

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.940/1/V
VAN 26 AUGUSTUS 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 17 juli 2008 door de Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 september 2008, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen", 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 beperkt tot 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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de oprichting, onder de benaming "Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen" (hierna: KMSKA), van een intern verzelfstandigd agentschap (hierna: IVA) zonder rechtspersoonlijkheid, in de zin van artikel 6 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet). Het agentschap wordt "gespecificeerd" als Vlaamse wetenschappelijke instelling.

Daarnaast wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Kunsten en Erfgoed gewijzigd in de zin dat het beheer van het KMSKA niet langer behoort tot de taken van het agentschap Kunsten en Erfgoed, en wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie aangepast in de zin dat het nieuwe agentschap wordt toegevoegd in de organisatiestructuur van het Vlaams Ministerie van Cultuur, Jeugd, Sport en Media.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Waar thans het KMSKA als IVA wordt opgericht, is de beheersdienst van het KMSKA als dienst met afzonderlijk beheer opgericht bij het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992, waaraan het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, geen afbreuk doet en vermag te doen. Daarnaast blijkt ook een eigen vermogen van de instelling te bestaan waarin een deel van de collectie is

.../...

opgenomen en dat zou zijn tot stand gekomen op grond van de wet van 27 juni 1930 waarbij de rechtspersoonlijkheid wordt verleend aan de wetenschappelijke en kunstinstellingen welke van het Ministerie van Kunsten en Wetenschappen afhangen, waarop het ontwerp geen betrekking heeft (zie nr. 5). Die complexe structuur doet tal van juridische vragen rijzen die het voorgelegde ontwerp overstijgen en waarover de Raad van State overigens niet bij machte zou zijn om binnen de hem toegemeten termijn te adviseren. Het voorliggende advies blijft dan ook strikt beperkt tot een onderzoek van de voorliggende tekst.

RECHTSGROND

4. 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 bijkomende rechtsgrond in de artikelen 6, § 2, en 7, derde lid, van het kaderdecreet. Naar luid van die bepalingen is de Vlaamse Regering gemachtigd om IVA's zonder rechtspersoonlijkheid op te richten, en om aan de hoofden ervan specifieke delegaties te verlenen.

ALGEMENE OPMERKING

5. Krachtens een koninklijk besluit van 22 september 1931 ⁽¹⁾, genomen op grond van de wet van 27 juni 1930, "geniet" het KMSKA "de rechtspersoonlijkheid". Het eigen vermogen en de eventuele bijzondere stichtingen van de instelling worden beheerd door een commissie die is samengesteld uit een afgevaardigde van het Departement Kunsten en Wetenschappen (thans de Vlaamse Gemeenschap), een afgevaardigde van de stad Antwerpen, een afgevaardigde van de provincie Antwerpen, het hoofd van de instelling, een lid van het wetenschappelijk personeel en vier leden die worden gekozen

⁽¹⁾ Koninklijk besluit van 22 september 1931 Koninklijk Museum van schone kunsten te Antwerpen - Rechtspersoonlijkheid.

onder de wetenschappelijke of artistieke persoonlijkheden die belang stellen in de instelling en onder de schenkers.

In de nota van de Vlaamse Regering wordt verduidelijkt dat het ontworpen besluit geen betrekking heeft op dit eigen vermogen met rechtspersoonlijkheid, wat door de gemachtigde wordt bevestigd, die ook het volgende verklaarde:

"Het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Kunsten en Erfgoed voorziet in artikel 10, 1/, een specifieke delegatie voor het hoofd van het agentschap:

Art. 10. Naast de delegaties betreffende de aangelegenheden, bedoeld in artikel 9, worden aan het hoofd van het agentschap de volgende specifieke delegaties verleend:

- 1/ overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 8 maart 1951 betreffende de inventarissen, de bewaargeving en de bruiklening van kunstwerken, wordt het hoofd van het agentschap gemachtigd om de bruikleningen en tijdelijke uitleningen toe te staan van de kunstwerken, die zijn ingeschreven in de inventaris van zijn agentschap;

(...)

Het leek ons logisch dat bij de huidige "afsplitsing" van het KMSKA van de IVA Kunsten en Erfgoed, het hoofd van het IVA KMSKA ook een dergelijke delegatie zou hebben (vb. voor kunstwerken die zij zullen aankopen in naam van de Vlaamse Gemeenschap). Het spreekt vanzelf dat deze delegatie geen betrekking heeft op de kunstwerken die worden beheerd door het eigen vermogen (wet 27 juni 1930 en KB 22 september 1931), die volledig buiten de scope van dit voorontwerp vallen.

Een opheffing van het KB van 8 maart 1951 door de federale overheid - zoals u mij zegt zou dit recent moeten gebeurd zijn maar deze opheffing heb ik nog niet kunnen terugvinden - geldt dan ook niet voor de Vlaamse Gemeenschap."

Vermits het IVA KMSKA inderdaad geen rechtspersoonlijkheid zal hebben, is en zal het de Vlaamse Gemeenschap zijn die eigenaar is van (een deel van) de collectie en van het gebouw. In de artikelen 2 en 10 van het ontwerp wordt inderdaad de collectie in eigendom van de Vlaamse Gemeenschap bedoeld.

Er kan derhalve in het ontworpen besluit geen gewag worden gemaakt van "zijn collectie" of "zijn gebouw" in de zin van de collectie of het gebouw van het agentschap of van de kunstwerken die zullen worden ingeschreven in de inventaris van het agentschap, aangezien het agentschap gelet op de afwezigheid van

.../...

rechtspersoonlijkheid geen eigenaar is van enige collectie of van het gebouw. Er dient daarnaast een definitie te worden opgenomen van de collectie waarop de bepalingen van het ontwerp betrekking hebben of een bepaling die het toepassingsgebied van het ontwerp wat dit betreft verduidelijkt, waarbij een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de collectie die uitsluitend eigendom is van de Vlaamse Gemeenschap (dit is de collectie die onder het beheer door het agentschap valt) en de collectie die eigendom is van het eigen vermogen van de rechtspersoonlijkheid KMSKA (die niet onder het beheer door het agentschap valt en waarover het ontwerp niets bepaalt).

6. Het besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 1997 houdende statuut en organisatie van de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en de regeling van de rechtspositie van het personeel, dat luidens artikel 1 van toepassing is op het KMSKA, is opgeheven wat betreft de rechtspositie van het personeel ⁽²⁾. Deel II betreffende het statuut, de organisatie en de werking van de instellingen bevat bepalingen die niet handelen over de rechtspositie van het personeel. Deze zijn bijgevolg nog van kracht.

Gevraagd naar de verhouding tussen die bepalingen en de bepalingen uit het kaderdecreet, 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, en het ontworpen besluit, verschafte de gemachtigde de volgende toelichting:

⁽²⁾ Zie artikel XII 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid - "Vlaams personeelsstatuut" (VPS). Dit besluit is luidens artikel I 2 ervan zelf van toepassing op het personeel van intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid. Artikel I 1 bepaalt dat het besluit niet van toepassing is op het personeel van de met rechtspersoonlijkheid beklede patrimonien van de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

"Artikel XII 3 van het Vlaams Personeelsstatuut van 13 januari 2006 bepaalt:

«Art. XII 3. Opgeheven wordt wat de rechtspositie van het personeel van de Vlaamse wetenschappelijke instellingen betreft, het navolgend besluit:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 1997 houdende statuut en organisatie van de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en de regeling van de rechtspositie van het personeel, zoals het werd gewijzigd».

Hoewel het slechts werd opgeheven «wat de rechtspositie van het personeel van de Vlaamse wetenschappelijke instellingen betreft», wordt dit besluit niet meer toegepast sinds de operatie BBB. De vraag omtrent de relatie tussen het voorliggende voorontwerp en het BVR van 28 januari 1997 (vb. artikel II12 «Het instellingshoofd oefent het wetenschappelijk en administratief bestuur van de instelling uit, onder het gezag van de functioneel bevoegde minister.» enz....) is dan ook niet aan de orde.

Daar waar in punt 2 c) van de nota aan de VR omtrent voorliggend voorontwerp wordt gesteld dat de Vlaamse wetenschappelijke instellingen, wat de organisatie en de werking van de instellingen betreft, verankerd zijn in het BVR van 28 januari 1997 is dit dus eigenlijk niet correct. De tekst van de nota was op dat punt immers geïnspireerd op de nota omtrent een andere wetenschappelijke instelling, die werd opgericht vóór het Vlaams Personeelsstatuut van 13 januari 2006 werd ingevoerd."

Gelet hierop dient de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 1997 te worden vervolledigd of dient in het ontwerp een bepaling te worden opgenomen naar luid waarvan het besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 1997 niet van toepassing is op het op te richten intern verzelfstandigd agentschap.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Het in het derde lid van de aanhef vermelde koninklijk besluit van 8 maart 1951 betreffende de inventarissen, de bewaargeving en de bruiklening van kunstwerken biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, waarmee ook niet de wijziging of de opheffing ervan wordt beoogd. Evenmin is de vermelding van dat koninklijk besluit noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

Het derde lid van de aanhef dient dan ook te vervallen.

.../...

8. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van het op 20 september 2007 verleende advies van de Raad voor de Kunsten.

Artikel 6

9. In artikel 6 schrijve men "Vlaamse minister, bevoegd voor cultuur" in plaats van "Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Media".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, E. BREWAEYS,	staatsraden,
	H. COUSY, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

J. BAERT