



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.882/3
van 29 februari 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Informatie Vlaanderen, de bepaling van diverse maatregelen voor de ontbinding zonder vereffening van het AGIV, de regeling van de overdracht van de activiteiten en het vermogen van het AGIV aan het agentschap Informatie Vlaanderen en de vaststelling van de werking, het beheer en de boekhouding van het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen’

Op 28 januari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Informatie Vlaanderen, de bepaling van diverse maatregelen voor de ontbinding zonder vereffening van het AGIV, de regeling van de overdracht van de activiteiten en het vermogen van het AGIV aan het agentschap Informatie Vlaanderen en de vaststelling van de werking, het beheer en de boekhouding van het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 februari 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 februari 2016.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe om, ter uitvoering van het decreet van 15 januari 2016 ‘houdende diverse maatregelen inzake de ontbinding van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen en de oprichting van het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen’, een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid op te richten onder de benaming “Informatie Vlaanderen” (hierna: het AIV), de doelstellingen en de taken ervan te bepalen, en de aansturing en de controle van en het toezicht op het AIV te regelen (artikelen 2 tot 7 en 30, § 1, 2° en 3°, van het ontwerp). Het Departement Informatie Vlaanderen (hierna: het DIV) wordt opgeheven en de taken en activiteiten ervan worden naar het AIV overgeheveld (de artikelen 30, § 1, 1°, en 31).

Eveneens wordt de werking, het beheer en de boekhouding van het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen (hierna: het EV IV) geregeld (artikelen 8 tot 20), evenals de ontbinding zonder vereffening van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (hierna: het AGIV) en de overdracht van het volledige vermogen en het geheel van de activiteiten ervan aan, enerzijds, het AIV, en, anderzijds, het EV IV (artikelen 21 tot 29, 30, § 2, 32 en 33).

Het decreet van 15 januari 2016 en het te nemen besluit hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2016 (artikel 34).

3. De artikelen 2 tot 7, 30 en 31 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en, bijkomend, wat de artikelen 2 tot 7, 30, § 1, 2° en 3°, en 31 betreft, in artikel 6, § 2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid op te richten.

De artikelen 8 tot 20 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 12 van het decreet van 15 januari 2016, luidens welke bepaling de nadere regelen betreffende het beheer, de werking en de boekhouding van het EV IV door de Vlaamse Regering worden vastgesteld.

De artikelen 21 tot 29 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in de artikelen 3 tot 6 van het voormelde decreet van 15 januari 2016, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de datum van de ontbinding van het AGIV te bepalen en de procedure en de gevolgen van die ontbinding te regelen, evenals de nadere voorwaarden en “modaliteiten”, de

procedure en de datum van de overdracht van het hele vermogen van het AGIV aan het AIV en het EV IV.

Artikel 33 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 5 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, luidens welke bepaling de Vlaamse Regering de rechtspositieregeling bepaalt van het personeel van onder meer de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen. Die delegatie houdt tevens de bevoegdheid in om de agentschapsspecifieke regels van de rechtspositie van het personeel van het AGIV op te heffen naar aanleiding van de ontbinding van het AGIV zelf.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. In het tweede lid van de aanhef dient te worden verwezen naar de artikelen 5 en 6, § 2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, en in het derde lid van de aanhef dient meer specifiek te worden verwezen naar de artikelen 3 tot 6 en 12 van het decreet van 15 januari 2016.

4.2. In het vijfde lid van de aanhef dienen de woorden “Agentschap voor Binnenlands Bestuur” te worden vervangen door de woorden “Agentschap Binnenlands Bestuur”.

4.3. Aangezien artikel 33 van het ontwerp strekt tot de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 ‘houdende de agentschapsspecifieke regeling van de rechtspositie van het personeel van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen’, dient in de aanhef, na het lid waarin wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap ‘Agentschap Binnenlands Bestuur’¹’, een nieuw lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar dat besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008.²

Artikel 1

5. In artikel 1, 3° en 5°, van het ontwerp van besluit dient te worden verwezen naar “het decreet” in plaats van naar “het decreet van 15 januari 2016 houdende diverse maatregelen inzake de ontbinding van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen en de oprichting van het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen”. In artikel 1, 1°, van het ontwerp wordt immers bepaald dat onder “decreet” in het te nemen besluit het decreet van 15 januari 2016 wordt verstaan.

Hetzelfde geldt wat artikel 26, § 2, eerste lid, 1°, van het ontwerp betreft.

¹ Zie opmerking 4.2.

² Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanbeveling 55.

Artikel 6

6. In artikel 6 van het ontwerp wordt onder meer verwezen naar artikel 9 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. Dat artikel werd evenwel met ingang van 1 januari 2015 opgeheven bij artikel 4 van het decreet van 26 juni 2015 ‘tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, wat betreft de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening’.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat de verwijzing naar artikel 9 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 moet worden vervangen door een verwijzing naar artikel 5/1 van hetzelfde decreet.

Artikel 6 van het ontwerp dient in die zin te worden aangepast.

Opschrift van hoofdstuk 3

7. In het opschrift van hoofdstuk 3 dient te worden verwezen naar het “EV IV”, in plaats van naar het “Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen”. In artikel 1, 5°, van het ontwerp wordt immers bepaald dat onder “EV IV” in het te nemen besluit het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen wordt verstaan.

Hetzelfde geldt wat de artikelen 21, tweede lid, en 26, § 2, eerste lid, 2°, van het ontwerp betreft.

Artikel 10

8. Artikel 10 van het ontwerp bevat twee leden, die één paragraaf vormen. Er moet in dat geval worden afgezien van de vermelding “§ 1”, te meer daar een indeling in twee paragrafen met telkens een lid geen alternatief is.³

Artikel 13

9.1. Luidens artikel 13 van het ontwerp worden de reis- en verblijfskosten van de leden van de beheerscommissie voor rekening van de rechtspersoon terugbetaald aan de leden van de beheerscommissie die geen ambtenaar zijn. Met “de rechtspersoon” wordt de EV IV bedoeld.⁴ Het strekt dan ook tot aanbeveling om de woorden “de rechtspersoon” te vervangen door de woorden “het EV IV”.

Hetzelfde geldt wat artikel 20, eerste lid, van het ontwerp betreft.

³ Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanbeveling 111.

⁴ Zie artikel 7, eerste lid, van het decreet van 15 januari 2016, dat bepaalt dat aan het EV IV rechtspersoonlijkheid is toegekend.

9.2. De in de artikelen 8 tot 20 van het ontwerp bepaalde regeling inzake de werking, het beheer en de boekhouding van het EV IV stemt overeen met de regelingen voor de Eigen Vermogens van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek⁵, het Ondersteunend Centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos⁶ en het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek⁷.

In die regelingen wordt in de bepalingen die overeenstemmen met artikel 13 van het ontwerp evenwel het volgende gepreciseerd:

“Voor de toepassing van dit artikel worden de leden van de beheerscommissie die geen ambtenaar zijn gelijkgesteld met ambtenaren van niveau A3.”⁸

Gevraagd waarom dit niet het geval is voor het EV IV, heeft de gemachtigde erkend dat artikel 13 van het ontwerp dient te worden aangevuld met een gelijkaardige bepaling als die waarin wordt voorzien wat de voormelde Eigen Vermogens betreft.

Artikel 22

10. Uit artikel 22, tweede lid, van het ontwerp vloeit voort dat de boekhoudkundige staat wordt meegedeeld aan de door de minister aangewezen erkende bedrijfsrevisor.

De opdracht van de revisor bestaat er evenwel in na te gaan of de documenten, vermeld in artikel 21, eerste lid, van het ontwerp volledig zijn en of de erin verrichte waarderingscorrecties zijn uitgevoerd (artikel 25, § 1, eerste lid, van het ontwerp). Om die opdracht te kunnen vervullen, dienen alle in artikel 21, eerste lid, van het ontwerp vermelde documenten aan de revisor te worden meegedeeld, en niet enkel de boekhoudkundige staat, die wordt vermeld in artikel 21, eerste lid, 1°, van het ontwerp. Bijgevolg dient artikel 22, tweede lid, van het ontwerp als volgt te luiden:

“Uiterlijk op diezelfde datum worden de documenten, vermeld in artikel 21, eerste lid, meegedeeld aan de revisor, vermeld in artikel 24.”

Artikel 26

11. In artikel 26, § 2, eerste lid, 1°, van het ontwerp dienen de woorden “het Agentschap” te worden vervangen door de woorden “het agentschap”.

⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 ‘betreffende de werking, het beheer en de boekhouding van het Eigen Vermogen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (EV-INBO)’.

⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 ‘betreffende de werking, het beheer en de boekhouding van het Ondersteunend Centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos (OC-ANB)’.

⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 16 februari 2007 ‘betreffende de werking, het beheer en de boekhouding van het Eigen Vermogen van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (EV-ILVO)’.

⁸ Artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 ‘betreffende de werking, het beheer en de boekhouding van het Eigen Vermogen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (EV-INBO)’; artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 ‘betreffende de werking, het beheer en de boekhouding van het Ondersteunend Centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos (OC-ANB)’; artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 februari 2007.

Artikel 30

12.1. In de inleidende zin van artikel 30, § 1, van het ontwerp dient de datum “13 maart 2015” te worden vervangen door de datum “4 december 2015”.

12.2. In artikel 30, § 1, 2°, van het ontwerp dient het woord “vijf” te worden vervangen door het woord “vier” en dient het woord “zes” te worden vervangen door het woord “vijf”.

12.3. In 30, § 1, 3°, van het ontwerp dient de vermelding “6°” telkens te worden vervangen door de vermelding “5°”.

12.4. In artikel 30, § 2, van het ontwerp dient te worden vermeld dat artikel 17, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’ ook werd gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2015.

Artikel 34

13.1. De inleidende zin van artikel 34 van het om advies voorgelegd ontwerp van besluit schept verwarring omtrent het precieze tijdstip van inwerkingtreding van de bepalingen van het decreet van 15 januari 2016 en het te nemen besluit. Daarnaast dient in artikel 34, 1°, van het om advies voorgelegd ontwerp van besluit te worden verwezen naar “het decreet” in plaats van naar “het decreet van 15 januari 2016 houdende diverse maatregelen inzake de ontbinding van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen en de oprichting van het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen” (zie opmerking 5).

Gelet op wat voorafgaat, strekt het tot aanbeveling om artikel 34 van het ontwerp als volgt te formuleren:

“Art. 34. Hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2016:
1° het decreet;
2° dit besluit.”

13.2. Uit artikel 34 van het ontwerp vloeit voort dat het decreet en het te nemen besluit met terugwerkende kracht in werking zullen treden, namelijk met ingang van 1 januari 2016.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds herhaalde malen heeft opgemerkt, is het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Gevraagd naar een afdoende verantwoording voor de terugwerkende kracht, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De oprichting van het Agentschap Informatie Vlaanderen maakt deel uit van de grotere fusie operatie van de beleidsdomeinen Diensten Algemeen Regeringsbeleid en Bestuurszaken tot het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur zoals beslist door de Vlaamse regering op 13 maart 2015. Als onderdeel van deze beslissing werd het departement Bestuurszaken omgevormd naar het Departement Informatie Vlaanderen, in afwachting van de samenvoeging met het Agentschap Geografische Informatie Vlaanderen tot het agentschap Informatie Vlaanderen waarvoor een tussenkomst van de decreetgever vereist was.

Voortvloeiend uit deze beslissing werd voor het nieuwe beleidsdomein ook de achterliggende ondersteunende systemen voor boekhouding (ORAFIN) en begroting (BO 2016) alsook de personeelsadministratie (VLIMPERS) aangepast aan deze fusie-operatie. Voor alle (nieuwe samengestelde) entiteiten van het nieuwe beleidsdomein Kanselarij en Bestuur zijn in dat kader nieuwe begrotingsartikels uitgewerkt samen met het departement Financiën en Begroting en nieuwe entiteitscodes afgesproken met het Agentschap voor Overheidspersoneel. In deze complexe oefening werd uitgegaan van een opgericht agentschap Informatie Vlaanderen tegen 1/1/2016. Er is geen rekening gehouden met een verderzetting van DIV en AGIV in de opmaak van deze begrotingstechnische en organisatorische hertekening vanaf 1/1/2016.

Zo werd ook in het decreet van 18 december 2015 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2016 inzonderheid niets meer bepaald omtrent het AGIV en het departement Informatie Vlaanderen maar werd alles bepaald op naam van het agentschap Informatie Vlaanderen. M.a.w. noch voor het AGIV, noch voor DIV werd een aparte begroting voorzien.

Voor deze werkwijze is ook geopteerd omdat een nieuwe toewijzing/verdeling van de budgetten midden in het jaar zeer gecompliceerd is en nog meer onzekerheid met zich mee brengt door het tijdsverloop.

Omwille van diverse praktische redenen is de voormelde voorziene tijdskalender een onhaalbare zaak gebleken. Om beleidsmatige en organisatorische redenen is er voor gekozen om de voorziene datum voor inwerkingtreding van de fusie-operatie op 1 januari 2016 aan te houden.

Er werden voor de tussenperiode die ontstaat van 1 januari 2016 tot de datum van voorliggend ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering, expliciet een aantal bepalingen opgenomen in de tweede principiële goedkeuring om de terugwerkende kracht op te vangen. Dit is in de nota aan de Vlaamse Regering op blz. 3 grondig toegelicht. Om die manier worden de verkregen situaties of rechten niet aangetast. Het streefdoel is om zo weinig mogelijk en/of zo kort mogelijk rechtsonzekerheid te creëren.

De niet-terugwerkende kracht zal complexere gevolgen hebben aangezien DIV en AGIV zouden bestaan zonder toegewezen budget tot de goedkeuring en uitvoering van het decreet dat de begrotingsaanpassing begeleidt (juni – juli 2016). Dit zal de juridische situatie van aangegane en noodzakelijke verbintenissen voor het operationeel houden van de beide organisaties nog een heel stuk langer nodeloos complex en soms zelfs onmogelijk maken.”

Gelet op het antwoord van de gemachtigde, lijkt de terugwerkende kracht te kunnen worden aanvaard.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT