

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.990/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 april 2004 door de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme en de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid en E-government verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot oprichting van het Subsidieagentschap voor Economie en Werkgelegenheid", heeft op 6 mei 2004 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de oprichting, onder de benaming "Subsidieagentschap voor Economie en Werkgelegenheid", 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 "het duurzaam ondersteunen, versterken en stimuleren van de concurrentiepositie van ondernemingen en de werkgelegenheid in Vlaanderen". Het voert, door middel van "labeling", erkenningen, vergunningen, subsidie-, krediet- en andere maatregelen, de programma's van sociaal-economische aard uit waartoe de Vlaamse overheid beslist (artikel 3).

Het ontwerp bevat bepalingen in verband met de benaming, het doel en de taakstelling van het agentschap (hoofdstuk I - artikelen 1 tot 6), de aansturing en de leiding van het agentschap (hoofdstuk II - artikelen 7 tot 9), de delegatie van beslissingsbevoegdheden (hoofdstuk III - artikel 10), de financiële middelen (hoofdstuk IV - artikelen 11 en 12), de controle, de opvolging en het toezicht (hoofdstuk V - artikelen 13 tot 19). Tenslotte bevat het een inwerkingtredings- 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 een besluit 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 casu blijkt dat sommige artikelen van het ontwerp bepalingen van het kaderdecreet overnemen, zonder evenwel naar die bepalingen te verwijzen ⁽¹⁾, terwijl voor andere artikelen 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-contrarioredeneringen niet uitgesloten is.

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

2. In het tweede lid van de aanhef (dat evenwel dient te worden weggelaten) 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

⁽¹⁾ Zie artikel 5 van het ontwerp, dat artikel 9, § 1, 1°, van het kaderdecreet onvolledig in herinnering brengt; artikel 8, 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 van het ontwerp, dat op onvolledige wijze artikel 34 van het kaderdecreet parafraseert; artikel 17 van het ontwerp, dat sommige bepalingen van artikel 9, § 1, 4° en 5°, van het kaderdecreet parafraseert.

dergelijk decreet (comptabiliteitsdecreet) ingediend ⁽²⁾, dat intussen door het Vlaams Parlement werd aangenomen ⁽³⁾, maar nog niet in het Belgisch Staatsblad werd bekendgemaakt.

In ieder geval blijkt dat het comptabiliteitsdecreet pas binnen een aantal jaren in werking zal treden ⁽⁴⁾. 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. 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.

⁽²⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2132/1.

⁽³⁾ *Zie Parl. St.*, Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2132/4.

⁽⁴⁾ In het Belgisch Staatsblad van 30 maart 2004 werd het koninklijk besluit van 18 maart 2004 bekendgemaakt 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. 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.

3. Het in het huidige tweede lid van de aanhef vermelde 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, biedt uiteraard geen rechtsgrond aan het besluit dat in ontwerpvorm voorligt, en wordt erdoor niet gewijzigd of opgeheven. Nu de vermelding ervan ook niet noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, wordt het huidige tweede lid van de aanhef beter weggelaten.

4. 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 tot hervorming der instellingen.

5. 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 1

1. Artikel 1 dient te worden ondergebracht in een afzonderlijk hoofdstuk met als opschrift "Algemene bepaling" of "Definities", in welk geval het huidige hoofdstuk I, hoofdstuk II wordt, dat aanvangt met artikel 2. Ook de andere hoofdstukken dienen dan te worden vernummerd.

2. Gelet op hetgeen wordt opgemerkt omtrent de artikelen 10 en 12, dient artikel 1, 3°, te vervallen.

Artikel 2

De in artikel 2, § 1, tweede lid, opgenomen verplichting om de benaming van het agentschap en de woorden "intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid van de Vlaamse overheid" te vermelden, betreft "alle officiële akten, officiële aankondigingen of andere officiële stukken, uitgaande van het agentschap". In de toelichting die in het aan de Raad van State bezorgde dossier is opgenomen, wordt evenwel vooropgesteld dat die verplichting niet geldt ten aanzien van informatieverstrekking om "promotionele of voorlichtingsredenen".

Die uitzondering wordt best in de tekst van artikel 2, § 1, tweede lid, opgenomen.

Artikel 4

Uit de toelichting die in het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, bezorgde dossier is opgenomen, blijkt dat de in artikel 4 van het ontworpen besluit bedoelde taken van het agentschap verwijzen naar taken zijn die zijn omschreven in de bestaande regelgeving, zodat de vrij algemene omschrijving van de bedoelde taken in het ontworpen besluit op zich geen probleem doet rijzen. Omwille van de duidelijkheid en de begrijpbaarheid van de regelgeving, wordt aan het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, best een verslag aan de Vlaamse regering toegevoegd waarin een verduidelijking wordt verstrekt betreffende die taken.

Artikel 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, is artikel 10 van het ontwerp overbodig en kan het 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 ⁽⁵⁾. 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 ⁽⁶⁾.

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 ⁽⁷⁾, dan zou uitdrukkelijk naar die wetsbepaling verwezen moeten worden.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ 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 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. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME