



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.434/3
van 23 juni 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten wat betreft de opheffing van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen en de integratie van taken in het departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media’

Op 28 mei 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten wat betreft de opheffing van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen en de integratie van taken in het departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juni 2014.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

BEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING

3. Artikel 10 van het ontwerp strekt tot overheveling van kredieten uit de algemene uitgavenbegroting naar de passende basisallocaties en begrotingsartikelen. Het artikel betreft uitsluitend de regeling van budgettaire transferten. Het heeft derhalve niet het reglementaire karakter in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, zodat de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet bevoegd is om ervan kennis te nemen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot opheffing van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen en het overdragen van de taken van dat agentschap aan het departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media (hierna: het Departement).

Daartoe wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2008 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen’ opgeheven.

Tevens worden het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’, het besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2006 ‘tot operationalisering van het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’ aangepast. Daarnaast worden enkele wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 22 september 1931 ‘Koninklijk Museum voor Schone Kunsten te Antwerpen – Rechtspersoonlijkheid’ en in het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008

‘betreffende het financiële en materiële beheer van de dienst met afzonderlijk beheer Beheersdienst van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten in Antwerpen’.

Het ontwerp bevat ten slotte de reeds *sub* 3 vermelde budgettaire bepaling.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 augustus 2014.

5.1. Voor de artikelen 1 en 2 van het ontwerp, die strekken tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 september 1931, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 2 van de wet van 27 juni 1930 ‘waarbij de rechtspersoonlijkheid wordt verleend aan de wetenschappelijke en kunstinrichtingen welke van het Ministerie van Kunsten en Wetenschappen afhangen’.¹ Luidens dat laatste artikel worden de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat, die rechtspersoonlijkheid hebben verkregen, tegenover derden vertegenwoordigd door een bestuurscommissie waarvan de samenstelling en de bevoegdheid “bij koninklijk besluit” (lees, in dit geval: bij besluit van de Vlaamse Regering) wordt vastgesteld.

5.2. Artikel 3 van het ontwerp, dat strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005, vindt rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en, bijkomend, in artikel 3, eerste lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet bestuurlijk beleid).

Naar luid van de eerstgenoemde bepaling beschikt iedere gemeenschaps- en gewestregering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering haar eigen diensten organiseren. Luidens artikel 3, eerste lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid wordt per homogeen beleidsdomein een Vlaams ministerie opgericht, bestaande uit een departement en, desgevallend, intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

5.3. De artikelen 4 en 5 van het ontwerp strekken tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2006, meer bepaald wat betreft de taken van het Departement en de specifieke delegaties aan het hoofd van het Departement. Deze artikelen vinden rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

5.4. Bij artikel 6 van het ontwerp, dat strekt tot vervanging van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008, wordt de lijnmanager van het Departement of zijn gemandateerde aangewezen als beheerder en gedelegeerd ordonnateur van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten te Antwerpen.

¹ Evenwel dient te worden gewezen op de volgende opmerking uit advies 49.097/3 van 25 januari 2011 over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2011 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 22 september 1931 Koninklijk Museum voor Schone Kunsten te Antwerpen - Rechtspersoonlijkheid’ (voetnoot 6): “Aangezien de in de voornoemde wet bedoelde instellingen met rechtspersoonlijkheid beschouwd moeten worden als openbare instellingen, bedoeld in artikel 9 van de bijzondere wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dient hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht bij decreet te worden geregeld. De voornoemde wet moet bijgevolg worden aangevuld of vervangen bij een decretale regeling die aan deze vereisten voldoet en die een deugdelijke rechtsgrond kan bieden voor eventuele toekomstige, meer inhoudelijke wijzigingen van het koninklijk besluit van 22 september 1931.”

Artikel 6 van het ontwerp vindt, voor zover het gaat om de aanwijzing als gedelegeerd ordonnateur, rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en in artikel 65, eerste lid, van het decreet van 25 juni 1992 ‘houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992’, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de organieke regels bepaalt die van toepassing zijn op het financiële en het materiële beheer van de erin genoemde diensten met afzonderlijk beheer, waaronder het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten te Antwerpen.² In zoverre evenwel de lijnmanager van het Departement ook als “beheerder” van de dienst met afzonderlijk beheer wordt aangewezen en het daarmee de bedoeling zou zijn een afzonderlijk beheer in te stellen dat het financiële en begrotingstechnische beheer overstijgt, moet worden opgemerkt dat zulks niet in overeenstemming is met de figuur van een dienst met afzonderlijk beheer, die enkel begrotings- en boekhoudingstechnisch afgezonderd is van de diensten van de Vlaamse overheid, en derhalve ook niet met de ingeroepen rechtsgronden.

5.5. De bij artikel 7 van het te nemen besluit door te voeren wijziging heeft, gelezen in samenhang met de bij artikel 6 ervan door te voeren wijziging, als gevolg dat de lijnmanager van het Departement wordt gemachtigd om arbeidsovereenkomsten te sluiten wanneer contractueel personeel wordt aangeworven.³ Die machtiging kan evenwel enkel worden gesteund op artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en niet op artikel 65, eerste lid, van het decreet van 25 juni 1992 of op artikel 3, §§ 1 en 2, van het Rekendecreet aangezien die bevoegdheid geen uitstaans heeft met het “financieel en materieel beheer” of “financieel beheer” in de zin van die laatste bepalingen. In artikel 15, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 kan derhalve geen gewag worden gemaakt van “de ordonnateur” omdat de lijnmanager bij het sluiten van de arbeidsovereenkomsten, gelet op de in de genoemde bepalingen vervatte rechtsgronden en op het rechtskarakter van de figuur van de dienst met afzonderlijk beheer, niet in die hoedanigheid kan optreden, maar enkel als ambtenaar van het betrokken departement waaraan de Vlaamse Regering een delegatie verleent in het raam van de organisatie van haar diensten. Aangezien het evenwel overbodig is om de lijnmanager van het Departement aan te wijzen als ambtenaar die gemachtigd is om arbeidsovereenkomsten te sluiten, wordt artikel 15, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 evenwel het best opgeheven (zie opmerking 7).

5.6. Artikel 8 van het ontwerp, dat strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009, vindt rechtsgrond in artikel 21, eerste lid, van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’. Luidens die bepaling regelt de Vlaamse Regering haar werkwijze, onverminderd de bepalingen van dat bijzonder decreet en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

5.7. Artikel 9 van het ontwerp, dat strekt tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2008, vindt rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van

² Een meer algemene (maar iets beperktere) rechtsgrond voor het regelen van het financiële beheer van diensten met afzonderlijk beheer is te vinden in artikel 3, §§ 1 en 2, van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’ (hierna: Rekendecreet).

³ In artikel 15, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 wordt immers de ordonnateur gemachtigd om arbeidsovereenkomsten te sluiten, en luidens het nieuwe artikel 8 van dat besluit wordt de genoemde lijnmanager als gedelegeerd ordonnateur van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten in Antwerpen aangewezen.

8 augustus 1980 en, bijkomend, in de artikelen 6, § 2, en 7, derde lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Naar luid van de genoemde bepalingen van dat decreet is de Vlaamse Regering gemachtigd om intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid op te richten, en om aan de hoofden ervan specifieke delegaties te verlenen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikelen 6 en 7

7. Zoals reeds is opgemerkt (zie opmerking 5.5), vloeit uit het ontworpen artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 (artikel 6 van het ontwerp), gelezen in samenhang met het te wijzigen artikel 15, derde lid, van dat besluit, voort dat de lijnmanager van het Departement gemachtigd is om de arbeidsovereenkomsten met de contractuele personeelsleden van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten te Antwerpen te sluiten. Het is evenwel overbodig dat uitdrukkelijk te bepalen: krachtens artikel I 2, 12°, 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’ (hierna: Vlaams Personeelsstatuut) is de lijnmanager reeds de overheid die contractuele personeelsleden in dienst neemt, terwijl krachtens artikel 11, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 ‘tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen van de Vlaamse ministeries’ aan het hoofd van het departement (in dit geval de lijnmanager – zie artikel I 2, 10°, *juncto* artikel I 2, 3°, van het Vlaams Personeelsstatuut) delegatie wordt verleend om beslissingen te nemen in verband met de indienstneming van personeelsleden, welke delegatie eveneens het sluiten van overeenkomsten in verband daarmee omvat (artikel 4, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003). In plaats van artikel 15, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 te wijzigen, zou die bepaling derhalve beter worden opgeheven.⁴

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

⁴ Zo men desondanks artikel 15, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 zou willen behouden, dient erin, gelet op wat *sub* 5.5 is opgemerkt, in ieder geval ook het woord “ordonnateur” te worden vervangen door het woord “lijnmanager”.