RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.830/3
van 8 oktober 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap 'Audit Vlaanderen' en tot wijziging van diverse besluiten’

Op 22 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaams Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 21 oktober 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap 'Audit Vlaanderen' en tot wijziging van diverse besluiten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 oktober 2013.

*

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

2.1. Met het decreet van 5 juli 2013 ‘houdende de organisatie van audittaken bij de Vlaamse administratie en de lokale besturen en tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, 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 en het decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012’ (‘Auditdecreet van 5 juli 2013’) is de entiteit “Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap” vervangen door “Audit Vlaanderen” (hierna soms: het agentschap) en werden de opdrachten van deze entiteit uitgebreid tot de lokale besturen.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit geeft nadere uitvoering aan die omvorming en bevoegdheidsuitbreiding. Het ontwerp komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 april 2004 ‘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’, dat wordt opgeheven, en neemt een aantal bepalingen van laatstgenoemd besluit over.

2.2.1. Meer concreet, regelt het om advies voorgelegde ontwerp volgende aangelegenheden:

- de oprichting binnen het Vlaams Ministerie Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid van een intern verzelfstandig agentschap zonder rechtspersoonlijkheid onder de benaming Audit Vlaanderen (artikel 2, eerste lid, van het ontwerp), waarvan de missie en de taken worden bepaald (artikelen 3 en 5 van het ontwerp). Het agentschap Audit Vlaanderen wordt aangewezen als de algemene rechtsopvolger van het agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie (hierna: IAVA) (artikel 46 van het ontwerp);

- het beleidsdomein waartoe Audit Vlaanderen behoort (artikel 2, tweede lid, van het ontwerp);

- de overheden, de entiteiten en de besturen waar het agentschap audits kan uitvoeren (artikel 4 van het ontwerp), waarbij wordt gepreciseerd dat waar het lokale besturen betreft, het gaat om een “externe audit”, terwijl waar het de diensten en de agentschappen, inclusief deze met rechtspersoonlijkheid, van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, het een “interne audit” betreft;

- de werking van het agentschap, te concretiseren in een beheersovereenkomst en een auditcharter (artikelen 6 tot 8 van het ontwerp);

- de aanstelling (artikelen 9 tot 11) en de vergoeding (artikel 12) van de leden van de auditcomités (één auditcomité van de lokale besturen en één van de Vlaamse administratie), alsook een overgangsbepaling betreffende de duur van het mandaat van de onafhankelijke deskundigen die momenteel lid zijn van het auditcomité van IAVA (artikel 43 van het ontwerp);

- de werking en de taken van de auditcomités die instaan voor de onafhankelijkheid en de aansturing van het agentschap waarbij een beheersovereenkomst wordt gesloten tussen het hoofd van het agentschap en de auditcomités, die ter bekrachtiging wordt voorgelegd aan de Vlaamse Regering (artikelen 13 tot 16 en 18 tot 20 van het ontwerp);

- de adviesfunctie van de auditcomités naar de Vlaamse Regering toe (artikel 17);

- de wijze waarop het agentschap zal worden geleid en de opvolging van het agentschap (artikelen 21 tot 26 van het ontwerp);

2.2.2. Daarnaast bevat het ontwerp een reeks wijzigingsbepalingen in diverse besluiten van de Vlaamse Regering om de oude benaming IAVA in overeenstemming te brengen met de nieuwe benaming (artikelen 27 tot 41 van het ontwerp).

Tenslotte heft het ontworpen besluit het besluit van de Vlaamse Regering van 16 april 2004 op (artikel 42), regelt het de overdracht van personeelsleden (artikelen 44 en 45), en worden het ontworpen besluit en het Auditdecreet van 5 juli 2013 in werking gesteld op 1 januari 2014 (artikel 47 van het ontwerp).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3.1. Zoals hierna blijkt, ontberen de artikelen 25, 26, 28, 36, 44 en 45 van het ontwerp reglementair karakter in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De adviesaanvraag is ten aanzien van deze bepalingen derhalve onontvankelijk.

3.2.1. De artikelen 25 en 26 van het ontwerp hebben betrekking op de wijze waarop binnen het agentschap Vlaamse Audit beslissingsbevoegdheid kan worden gedelegeerd. Dergelijke bepalingen, die slechts een toepassing vormen van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 ‘tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid’, ontberen een reglementair karakter.[1]

3.2.2. Aangezien artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’ niet geacht kan worden van

[1] *Cf.* adv.RvS 42.540/AV van 8 oktober 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 30 januari 2008 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 9 januari 2004 houdende delegatie van bevoegdheden’.

reglementaire aard te zijn,[2] is artikel 28 van het voorgelegde ontwerp evenmin van reglementaire aard.

3.2.3. Het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’ is evenmin reglementair van aard.[3]

3.2.4. De artikelen 44 en 45 van het ontwerp hebben betrekking op de overdracht van de in bijlage 1 genoemde statutaire en de in bijlage 2 genoemde contractuele personeelsleden van respectievelijk, het agentschap IAVA en het agentschap ‘Binnenlands Bestuur’ die werken rond externe audit in lokale besturen, naar het agentschap ‘Audit Vlaanderen’.

De ontworpen bepalingen en de daarmee onlosmakelijk verbonden bijlagen waarin de betrokken individuele personen worden genoemd, zijn te beschouwen als een individuele maatregel, en niet als een reglement waarover de Raad van State advies zou kunnen verlenen overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zijn slechts reglementaire bepalingen in de zin van de voormelde bepaling, de bepalingen waarbij algemene rechtsregels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtsonderhorigen die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden, en niet slechts op één van hen of op een naar aantal beperkte groep die bovendien, nu zij in de bijlagen bij het ontworpen besluit zijn vermeld, individualiseerbaar zijn. De ontworpen bepalingen regelen derhalve enkel de rechtspositie van de betrokken individuele personeelsleden die in de gevoegde bijlagen worden vermeld.[4]

De adviesaanvraag is wat de artikelen 44 en 45 en de daarbij gevoegde bijlagen 1 en 2 betreft, derhalve niet ontvankelijk.

RECHTSGROND

4.1. Voor de meeste bepalingen van het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 34, § 1, derde lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003,[5]

---

[2] Adv.RvS 37.210/3 van 8 juni 2004 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’.

[3] Zie bijv. adv.RvS 44.795/3 van 8 juli 2008 over een ontwerp van dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2008 ‘tot wijziging van de delegaties aan de leden van de Vlaamse Regering en aan de hoofden van de departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen en tot wijziging van de toezichtsbevoegdheid van de Inspectie van Financiën’.

[4] Zie adv.RvS 53.430/3 van 25 juni 2013 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de overdracht van sommige statutaire personeelsleden van het Agentschap voor Facilitair Management aan het Departement Bestuurszaken’; adv.RvS 53.431/3 van 25 juni 2013 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de overdracht van één statutair personeelslid van het Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - SYNTRA Vlaanderen aan het Agentschap voor Facilitair Management’.

[5] Adv.RvS 36.528/3 van 24 februari 2004 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 april 2004 ‘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’; adv.RvS 45.763/1 van 15 januari 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 2009 ‘houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 april 2004 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’.

alsook in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’,[6] voor zover het ontwerp betrekking heeft op de diensten van de Vlaamse Regering, en in artikel 21 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’,[7] voor zover het ontwerp betrekking heeft op de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering.[8]

4.2. Voor zover het ontwerp betrekking heeft op de werking van het agentschap Vlaamse Audit ten aanzien van de lokale besturen, biedt artikel 34, § 1, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 eveneens de nodige rechtsgrond, gelezen in samenhang met de artikelen 265 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (hierna: Gemeentedecreet), 256 van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (hierna: het Provinciedecreet) en 265 van het decreet van 19 december 2008 ‘betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ (hierna: OCMW-decreet), waarbij het agentschap specifiek wordt belast met een auditopdracht ten aanzien van de lokale besturen.[9]

4.3. Voor zover het ontwerp betrekking heeft op de aanstelling van de leden van de auditcomités, het bepalen van hun vergoeding evenals de werking en de taken van deze comités (de artikelen 9 tot 20 en 43 van het ontwerp), kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 34, § 1, derde lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, en in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 19 van het Auditdecreet van 5 juli 2013. Bij de uitoefening van haar bevoegdheid kan de Vlaamse Regering evenwel geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de auditcomités.

De machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 34, § 1, derde lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 bestaat er in om “de oprichting en de interne werking van en het toezicht op de *entiteit* [Audit Vlaanderen]” (cursivering toegevoegd), te regelen. De beide auditcomités zijn echter bij artikel 19, eerste lid, van het Auditdecreet van 5 juli 2013 *niet* ingericht als organen *van* Audit Vlaanderen, maar wel opgericht als onafhankelijke comités *bij* de entiteit Audit Vlaanderen. Bij artikel 19, tweede lid, van datzelfde Auditdecreet wordt vervolgens, op rechtstreekse wijze, aan deze comités de bevoegdheid verleend om in te staan “voor de aansturing en opvolging van, en de controle en het toezicht op Audit Vlaanderen”.

De decreetgever heeft aldus beoogd de auditcomités een bijzondere plaats ‘*sui generis*’ te geven. Zo werd in de memorie van toelichting bij het Auditdecreet van 5 juli 2013 wat volgt vooropgesteld:

> “Het bepalen van de interne organisatie en de aansturing van een agentschap, het weze dat dit agentschap sui-generiskenmerken zal vertonen, is een materie die in principe toebehoort aan de Vlaamse Regering. Om deze reden was er bij het agentschap interne audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) geen decretale verankering van de aansturing door een onafhankelijk auditcomité. De situatie van IAVA is evenwel niet volledig vergelijkbaar met de toekomstige situatie van Audit Vlaanderen, in die zin dat de Vlaamse

[6] Adv.RvS 36.528/3, adv.RvS 45.763/1.

[7] Adv.RvS 45.763/1.

[8] Dat geldt meer bepaald voor artikel 5, 3°, van het ontwerp.

[9] Die bepalingen bevatten evenwel geen machtiging aan de Vlaamse Regering, zodat zij op zichzelf genomen geen rechtsgrond kunnen bieden.

overheid met dit decreet een aangelegenheid regelt die ook betrekking heeft op een ander overheidsniveau. De decretale verankering van de aansturing van Audit Vlaanderen door twee auditcomités met telkens een meerderheid aan onafhankelijken bevestigt bovendien nog eens expliciet dat Audit Vlaanderen rekening zal houden met de verschillende beleidsniveaus waarvoor de auditorganisatie werkt."[10]

Nu enerzijds één van de door het Auditdecreet van 5 juli 2013 aan de auditcomités opgedragen taken er precies in bestaat om controle en toezicht uit te oefenen op de entiteit Audit Vlaanderen en, anderzijds, de Vlaamse Regering krachtens artikel 34, § 1, derde lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 het toezicht op de entiteit Audit Vlaanderen vermag te *regelen*, kan worden aangenomen dat hiervoor, zoals hoger is aangegeven, rechtsgrond kan worden gevonden in het genoemde artikel 34, § 1, derde lid, en in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 19 van het Auditdecreet van 5 juli 2013, zodat de aanstelling van de leden van de Auditcomités en het bepalen van hun vergoeding[11-12] kan worden geregeld door de Vlaamse Regering.

Delicater is de vraag of de Vlaamse Regering op grond van artikel 34, § 1, derde lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in samenhang gelezen met artikel 19 van het Auditdecreet van 5 juli 2013, ook de werking en de taken (artikelen 13 tot 20) van deze auditcomités op de wijze zoals die in het ontwerpbesluit is uitgewerkt, vermag te regelen. Daarbij moet mede in acht worden genomen dat bij het Auditdecreet van 5 juli 2013 *rechtstreeks* aan de onafhankelijke auditcomités bij Audit Vlaanderen de bevoegdheid werd toegewezen – en dus de zorg en verantwoordelijkheid aan hen werd opgedragen –, om in te staan voor de aansturing en de opvolging van, en de controle en het toezicht op Audit Vlaanderen.[13]

In dit verband verdienen de artikelen 15, 16, derde lid, en 17 van het ontwerp een nader onderzoek.

Artikel 15 van het ontwerp voorziet erin dat de auditcomités een beheersovereenkomst sluiten met Audit Vlaanderen. Artikel 34, § 1, derde lid, van het

---

[10] *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 2063/1, 7.

[11] Het toekennen van een vergoeding kan worden beschouwd als een aspect van de werking van het toezichtsorgaan: voor een gelijkaardige redenering, waarbij een machtiging om het personeelsstatuut te bepalen die rechtsgrond biedt om de oprichting en samenstelling van de raad van beroep te regelen ook geacht wordt rechtsgrond te bieden om de presentiegelden en vergoedingen voor de leden van deze raad van beroep te regelen: zie adv.RvS 51.883/1/V van 23 augustus 2012 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het presentiegeld van de voorzitters en plaatsvervangende voorzitters van de raad van beroep voor het geheel van de openbare instellingen van sociale zekerheid, alsook de vergoedingen wegens reis- en verblijfkosten voor alle leden van dit beroepsorgaan'.

[12] Zie ook de adviespraktijk van de Raad van State waarin is opgemerkt dat een regeling inzake presentiegelden en andere vergoedingen desgevallend steun kan vinden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid: zie o.m. adv.RvS 24.771/8 van 30 januari 1996 over een ontwerp van koninklijk besluit dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 28 maart 1997 'betreffende de presentiegelden en vergoedingen toe te kennen aan de voorzitter en aan de leden van de Erkenningscommissie van de psychologen die ressorteert onder het Ministerie van Middenstand en Landbouw'; zie ook impliciet adv.RvS 49.774/3 van 21 juni 2011 over een ontwerp van besluit dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 juli 2011 'houdende de oprichting van het Technisch Comité van de reisagentschappen'.

[13] In de memorie van toelichting wordt in dat verband benadrukt dat het de auditcomités zelf toekomt om de te volgen auditstrategie te bepalen, uiteraard binnen het decretale kader (*Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 2063/1, 13).

kaderdecreet bestuurlijk beleid biedt daartoe echter geen rechtsgrond omdat het niet in de rechtsfiguur van de beheerovereenkomst voorziet. Evenmin kan artikel 8 of, nog, artikel 14 van datzelfde kaderdecreet bestuurlijk beleid, tot rechtsgrond strekken omdat deze artikelen de beheersovereenkomst betreffen respectievelijk, tussen de *Vlaamse Regering* en het hoofd van een intern verzelfstandigd agentschap en tussen de *Vlaamse Regering* en een extern verzelfstandigd agentschap. Het is dan moeilijk verdedigbaar rechtsgrond daartoe te zoeken in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering. Evenmin biedt artikel 19 van het Auditdecreet van 5 juli 2013 aan de Vlaamse Regering de vereiste rechtsgrond om de rechtsfiguur van de beheersovereenkomst tussen de auditcomités en Audit Vlaanderen in te voeren of te regelen.[14]

Ook artikel 16, derde lid, van het ontwerp lijkt op gespannen voet te staan met artikel 19, tweede lid, van het Auditdecreet van 5 juli 2013. Het lijkt, in het licht van laatst vermeld artikel, veeleer tot het initiatiefrecht van de auditcomités te behoren om te bepalen dat, al dan niet of met welke frequentie, na mededinging, een beroep moet worden gedaan op “een gekwalificeerde en onafhankelijke persoon of instantie” die hen bijstaat voor de evaluatie en de werking van het agentschap Audit Vlaanderen. Ook hier biedt artikel 34, § 1, derde lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2013 onvoldoende rechtsgrond. Het lijkt net de bedoeling van de decreetgever te zijn geweest om aan de auditcomités de taak toe te vertrouwen om in te staan voor de aansturing en de opvolging van, en de controle en het toezicht op Audit Vlaanderen (artikel 19, tweede lid, van het Auditdecreet van 5 juli 2013). Het initiatiefrecht met betrekking tot de vraag of die comités zich daarbij door externen willen laten bijstaan en, vervolgens, om die instantie aan te wijzen, na een beroep op de mededinging, lijkt dan ook aan die comités zelf toe te komen.

Ook artikel 17 van het ontwerp, in de mate de auditcomités wordt *opgelegd* - derhalve anders dan op basis van een eigen initiatief van deze comités – om de Vlaamse Regering te adviseren, in het bijzonder ook wat de lokale besturen betreft, staat met artikel 19, tweede lid, van het Auditdecreet van 5 juli 2013 op gespannen voet. In artikel 19 van het Auditdecreet van 5 juli 2013 wordt daarvan geen gewag gemaakt en op het eerste gezicht volgt een dergelijke bevoegdheid evenmin uit de algemene economie van de opdrachten die in het laatst vermelde decreet rechtstreeks zijn toegewezen aan de bij het decreet opgerichte auditcomités. Voor dergelijke adviesplicht in hoofde van de auditcomités is geen rechtsgrond aanwezig.

4.4. Voor sommige bepalingen van het ontwerp die niet “de oprichting”, “de interne werking”[15] of “het toezicht” op de entiteit Audit Vlaanderen regelen en ook niet enkel betrekking hebben op de diensten van de Vlaamse Regering, dient te worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang al naargelang het geval, met artikel 34 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, of met de

[14] Weliswaar is destijds, naar aanleiding van de totstandkoming van artikel 34 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, vermeld dat door (het hoofd van) IAVA een beheersovereenkomst wordt gesloten, niet met de Vlaamse Regering, maar met het Auditcomité (*Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1612/3, toelichting bij amendement nr. 33 van de Vlaamse Regering). Er moet echter worden vastgesteld dat zulks zijn weg niet vond in de tekst zelf van dat artikel. Bovendien moet worden opgemerkt dat noch in het inmiddels ingevoerde artikel 19 van het Auditdecreet, noch in de memorie van toelichting ervan, gewag wordt gemaakt van enige beheersovereenkomst en bijgevolg evenmin van het gegeven dat deze zou worden gesloten met de auditcomités.

[15] De artikelen 21 tot 24 betreffen de interne werking van het agentschap.

artikelen 265 van het Gemeentedecreet, 254 van het Provinciedecreet en 265 van het OCMW-decreet, hetzij met artikel 19 van het Auditdecreet van 5 juli 2013, telkens met inachtneming van de aan de auditcomités opgedragen taken, inzonderheid het bepalen van de auditstrategie. Dat is het geval voor:

- artikel 4 van het ontwerp, dat het 'toepassingsgebied *ratione personae*' van de aangelegenheid regelt;

- artikel 5, dat de taken van het agentschap nader omschrijft, terwijl de artikelen 34, § 1, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid en de artikelen 265 van het Gemeentedecreet, 254 van het Provinciedecreet en 265 van het OCMW-decreet die taken nauwkeurig vastleggen en er in die bepalingen geen machtiging wordt verleend om die taken nader te regelen;

- artikel 6, dat bepaalt dat de taken nader geconcretiseerd worden in de beheersovereenkomst (die overigens, overeenkomstig artikel 15 van het ontworpen besluit, wordt gesloten tussen het hoofd van het agentschap en de auditcomités);

- artikel 7, eerste lid, dat betrekking heeft op het auditcharter;

- artikel 8, dat de verhouding van het agentschap ten aanzien van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest regelt.

4.5. De wijzigingsbepalingen van het ontwerp vinden in beginsel rechtsgrond in artikel 87, §§ 1 en 3[16], van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4.6. Voor enkele wijzigingsbepalingen is de rechtsgrond te vinden in decreetsbepalingen die niet in de aanhef zijn vermeld. Dat is het geval voor:

- de artikelen 34 en 35 van het ontwerp, waarbij wijzigingen worden aangebracht in het besluit van 2 maart 2007 'tot regeling van de werking van het Intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin', in artikel 16, eerste lid, van het decreet van 30 april 2004 'tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin';[17-18]

- artikel 38 van het ontwerp, waarbij een definitie wordt gewijzigd in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2012 'betreffende de controle en de single audit', en dat rechtsgrond vindt in de artikelen 33, 48, 49, 50, § 3, en 67 van het decreet van 8 juli 2011

[16] Voor wat de artikelen 32 en 33 van het ontwerp betreft, die betrekking hebben op een wijziging van het statuut van het personeel.

[17] Het eerste lid van die bepaling luidt als volgt: "De Vlaamse Regering regelt de werking van het agentschap voor zover deze regeling geen afbreuk doet aan de in het kaderdecreet of in voorliggend oprichtingsdecreet vastgelegde beslissings- en beleidsstructuur."

[18] Adv.RvS 41.617/3 van 21 november 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007.

‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’.[19]

- voor de artikelen 39 tot 41 van het ontwerp, die rechtsgrond vinden in artikel 30 van het decreet van 13 juli 2012 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012’.[20]

4.7. Artikel 47, 1°, van het ontwerp, waarbij het Auditdecreet van 5 juli 2013 in werking wordt gesteld, vindt rechtsgrond in artikel 22 van het Auditdecreet van 5 juli 2013.

4.8. Een aantal bepalingen die in de aanhef worden vermeld, strekken het ontwerp zeker niet tot rechtsgrond. Het gaat name om:

- artikel 33 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, de artikelen 99 tot 101 van het Gemeentedecreet, de artikelen 95 tot 97 van het Provinciedecreet en de artikelen 98 tot 100 van het OCMW-decreet, die betrekking hebben op het interne controlesysteem binnen de betrokken besturen of entiteiten. Weliswaar is Audit Vlaanderen bevoegd om deze interne controlesystemen te evalueren, maar de Vlaamse Regering put de bevoegdheid om deze evaluatie nader te regelen, rechtstreeks uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gelezen in samenhang met de artikelen 34, § 1, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, 265 van het Gemeentedecreet, 254 van het Provinciedecreet en 265 van het OCMW-decreet. In de laatstgenoemde bepalingen wordt immers de bevoegdheid van het agentschap om de interne controlesystemen te evalueren uitdrukkelijk vastgelegd; de vermelding van de artikelen 33 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, de artikelen 99 tot 101 van het Gemeentedecreet, de artikelen 95 tot 97 van het Provinciedecreet en de artikelen 98 tot 100 van het OCMW-decreet, is bovendien onnodig voor een goed begrip van de regeling; deze bepalingen dienen dan ook uit de aanhef te worden weggelaten;

- de artikelen 267 van het Gemeentedecreet, 256 van het Provinciedecreet en 267 van het OCMW-decreet, die betrekking hebben op het toegangsrecht van Interne Audit enerzijds, en de rechten van de personeelsleden van de betrokken besturen ten aanzien van Interne Audit anderzijds, aangelegenheden die door het ontwerp niet nader worden geregeld;

- de artikelen 268 van het Gemeentedecreet, 257 van het Provinciedecreet en 268 van het OCMW-decreet, die betrekking hebben op de bijdrage in de kosten van de externe audit, een aangelegenheid die in het voorliggend ontwerp niet wordt geregeld;

---

[19] Adv.RvS 51.679/1/V van 2 augustus 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2012.

[20] Adv.RvS 51.826/1/V van 16 augustus 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2012 ‘betreffende het financiële en materiële beheer van de dienst met afzonderlijk beheer DAB IAVA’.

- de artikelen 269 van het Gemeentedecreet, 258 van het Provinciedecreet en 269 van het OCMW-decreet die bij het decreet van 5 juli 2013 werden opgeheven.[21]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. Het is af te raden in één enkel besluit zowel reglementaire als niet-reglementaire bepalingen op te nemen.[22]

AANHEF

6. Omwille van wetgevingstechnische redenen enerzijds en gelet op wat over de rechtsgrond werd opgemerkt anderzijds, redigere men het eerste lid van de aanhef als volgt:

"Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikelen 20 en 87, § 1 en § 3, vervangen bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988;".

7. Na het huidige eerste lid moet in de aanhef een nieuw lid worden ingevoegd luidend als volgt:

"Gelet op het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen, artikel 21;".

8. In het huidige tweede, derde, vierde en vijfde lid van de aanhef dienen een aantal bepalingen te worden geschrapt, overeenkomstig wat werd opgemerkt bij de bespreking van de rechtsgrond *sub* 4.8.

9. Na het huidige tweede lid van de aanhef, voege men een nieuw lid in, luidend als volgt:

"Gelet op het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin, artikel 16, eerste lid;".

10. Voor het huidige zevende lid van de aanhef, voege men twee nieuwe leden in, luidend als volgt:

"Gelet op 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

---

[21] *Cf.* de artikelen 7, 11 en 14 van het Auditdecreet van 5 juli 2013.

[22] Adv.RvS 39.041/3 van 27 september 2005 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2005 'houdende de overdracht van sommige personeelsleden van de administratie Waterwegen en Zeewezen aan de verzelfstandigde agentschappen Waterwegen en Zeekanaal en De Scheepvaart, samen met alle goederen die aan die personeelsleden verbonden zijn'.

door het Rekenhof, de artikelen 33, 48, 49, 50, § 3, gewijzigd bij decreet van 9 november 2012, en 67;

Gelet op het decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012, artikel 30;".

11. Het huidige zevende lid van de aanhef redigere men als volgt:

"Gelet op het Auditdecreet van 5 juli 2013, artikelen 19 en 22;".

12. Aangezien om advies is gevraagd met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, dient het lid van de aanhef waarin aan dat advies wordt gerefereerd, als volgt te luiden:

"Gelet op advies 53.830/3, gegeven op 8 oktober 2013, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

DISPOSITIEF

Artikelen 1 en 2

13. Het verdient aanbeveling de artikelen 1 en 2 van het ontwerp te integreren en – zoals gebruikelijk – als volgt te redigeren:

"Artikel 1. Binnen het Vlaams Ministerie Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid wordt een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid opgericht onder de benaming Audit Vlaanderen, hierna het agentschap te noemen."

Artikel 5

14. In artikel 5, 1° en 2°, van het ontwerp wordt grotendeels artikel 34, § 1, eerste lid, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 geparafraseerd.

Bepalingen die enkel een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk wordt gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding "overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...") en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

Artikel 5 van het ontwerp is niet in overeenstemming met hetgeen zo-even in herinnering is gebracht, enerzijds omdat niet uitdrukkelijk naar artikel 34 van het kaderdecreet wordt verwezen en anderzijds omdat de formulering (“en effectief is”) niet volledig letterlijk is gebeurd.

15. In artikel 5, 2°, van het ontwerp mogen de bewoordingen “op verzoek van derden”, waaronder – bij gebrek aan enige definitie – elke derde moet worden begrepen, allicht niet zo worden begrepen dat deze “derden” aan het agentschap opdrachten kunnen geven tot het uitvoeren van forensische audits.

Artikel 9

16. Het verdient aanbeveling om artikel 9 van het ontwerp op te delen in twee leden, aangezien beide zinnen van het artikel een verschillend voorwerp hebben.

Artikelen 15 en 16

17. In de eerste zin van artikel 15, § 1, en in de eerste zin van artikel 16 van het ontwerp wordt een onderdeel van artikel 19, tweede lid, van het Auditdecreet van 5 juli 2013 geparafraseerd. Gelet op wat *sub* 14 werd opgemerkt, dient in de genoemde bepalingen van het ontwerp een verwijzing naar die bepaling uit het Auditdecreet te worden opgenomen (“Overeenkomstig artikel 19, tweede lid, van het Auditdecreet, ...”).

Artikel 46

18. Het artikel 46 van het ontwerp bepaalt dat het agentschap Audit Vlaanderen de algemene rechtsopvolger is van het agentschap IAVA. Nochtans, aangezien zowel Audit Vlaanderen als IAVA geen van het Vlaamse Gewest of van de Vlaamse Gemeenschap afgescheiden rechtspersonen zijn, maar diensten van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, lijkt een dergelijke bepaling overbodig en, mogelijk, verwarring stichtend.

Artikel 47

19. Men schrijve in artikel 47 van het ontwerp:

“Art. 47. Treden in werking op 1 januari 2014:

(…)”.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jan SMETS