KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.989/1
VAN 18 SEPTEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 juli 2008 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 22 september 2008, 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 Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed", heeft het volgende advies gegeven:

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 in hoofdzaak 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de regels te bepalen inzake het financiële en materiële beheer van de dienst met afzonderlijk beheer Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed. De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 1994 betreffende het financiële en materiële beheer van de dienst met afzonderlijk beheer Instituut voor het Archeologisch Patrimonium.

2.1. De ontworpen regeling kan in hoofdzaak worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 140 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

Artikel 140, eerste lid, van de voornoemde wetten luidt:

> "De staatsdiensten, waarvan het beheer krachtens een bijzondere wet gescheiden is van het beheer van de diensten van algemeen bestuur van de Staat, zijn onderworpen aan de bepalingen vast te stellen door de Koning, op voordracht van de ministers onder wie deze diensten ressorteren en van de minister van Financiën. Zij worden 'Staatsdiensten met afzonderlijk beheer' genoemd".

In artikel 140, tweede lid, van dezelfde wetten worden de aangelegenheden vermeld waarop de bepalingen, bedoeld in het aangehaalde artikel 140, eerste lid, betrekking dienen te hebben.

Wat specifiek het bepaalde in artikel 140, tweede lid, 7/, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit betreft, naar luid waarvan het betrokken

uitvoerende orgaan ertoe is verplicht om regels uit te vaardigen opdat de overdrachten waartoe machtiging is verleend in de tijd worden beperkt, moet worden opgemerkt dat niet duidelijk is door welke bepaling van het ontwerp hieraan uitvoering wordt gegeven. Het ontwerp lijkt op dat punt dan ook te moeten worden aangevuld.

2.2. Wat de in artikel 9, eerste lid, van het ontwerp vermelde aanstelling betreft van het hoofd van het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed, of zijn plaatsvervanger, als beheerder en ordonnateur van de dienst met afzonderlijk beheer Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Men late de aanhef van het ontwerp aanvangen met een nieuw toe te voegen lid, luidende:

"Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 87, § 1, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;".

2. Overeenkomstig de recente richtlijnen voor de wetgevingstechniek schrappe men in het eerste lid van de aanhef - dat het tweede lid dient te worden - de woorden "inzonderheid op" [(1)].

3. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond. Een vermelding ervan in de aanhef van het ontwerp is

---

(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.

evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het tweede lid dient derhalve uit de aanhef te worden weggelaten.

4. In het derde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt gerefereerd aan het koninklijk besluit nr. 504 van 31 december 1986 "waarbij de wetenschappelijke instellingen van de staat die ressorteren onder de Vlaamse Minister bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek, opgericht worden als staatsdiensten met afzonderlijk beheer, gewijzigd bij de wetten van 28 december 1990 en 24 december 2002".

Deze verwijzing dient te worden aangepast ermee rekening houdende dat het betrokken koninklijk besluit enkel in het Vlaamse Gewest toepassing heeft gekregen tot op het ogenblik van de overdracht van de Nationale Dienst voor Opgravingen [(2)]. Meer bepaald moet van het opschrift van het koninklijk besluit nr. 504 van 31 december 1986 melding worden gemaakt zoals dat luidde voor de vermelde overdracht van de Nationale Dienst voor Opgravingen [(3)] en dient de vermelding van de wetten die naderhand wijzigingen hebben aangebracht aan dat koninklijk besluit te worden weggelaten.

---

(2) De gemachtigde verduidelijkte in dat verband wat volgt: "De staatshervorming van 8.08.1988 heeft de Nationale Dienst voor Opgravingen overgeheveld naar de gewesten. Vandaar dat bij besluit van de Vlaamse Executieve van 5 juni 1991 de Nationale Dienst voor Opgravingen werd omgevormd tot IAP. IAP is de rechtsopvolger van de Nationale Dienst voor Opgravingen, die omgevormd was tot een DAB sinds het KB van 1986. Ze was immers nog federaal tot 1988. In art. 6*bis*, § 2 BWHI wordt de federale overheid bevoegd voor de federale wetenschappelijke en culturele instellingen. (Die) instellingen werden bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit aangewezen. De Nationale Dienst voor Opgravingen werd daarin niet meer opgenomen en was dus overgedragen aan de gewesten in 1988".

(3) Het oorspronkelijke opschrift van het koninklijk besluit nr. 504 van 31 december 1986 luidde: "Koninklijk besluit nr. 504 van 31 december 1986 tot oprichting van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat, die ressorteren onder de beide Ministers van Onderwijs of onder de Minister(s), aangewezen in een bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, als Staatsdiensten met afzonderlijk beheer". Dit opschrift werd gewijzigd bij de wet van 24 december 2002.

Artikel 1

De in artikel 1, 2/, van het ontwerp voorkomende omschrijving van "DAB VIOE" moet worden aangepast ermee rekening houdende dat het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed een agentschap is in de zin van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 waarmee de "DAB VIOE" niet samenvalt. Voor de omschrijving van deze laatste moet worden verwezen naar de wettelijke basis ervan.

Artikel 4

De dienst met afzonderlijk beheer Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed ontbeert rechtspersoonlijkheid en kan bijgevolg zelf geen schenkingen of legaten ontvangen. In artikel 4, § 2, 4/, van het ontwerp wordt nochtans als onderdeel van de ramingen van de ontvangsten melding gemaakt van de schenkingen en de legaten. Dergelijke vermelding kan derhalve niet, of althans niet in ongewijzigde vorm, in het ontwerp worden behouden.

Artikel 7

1. Artikel 7, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat "de begroting van de DAB VIOE is goedgekeurd door de afkondiging van het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap". Gelet op het bepaalde in artikel 6 van het ontwerp is artikel 7, eerste lid, van het ontwerp evenwel overbodig en dient het te worden weggelaten.

2. Artikel 7, tweede lid, van het ontwerp is strijdig met het beginsel van de annaliteit van de begroting, dat de jaarlijkse voorafgaande goedkeuring van de begroting inhoudt [(4)]. In de veronderstelling dat die goedkeuring niet zou plaatsvinden vóór het begin

---

(4) 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.

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 7, tweede lid, dient dus te worden weggelaten.

Artikel 12

In artikel 12 van het ontwerp 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 VIOE [(5)]".

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 welke soort uitgaven gedragen worden door de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en welke soort uitgaven gedragen worden door de begroting van DAB VIOE.

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 16

Voor zover zulks strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp late men - in overeenstemming met de terminologie in artikel 140, tweede lid, 4/, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit - artikel 16 van het ontwerp aanvangen met de woorden "Vanaf het begin van het jaar" in plaats van met de woorden "Bij het begin van het jaar".

---

(5) Teneinde geen verwarring te doen ontstaan met het "Eigen Vermogen VIOE" dient "DAB VIOE" te worden geschreven en niet "VIOE".

Artikel 18

Het is niet duidelijk wat in artikel 18 van het ontwerp wordt bedoeld met "de bepalingen over de begrotingscontrole". Indien ermee wordt beoogd het principe in herinnering te brengen dat reeds voortvloeit uit artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, is artikel 18 overbodig. Indien de stellers van het ontwerp in artikel 18 specifieke bepalingen over de begrotingscontrole beogen, dienen deze uitdrukkelijk te worden vermeld in het betrokken artikel.

Artikelen 21 en 22

De opheffingsbepaling (artikel 22) dient aan de bepaling van inwerkingtreding (artikel 21) vooraf te gaan. Daarenboven is in de opheffingsbepaling de zinsnede "bij de inwerkingtreding van dit besluit" overbodig en kan deze worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, 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 M. VAN DAMME