

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.882/1
VAN 24 JANUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 december 2007 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 31 januari 2008, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot aanpassing van de regelgeving die de werking van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen regelt", heeft het volgende advies gegeven:

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 vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe in tal van besluiten wijzigingen aan te brengen met betrekking tot de werking van Syntra Vlaanderen ⁽¹⁾.

Die wijzigingen houden verband met de bestuurlijke vernieuwing, zoals die vorm heeft gekregen in het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. Zoals in de nota aan de Vlaamse Regering wordt uiteengezet, neemt Syntra Vlaanderen de taken inzake vorming van zelfstandigen en KMO over van het Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen (VIZO). De in het ontwerp opgenomen wijzigingen zijn naast de actualisering van een aantal regels, aanpassingen van regels met betrekking tot de vorming van zelfstandigen en KMO.

De nieuwe regels krijgen uitwerking met ingang van 1 april 2006 (zie artikel 102 van het ontwerp). Dat is de datum waarop het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen" in werking is getreden ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Syntra Vlaanderen is een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid zoals bedoeld in artikel 13 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (artikel 3, § 1, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen", hierna ook: Syntra-decreet).

⁽²⁾ Besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2006 tot operationalisering van het beleidsdomein Werk en Sociale Economie, artikel 1, 3/.

RECHTSGROND

1. In de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond verwezen naar het decreet van 8 november 2002 houdende de oprichting van de vzw ESF-Agentschap, het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 en het decreet van 7 mei 2007 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen".

Die bepalingen volstaan evenwel niet om het gehele ontwerp te dragen. Hierna wordt voor elk onderdeel van het ontwerp onderzocht wat de precieze rechtsgrond ervan is. Dat is een zeer arbeidsintensieve oefening die door de stellers van het ontwerp had moeten worden gedaan. Het ware daarom praktischer geweest indien in het kaderdecreet bestuurlijk beleid een algemene machtiging aan de regering was opgenomen om de nodige aanpassingen door te voeren. In dat geval had een verwijzing naar de betrokken bepaling als rechtsgrond, kunnen volstaan.

2. De rechtsgrond voor de in het ontwerp opgenomen wijzigingen aan de bestaande besluiten moet in beginsel worden gezocht in de wets- en decreetsbepalingen die als rechtsgrond dienen voor de bepalingen waarvan de wijziging wordt beoogd.

2.1. Voor de artikelen 1 tot 11 van het ontwerp, die ertoe strekken het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende de organisatie van het Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen en de instellingsspecifieke regeling van het personeel te wijzigen, wordt rechtsgrond geboden door artikel 5 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Luidens die bepaling stelt de Vlaamse Regering de rechtspositieregeling van het personeel van de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen vast.

2.2. Voor de artikelen 12 en 13 van het ontwerp, waarbij het besluit wordt gewijzigd van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 tot aanstelling van bedrijfsrevisoren bij het Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen, kan niet direct een rechtsgrond worden aangewezen ⁽³⁾.

Gelet op artikel 33 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid dat de bevoegdheid voor de interne controle bij de agentschappen zelf legt, is het zeer de vraag of de Vlaamse Regering enige bevoegdheid heeft om de vergoeding van de bedrijfsrevisoren bij Syntra Vlaanderen te regelen.

2.3. Voor artikel 14 van het ontwerp, tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1988 tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 januari 1988 houdende sommige maatregelen tot harmonisatie van de toelagen en presentiegelden aan commissarissen, gemachtigden van financiën, afgevaardigden van de Vlaamse Regering, voorzitters en leden van niet-adviserende bijzondere commissies of van raden van bestuur van instellingen en ondernemingen die onder de Vlaamse Regering behoren, is de rechtsgrond niet duidelijk.

Voormelde besluiten van 27 januari 1988 en 13 juli 1988 zijn, wat de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen en dus ook Syntra Vlaanderen betreft, met ingang van 9 maart 2007 opgeheven bij artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 maart 2007 tot regeling van de vergoedingen van de bestuurders van de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid, en van de regeringsafgevaardigden die toezicht uitoefenen bij deze agentschappen. De beoogde wijziging heeft dus slechts belang voor de periode van 1 april 2006 tot 9 maart 2007.

Het besluit van 13 juli 1988 vond oorspronkelijk rechtsgrond in artikel 9 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, doch dat artikel werd opgeheven bij artikel 37, 3/, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid "wat betreft de aangelegenheden geregeld in dit decreet".

⁽³⁾ Artikel 1 van het betrokken besluit is niet van reglementaire aard, zodat de Raad van State, afdeling wetgeving, over de bepaling van het ontwerp tot wijziging van dat artikel geen advies geeft. Artikel 2 van het besluit lijkt daarentegen wel reglementair van aard.

In de mate dat voor de besluiten van de Vlaamse Regering van 27 januari 1988 en 13 juli 1988 sedert de inwerkingtreding van het kaderdecreet bestuurlijk beleid (1 september 2003) in de bepalingen ervan rechtsgrond kan worden gevonden - zie inzonderheid de artikelen 18, § 4 (vergoeding bestuurders), en 23, § 7 (vergoedingen regeringsafgevaardigde), van het kaderdecreet -, vormen die bepalingen rechtsgrond voor artikel 14 van het ontwerp. Voor de overige aspecten van de regeling kon de gemachtigde ambtenaar geen rechtsgrond aanwijzen.

2.4. De artikelen 15 en 16 van het ontwerp wijzigen het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 1991 tot vaststelling van het presentiegeld en de vergoedingen van de voorzitters, de gemeenschapscommissarissen, de leden van de raad van bestuur en de praktijkcommissie van het Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen. Voor dat besluit kon rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 44 en 53 van het decreet van 23 januari 1991 betreffende de vorming en de begeleiding van de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen, dat de organieke regeling van het Vlaams Instituut voor Zelfstandig Ondernemen (VIZO) bevat.

De opdracht van de gemeenschapscommissarissen bij Syntra Vlaanderen wordt geregeld door artikel 23 van het kaderdecreet. Het is dan ook zeer de vraag of de regeling opgenomen in het te wijzigen besluit van 29 mei 1991 zonder meer van toepassing kan worden gemaakt op Syntra Vlaanderen.

2.5. De artikelen 17 tot 19 van het ontwerp wijzigen het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 1993 tot vaststelling van de vergoedingen van de voorzitters en leden van de commissies van het Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen. Voor dat besluit kon rechtsgrond worden gevonden in artikel 44 van het voormelde decreet van 23 januari 1991.

Het decreet van 23 januari 1991 is met ingang van 1 april 2006 opgeheven bij artikel 46 van het decreet van 7 mei 2004, doch die opheffingsbepaling is nog niet in werking gesteld ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Zie artikel 1, 3/, van het besluit van 31 maart 2006 tot operationalisering van het beleidsdomein Werk en Sociale Economie, dat weliswaar het Syntra-decreet van 7 mei 2004 in werking stelt doch "met uitzondering van artikel 46".

Sedert 1 april 2006 wordt de opdracht van de praktijkcommissie bij Syntra Vlaanderen geregeld door artikel 13 van het Syntra-decreet. Artikel 15, § 3, van het Syntra-decreet draagt de Vlaamse Regering op om de vergoeding van de voorzitter en de leden van de praktijkcommissie te bepalen. Artikel 19 van het Syntra-decreet bepaalt dat de raad van bestuur bijzondere commissies kan oprichten, doch machtigt de Vlaamse Regering niet om de vergoeding van de leden van die bijzondere commissies te bepalen.

Voor de ontworpen bepalingen kan bijgevolg rechtsgrond worden gevonden in artikel 15, § 3, van het Syntra-decreet in de mate dat ze betrekking hebben op de voorzitter en de leden van de praktijkcommissie.

2.6. De artikelen 20 tot 23 wijzigen het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 1991 houdende nadere regelen voor de uitoefening van de opdracht van de gemeenschapscommissarissen bij het Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen. Voor dat besluit kon rechtsgrond worden gevonden in artikel 53 van het voormelde decreet van 23 januari 1991.

Gelet op wat in artikel 23 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid omtrent de opdracht van de regeringsafgevaardigden is bepaald, rijst de vraag of het betrokken besluit nog noodzakelijk is. Indien dit het geval is, dient als rechtsgrond een beroep te worden gedaan op artikel 23 van het kaderdecreet, in samenhang gelezen met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2.7. Voor de artikelen 24 en 25 van het ontwerp, die het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1990 houdende de organisatie, de normering en de financiering van de erkende vorming in het kader van deeltijdse leerplicht wijzigen, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 2 van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht.

2.8. Voor de artikelen 26 en 27, die het besluit wijzigingen van de Vlaamse Regering van 15 juli 1997 houdende erkenning van het vormingsprogramma van het Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen als vorming die voor de vervulling van de deeltijdse leerplicht in aanmerking komt, kan eveneens rechtsgrond worden gevonden in artikel 2 van de voormelde wet van 29 juni 1983 ⁽⁵⁾.

2.9. Voor de artikelen 28 tot 41 van het ontwerp, die het besluit wijzigen van de Vlaamse Regering van 24 juli 1996 betreffende de leertijd, bedoeld bij het decreet van 23 januari 1991 betreffende de vorming en de begeleiding van de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen, kan rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 27 tot 30 van het Syntra-decreet.

2.10. Voor de artikelen 42 tot 48 van het ontwerp, die het besluit wijzigen van de Vlaamse Regering van 23 februari 1999 betreffende de ondernemersopleiding, bedoeld bij het decreet van 23 januari 1991 betreffende de vorming en de begeleiding van de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen, kan rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 31 tot 33 van het Syntra-decreet.

2.11. Voor de artikelen 49 tot 51 van het ontwerp, die het ministerieel besluit van 20 november 1978 betreffende de voortgezette opleiding, de beroepsomscholing, de aanvullende pedagogische volmaking en de bijscholing van lesgevers wijzigen, voor artikel 52 van het ontwerp, dat het ministerieel besluit wijzigt van 27 maart 1979 houdende bepaling van de rijkstoelagen voor het stelsel van de voortdurende vorming geregeld bij het koninklijk besluit van 4 oktober 1976 betreffende de voortdurende vorming in de middenstand, en voor de artikelen 53 tot 59 van het ontwerp, die het besluit wijzigen van de Vlaamse Regering van 4 april 2003 betreffende de voortgezette vorming, bedoeld in artikel 11 van het decreet van 23 januari 1991 betreffende de vorming en de begeleiding van de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen, wordt rechtsgrond geboden door de artikelen 34 en 35 van het Syntra-decreet.

2.12. Voor de artikelen 60 tot 71 van het ontwerp, die het besluit wijzigen van de Vlaamse Regering van 14 december 2001 betreffende de erkenning en de subsidiëring van de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, bedoeld bij het decreet van 23 januari 1991 betreffende de vorming en de begeleiding van

⁽⁵⁾ Het betrokken besluit is niet van reglementaire aard, zodat de Raad van State, afdeling wetgeving, over de bepaling van het ontwerp tot wijziging ervan geen advies geeft.

de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen, wordt rechtsgrond geboden door de artikelen 37 en 38 van het Syntra-decreet.

2.13. Voor artikel 72 van het ontwerp, dat het besluit wijzigt van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 houdende de subsidiëring van een centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, als bedoeld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2001 betreffende de erkenning en de subsidiëring van de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, en voor artikel 73 van het ontwerp, dat het besluit wijzigt van de Vlaamse Regering van 12 december 2003 houdende de bonus van de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, bedoeld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2001 betreffende de erkenning en de subsidiëring van de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, wordt rechtsgrond geboden door artikel 38 van het Syntra-decreet.

2.14. Voor de artikelen 74 tot 76 van het ontwerp, die het besluit wijzigen van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 houdende de voorwaarden van subsidiëring van een centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, als bedoeld bij het besluit van de Vlaamse regering van 14 december 2001 betreffende de erkenning en de subsidiëring van de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, wordt rechtsgrond geboden door de artikelen 37 en 38 van het Syntra-decreet.

2.15. De artikelen 77 tot 79 van het ontwerp, die het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2002 inzake de functiebeschrijving van de directeur-afgevaardigd beheerder van een centrum voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen wijzigen, vinden rechtsgrond in artikel 38, § 1, 3/, van het Syntra-decreet.

2.16. De artikelen 80 en 81 van het ontwerp, die het besluit wijzigen van de Vlaamse Regering van 1 juni 2001 betreffende een economische boekhouding voor de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, vinden rechtsgrond in artikel 38, § 1, 2/, van het Syntra-decreet.

2.17. Voor de artikelen 82 tot 87 van het ontwerp, die het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 betreffende de erkenning en het statuut van de leersecretaris wijzigen, dient rechtsgrond te worden gezocht in artikel 40 van het Syntra-decreet.

2.18. De artikelen 88 tot 96 van het ontwerp, die het besluit wijzigen van de Vlaamse Regering van 31 juli 1991 tot bepaling van de werkvoorwaarden en de geldelijke regeling van de lesgevers in de leertijd, in de ondernemersopleiding, in de bijscholing, in de omscholing en in de opleiding tot bedrijfsbegeleider, vinden rechtsgrond in artikel 41 van het Syntra-decreet.

2.19. Artikel 97 van het ontwerp beoogt artikel 2, § 2, van het decreet van 8 november 2002 houdende de oprichting van de vzw ESF-Agentschap te wijzigen.

Zonder uitdrukkelijke machtiging van de decreetgever kan een decreet niet bij besluit van de uitvoerende macht gewijzigd worden. De ontworpen wijziging is overigens zonder voorwerp omdat artikel 14 van het decreet van 29 juni 2007 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2007 de betrokken bepaling reeds in de beoogde zin heeft gewijzigd.

2.20. De artikelen 98 tot 100 van het ontwerp beogen het koninklijk besluit van 9 maart 2003 tot regeling van de toegang tot de informatiegegevens en van het gebruik van het identificatienummer van het Rijksregister van de natuurlijke personen voor het Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen te wijzigen.

Het te wijzigen besluit betreft een aangelegenheid, met name de toegang tot het Rijksregister, waarvoor de federale overheid bevoegd is zodat de gemeenschappen en de gewesten terzake geen bevoegdheid hebben. Deze artikelen moeten daarom uit het ontwerp worden geschrapt.

2.21. Voor artikel 101 van het ontwerp, dat artikel 12 wijzigt van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 2005 houdende de erkenning als energiedeskundige voor woningen en houdende de uitvoeringsvoorwaarden van de energieaudit voor woningen, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 5 van het Syntra-decreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, dient de aanhef te worden aangevuld met de vermelding van de wetteksten die het ontwerp eveneens tot rechtsgrond strekken. Bovendien moeten die verwijzingen chronologisch worden gerangschikt.

Dat betekent dat naast de in het ontwerp aangehaalde bepalingen ook vermeld moeten worden:

- artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
- artikel 2 van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht;

Anderzijds dient de verwijzing naar het decreet van 8 november 2002 houdende de oprichting van de vzw ESF-Agentschap geschrapt te worden.

2. Bij de verwijzing naar de besluiten van 24 juli 1996 en 23 februari 1999 dient ook melding te worden gemaakt van de wijzigende besluiten van 28 september 2007 en 7 december 2007.

3. De considerans ("Overwegende dat ...") aan het einde van de aanhef kan beter geschrapt worden. Consideransen worden in de aanhef van een besluit slechts in uitzonderlijke omstandigheden opgenomen.

Artikel 10 en 11

De artikelen 14 en 20 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004, die door de artikelen 10 en 11 worden gewijzigd, zijn geen autonome bepalingen, doch wijzigingsbepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2000 houdende de regeling van de rechtspositie van het personeel van sommige Vlaamse openbare instellingen. De ontworpen wijzigingen moeten daarom in dit laatste besluit worden doorgevoerd. In dat geval dient in de aanhef ook een verwijzing te worden toegevoegd naar het te wijzigen besluit.

Artikel 43

In het ontworpen artikel 1, 2/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 februari 1999 wordt de term 'instituut', die vroeger werd gebruikt om het VIZO aan te duiden, behouden, maar met een omschrijving die naar Syntra Vlaanderen verwijst. Aangezien dit verwarring kan scheppen, verdient het aanbeveling om in het betrokken besluit de term 'instituut' te vervangen door "Syntra Vlaanderen".

Dezelfde opmerking geldt voor de wijzigingen aan andere besluiten (zie de artikelen 61, 72, 74, 78 en 80 van het ontwerp).

Artikel 51

Ook op andere plaatsen in het te wijzigen artikel 6sexies van het ministerieel besluit van 20 november 1978 zal de term 'Instituut' vervangen moeten worden. Bovendien moeten met de ontworpen wijzigingsbepaling de woorden "de vzw's Instituut" worden vervangen in plaats van "vzw's Instituut".

Artikel 71

1. In artikel 71, 7/, van het ontwerp dient het woord 'verenging' vervangen te worden door het woord 'vereniging'.

2. In artikel 71, 10/, moet niet het laatste lid van de modelstatuten, maar de formule ("Gezien om te worden gevoegd bij ...") onderaan de bijlage die de modelstatuten bevat, worden aangepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME, kamervoorzitter,

 J. BAERT,
 W. VAN VAERENBERGH, staatsraden,

Mevrouw A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME