RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.380/3
van 7 mei 2015

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘betreffende de hervorming van de strategische adviesraden’

Op 7 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘betreffende de hervorming van de strategische adviesraden’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 april 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 mei 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voorontwerp van decreet strekt ertoe uitvoering te geven aan de bepalingen van het regeerakkoord van de Vlaamse Regering voor de zittingsperiode 2014-2019 die voorzien in een vermindering van het aantal strategische adviesraden.

Hiertoe wordt in het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2013 (hierna: kaderdecreet) in de mogelijkheid voorzien om per homogeen beleidsdomein strategische adviesraden op te richten bij een departement of een agentschap (artikel 2 van het ontwerp). Een adviesraad opgericht bij een intern verzelfstandigd agentschap (hierna: IVA) oefent ook de taken uit van het raadgevend comité bedoeld in de artikelen 6 en 10 van het kaderdecreet. Die artikelen worden hieraan aangepast (artikelen 3 en 4 van het ontwerp).

De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (hierna: SALV) wordt ingebed in de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (hierna: SERV) (artikelen 5 tot 12 van het ontwerp).

De Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (hierna: SARC) wordt ingebed in het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media (artikel 13 van het ontwerp).

De Vlaamse Woonraad wordt ingebed in het agentschap Wonen-Vlaanderen (artikel 14 van het ontwerp).

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken en de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen worden opgeheven (artikel 15) en diverse decreten worden hieraan aangepast (artikelen 16 en 17 van het ontwerp).

Ten slotte wordt het decreet van 7 mei 2004 ‘inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen’ aangepast aan de omvorming van de beleidsdomeinen “Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid” en “Bestuurszaken” tot het beleidsdomein “Kanselarij en Bestuur” (artikelen 18 en 19 van het ontwerp).

Artikel 20 van het ontwerp regelt de inwerkingtreding.

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Eén van de kenmerken van goede regelgeving, zoals die door de Vlaamse Regering op 7 november 2003 werden goedgekeurd, is dat kwaliteitsvolle regelgeving onderbouwd en overlegd moet zijn, hetgeen inhoudt dat ze "gebaseerd [is] op alle nuttige wetenschappelijke en empirische informatie die redelijkerwijze beschikbaar is" en dat "[o]ver de doelstellingen, alternatieven, inhoud en effecten ervan (...) ruim ambtelijk, maatschappelijk en politiek overleg [is] gepleegd".[2] De (strategische) adviesraden en de raadgevende comités spelen hierin een belangrijke rol.

In de zogenaamde Consultatiecode die door de Vlaamse overheid werd uitgewerkt als een bundeling van goede praktijken inzake consultatie en overleg, wordt als één van de aandachtspunten voorgehouden dat de overheid proportioneel moet consulteren, maar ook voldoende breed.[3] Ook de OESO heeft, onder meer in haar aanbevelingen inzake goede regelgeving voor de Belgische overheden, benadrukt dat "[t]he framework for consultation of stakeholders in the development of policies and regulations is a major underlying element of the Better Regulation framework" en dat dienaangaande een "clearly articulated consultation guidance to cover all domains" vereist is. Eén van de aanbevelingen van de OESO houdt dan ook onder meer in: "Check that all regulations are captured by all the relevant stages of the consultation process (including for example review by the relevant advisory board)",[4] met andere woorden dat voor alle regelgeving zou moeten worden voorzien in een of andere vorm van consultatie, al moet dat niet noodzakelijk gebeuren door een (strategische) adviesraad of door een raadgevend comité.

4. Onder voorbehoud van opmerking 10 moeten de te wijzigen decreten worden geordend in chronologische volgorde, te beginnen met het oudste. Dat is in het ontwerp niet het geval. Zo wordt bijvoorbeeld de inbedding van de Vlaamse Woonraad in het agentschap Wonen-Vlaanderen (hoofdstuk 5 van het ontwerp) geregeld ná de inbedding van de SALV in de SERV (hoofdstuk 3 van het ontwerp) en de inbedding van de SARC in het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media (hoofdstuk 4 van het ontwerp). Het decreet van 15 juli 1997 'houdende de Vlaamse Wooncode', tot wijziging waarvan artikel 14 van het ontwerp strekt, is nochtans ouder dan de decreten die worden gewijzigd door de artikelen 5 tot 13 van het ontwerp.

