



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.378/3
van 18 juni 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de overdracht van de bevoegdheden, taken en personeelsleden van de entiteit e-government en ICT-Beheer aan het agentschap Facilitair Bedrijf en het beheer van de DAB Informatie Vlaanderen'

Op 19 mei 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de overdracht van de bevoegdheden, taken en personeelsleden van de entiteit e-government en ICT-Beheer aan het agentschap Facilitair Bedrijf en het beheer van de DAB Informatie Vlaanderen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 juni 2014.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de dienst met afzonderlijk beheer “Informatie Vlaanderen” (hierna: DAB Informatie Vlaanderen), opgericht bij artikel 79 van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2007’ te integreren in het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid “Agentschap voor Facilitair Management”, dat is opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap “Agentschap voor Facilitair Management”’.

3.2. Daartoe wordt het takenpakket van het Agentschap voor Facilitair Management (waarvan de naam wordt gewijzigd in “agentschap Facilitair Bedrijf”) uitgebreid met de taken en de bevoegdheden van de DAB Informatie Vlaanderen (artikelen 7 tot 14). De statutaire en de contractuele personeelsleden van de entiteit “e-government en ICT-Beheer” binnen het departement Bestuurszaken¹, samen met het daarmee samenhangende personeelsbudget, worden met het te nemen besluit overdragen aan het agentschap Facilitair Bedrijf (artikelen 4 tot 6). Ten slotte strekt het ontwerp er nog toe te bepalen dat de administrateur-generaal van het agentschap Facilitair Bedrijf die er de lijnmanager van is, de beheerder en gedelegeerd ordonnateur is van de in het agentschap geïntegreerde DAB Informatie Vlaanderen. In die laatste hoedanigheid zal hij bevoegd zijn voor de aanwending van de kredieten ingeschreven op de begroting van de DAB Informatie Vlaanderen, evenals voor de aanwending van de wedde-, werkings-, subsidie- en investeringskredieten voor de DAB Informatie Vlaanderen (artikel 2). In artikel 3 van het ontwerp worden de ontvangsten van de DAB Informatie Vlaanderen opgesomd.

¹ De entiteit “e-government en ICT-beheer” maakt deel uit van het departement Bestuurszaken zoals onder meer blijkt uit artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’ en de artikelen 2 en 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot vaststelling van de regels voor het beheer van de DAB Informatie Vlaanderen en tot regeling van de bevoegdheden van en de delegatie aan de ICT-manager’.

3.3. Artikel 15 van het ontwerp strekt tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot vaststelling van de regels voor het beheer van de DAB Informatie Vlaanderen en tot regeling van de bevoegdheden van en de delegatie aan de ICT-manager’.

3.4. Artikel 16 van het ontwerp strekt ertoe om te bepalen dat, in afwijking van artikel 2, de (huidige) ICT-manager van de DAB Informatie Vlaanderen de beheerder en gedelegeerd ordonnateur blijft tot 1 april 2015.

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

4. De artikelen 5 en 6 van het om advies voorgelegde ontwerpbesluit hebben betrekking op de overdracht van de in bijlage 1 genoemde statutaire en de in bijlage 2 genoemde contractuele personeelsleden van de entiteit e-government en ICT-beheer aan het agentschap Facilitair Bedrijf.

De ontworpen bepalingen dienen zich derhalve aan 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 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.

De Raad van State is dan ook onbevoegd om advies te geven over de artikelen 5 en 6 en over de erbij gevoegde bijlagen 1 en 2.

5. Ook de artikelen 4 en 13 van het ontwerp ontberen het reglementaire karakter in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, zodat ook over deze artikelen de afdeling Wetgeving geen advies kan verstrekken.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

6. Voor de artikelen 2, 3, 15 en 16 van het ontworpen besluit wordt rechtsgrond gevonden in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, op grond waarvan de Vlaamse Regering haar eigen diensten kan organiseren. Daarnaast vinden deze artikelen bijkomend rechtsgrond in artikel 20 van diezelfde wet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering), gelezen in samenhang met artikel 79 van het decreet van 22 december 2006, alsook in artikel 3 van 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’.

7. De artikelen 7 tot 11 van het ontworpen besluit vinden een algemene rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Voorts vinden deze artikelen nog een specifieke rechtsgrond in artikel 6, § 2, van het Kaderdecreet bestuurlijk beleid van

18 juli 2003 waaraan de Vlaamse Regering bevoegdheid ontleent om intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid op te richten. In zoverre de eerst vermelde artikelen ertoe strekken om de taken en de bevoegdheden van de DAB Informatie Vlaanderen op te nemen in het takenpakket van het agentschap Facilitair Bedrijf, kan nog bijkomend rechtsgrond worden gevonden worden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 79 van het decreet van 22 december 2006.

8. Artikel 12 van het ontworpen besluit vindt een algemene rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en een specifieke rechtsgrond in artikel 3, eerste lid, van het Kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, dat bepaalt dat per homogeen beleidsdomein een Vlaams ministerie wordt opgericht, bestaande uit een departement en, desgevallend, intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

9. Voor de aanwijzing van de administrateur-generaal van het agentschap Facilitair Bedrijf als beheerder en ordonnateur van de dienst met afzonderlijk beheer Digitale Drukkerij en de aanwijzing van het afdelingshoofd van de afdeling Centrale Dienstverlening als zijn gedelegeerde, wordt rechtsgrond geboden door artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Bijkomend kan ook rechtsgrond worden gevonden in artikel 69, derde lid, van het decreet van 23 december 2011 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012’, gelezen in samenhang met artikel 3 van het decreet van 8 juli 2011.

10. De opheffingsbepaling vervat in artikel 15 van het ontworpen besluit en de overgangsregeling vervat in artikel 16 ervan, vinden rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 79 van het decreet van 22 december 2006, alsook in artikel 3 van het decreet van 8 juli 2011.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

11.1. Gevraagd om verduidelijking omtrent de wijze waarop de DAB Informatie Vlaanderen binnen het agentschap Facilitair Bedrijf zal worden ingepast, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De DAB Informatie Vlaanderen blijft bestaan, maar wordt geïncorporeerd in het agentschap Facilitair Bedrijf. De DAB is derhalve een onderdeel van het agentschap.

Zowel de DAB (begrotingsconstructie) als de personeelsleden gaan derhalve over naar het agentschap. De herstructurering/herindeling van het agentschap maakt evenwel geen voorwerp uit van huidig besluit. Daartoe zal de Administrateur-Generaal van het agentschap Facilitair Bedrijf een nieuw organogram en organisatiebesluit uitwerken.

De DAB Informatie Vlaanderen zal inderdaad een aparte dotatie ontvangen.

Een DAB impliceert dat er een aparte boekhouding is. Iedere DAB heeft ook een aparte entiteitscode binnen de uitgavenbegroting.

Als overgangsmaatregel zijn er tijdelijk, met name tot 1 april 2015, twee N-functies binnen het agentschap. De ICT-manager is inhoudelijk ordonnateur van de

DAB Informatie Vlaanderen en de Administrateur-Generaal heeft in het algemeen de leiding over het agentschap, d.w.z. dat hij o.m. voorzitter is van het directiecomité (DC), voorzitter is van het entiteitsoverlegcomité (EOC). Vanaf 1 april 2015 zal enkel de Administrateur - Generaal de leidend ambtenaar zijn van de entiteit (inclusief de DAB Informatie Vlaanderen) zodat in de toekomst geen onderscheid zal gemaakt worden tussen de begrotingstechnische DAB en de entiteit.”

11.2. Gelet op die uitleg en rekening houdende met de aard van de bij decreet opgerichte DAB Informatie Vlaanderen, evenals met het gegeven dat in toepassing daarvan de DAB Informatie Vlaanderen over eigen ontvangsten beschikt, is het noodzakelijk om in het ontwerpbesluit zelf duidelijker tot uiting te brengen dat het agentschap Facilitair Bedrijf bestaat uit twee of meer afdelingen. Dit zijn, enerzijds, de afdeling DAB Informatie Vlaanderen met een aparte begroting en boekhouding, een aparte dotatie, eigen taken en bevoegdheden (die decretaal zijn vastgelegd) en een eigen beheerder² en, anderzijds, de afdelingen die met de overige taken en bevoegdheden van het agentschap Facilitair Management worden belast. Tevens dient in het te nemen besluit duidelijker te worden bepaald dat de administrateur-generaal van het agentschap Facilitair Bedrijf de algemene leiding heeft van het agentschap Facilitair Bedrijf waarvan de DAB Informatie Vlaanderen een afdeling is. Daarmee wordt binnen die door het te nemen besluit bepaalde grenzen geen afbreuk gedaan aan de bevoegdheid van het hoofd van het agentschap, in dit geval de administrateur-generaal van het agentschap Facilitair Bedrijf, om met toepassing van artikel 10 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’ de beslissingen te nemen in verband met de organisatie van de werkzaamheden en het goed functioneren van het agentschap met inbegrip van de indeling in subentiteiten, de vaststelling van het organogram, het procesmanagement en het communicatiemanagement.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

12. De aanhef van het ontwerpbesluit dient in overeenstemming te worden gebracht met de *sub* 6 tot 10 gemaakte opmerkingen wat de rechtsgrond ervan betreft.

13. Bovendien:

- schrijf men in het eerste lid van de aanhef “vervangen bij de bijzondere wet” in plaats van “vervangen bij de wet”;
- dienen het vierde en het twaalfde lid van de aanhef te worden geschrapt;
- schrappen men in het huidige dertiende lid van de aanhef de woorden “, artikel 6 tot 18” en in het huidige veertiende lid de woorden “, artikel 4 § 4”.

² Die beheerder is tot 1 april 2015 de huidige ICT-manager en vanaf 1 april 2015 de administrateur-generaal van het agentschap Facilitair Bedrijf.

14. De consideransen in het huidige zeventiende en achttiende lid van de aanhef zijn weinigzeggend en in ieder geval niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Deze leden worden dan ook beter weggelaten.

Artikel 1

15. Rekening houdende met hetgeen *sub* 3.2 is opgemerkt, verdient het aanbeveling om artikel 1 als volgt te formuleren:

“Artikel 1. In dit besluit wordt verstaan onder:

1° agentschap Facilitair Bedrijf: het agentschap bedoeld in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap “agentschap Facilitair Bedrijf”;

2° DAB Informatie Vlaanderen: de DAB Informatie Vlaanderen opgericht bij artikel 79 van het decreet van 22 december 2006 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2007 en deel uitmakend van het agentschap Facilitair Bedrijf.”

Artikelen 9 tot 11

16. Aan het ontworpen artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 (artikel 9 van het ontwerp) dient, door analogie met het huidige tweede lid ervan, een tweede lid te worden toegevoegd, waarin wordt gesteld dat:

“Het agentschap behoort tot het beleidsdomein Bestuurszaken.”

17. Rekening houdende met hetgeen *sub* 11.1 en 11.2 is opgemerkt, dient in de artikelen 10 en 11 van het ontwerp duidelijker te worden aangegeven welke de taken en bevoegdheden zijn van de afdeling DAB Informatie Vlaanderen (als onderdeel van het agentschap Facilitair Bedrijf), enerzijds, en welke de andere taken en bevoegdheden van het agentschap Facilitair Bedrijf zijn, anderzijds. De taken en de bevoegdheden van de DAB Informatie Vlaanderen worden immers op algemene wijze vastgelegd in artikel 79 van het decreet van 22 december 2006, zodat de Vlaamse Regering, ook wanneer deze beslist die DAB te integreren in het agentschap Facilitair Bedrijf, daaraan gehouden blijft. Door deze DAB in te richten als een onderscheiden afdeling binnen het agentschap kan daaraan gemakkelijk tegemoet worden gekomen.

18. In het ontworpen artikel 4, tweede lid, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 (artikel 11 van het ontwerp), schrijve men “informatiedienstverleningsaanbod” in plaats van “infomatiedienstverleningsaanbod”.

Artikel 17

19. De gemachtigde verklaarde dat artikel 17 uit het ontwerp zal worden weggelaten, aangezien het de bedoeling is dat het te nemen besluit in werking treedt op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT