advies en nu het comptabiliteitsdecreet geen rechtsgrond lijkt te bieden aan het ontworpen besluit.

4. Het huidige derde lid van de aanhef dient te vervallen nu het erin vermelde besluit uiteraard geen rechtsgrond biedt aan de ontworpen regeling, dat besluit erdoor niet wordt gewijzigd en de vermelding ervan evenmin noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

5. Het huidige vijfde lid van de aanhef dient te vervallen. Het is immers niet meer op grond van een specifieke bepaling uit de gecoördineerde wetten op de Raad van State dat een beslissing van de Vlaamse regering noodzakelijk is omtrent het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van dertig dagen, maar wel op grond van - het algemeen geldende - artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

6. Het huidige zesde lid van de aanhef late men aanvangen als volgt: "Gelet op advies 36.883/1 van de Raad van State, ...".

7. De in het huidige zevende lid van de aanhef voorkomende considerans is weinigzeggend en in ieder geval niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Dat lid kan derhalve vervallen.

Artikel 2

Artikel 2 dient op een meer normatieve wijze te worden gesteld.

Artikel 3

De omschrijving, in artikel 3, van de taken van het agentschap is te vaag en dient derhalve te worden verduidelijkt.

In artikel 3, 4°, schrijve men bovendien "het leiden" in plaats van "het trekken".

Artikel 4

In artikel 4 schrijve men "vervult" in plaats van "moet vervullen".

Artikelen 9 en 10

Aangezien 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 uit zichzelf van toepassing is op het agentschap, zijn de artikelen 9 en 10 van het ontwerp overbodig en kunnen ze worden weggelaten.

Artikel 11

Artikel 11 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 ⁽⁴⁾. 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 ⁽⁵⁾.

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 een 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, voor 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 ⁽⁶⁾, dan zou uitdrukkelijk naar die wetsbepaling verwezen moeten worden.

⁽⁴⁾ 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 1 januari 2007.

⁽⁵⁾ 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, wat intussen is gebeurd bij het koninklijk besluit van 18 maart 2004.

⁽⁶⁾ Een verwijzing naar artikel 3, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003 is in de gegeven omstandigheden niet op haar plaats, gelet op het uitstel van inwerkingtreding van die wet (zie de vorige voetnoot).

Artikel 12

Er wordt verwezen naar opmerking 2 van het onderdeel "algemene opmerkingen" van dit advies.

Artikel 16

In artikel 16 wordt, om taalkundige redenen, het woord "aangeduide" beter vervangen door het woord "aangewezen".

Artikel 19

Artikel 19 bepaalt dat het Rekenhof optreedt als externe controle instantie, overeenkomstig zijn opdracht.

De wetten op de rijkscomptabiliteit en artikel 10 van de 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 in verband met artikel 19 van het ontwerp dan ook hetgeen over artikel 11 werd opgemerkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME