



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.866/3

van 15 juli 2025

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot
wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal
bestuur, wat betreft een remediëringstraject na een forensische
audit’

Op 16 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven, Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 31 juli 2025,* een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft een remediëringstraject na een forensische audit’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juli 2025.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe de lokale besturen door de provinciegouverneur te laten begeleiden bij de uitvoering van een remediëringstraject naar aanleiding van een forensisch auditrapport door Audit Vlaanderen over een lokaal bestuur. De Vlaamse Regering zal de provinciegouverneur daartoe belasten. Dit remediëringstraject heeft als doel de globale integriteitsaanpak van het lokaal bestuur te versterken.

Daartoe wijzigt artikel 2 van het voorontwerp het opschrift van hoofdstuk 5 ('Organisatiebeheersing en audit') in deel 2, titel 2, van het Vlaamse decreet van 22 december 2017 'over het lokaal bestuur' in het opschrift 'Organisatiebeheersing, audit en remediëringstraject'. In dat hoofdstuk 5 wordt een nieuwe afdeling 3 ('Remediëringstraject') ingevoegd (artikel 3). Die nieuwe afdeling 3 omvat het ontworpen artikel 224/1 van het decreet van 22 december 2017, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de provinciegouverneur naar aanleiding van een forensisch auditrapport belast met de begeleiding van een lokaal bestuur bij de uitvoering van voormeld remediëringstraject (artikel 4).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Luidens de memorie van toelichting beoogt de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2024-2029 een herziening van het zogenaamde "verscherpt toezicht" na een forensisch auditrapport. De figuur van het verscherpt toezicht werd in het leven geroepen naar aanleiding van de oplevering van forensische auditrapporten die ook aan de Centrale Dienst voor de Bestrijding van Corruptie zijn bezorgd en waar een opvolgtraject door de gouverneur was, zonder dat daarvoor een juridische grond bestond. In het raam van het verscherpt toezicht kon onder meer de toezichthoudende overheid de lokale besturen uitnodigen voor een gesprek om remediëringssacties te bespreken en op te volgen.

Die figuur van het verscherpt toezicht wordt in het licht van het om advies voorgelegde voorontwerp, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de provinciegouverneur naar aanleiding van een forensisch auditrapport belast met de begeleiding van een lokaal bestuur bij de uitvoering van een remediëringstraject (ontworpen artikel 224/1 van het decreet van

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

22 december 2017 tot invoeging waarvan artikel 4 van het voorontwerp strekt), in de memorie van toelichting als volgt verduidelijkt:

“Zoals gezegd is het ‘verscherpt toezicht’ decretaal niet voorzien en creëert het verwachtingen waaraan het door de aard ervan niet kan voldoen.

(...)

Het verscherpt toezicht gaf de indruk dat de problematiek opgenomen in de forensische audit vanuit de toezichthoudende overheid werd opgelost. Dit is een verkeerde veronderstelling. Het is de verantwoordelijkheid van de lokale besturen om hieraan te remediëren.

(...)

Het remediëringstraject vervangt de figuur van het ‘verscherpt toezicht’ en zorgt ervoor dat de taakstelling van Audit Vlaanderen en de opdrachten inzake coaching door de gouverneur mekaar aanvullen om de integriteitscultuur van het lokaal bestuur aan te scherpen. De vertrekbasis voor het remediëringstraject is dat de verantwoordelijkheid bij het lokaal bestuur zelf ligt. Onder de figuur van het ‘verscherpt toezicht’ was de verkeerde veronderstelling dat de toezichthoudende overheid voor de oplossing zou zorgen.”

De nota aan de Vlaamse Regering voegt de volgende verduidelijkingen hieraan toe:

“Dit voorontwerp heeft als doel om de procedure na een forensische audit te verduidelijken, waarbij enerzijds een opvolging is van de aanbevelingen door Audit Vlaanderen en er anderzijds een begeleiding is voor lokale besturen om de globale integriteitsaanpak te versterken.

(...)

De gouverneur focust niet op het afvinken van de realisatie van de aanbevelingen door Audit Vlaanderen, maar zet in op het versterken van de globale integriteitsaanpak van het lokaal bestuur.”

3.2. Gevraagd hoe het beoogde remediëringstraject met bijhorende rol voor de provinciegouverneur (ontworpen artikel 224/1 van het decreet van 22 december 2017) zich verhoudt tot het thans geldende rechtskader van het algemeen bestuurlijk toezicht (zoals vervat in deel 2, titel 7, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017) en de figuur van het verscherpt toezicht, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De bedoeling van het remediëringstraject is om – na een forensische audit – via coaching en begeleiding het bestuur aan te zetten om te werken aan zijn algemene integriteitsaanpak en integriteitscultuur. Het staat los van bestuurlijk toezicht en de daarbij samenhangende mogelijkheid om klacht in te dienen tegen een concrete beslissing van het lokaal bestuur. Ook door de plaats in het DLB (bij audit) wordt dit onderscheid nog benadrukt. De bedoeling is om de begeleiding bij het traject als een afzonderlijke, ondersteunende maatregel te positioneren.”

Bijkomend gevraagd naar de concrete draagwijdte van en de procedure voor het desbetreffende remediëringstraject, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De Vlaamse Regering, na delegatie de minister van Binnenlands Bestuur, zal de provinciegouverneur onmiddellijk na kennisname van het forensisch auditrapport met deze opdracht belasten. Er is decretaal geen termijn opgenomen. (...) Het remediëringstraject werkt niet sanctionerend. In tegenstelling tot de term ‘verscherpt toezicht’ die een negatieve

connotatie opwierp, nemen de gouverneurs in het remediëringstraject enkel een coachende rol op. Aangezien coaching en ondersteuning van de lokale besturen inherent deel uitmaakt van onze dienstverlening, is het niet nodig (of zelfs wenselijk) om dit expliciet te beëindigen. De toezichthoudende overheid kan – onder de decretale voorwaarden – altijd optreden tegen een beslissing van het lokaal bestuur, ongeacht het verloop van het remediëringstraject. (...)

Het is niet de bedoeling dat de Vlaamse Regering telkens een besluit neemt om de provinciegouverneur te belasten. Het is de bedoeling om deze bevoegdheid te delegeren aan de minister van Binnenlands Bestuur.

Er komt geen algemeen uitvoeringskader dat de procedure voor het opstarten verder vormgeeft. De invulling van de begeleiding door de gouverneur is maatwerk. Er is wel een samenwerkingsprotocol tussen de minister, de gouverneurs, ABB en AV waarin door middel van werkafspraken de praktische uitvoering is geregeld.”

Ter wille van de duidelijkheid en in het licht van de lokale autonomie zoals gewaarborgd door de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet, moeten de stellers van het voorontwerp in de tekst zelf van het ontworpen artikel 224/1 van het decreet van 22 december 2017 uitdrukkelijk vermelden hoe het remediëringstraject met bijhorende rol voor de provinciegouverneur zich verhoudt tot de bestaande regeling inzake het algemeen bestuurlijk toezicht.

3.3. Luidens de tweede zin van het ontworpen artikel 224/1 van het decreet van 22 december 2017 heeft het remediëringstraject “als doel” de globale integriteitsaanpak van het lokaal bestuur te versterken (zie ook opmerking 3.1).

In tegenstelling tot bijvoorbeeld het begrip “organisatiebeheersing”, dat wordt gedefinieerd in artikel 217 van datzelfde decreet, zoals vervat in hetzelfde hoofdstuk 5 waaronder het begrip “remediëringstraject” wordt ingevoegd, bevat de ontworpen bepaling geen definitie van het begrip “remediëringstraject”. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De vertrekbasis voor het remediëringstraject is dat de verantwoordelijkheid bij het lokaal bestuur zelf ligt. Er werd met het oog op het remediëringstraject een samenwerkingsprotocol gesloten tussen de minister van Binnenlands Bestuur, de gouverneurs, ABB en Audit Vlaanderen waarin het remediëringstraject meer is geconcretiseerd. Daarin is het volgende opgenomen:

‘Naar aanleiding van het (eerste) auditrapport wordt er een remediëringstraject t.a.v. het lokaal bestuur opgestart door de gouverneur. De ondersteuningsactiviteiten van de gouverneur moeten niet zozeer gericht zijn op (het afvinken van de realisatie van) de aanbevelingen maar reiken verder. De versterking van de globale integriteitsaanpak van het lokaal bestuur in functie van een mogelijke cultuurverandering is daarbij cruciaal. De ondersteuning bij de implementatie van het actieplan kan daarbij een middel zijn. Wat dat laatste betreft blijven lokale besturen uiteraard zelf verantwoordelijk voor de opvolging van de auditrapporten.

De gouverneur bekijkt hierbij welke ondersteuning hij/zij kan aanbieden aan het betrokken bestuur. Waar mogelijk en afhankelijk van de inhoud van de vastgestelde (mogelijke) schendingen van het recht zal ABB zorgen voor ondersteuning.

De gouverneur behoudt een constructieve dialoog met het betrokken bestuur en vraagt het bestuur frequent te rapporteren.

De gouverneur zal dan ook duidelijke afspraken maken met het betreffende bestuur rond de concretisering en zal de besturen op vooraf afgesproken tijdstippen opnieuw uitnodigen.

(...)

ABB werkt een generiek aanbod uit, zoals bijvoorbeeld het aanbieden van een raamcontract voor de ondersteuning van het integriteitsbeleid.’

Deze omschrijving is ook opgenomen in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet. Dat er geen definitie in het decreet zelf wordt opgenomen, is omdat er geen standaardformulering bestaat voor dergelijk remediëringstraject. De begeleiding door de gouverneur vereist maatwerk. Afhankelijk van de inhoud van de forensische audit, de maturiteit van het bestuur, de stand van zaken van risicobeheersing en dergelijke meer, zal de gouverneur bekijken welke ondersteuning wenselijk of nuttig zal zijn voor het betrokken bestuur. Een definitie zou de noodzakelijke flexibiliteit kunnen ondermijnen.”

Ter wille van de duidelijkheid en de coherentie van het decreet van 22 december 2017 en gelet op de grondwettelijk gewaarborgde lokale autonomie, strekt het tot aanbeveling het begrip “remediëringstraject” in de tekst zelf van het ontworpen artikel 224/1 nader te omschrijven.

In die omschrijving kan de tweede zin van die ontworpen bepaling worden verwerkt. Thans omvat die zin enkel de doelstelling van de ontworpen regeling.

4. Naar luid van het ontworpen artikel 224/1 van het decreet van 22 december 2017 is het remediëringstraject, dat wordt opgestart na een forensisch auditrapport van Audit Vlaanderen, bedoeld voor het “lokaal bestuur”.

Gelet op de plaats van de invoeging van die bepaling in afdeling 3 van deel 2, titel 2, hoofdstuk 5 van het decreet van 22 december 2017 en gelet op de verwijzing in het ontworpen artikel 224/1 naar artikel 222, tweede lid, van datzelfde decreet, werd de gemachtigde gevraagd of het begrip “lokaal bestuur” enkel betrekking heeft op de “gemeente” en het “openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn” of ruimer moet worden begrepen. De gemachtigde antwoordde als volgt:

“De Vlaamse Regering benadrukt dat het in de context van artikel 224/1 van het Decreet Lokaal Bestuur de bedoeling is om het remediëringstraject ten aanzien van lokale besturen te koppelen aan de oplevering van een forensisch auditrapport. Bijgevolg kunnen enkel de lokale besturen uit het Decreet Lokaal Bestuur die ook onder het toepassingsgebied van Audit Vlaanderen vallen, worden gevat.

Dit toepassingsgebied, omschreven in artikel 4 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap ‘Audit Vlaanderen’ en tot wijziging van diverse besluiten, is breder dan gemeenten en OCMW’s en omvat ook bijvoorbeeld de autonome gemeentebedrijven. Laatstgenoemden zullen dus in principe eveneens kunnen worden gevat in kader van dit remediëringstraject.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat het begrip “lokaal bestuur” ruim moet worden begrepen en naast gemeenten en openbare centra voor maatschappelijk welzijn onder meer autonome gemeentebedrijven kan omvatten.²

Met het oog op een duidelijk en rechtszeker toepassingsgebied ervan, moeten de stellers van het voorontwerp zowel de tekst zelf van het ontworpen artikel 224/1 als de plaats ervan in het decreet van 22 december 2017 aan een nieuw onderzoek onderwerpen.

5. Luidens het ontworpen artikel 224/1 van het decreet van 22 december 2017 “belast de Vlaamse Regering de provinciegouverneur” om het lokaal bestuur te begeleiden bij de uitvoering van een remediëringstraject “[n]aar aanleiding van” een forensisch auditrapport. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering “verplicht” het voorontwerp van decreet “de Vlaamse Regering om de provinciegouverneur te belasten” met die begeleiding. Gevraagd naar de draagwijdte van de beoordelingsmarge van de Vlaamse Regering hieromtrent, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het uitgangspunt van de Vlaamse Regering is dat een remediëringstraject steeds maatwerk vergt, afgestemd op de aard en ernst van de vaststellingen in het forensisch auditrapport. De formulering ‘naar aanleiding van een forensisch auditrapport’ is bewust gekozen om ruimte te laten voor een contextspecifieke aanpak.

In de praktijk is het de bedoeling dat de Vlaamse Regering in de regel een remediëringstraject opstart wanneer een auditrapport wijst op ernstige tekortkomingen of schendingen van regelgeving. In dergelijke gevallen zal de provinciegouverneur worden belast met de begeleiding van het traject. Tegelijkertijd wil de Regering de mogelijkheid behouden om in uitzonderlijke situaties – bijvoorbeeld wanneer het auditrapport geen aandachtspunten bevat of wanneer het betrokken bestuur reeds afdoende corrigerende maatregelen heeft genomen – aan de gouverneur aan te kunnen geven dat er in deze situatie geen begeleiding nodig is.

Deze benadering laat toe om het signaal te geven dat een forensisch auditrapport in principe aanleiding geeft tot een remediëringstraject, maar dat er ruimte blijft voor een genuanceerde beoordeling.”

Het antwoord van de gemachtigde stemt niet overeen met de toelichting in de nota aan de Vlaamse Regering. Het is aan de stellers van het voorontwerp om die discrepantie weg te werken en in de memorie van toelichting te verduidelijken of de Vlaamse Regering luidens het ontworpen artikel 224/1 van het decreet van 22 december 2017 al dan niet “verplicht” is de provinciegouverneur te belasten met de begeleiding van een lokaal bestuur. De uiteindelijke

² Luidens artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap ‘Audit Vlaanderen’ en tot wijziging van diverse besluiten’ gaat het op lokaal niveau om de volgende besturen: 1° de gemeenten; 2° de autonome gemeentebedrijven; 3° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en 4° de verenigingen, vermeld in titel VIII, hoofdstuk I, van het decreet van 19 december 2008 ‘betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, met uitzondering van de verenigingen die een ziekenhuis beheren.

Die laatste categorie van verenigingen is inmiddels uitgewerkt in artikel 474, § 1, derde lid, van het decreet van 22 december 2017. Het gaat daarbij om de volgende verenigingen of vennootschappen: 1° de welzijnsvereniging; 2° de autonome verzorgingsinstelling; 3° de ziekenhuisvereniging (die van het toepassingsgebied van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 uitgesloten is); 4° de vereniging voor sociale dienstverlening of de vennootschap voor sociale dienstverlening; 5° de woonzorgvereniging of de woonzorgvennootschap.

bedoeling van de draagwijdte van de beoordelingsmarge van de Vlaamse Regering moet tevens duidelijk blijken uit de tekst zelf van die ontworpen bepaling.

6. Gevraagd of een verwerking van persoonsgegevens zal plaatsvinden bij het beoogde remediëringstraject en of een eventuele gegevensverwerking een intrinsiek gevolg zou kunnen zijn van de taken die de provinciegouverneur uitoefent in het kader van diens algemeen bestuurlijk toezicht op een lokaal bestuur (artikel 329/1 van het decreet van 22 december 2017), antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 329/1 van het Decreet Lokaal Bestuur biedt een algemeen kader voor bestuurlijk toezicht, maar is in deze context niet bedoeld als rechtsgrond voor gegevensverwerking door de gouverneur. Bij de uitoefening van het bestuurlijk toezicht gaat het om concrete (persoons)gegevens, die bijvoorbeeld zijn opgenomen in klachten van o.a. burgers. Bij de begeleiding van het remediëringstraject gaat het louter over de interne (proces)werking van de lokale besturen.”

In zoverre de doelstelling vermeld in artikel 329/1, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017 of de thans ontworpen regeling zelf, naar aanleiding van wat is uiteengezet in alle voorgaande opmerkingen, zou worden uitgebreid en een regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens erin zou worden opgenomen, dient erop te worden toegezien dat er om advies wordt gevraagd bij de Vlaamse Toezichtcommissie.

7. Uit wat voorafgaat volgt dat de tekst van het voorontwerp aan een grondige herziening moet worden onderworpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

8. In artikel 2 van het voorontwerp moet de datum “3 mei 2024” worden vervangen door die van “6 december 2024”.

Artikel 3

9. In artikel 3 van het voorontwerp moet de zinsnede “, het laatst gewijzigd bij decreet van 17 februari 2023,” worden weggelaten. Het is immers dezelfde regeling die wordt gewijzigd als in de vorige bepaling.³

³ Omzendbrief Wetgevingstechniek van de Vlaamse Regering VR 2019/4 van 25 oktober 2019, aanwijzing 176.

Artikel 4

10. Om dezelfde reden als uiteengezet in opmerking 9, moet in artikel 4 van het voorontwerp de zinsnede “, het laatst gewijzigd bij het decreet van 27 oktober 2023,” worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE