

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.987/1
VAN 24 JANUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 januari 2008 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot aanpassing van regelgeving die de financiering van de centra voor vorming van zelfstandigen en kmo's regelt", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het wijzigen van een aantal besluiten inzake financiering van de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen. De wijzigingen houden in hoofdzaak een aanpassing in van een aantal financieringsmechanismen als gevolg van de beheersovereenkomst die op dat vlak is gesloten tussen de Vlaamse Regering en Syntra Vlaanderen.

2. De ontworpen regeling heeft een gedifferentieerde rechtsgrond.

2.1.1. Wat de wijzigingen betreft van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2001 ¹ (artikelen 1 tot 11 van het ontwerp), vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in de artikelen 36 tot 38 van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen. In die decretale bepalingen zijn diverse delegaties van bevoegdheid aan de Vlaamse Regering vervat op het vlak van de regeling van de voorwaarden voor de erkenning en de subsidiëring van de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen.

2.1.2. De ontworpen bepalingen onder de artikelen 5, 6 en 7 van het ontwerp voeren bepaalde nieuwe vormen van subsidiëring in. Het aldus geconcipeerde systeem van subsidiëring wijkt op bepaalde punten af van artikel 38, § 2, van het decreet van 7 mei 2004.

In zoverre ervan mag worden uitgegaan dat artikel 38, § 2, van het decreet niet uitsluit dat de regering in andere of bijkomende soorten van subsidies ten voordele van de erkende centra mag voorzien dan die welke expliciet in de betrokken decretale

⁽¹⁾ Besluit 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 de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen.

bepaling worden vermeld ², moet er uiteraard worden op toegezien dat de subsidies die wel uitdrukkelijk in artikel 38, § 2, van het decreet worden opgesomd, worden toegekend overeenkomstig de regels waarnaar in de laatstgenoemde bepaling wordt verwezen. Wat de samenvoeging van subsidies betreft, zal in geen geval afbreuk mogen worden gedaan aan artikel 38, § 2, tweede lid, van het decreet, waarin wordt bepaald dat "de bij (artikel 38, § 2, eerste lid), 1/, 2/ en 3/ (van het decreet) bedoelde subsidies ... in hun geheel en op jaarbasis (kunnen) worden toegekend op grond van een door het 'Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen' goed te keuren organisatieplan".

2.1.3. Het ontworpen artikel 16*bis* van het besluit van 14 december 2001 (artikel 3 van het ontwerp) verleent aan de raad van bestuur van Syntra Vlaanderen de bevoegdheid om een uniform inschrijvingsgeld te bepalen. De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet niet welke decretale bepaling daartoe rechtsgrond biedt ³.

2.1.4. Wat het ontworpen artikel 22*bis* van het besluit van 14 december 2001 betreft (artikel 6 van het ontwerp), wordt meer in het bijzonder rechtsgrond geboden door artikel 5, § 2, van het decreet van 7 mei 2004, dat aan de Vlaamse Regering onder meer de bevoegdheid verleent om nadere regels uit te vaardigen betreffende de in artikel 5, § 1, van het decreet vermelde aangelegenheden, waarbij "de taken van het agentschap verder worden gepreciseerd en geconcretiseerd".

(2) De redactie van de inleidende zin van artikel 38, § 2, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004 wijst in die richting aangezien erin wordt geschreven dat aan de erkende centra "inzonderheid" de in de bepaling opgesomde subsidies kunnen worden toegekend, hetgeen vanuit taalkundig oogpunt impliceert dat de opsomming van subsidies in het voornoemde artikel 38, § 2, eerste lid, van het decreet, niet exhaustief is.

(3) Afgezien daarvan moet worden vastgesteld dat de redactie van de ontworpen bepaling ("..., anders dan alleen gecertificeerde opleiding, ...) de vereiste duidelijkheid ontbeert. Op voorwaarde dat ervoor een rechtsgrond is, zou in de ontworpen bepaling duidelijker de bedoeling moeten worden weergegeven zoals die in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt beschreven.

2.2. Wat de wijzigingen betreft van de besluiten van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 ⁴ (artikel 12 van het ontwerp) en 12 december 2003 ⁵ (artikel 13 van het ontwerp), kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 38 van het voornoemde decreet van 7 mei 2004.

ALGEMENE OPMERKING

In de ontworpen artikelen 21*bis*, 22*bis* en 23 van het besluit van 14 december 2001 worden een aantal bevoegdheden gedelegeerd aan de raad van bestuur van het Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen, dat een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap is.

In de mate dat de voornoemde delegaties betrekking hebben op bevoegdheden van verordenende aard dient de Raad van State, afdeling wetgeving, het voorbehoud in herinnering te brengen dat hij reeds herhaaldelijk heeft gemaakt met betrekking tot de delegatie van verordenende bevoegdheden aan zelfstandige openbare instellingen. Het toewijzen van dergelijke bevoegdheden aan een openbare instelling of aan organen ervan moet immers worden vermeden. Ook al zijn voorbeelden in die zin in de wetgeving voorhanden, het toekennen van verordenende bevoegdheid aan een zelfstandig overheidslichaam is niet in overeenstemming met de algemene principes van ons publiek recht, daar het raakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht. Die verordenende bevoegdheid dient dan ook bij de Vlaamse Regering te blijven.

(4) Besluit 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.

(5) Besluit 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dient te worden verwezen naar de decretale bepalingen die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken. Men schrijve derhalve : "..., Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen, inzonderheid op de artikelen 5, § 2, en 36 tot 38;".

2. De verwijzing, in het tweede lid van de aanhef, naar het besluit van 14 december 2001, moet worden aangevuld met de vermelding van de wijzigende besluiten van 5 en 12 december 2003 en het wijzigende besluit dat, in ontwerpvorm, het voorwerp is van adviesaanvraag 43.882/1 ⁶.

Het laatstgenoemde besluit dient ook te worden vermeld in het derde en het vierde lid van de aanhef.

3. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State moet melding worden gemaakt van "artikel 84, § 1, eerste lid, 1/", van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Artikel 1

1. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp volstaat het te verwijzen naar de datum van het besluit dat, in ontwerpvorm, het voorwerp is van de adviesaanvraag 43.882/1, met weglating van de vermelding van het wijzigende artikel en het opschrift van het betrokken besluit.

⁽⁶⁾ Het betreft het 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".

2. Met toepassing van het decreet van 7 mei 2004 dient in het ontworpen artikel 3, en in de overige bepalingen van het besluit van 14 december 2001, niet van het "instituut", maar wel van "Syntra Vlaanderen" melding te worden gemaakt. Het gebruik van de eerstgenoemde term, die nog refereert aan het Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen, is overigens niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid.

Artikel 3

Met betrekking tot artikel 3 van het ontwerp volstaat het te verwijzen naar opmerking 2.1.3 onder de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp.

Artikel 4

Voor zover zulks overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp dient in het ontworpen artikel 19 van het besluit van 14 december 2001 telkens melding te worden gemaakt van het "gezondheidsindexcijfer" en niet van het "gezondheidsindexcijfer van de consumptieprijzen" ⁷.

Artikel 8

Men redigere de inleidende zin van artikel 8 van het ontwerp als volgt:

"Artikel 25 van hetzelfde besluit, waarvan de bestaande tekst het eerste lid zal vormen, wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:".

⁽⁷⁾ In dat geval moet de redactie van sommige andere bepalingen van het besluit van 14 december 2001 in dezelfde zin worden aangepast (zie de artikelen 20 en 21 van het besluit).

Artikel 13

Aan het einde van artikel 13 van het ontwerp dient de vermelding van het opschrift van het wijzigende besluit te worden geschrapt.

Artikel 14

Artikel 14 van het ontwerp doet ervan blijken dat aan sommige bepalingen ervan terugwerkende kracht wordt gegeven.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen rechten worden aangetast.

Enkel wanneer de terugwerkende kracht van de betrokken bepalingen van het ontwerp in één van die gevallen kan worden ingepast, kan deze toelaatbaar worden geacht.

In ieder geval dient artikel 14 van het ontwerp aan te vangen als volgt: "Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2008, met uitzondering van ...".

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