

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.528/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 5 februari 2004 door de minister-president van de Vlaamse regering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap «Interne Audit van de Vlaamse Administratie» en tot omvorming van het auditcomité van de Vlaamse Gemeenschap tot het Auditcomité van de Vlaamse Administratie", heeft op 24 februari 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, heeft het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering een dubbel doel.

Enerzijds strekt het ertoe de "entiteit Interne Audit", bedoeld in artikel 34 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: het kaderdecreet), op te richten als een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid onder de benaming "Interne Audit van de Vlaamse Administratie" (titel I - artikelen 1 tot 17 van het ontwerp).

Anderzijds strekt het ontwerp ertoe het "auditcomité", bedoeld in de artikelen 6 tot 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 8 september 2000 betreffende de oprichting en de werking van de entiteit Interne Audit in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, om te vormen tot het "Auditcomité van de Vlaamse Administratie" (titel II - artikelen 18 tot 28 van het ontwerp).

3. Het ontworpen besluit vindt een algemene rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Naar luid van die bepaling beschikt iedere gemeenschaps- of gewestregering over een eigen

.../...

administratie, eigen instellingen en eigen personeel. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse regering haar eigen diensten organiseren.

Voorts vindt het ontworpen besluit, en meer bepaald titel I, een specifieke rechtsgrond in artikel 34, § 1, derde lid, van het kaderdecreet. Naar luid van die bepaling regelt de Vlaamse regering de oprichting en de interne werking van de entiteit Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap. Uit de parlementaire voorbereiding van het voornoemde artikel 34 blijkt dat de entiteit Interne Audit werd opgevat als "een organisatorische entiteit (zonder rechtspersoonlijkheid) met een onafhankelijke positie en een sui-generis statuut aangezien zij niet vanuit het ministerieel niveau wordt aangestuurd en opgevolgd, maar wel vanuit het Auditcomité ..." en dat het de bedoeling van de decreetgever was "aldus te komen tot een organisatievorm die de kenmerken vertoont van een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, zij het dat de beheersovereenkomst niet, zoals bij de IVA, wordt gesloten met de Vlaamse regering maar met het Auditcomité" ⁽¹⁾.

ALGEMENE OPMERKING

4. In het tweede lid van de aanhef en in artikel 17 van het ontwerp wordt verwezen naar het "decreet van ... houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof". Op 16 februari 2004 is bij het Vlaams Parlement een ontwerp van dergelijk decreet (comptabiliteitsdecreet) ingediend ⁽²⁾, maar dit ontwerp is nog geen decreet geworden.

Bovendien blijkt het de bedoeling te zijn dat het ontworpen comptabiliteitsdecreet pas binnen een aantal jaren in werking zou treden. Indien het thans voor advies voorgelegde ontworpen besluit eerder in werking treedt dan het voornoemde decreet, zullen de verwijzingen naar dat laatste decreet derhalve moeten worden

⁽¹⁾ Parl. St., Vl. Parl., 2002-03, nr. 1612/3, amendement nr. 33 van de Vlaamse regering.

⁽²⁾ Parl. St., Vl. Parl., 2003-04, nr. 2132/1.

weggelaten, of herwerkt tot verwijzingen naar de vigerende wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 ⁽³⁾.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Vóór het eerste lid van de aanhef zou een lid ingevoegd moeten worden, waarin verwezen wordt naar artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

6. Het verdient aanbeveling om in het bestaande eerste lid van de aanhef in het bijzonder naar artikel 34, § 1, van het kaderdecreet te verwijzen.

Artikel 13

7. Dit artikel bepaalt dat het Rekenhof optreedt als externe controle-instantie, overeenkomstig zijn opdracht.

De organisatie van de controle die het Rekenhof uitoefent op de begrotingen en de rekeningen van de gemeenschappen en de gewesten, wordt geregeld door de hiervóór genoemde wetten op de rijkscomptabiliteit en door artikel 10 van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen,

⁽³⁾ Deze wetten zijn op grond van artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten, tot aan de inwerkingtreding van een wet die, met toepassing van artikel 50, § 2, van de voornoemde bijzondere wet, de algemene bepalingen vaststelt die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten.

de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof ⁽⁴⁾.

Een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid is geen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest onderscheiden rechtspersoon. De regels inzake de controle door het Rekenhof die gelden voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, zijn derhalve ook op zulk agentschap van toepassing. In die omstandigheden staat het niet aan de Vlaamse regering om bij besluit te bepalen dat het Rekenhof controle uitoefent op het agentschap.

Indien de stellers van het ontwerp evenwel menen dat het, ter wille van een goed begrip van de tekst van het ontworpen besluit, nodig is om te herinneren aan de in de wetten op de rijkscomptabiliteit ⁽⁵⁾ opgenomen regeling inzake de controle door het Rekenhof, dan zou uitdrukkelijk naar die wetten verwezen moeten worden.

Artikel 16

8. Dit artikel bepaalt dat de ontvangsten en uitgavenkredieten voor het agentschap worden vastgesteld in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

De regel dat de ontvangsten en de uitgaven van de gemeenschappen en de gewesten voor elk begrotingsjaar worden geraamd en toegestaan bij jaarlijkse decreten blijkt reeds uit artikel 2, eerste lid, van de voornoemde wetten op de rijkscomptabiliteit. Ook artikel 3, eerste lid, van de hiervóór genoemde wet van 16 mei 2003 huldigt die regel. Mutatis mutandis geldt in verband met artikel 16 van het ontwerp dan ook hetgeen met betrekking tot artikel 13 is opgemerkt (zie opmerking 7).

⁽⁴⁾ De wet van 16 mei 2003 is de wet bedoeld in het voornoemde artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Op grond van artikel 17 van de wet van 16 mei 2003 zou deze in werking treden op 1 januari 2004, tenzij de datum van inwerkingtreding door de Koning zou worden uitgesteld. Het is de Raad van State bekend dat een koninklijk besluit wordt voorbereid waarbij de datum van inwerkingtreding, voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, zou worden uitgesteld tot 1 januari 2007.

⁽⁵⁾ Een verwijzing naar artikel 10 van de wet van 16 mei 2003 is in de gegeven omstandigheden allicht niet op haar plaats, gelet op het in het vooruitzicht gestelde uitstel van inwerkingtreding van die wet (zie voetnoot 4).

Artikel 21

9. Luidens het tweede lid van dit artikel volgen de in het eerste lid vermelde vergoedingen de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen, volgens de wet van 1 maart 1977 houdende inrichting van een stelsel waarbij sommige uitgaven in de overheidssector aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk worden gekoppeld.

Artikel 15, § 1, van het decreet van 6 juli 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994 bepaalt dat in alle gevallen waarin aan natuurlijke of rechtspersonen rechtstreeks of onrechtstreeks lastens de algemene uitgavenbegroting middelen worden toegekend en waarin door de toepasselijke wettelijke, decretales of reglementaire regelingen wordt voorzien in een koppeling van het bedrag aan de index van de consumptieprijzen, de koppeling aan de index van de consumptieprijzen vervangen wordt door de koppeling aan het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen ⁽⁶⁾. Dat laatste indexcijfer wordt de "gezondheidsindex" genoemd.

Om in overeenstemming te zijn met de voornoemde decreetsbepaling, moet de in het ontworpen artikel 21 bedoelde koppeling derhalve worden geredigeerd als een koppeling aan die gezondheidsindex.

⁽⁶⁾ Krachtens artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994, dient met ingang van 1 januari 1994 bij de koppeling van de lonen aan het indexcijfer der consumptieprijzen, het prijsindexcijfer in aanmerking te worden genomen dat daartoe berekend en benoemd wordt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER