



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.447/3
van 24 juni 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de wijze van communicatie tussen de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Regering in het kader van bestuurlijk toezicht en tot vaststelling van de digitale rapportering over de gegevens van de beleidsrapporten van de Vlaamse Gemeenschapscommissie’

Op 26 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel, Jeugd en Media verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de wijze van communicatie tussen de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Regering in het kader van bestuurlijk toezicht en tot vaststelling van de digitale rapportering over de gegevens van de beleidsrapporten van de Vlaamse Gemeenschapscommissie’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 juni 2021.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in de eerste plaats toe te bepalen op welke wijze de kennisgeving en verzending van verschillende soorten beslissingen gebeurt tussen de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Regering (artikel 3 van het ontwerp). Daartoe wordt bepaald wat onder het begrip “beveiligde verzending” wordt verstaan (artikel 1, 2°), namelijk de bezorging via het digitaal loket dat beschikbaar is op de website van het Agentschap Binnenlands Bestuur (hierna: het agentschap), via een digitale aangetekende zending, of via een ander digitaal systeem waarvoor de Vlaamse minister bevoegd voor Brussel (hierna: de minister) de specificaties bepaalt (artikel 2).

Daarnaast wordt bepaald op welke wijze de digitale rapportering van de beleidsrapporten gebeurt (artikel 4, tweede tot vierde lid) en welke gegevens deze rapportering dient te bevatten (artikel 4, eerste lid).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2022 (artikel 5).

RECHTSGROND

3.1. Volgens de rubriek ‘Rechtsgrond’ in de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in artikel 3, tweede lid, van het decreet van 5 juli 1989 ‘tot organisatie van het toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie’. In die bepaling, die in werking treedt op 1 januari 2022, wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de wijze te bepalen waarop de kennisgevingen en verzendingen vermeld in dat decreet gebeuren.

3.2. Die bepaling biedt inderdaad rechtsgrond voor de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp.

Het voorgaande gaat ook op voor artikel 4, tweede tot vierde lid, van het ontwerp. De in die bepaling geviseerde beleidsrapporten zijn immers het meerjarenplan, de aanpassingen van het meerjarenplan en de jaarrekening,¹ die beslissingen zijn in de zin van artikel 2, 3°, van het decreet van 5 juli 1989 en die overeenkomstig artikel 8, § 1, 1°, van hetzelfde decreet aan de goedkeuring van de Vlaamse Regering zijn onderworpen.

¹ Artikel 2, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 ‘over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie’.

3.3. In zoverre in artikel 4, eerste en vijfde lid, van het ontwerp de gegevens worden bepaald die de digitale rapportering van de beleidsrapporten moet bevatten, moet voor die bepalingen, zoals de gemachtigde erkende, de rechtsgrond veeleer worden gezocht in artikel 82, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, naar luid waarvan de regering van de betrokken gemeenschap bij besluit het begrotings- en rekeningstelsel van de gemeenschapscommissie regelt. Aangezien de beleids- en beheerscyclus kan worden beschouwd als te behoren tot “het begrotings- en rekeningstelsel van de gemeenschapscommissie” in de zin van het voormelde artikel 82, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, en de machtiging in die bepaling zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 20.562/1 heeft opgemerkt, “dermate is gesteld dat zij maximaal kan worden geïnterpreteerd en dienvolgens aan de Executieven toestaat een volledig begrotings- en rekeningstelsel uit te bouwen”,² kunnen op grond hiervan de gegevens worden bepaald die de Vlaamse Gemeenschapscommissie overmaakt over de vastgestelde beleidsrapporten.

Het gegeven dat in artikel 5, vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 ‘over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie’ de minister wordt gemachtigd om die gegevens vast te stellen, doet hieraan geen afbreuk. De Vlaamse Regering mag immers steeds terugkomen op een dergelijke delegatie door de aangelegenheid zelf (gedeeltelijk) te regelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. In de rubriek ‘Rechtsgrond’ (lees ‘Rechtsgronden’) in de aanhef moet bijkomend worden verwezen naar artikel 82, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 (zie opmerking 3.3).

4.2. In de rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef moet het wetgevingstechnisch en taalkundig advies niet worden vermeld.³ Bovendien moet enkel het akkoord van de minister bevoegd voor de begroting worden vermeld, niet het advies van de Inspectie van Financiën.⁴

Er moet wel bijkomend worden verwezen naar het thans voorliggende advies van de Raad van State.

² Adv.RvS 20.562/1 van 28 februari 1991 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 1991 ‘tot vaststelling van het begrotings- en rekeningstelsel van de Vlaamse Gemeenschapscommissie’, I (“Algemene opmerkingen”), opmerking 1. Zie ook adv.RvS 67.962/3 van 2 oktober 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020, opmerking 3.

³ Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, aanwijzing 76.

⁴ *Ibid.*, aanwijzing 80, 4°. Alleszins moet de inhoud van het gegeven advies niet worden vermeld.

Artikel 1

5. Aangezien het in artikel 1, 2°, b), van het ontwerp bedoelde digitaal systeem ook lijkt te moeten worden onderscheiden van de digitale aangetekende zending bedoeld in punt c) van die bepaling, schrijve men “een ander digitaal systeem dan het systeem vermeld in *de punten a) en c)*”.

Artikel 4

6.1. In artikel 4, eerste lid, van het ontwerp worden de gegevens bepaald die de digitale rapportering van gegevens over de beleidsrapporten aan de Vlaamse Regering moet bevatten. De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende toelichting:

“Om redenen van coherentie en leesbaarheid en mede op vraag van de Vlaamse Gemeenschapscommissie zelf is ervoor gekozen om in afwijking van artikel 5 van het BVR van 4 december 2020 over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie de bepalingen over de wijze waarop de digitale rapportering over de beleidsrapporten kan worden bezorgd aan de Vlaamse Gemeenschap samen met de bepalingen over de digitale kennisgevingen en verzendingen samen op te nemen in hetzelfde BVR.”

Vermits de ontworpen regeling een afwijking inhoudt van hetgeen in artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 wordt bepaald, lijkt het raadzaam om ze in dat besluit te integreren.

6.2. In artikel 4, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de digitale rapportering gebeurt in een formaat waarvan de “technische voorwaarden (...) kunnen worden geraadpleegd op de website van het agentschap”, en in het vierde lid van hetzelfde artikel wordt bepaald dat hiervoor lokale applicaties kunnen worden gebruikt op voorwaarde dat die voldoen “aan de technische voorwaarden die kunnen worden geraadpleegd op de website van het agentschap”.

Hierdoor lijkt een verordenende bevoegdheid te worden opgedragen aan het agentschap om die technische voorwaarden te bepalen.

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een administratie die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

De ontworpen delegatie om de technische voorwaarden te bepalen kan bijgevolg enkel doorgang vinden voor zover de bevoegdheid van het agentschap beperkt blijft tot het vaststellen van louter technische voorwaarden. Zo zou niet kunnen worden aanvaard dat het agentschap bijvoorbeeld ontvankelijkheidsvoorwaarden bepaald die niets te maken hebben met het technische karakter van het formaat of de applicaties.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH