

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.094/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 3 mei 2004 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken verzocht hem, 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 Sociaal-Cultureel Werk", heeft op 18 mei 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, onder de benaming "Sociaal-Cultureel Werk", van een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, in de zin van artikel 6 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet).

Dit agentschap wordt opgericht voor de uitvoering van het beleid inzake sociaal-cultureel werk voor volwassenen en voor de jeugd.

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 de artikelen 6, § 2, en 7, derde lid, van het kaderdecreet. Naar luid van die bepalingen is de Vlaamse regering gemachtigd om intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid op te richten, en om aan de hoofden ervan specifieke delegaties te verlenen.

.../...

ALGEMENE OPMERKING

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

⁽¹⁾ Zie artikel 7 van het ontwerp, dat artikel 8, eerste lid, van het kaderdecreet parafraseert (zij het dat de ontworpen bepaling wel een machtiging aan de minister inhoudt); artikel 8 van het ontwerp, dat artikel 6, § 3, van het kaderdecreet overneemt; artikel 13 van het ontwerp, dat artikel 33, eerste lid, van het kaderdecreet overneemt; artikel 14 van het ontwerp, dat een beknopte samenvatting vormt van artikel 34 van het kaderdecreet; artikel 15 van het ontwerp, dat onderdelen van artikel 9, § 1, 4° en 5°, van het kaderdecreet parafraseert.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met opmerking 3, dient in de aanhef een (nieuw) eerste lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.
6. Het verdient aanbeveling om in het bestaande eerste lid van de aanhef in het bijzonder te verwijzen naar de artikelen 6, § 2, en 7 van het kaderdecreet.
7. In het tweede tot het tiende lid van de aanhef moet telkens inzonderheid melding worden gemaakt van de artikelen van de betrokken besluiten die bij het ontworpen besluit worden gewijzigd of opgeheven, met de wijzigingen die de bedoelde artikelen tot dusver eventueel ondergaan hebben.
8. 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, biedt uiteraard geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit en wordt erdoor niet gewijzigd of opgeheven. Nu de vermelding ervan ook niet noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, kan het elfde lid van de aanhef beter worden weggelaten.
9. In het dertiende lid van de aanhef kan het nummer (37.094/3) van het voorliggende advies worden vermeld.
10. De in het veertiende lid van de aanhef vermelde considerans is weinigzeggend en in ieder geval niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Dit lid wordt dan ook beter weggelaten.

.../...

Artikel 9

11. Ter uitvoering van artikel 7, tweede lid, en artikel 10, § 4, van het kaderdecreet, bepaalt 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, op eenvormige wijze de delegatie van beslissingsbevoegdheden die aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen wordt verleend.

Artikel 9 van het ontwerp beperkt zich tot een loutere verwijzing naar het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003. Het voegt niets nieuws toe aan de bestaande rechtsorde, en is daarom overbodig.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 11 van het ontwerp.

Artikel 10

12. Gelet op opmerking 11, redigere men de inleidende zin van dit artikel als volgt: "Aan het hoofd van het agentschap worden de volgende specifieke delegaties verleend:".

Artikel 17

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

De organisatie van de controle die het Rekenhof uitoefent op de begrotingen en de rekeningen van de gemeenschappen en de gewesten, wordt geregeld in de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 ⁽²⁾.

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 dat het Rekenhof controle uitoefent op het agentschap.

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 in de wetten op de rijkscomptabiliteit opgenomen regeling inzake de controle door het Rekenhof, dan zou uitdrukkelijk naar die wetten verwezen moeten worden.

⁽²⁾ 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. De wet bedoeld in artikel 50, § 2, van de bijzondere wet is 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. 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. Bij koninklijk besluit van 18 maart 2004 is, voor wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, de inwerkingtreding van de wet uitgesteld tot 1 januari 2007.

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	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT