RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.962/3
van 27 januari 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten naar aanleiding van de opheffing van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Kunsten en Erfgoed en het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, en de integratie van taken in het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media’

Op 24 december 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel 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 naar aanleiding van de opheffing van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Kunsten en Erfgoed en het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, en de integratie van taken in het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 januari 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 januari 2015.

*

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 afschaffing van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Kunsten en Erfgoed en van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen en het overdragen van de taken van die agentschappen aan het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media (hierna: het Departement).

Daartoe worden het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Kunsten en Erfgoed’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen’ 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 25 juli 2014 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’ aangepast. Daarnaast worden diverse besluiten van de Vlaamse Regering terminologisch en eventueel inhoudelijk gewijzigd gelet op de zo-even geschetste nieuwe organisatie en bevatten de artikelen 33 en 34 van het ontwerp begrotingstechnische bepalingen.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 april 2015, met uitzondering van de artikelen 29 en 30, die in werking treden op 1 oktober 2015.

BEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING

3. De artikelen 33 en 34 van het ontwerp strekken tot de overheveling van kredieten uit de algemene uitgavenbegroting naar de passende basisallocaties en begrotingsartikelen. Die artikelen betreffen uitsluitend de regeling van budgettaire transferten. Ze hebben 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.

RECHTSGROND

4. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt als rechtsgrond verwezen naar artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, artikel 21, eerste lid, van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’, 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 daarvan, en de controle door het Rekenhof' (hierna: Rekendecreet) en de artikelen 3[1] en 6, § 2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet bestuurlijk beleid). Die bepalingen bieden effectief rechtsgrond voor het ontworpen besluit, maar ook nog andere bepalingen dienen ervoor als rechtsgrond te worden ingeroepen. Tevens dient op bepaalde punten een voorbehoud te worden gemaakt betreffende het voorhanden zijn van een afdoende rechtsgrond. Binnen de korte termijn waaraan het verlenen van het advies is gebonden,[2] kan daaromtrent het volgende worden opgemerkt.

4.1. Voor zover het ontworpen besluit ertoe strekt de definities te wijzigen gelet op de opheffing van de genoemde agentschappen en de overheveling van hun taken naar het Departement, dient de rechtsgrond ervoor te worden gezocht in de (in de aanhef te vermelden) bepalingen die rechtsgrond bieden voor de bepalingen waarin die definities worden gehanteerd.

4.2. Artikel 4 van het ontworpen besluit strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 'betreffende de erkenning en de financiële ondersteuning van verblijven in het kader van 'Toerisme voor Allen''. De wijzigingen betreffen meer bepaald de samenstelling van de Technische Commissie Brandveiligheid. De rechtsgrond hiervoor is te vinden in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en in artikel 20 van dezelfde bijzondere wet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering), gelezen in samenhang met artikel 7, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2003 'betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van 'Toerisme voor Allen''.[3]

4.3. Artikel 12 van het ontworpen besluit strekt tot de vervanging van artikel 8 van 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 kasteeldomein van Gaasbeek', teneinde de lijnmanager van het Departement of zijn gemandateerde aan te wijzen als beheerder en gedelegeerd ordonnateur van de dienst met afzonderlijk beheer "het Kasteel van Gaasbeek".

Artikel 12 van het ontworpen besluit 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

[1] Het betreft meer bepaald het eerste lid van dit artikel.

[2] Het advies werd gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, derhalve binnen een termijn van dertig dagen. Binnen een zo korte termijn kan een ontwerp als het voorliggende evenwel niet met de nodige diepgang worden onderzocht, mede gelet op het gegeven dat nagenoeg voor alle ontwerpen een aan een termijn van dertig dagen of zelfs vijf werkdagen gebonden advies wordt gevraagd. Het verdient dan ook aanbeveling om voor omvangrijke ontwerpen of voor ontwerpen die belangrijke rechtsvragen doen rijzen, te opteren voor een adviesaanvraag die niet aan een termijn is gebonden of voor een adviesaanvraag op grond van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State (advies te verlenen binnen een termijn van zestig dagen).

[3] Zie adv.RvS 46.903/3 van 9 juli 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 'tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen' en adv.RvS 51.803/1/V van 11 september 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2012 'tot wijziging van verschillende besluiten inzake het toeristische logies en het statuut van de reisbureaus'.

erin genoemde diensten met afzonderlijk beheer, waaronder het Kasteel-Domein van Gaasbeek, dat is opgericht als dienst met afzonderlijk beheer bij artikel 62 van dat decreet.[4-5] In zoverre evenwel de lijnmanager van het Departement ook als "beheerder" van de dienst met afzonderlijk beheer wordt aangewezen en het aldus 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.

4.4. Artikel 14 van het ontworpen besluit strekt tot de vervanging van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 'betreffende het financiële en materiële beheer van de dienst met afzonderlijk beheer Cultureel Centrum van de Vlaamse Gemeenschap Landcommanderij Alden Biesen' door een bepaling die analoog is aan de bepaling opgenomen in artikel 12 van het ontwerp. Dat artikel 14 vindt rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en in artikel 3, §§ 1 en 2, van het Rekendecreet, gelezen in samenhang met artikel 35, eerste lid, van het decreet van 21 december 1994 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995', waarbij de dienst met afzonderlijk beheer Cultureel Centrum van de Vlaamse Gemeenschap 'Landcommanderij Alden Biesen' wordt opgericht. In zoverre evenwel de lijnmanager van het Departement ook als "beheerder" van de dienst met afzonderlijk beheer wordt aangewezen en het aldus de bedoeling zou zijn een afzonderlijk beheer in te stellen dat het financiële en begrotingstechnische beheer overstijgt, moet ook hier worden opgemerkt dat zulks niet in overeenstemming is met de figuur van een dienst met afzonderlijk beheer, en derhalve ook niet met de ingeroepen rechtsgronden.

4.5. Artikel 17 van het ontworpen besluit strekt tot de vervanging van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 januari 2009 'betreffende het financiële en materiële beheer van de dienst met afzonderlijk beheer Uitleendienst Kampeermateriaal voor de Jeugd' door een bepaling die analoog is aan de bepaling opgenomen in de artikelen 12 en 14 van het ontwerp. De rechtsgrond daarvoor is te vinden in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en in artikel 43, § 2, eerste lid, van het decreet van 19 december 2008 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2009', gelezen in samenhang met artikel 43, § 1, van hetzelfde decreet, waarbij de dienst met afzonderlijk beheer 'Uitleendienst Kampeermateriaal voor de Jeugd' wordt opgericht.[6-7] In zoverre evenwel de lijnmanager van het Departement ook als "beheerder" van de dienst met afzonderlijk beheer wordt aangewezen en het aldus de bedoeling zou zijn een afzonderlijk beheer in te stellen dat het financiële en begrotingstechnische beheer overstijgt, moet

[4] 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 Rekendecreet.

[5] Zie adv.RvS 49.099/3 van 11 januari 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2011 'tot opheffing van artikel 9 van 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 kasteeldomein van Gaasbeek' (artikel 3, §§ 1 en 2, van het Rekendecreet is in de plaats gekomen van artikel 140 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991).

[6] Zie ook voetnoot 4.

[7] Zie adv.RvS 45.713/3 van 23 december 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 januari 2009 'betreffende het financiële en materiële beheer van de dienst afzonderlijk beheer Uitleendienst Kampeermateriaal voor de Jeugd', opmerkingen 4.1 en 10.

opnieuw worden opgemerkt dat zulks niet in overeenstemming is met de figuur van een dienst met afzonderlijk beheer, en derhalve ook niet met de ingeroepen rechtsgronden.

4.6. Artikel 20 van het ontworpen besluit, dat strekt tot vervanging van artikel 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2012 ‘tot uitvoering van het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid’, kan worden gesteund op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 17, § 3, eerste lid, van het decreet van 20 januari 2012, en op artikel 17, § 3, derde lid, tweede zin, van hetzelfde decreet.[8]

4.7. Artikel 21 van het ontworpen besluit, dat strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 2012 ‘betreffende het verlenen van investeringssubsidies voor culturele infrastructuur met bovenlokaal belang’, vindt rechtsgrond in artikel 51*bis*, zevende lid, van het decreet van 19 december 1998 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999’.[9]

4.8. Artikel 23 van het ontworpen besluit, dat strekt tot wijziging van verschillende artikelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 ‘ter uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid’, vindt rechtsgrond in artikel 4, §§ 1, derde lid, en 2, vijfde lid, van het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid’ en, wat betreft de wijziging aan artikel 3 van het genoemde besluit, in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 11 van het decreet van 15 juli 2011 ‘houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd’.[10]

4.9. Artikel 25 van het ontworpen besluit, dat strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2013 ‘tot vaststelling van de regeling van de rechtspositie van het personeel van de Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde’, vindt rechtsgrond in artikel 18 van het decreet van 13 februari 1980 ‘betreffende de Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde’.

4.10. Artikel 27 van het ontworpen besluit, dat strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2013 ‘tot uitvoering van hoofdstuk 3 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’, vindt rechtsgrond in artikel 9, vierde lid, van het decreet van 8 maart 2013 ‘betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’.[11]

4.11. Artikel 29 van het ontworpen besluit, dat strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2014 ‘betreffende de kadervormingstrajecten, vermeld in artikel 17/1 van het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid’, vindt

[8] Zie adv.RvS 51.660/1/V van 26 juli 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het te wijzigen besluit.

[9] Zie adv.RvS 51.813/1/V van 4 september 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het te wijzigen besluit.

[10] Zie en vgl. adv.RvS 52.394/3 van 4 december 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het te wijzigen besluit.

[11] Zie adv.RvS 54.414/1 van 4 december 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het te wijzigen besluit.

rechtsgrond in artikel 17/1 van het decreet van 20 januari 2012 ‘houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid’.[12]

4.12. Artikel 30 van het ontworpen besluit strekt tot wijziging van andere bepalingen van het onder 4.11 genoemde besluit en vindt, voor zover het een wijziging van de artikelen 2, 4, § 5, en 5, § 3, tweede lid, van dat besluit betreft, rechtsgrond in artikel 17/1, §§ 3, tweede lid, en 4, tweede lid, van het decreet van 20 januari 2012 ‘houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid’. Zoals in advies 55.842/3 is vastgesteld, is er voor artikel 7 van het te wijzigen besluit geen rechtsgrond voorhanden, en derhalve ook niet voor de wijziging die men erin beoogt aan te brengen.

4.13. Artikel 32 van het ontworpen besluit strekt tot de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Kunsten en Erfgoed’ en van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen’. Voor dat artikel dient niet enkel rechtsgrond te worden gezocht in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en, bijkomend, in artikel 6, § 2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, maar ook (bijkomend) in artikel 7, derde lid, van dit decreet. Naar luid van die laatste bepaling is de Vlaamse Regering gemachtigd om aan de hoofden van een intern verzelfstandigd agentschap specifieke delegaties te verlenen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

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

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT

[12] Zie adv.RvS 55.842/3 van 22 april 2014 over het ontwerp dat heeft geleid tot het te wijzigen besluit. Het genoemde artikel 17/1 treedt pas in werking op 1 oktober 2015, zoals het te wijzigen besluit zelf en zoals de artikelen 29 en 30 van het besluit dat thans nog in ontwerpvorm voorligt.