Het ontwerp moet op dit punt worden aangepast.

---

[2] Http://www.bestuurszaken.be/kenmerken-goede-regelgeving.

[3] Http://www.bestuurszaken.be/consultatie, alsook de brochure *Consultatiecode. Stappenplan voor publieke raadpleging bij de voorbereiding van regelgeving*, 2012, 18.

[4] OESO, *Better Regulation in Europe: Belgium*, 2010, 59, 96 en 98 (http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropebelgium.htm).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 3 en 4

5. Luidens de artikelen 6, § 2, tweede lid, tweede zin, en 10, § 2, tweede lid, tweede zin, van het kaderdecreet kan bij IVA's met of zonder rechtspersoonlijkheid "een raadgevend comité" worden opgericht. De artikelen 3 en 4 van het ontwerp strekken tot de opheffing van die bepalingen.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt omtrent deze bepalingen het volgende verklaard:

> "De artikelen 6 en 10 van het kaderdecreet worden aangepast om geen verwarring te creëren tussen de adviesraden, vermeld in het nieuwe derde lid van artikel 3, en de raadgevende comités bij de IVA's, vermeld in artikel 6 en 10. Een adviesraad bij een IVA kan een raadgevend comité zijn, maar kan ook ruimere bevoegdheden krijgen. De bestaande raadgevende comités vinden voortaan dus rechtsgrond in artikel 3, derde lid, van het kaderdecreet."

Hieromtrent om nadere uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "De bedoeling van de artikelen 2 tot 4 van het ontwerp is niet om op generieke wijze te beschikken over het lot van de bestaande raadgevende comités: als de bestaande raadgevende comités niet worden opgeheven of omgevormd blijven ze gewoon bestaan, en worden ze voortaan beschouwd als adviesraden in de zin van het ontworpen art. 3, derde lid, kaderdecreet.
>
> Het begrip 'adviesraad' in art. 3, derde lid, omvat m.a.w. zowel de raadgevende comités met specifieke bevoegdheid, opgericht bij een IVA op grond van de op te heffen bepalingen van art. 6 en 10 kaderdecreet, als de nieuw op te richten adviesorganen zonder rechtspersoonlijkheid bij departementen of agentschappen.
>
> Of het wenselijk is om een bestaand raadgevend comité af te schaffen, om te vormen of te integreren in de SAR moet dus per beleidsdomein bekeken worden."

5.1. In tegenstelling tot wat in de voormelde memorie van toelichting wordt aangenomen, kan het ontworpen artikel 3, derde lid, van het kaderdecreet (artikel 2 van het ontwerp) geen rechtsgrond bieden voor het voortbestaan van de raadgevende comités in hun huidige vorm. Die bepaling voorziet immers enkel in de oprichting van adviesraden, niet van raadgevende comités.

Door de opheffing van de artikelen 6, § 2, tweede lid, tweede zin, en 10, § 2, tweede lid, tweede zin, van het kaderdecreet, zou het de raadgevende comités die op grond van die bepalingen zijn opgericht, bijgevolg aan elke rechtsgrond ontbreken. Voor zover een andere decretale bepaling niet in de oprichting van een raadgevend comité voorziet,[5] zouden die comités

[5] Zie bv. artikel 9 van het decreet van 19 maart 2004 tot 'oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid 'Toerisme Vlaanderen''; artikel 18 van het decreet van 30 april 2004 'tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin'; artikel 25 van het decreet van 7 mei 2004 'tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor

niet kunnen blijven voortbestaan. Zij zouden hetzij moeten verdwijnen, hetzij moeten worden omgevormd tot adviesraden.

5.2. Dit lijkt niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp te zijn. Uit de memorie van toelichting en het antwoord van de gemachtigde blijkt veeleer dat de raadgevende comités zouden blijven voortbestaan voor zover bij de agentschappen in kwestie geen adviesraad in de zin van het ontworpen artikel 3, derde lid, van het kaderdecreet wordt opgericht. Indien dit de bedoeling zou zijn van de stellers van het ontwerp, moeten de artikelen 6, § 2, tweede lid, tweede zin, en 10, § 2, tweede lid, tweede zin, van het kaderdecreet niet worden opgeheven, maar aangevuld met een bepaling in die zin.

De artikelen 3 en 4 van het ontwerp dienen in dat geval te worden aangepast.

Artikel 6

6. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 6 van het ontwerp schrijve men: “wordt een hoofdstuk V*quater* ingevoegd, waarvan het opschrift luidt als volgt:”.

Artikel 9

7. Het ontworpen artikel 3, derde lid, van het decreet van 6 juli 2007 ‘houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij’ bepaalt dat “[d]e bepalingen van het decreet van 18 juli 2003 [tot regeling van strategische adviesraden] van toepassing [zijn] op de strategische adviesraad, tenzij in [het decreet van 6 juli 2007] anders wordt bepaald”.

Bijgevolg is in het tweede lid van hetzelfde artikel 3 de zinsnede “In afwijking van artikel 3, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003,” overbodig. Die bepaling moet, naar het voorbeeld van het ontworpen artikel 21, § 1, tweede lid, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’, zoals te vervangen bij artikel 14 van het aan te nemen decreet, als volgt worden geredigeerd:

“De strategische adviesraad heeft geen rechtspersoonlijkheid.”

Artikelen 10 en 11

8. De artikelen 10 en 11 van het ontwerp voorzien in identieke wijzigingen van de artikelen 4, § 3, en 6, eerste lid, van het decreet van 6 juli 2007. Zij kunnen daarom worden samengebracht in één artikel. Die bepalingen zouden ook beperkt kunnen blijven tot de invoeging van de zinsnede “van 18 juli 2003” na de woorden “het decreet”.

Personen met een Handicap’; artikel 16 van het decreet van 13 juli 2012 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’.

Artikel 13

9. In het ontworpen artikel 2 van het decreet van 30 november 2007 ‘houdende de oprichting van de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media’ schrijve men het woord “departement” met een hoofdletter. Tevens dient na de opgave van de benaming “Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media”, de zinsnede “(SARC)” te worden vervangen door de zinsnede “, afgekort SARC,”.

Artikel 15

10. Artikel 15 van het ontwerp, dat strekt tot de opheffing van verschillende regelingen, is op te nemen als slotbepaling in hoofdstuk 8. Het behoort in elk geval te volgen op het geheel van de wijzigingsbepalingen, wat thans niet het geval is.

11. Na 2° van het artikel moet de opsomming binnen datzelfde artikel worden vernummerd teneinde een doorlopende nummering te verkrijgen.

12. Aan het einde van 4° van het artikel, dat 3° wordt, schrijve men “het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010”.

Artikel 17

13. De ontworpen wijziging van artikel 4, § 1, 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’ kan niet beperkt blijven tot de opheffing van de vermelding van de twee strategische adviesraden die bij artikel 15 van het aan te nemen decreet worden opgeheven. Uit het ontworpen artikel 3, tweede lid, van het decreet van 6 juli 2007 (artikel 9 van het ontwerp), het ontworpen artikel 2 van het decreet van 30 november 2007 (artikel 13 van het ontwerp) en het ontworpen artikel 21, § 1, tweede lid, van het decreet van 15 juli 1997 (artikel 14 van het ontwerp) volgt immers dat de SALV, de SARC en de Vlaamse Woonraad niet langer over rechtspersoonlijkheid zullen beschikken. Die strategische adviesraden kunnen in artikel 4, § 1, 2°, van het decreet van 8 juli 2011 niet langer worden vermeld als “rechtspersonen” waarop dat decreet van toepassing is.

Bijgevolg moeten in artikel 4, § 1, 2°, van het decreet van 8 juli 2011 ook de onderdelen van de erin opgenomen opsomming die betrekking hebben op deze adviesraden, worden opgeheven.

Artikel 20

14. De tekst van artikel 20 van het ontwerp strookt niet met de bespreking van dat artikel in de memorie van toelichting bij het ontwerp.

Volgens die memorie van toelichting zouden de bepalingen die de hoofdstukken drie tot vijf van het ontwerp vormen (artikelen 5 tot 14), in werking treden op 1 januari 2016; de overige bepalingen, namelijk de artikelen 1 tot 4 en 15 tot 19, zouden in werking treden op 1 juli 2015.

In artikel 20 van het ontwerp wordt evenwel bepaald dat de artikelen 15 tot 17 in werking treden op 1 juli 2015. De overige bepalingen zouden in werking treden op 1 januari 2016.

Deze discrepantie tussen het ontwerp en de memorie van toelichting moet worden weggewerkt.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT