

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.854/1/V
VAN 24 JULI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 2 juli 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 "betreffende het financiële en materiële beheer van de dienst met afzonderlijk beheer van het fonds inschrijvingsgelden centra voor volwassenenonderwijs", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Bij artikel 110, § 1, van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs (hierna: het decreet) wordt een Fonds Inschrijvingsgelden Centra voor Volwassenenonderwijs (hierna: het Fonds) opgericht. Dat Fonds wordt opgericht als een Dienst met Afzonderlijk Beheer (hierna: DAB) zoals bedoeld in artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Het is belast met het financieel beheer van de inschrijvingsgelden van de Centra voor Volwassenenonderwijs en de middelen ter beschikking gesteld door de Onderwijsbegroting (artikel 110, § 2, van het decreet).

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt er in hoofdzaak toe de nadere regels te bepalen met betrekking tot de begroting (artikelen 2 tot 7), de comptabiliteit en aflegging der rekeningen (artikelen 8 tot 13), het beheer (artikelen 14 tot 19) en de controle (artikelen 21 en 22) van het Fonds. Daarnaast bevat het ontwerp overgangsbepalingen voor de begrotingsjaren 2008 en 2009, voor wat betreft de raming van de ontvangsten en de vastleggingskredieten op de uitgavenbegroting van het Fonds.

3.1. De meeste bepalingen van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 110, § 7, van het decreet, naar luid waarvan de Vlaamse Regering onder meer "de nadere modaliteiten met betrekking tot [...] het financiële en materiële beheer van het Fonds [bepaalt]" en in artikel 140 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991. Uit artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, gelezen in samenhang met artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, volgt dat het aan de Vlaamse Regering toekomt om met betrekking tot het Fonds in een regeling te voorzien als die welke het ontwerp bevat.

3.2. Voor de aanwijzing van de administrateur-generaal van het Agentschap voor het Hoger Onderwijs, Volwassenonderwijs en Studietoelagen, of zijn plaatsvervanger, als beheerder en ordonnateur van het Fonds bij artikel 8, eerste lid, eerste volzin van het ontwerp, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

ALGEMENE OPMERKING

4. Artikel 140, tweede lid, 7/, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit verplicht het betrokken uitvoerende orgaan ertoe regels uit te vaardigen opdat de overdrachten waartoe machtiging is verleend, in tijd worden beperkt. Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet duidelijk door welke bepaling van het ontwerp hieraan uitvoering wordt gegeven. Het ontwerp lijkt op dit punt dan ook te moeten worden aangevuld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3.2), 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. Aangezien het in het huidige tweede lid van de aanhef vermelde kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, dient dit lid te worden weggelaten.

7. Rekening houdende met de meest recente wetgevingstechnische richtlijnen ⁽¹⁾ kunnen in het nieuwe eerste lid en het huidige derde lid van de aanhef de

⁽¹⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 27, formule F 3-2-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

woorden "inzonderheid op" worden weggelaten, en kan het vijfde lid van de aanhef worden geredigeerd als volgt:

"Gelet op advies 44.854/1/V van de Raad van State, gegeven op 24 juli 2008, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 1

8. Artikel 1, § 2, van het ontwerp luidt:

"De bepalingen betreffende de rijkscomptabiliteit en de begrotingscontrole zijn van toepassing op deze dienst met afzonderlijk beheer, tenzij in dit besluit anders is bepaald".

Met toepassing van het bepaalde in artikel 71, § 1, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 zijn de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit nog steeds van toepassing op de gemeenschappen en de gewesten. Het aangehaalde artikel 1, § 2, van het ontwerp, is derhalve overbodig. Daarenboven staat het niet aan de Vlaamse Regering om af te wijken van bepalingen van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, die hiërarchisch hogere normen zijn, zodat de zinsnede "tenzij in dit besluit anders is bepaald", in artikel 1, § 2, van het ontwerp, ontoelaatbaar is.

Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 1, § 2, uit het ontwerp dient te worden weggelaten. Als gevolg daarvan dient dan tevens de paragraafsgewijze indeling van artikel 1 van het ontwerp te vervallen.

Artikel 6

9. Artikel 6, tweede lid, van het ontwerp is, mede gelet op het bepaalde in artikel 6, eerste lid, overbodig en wordt beter weggelaten.

10. Artikel 6, derde lid, van het ontwerp is strijdig met het beginsel van de annaliteit van de begroting, dat de jaarlijkse voorafgaande goedkeuring van de begroting

.../...

inhoudt ⁽²⁾. In de veronderstelling dat die goedkeuring niet zou plaatsvinden vóór het begin van het begrotingsjaar zou, overeenkomstig artikel 24 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, de aan de dienst verleende toestemming om uitgaven te doen slechts kunnen voortvloeien uit het decreet waarbij voorlopige kredieten worden geopend. Ook artikel 6, derde lid, dient dus te worden weggelaten.

Artikel 14

11. In dit artikel wordt een onderscheid gemaakt tussen rechtshandelingen gesteld "uit hoofde van het beheer van algemeen bestuur van de Vlaamse Gemeenschap" en rechtshandelingen gesteld "uit hoofde van het beheer van het Fonds".

Het aldus gemaakte onderscheid is onduidelijk, en lijkt in de praktijk tot moeilijkheden bij de toepassing te kunnen leiden. Het ontwerp zou met grotere precisie moeten bepalen welk soort uitgaven gedragen worden door de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en welk soort uitgaven gedragen worden door de begroting van het Fonds.

Overigens kan de genoemde bepaling niet zo worden geïnterpreteerd dat zij een voorschrift zou inhouden ten aanzien van de decreetgever wanneer hem de begroting ter goedkeuring wordt voorgelegd.

Artikel 18

12. Bij dit artikel wordt wellicht beoogd uitvoering te geven aan artikel 140, tweede lid, 4/, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Men schrijve dan ook "Vanaf het begin ..." in plaats van "Bij het begin ...".

⁽²⁾ Dit beginsel vloeit voort uit artikel 174 van de Grondwet, en wordt bevestigd in de artikelen 9, 11, 24 en volgende van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. MOONS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

D. MOONS