



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.467/1
van 13 december 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
diverse financiële bepalingen’

Op 13 november 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende diverse financiële bepalingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 december 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2017.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt tegemoet te komen aan diverse noden die zich doorheen het jaar hebben gesteld en wijzigt hiertoe zes besluiten.

Hoofdstuk 1 groepeert de wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 ‘houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak’.

Hoofdstuk 2 bevat een wijziging aan het VLAREBO-besluit van 14 december 2007¹.

Hoofdstuk 3 betreft de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 ‘betreffende de boekhoudregels en de aanrekeningsregels die van toepassing zijn op de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer en betreffende de controle op de vastleggingskredieten’.

Hoofdstuk 4 wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 ‘betreffende de begroting en de boekhouding van de Vlaamse rechtspersonen’.

Hoofdstuk 5 groepeert de wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’.

Hoofdstuk 6 tenslotte wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 1995 ‘houdende vaststelling van de regelen betreffende de werking en het beheer van het Vlaams Fonds voor de Lastendelging’.

Het besluit treedt krachtens artikel 24 van het ontwerp, dat is ondergebracht in hoofdstuk 7 ‘Slotbepalingen’, in werking op 1 januari 2018 met uitzondering van artikel 23 dat uitwerking heeft met ingang van 1 maart 2017.

3. De artikelen 1, 11 en 17 van het ontwerp betreffen definities.

De artikelen 2 tot 9 van het ontwerp ontleen rechtsgrond aan de artikelen 33² en 48³ van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 ‘houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’.

² Dat onderdeel is van titel 2 “Bepalingen voor de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer”.

³ Dat deel uitmaakt van titel 3 (“Bepalingen voor de Vlaamse rechtspersonen, vermeld in artikel 4, § 1, 2^o”).

toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof (hierna: het Rekendecreet).

Krachtens artikel 33 van het Rekendecreet houdt de Vlaamse Regering toezicht op de uitvoering van de begroting en organiseert ze een begrotings- en beheerscontrole waarvoor ze een beroep doet op de Inspectie van Financiën die haar ter beschikking wordt gesteld en die onder haar gezag staat.

Krachtens artikel 48 van het Rekendecreet organiseert de Vlaamse Regering een begrotings- en beheerstoezicht van de Vlaamse rechtspersonen en doet ze daarvoor een beroep op de Inspectie van Financiën die haar ter beschikking wordt gesteld en die onder haar gezag staat.⁴

Artikel 10 van het ontwerp ontleent, volgens de gemachtigde, rechtsgrond aan artikel 164 van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: Bodemdecreet) luidende :

“In verband met de toepassing van de bepalingen van artikelen 9 tot en met 135 en artikel 160 kan de Vlaamse Regering alle schikkingen, voorstellen tot concordaat inbegrepen, aannemen, dadingen sluiten, schuldvorderingen en zekerheden overdragen, derden in haar rechten subrogeren, van verhaal afzien, afwijkingen toestaan en overeenkomsten sluiten.”

De artikelen 12 en 16 van het ontwerp zijn opheffingsbepalingen die rechtsgrond ontlene aan artikel 3 van het decreet van 18 december 2015 ‘houdende diverse financiële bepalingen’ dat artikel 35 van het Rekendecreet opheft. Het voornoemde artikel 3 dient te worden gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

De artikelen 13 en 14 van het ontwerp ontlene rechtsgrond aan artikel 21 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’. Luidens deze bepaling regelt de Vlaamse Regering, onverminderd de bepalingen van dit bijzonder decreet en van de bijzondere wet, haar werkwijze en bepaalt ze het statuut van haar leden.

Artikel 15 van het ontwerp ontleent rechtsgrond aan artikel 26, vierde lid, van het Rekendecreet krachtens hetwelk de Vlaamse Regering nadere regels kan uitvaardigen voor de aanrekening van opbrengsten en uitgaven op de vastleggings- en vereffeningskredieten.

Artikel 18 van het ontwerp ontleent rechtsgrond aan artikel 21 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 en aan artikel 39, § 2, van het Rekendecreet. Die laatste bepaling luidt:

“Herverdelingen en overschrijdingen van limitatieve kredieten moeten voor de tenuitvoerlegging door de Vlaamse Regering worden toegestaan. Als de kredietoverschrijding een hogere toelage vereist, moet voorafgaandelijk de hogere toelage in de uitgavenbegroting worden goedgekeurd.”

⁴ Overeenkomstig artikel 48, tweede lid, van het Rekendecreet is het eerste lid niet van toepassing op de Vlaamse openbare instellingen van het type B en de eigen vermogens.

Artikel 23 van het ontwerp ontleent rechtsgrond aan artikel 53, § 2, tweede lid, 2°, van het decreet van 21 december 1994 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995’. De paragrafen 1 en 2 van artikel 53 van dat decreet bepalen:

“§ 1. Er wordt een fonds opgericht. Dit fonds draagt als naam ‘Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD)’, hierna het fonds genoemd.

§ 2. Het fonds heeft tot taak de lasten in hoofde van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest ten laste te nemen of hun verzelfstandigde agentschappen bedoeld in het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 of de Vlaamse publiekrechtelijke rechtspersonen.

Onder deze lasten worden verstaan:

1° de lasten uit het verleden, meer bepaald de verbintenissen die de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest moet betalen, hoewel die verbintenissen dateren van vóór de bevoegdheidsoverdracht van de Federale Staat naar de gemeenschappen en de gewesten;

2° de lasten die ontstaan zijn na 31 december 1988 en door de Vlaamse Regering worden aangeduid. De Vlaamse Regering heeft de mogelijkheid om lasten die al zijn nagekomen, aan te duiden als lasten van het fonds, onder de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Er dient een nieuw eerste lid in de aanhef te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat als volgt wordt geredigeerd:

“Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20;”.

Er dient een nieuw derde lid in de aanhef te worden ingevoegd, dat als volgt wordt geredigeerd:

“Gelet op het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, artikel 164;”.

In het huidige derde lid dient de verwijzing naar artikel 20 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’ te worden geschrapt. Het betrokken lid dient tevens te worden aangevuld met de vermelding van artikel 26, vierde lid, van datzelfde decreet.

Artikel 10

5. Overeenkomstig artikel 223 van het VLAREBO-besluit wordt het verzoek tot toepassing van de bevoegdheden, vermeld in de artikelen 164 en 165 van het Bodemdecreet, bij aangetekende brief bij de Vlaamse Regering ingediend, per adres van de OVAM. Luidens het ontworpen tweede lid van artikel 223 van het VLAREBO-besluit kan de minister de voorwaarden bepalen om afstand van verhaal te doen.

De artikelen 164 en 165 van het Bodemdecreet bepalen:

“Art. 164. In verband met de toepassing van de bepalingen van artikelen 9 tot en met 135 en artikel 160 kan de Vlaamse Regering alle schikkingen, voorstellen tot concordaat inbegrepen, aannemen, dadingen sluiten, schuldvorderingen en zekerheden overdragen, derden in haar rechten subrogeren, van verhaal afzien, afwijkingen toestaan en overeenkomsten sluiten.

Art. 165. Met behoud van de toepassing van artikel 164 kan de Vlaamse Regering in verband met de toepassing van de bepalingen van artikel 140 tot en met 145 alle schikkingen aannemen, afwijkingen toestaan en overeenkomsten afsluiten.”

De memorie van toelichting bij artikel 164 van het Bodemdecreet bepaalt het volgende:

“Deze afwijkingsmogelijkheid kan door de Vlaamse Regering enkel worden toegepast in uitzonderlijke gevallen waar de toepassing van de bodemsaneringsregeling als onredelijk of onbillijk zou worden geoordeeld en waarbij de Vlaamse Regering uiteraard gehouden is om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en grondwettelijk beschermd gelijkheidsbeginsel te eerbiedigen.

Uitsluitend binnen deze beperkende condities kan in individuele gevallen toepassing gemaakt worden van deze afwijkingsmogelijkheid.”⁵

De ontworpen delegatie, waarbij de minister de voorwaarden bepaalt om afstand van verhaal te kunnen doen, kan moeilijk als bijkomstig of detailmatig worden beschouwd. Op zijn minst moeten in de ontworpen bepalingen de grenzen worden vastgelegd waarbinnen of de criteria op grond waarvan de minister zijn regelgevende bevoegdheid kan uitoefenen. Indien dat niet mogelijk is, moet van de ontworpen bepalingen worden afgezien.

Daarnaast lijkt de memorie van toelichting bij artikel 164 van het Bodemdecreet te impliceren dat het niet gaat om een reglementaire bevoegdheid van de Vlaamse Regering om onder meer afstand van verhaal te doen, maar om een individuele bevoegdheid van de Vlaamse Regering. De vraag rijst dan ook of er hoe dan ook een reglementaire regeling kan worden uitgewerkt voor de gevallen waarin afstand van verhaal kan worden gedaan krachtens artikel 164 van het Bodemdecreet.

⁵ Memorie van toelichting, artikelsgewijze bespreking bij artikel 164, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 867/1, 75. Met betrekking tot artikel 165 is geen vergelijkbare passage opgenomen in de memorie van toelichting.

Artikel 15

6. Dit artikel strekt ertoe een nieuw artikel 5/1 in te voegen in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 ‘betreffende de boekhoudregels en de aanrekeningsregels die van toepassing zijn op de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer en betreffende de controle op de vastleggingskredieten’.

De ontworpen bepaling somt een reeks uitgaven op die gelijktijdig kunnen worden aangerekend op het vastleggingskrediet en het vereffeningskrediet.⁶

Artikel 10, § 1, 2°, van het Rekendecreet bepaalt dat de jaarlijkse begroting, voor wat de uitgaven betreft, omvat:

a) de vastleggingskredieten tot beloop waarvoor tijdens het begrotingsjaar verbintenissen ten laste mogen worden aangegaan;

b) de vereffeningskredieten tot beloop waarvoor tijdens het begrotingsjaar verplichtingen ten opzichte van crediteuren kunnen worden geboekt ingevolge verbintenissen die in dat jaar of in vorige jaren zijn ontstaan of aangegaan;

c) een raming van de kasuitgaven.

Artikel 4 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, 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’, luidt als volgt:

“De begroting omvat ten minste:

1° wat de ontvangsten betreft, de rechten die tijdens het begrotingsjaar ten bate van de gemeenschap of het gewest worden vastgesteld.

2° wat de uitgaven betreft:

a) de kredieten tot beloop waarvan bedragen tijdens het begrotingsjaar kunnen worden vastgelegd uit hoofde van verbintenissen die ontstaan of worden gesloten ten laste van de gemeenschap of het gewest;

b) de kredieten tot beloop waarvan bedragen tijdens het begrotingsjaar kunnen worden vereffend uit hoofde van rechten verworven ten laste van de gemeenschap of het gewest, ter aanzuivering van voorafgaandelijk vastgelegde verbintenissen.

⁶ De gesplitste kredieten vormen de standaardkredietsoort bij de uitgaven en bestaan uit enerzijds een vastleggingskrediet (VAK) en anderzijds een vereffeningskrediet (VEK).

Het vastleggingskrediet voorziet het bedrag aan verbintenissen die tijdens het begrotingsjaar mogen aangegaan worden. Het vereffeningskrediet voorziet het bedrag dat mag vereffend worden tijdens het begrotingsjaar, ter aanzuivering van de zowel tijdens het jaar als in de loop van de vorige jaren aangegane verbintenissen. Een openstaande vastlegging kan bijgevolg gedurende onbepaalde termijn vereffend worden. De op het einde van het begrotingsjaar nog openstaande vastleggingen (m.b.t. het aflopende en voorgaande begrotingsjaren) worden ‘encours’ genoemd (<http://vormingbegroting.fenb.be/handboek-begroting/gesplitste-kredieten>).

Voor de recurrente verbintenissen waarvan de gevolgen zich over meerdere jaren voordoen, dekken de uitgavenkredieten, in afwijking van de bepaling onder 2°, a), slechts de bedragen die opeisbaar zullen worden tijdens het begrotingsjaar.

Bovendien kan de begroting, in afwijking van de bepaling onder 2°, b), bepalen dat voor de uitgaven die ze aanwijst, de kredieten tot beloop waarvan bedragen kunnen worden vereffend, niet-limitatief zijn.”

Overeenkomstig voormeld artikel 4 van de wet van 16 mei 2003 dienen de verbintenissen lastens vastleggingskredieten voorafgaandelijk aan de aanzuivering lastens vereffeningskredieten te worden vastgelegd.

Aan de gemachtigde werd nadere toelichting gevraagd over het nut van een gelijktijdige aanrekening op het vastleggings- en vereffeningskrediet, over hoe deze gelijktijdige aanrekening zich verhoudt tot artikel 10, § 1, 2°, van het Rekendecreet, dat toelaat dat verbintenissen die in de voorgaande jaren zijn ontstaan op de vereffeningskredieten kunnen worden aangerekend, en over hoe deze gelijktijdige aanrekening zich verhoudt tot artikel 4, 2°, b) van de wet van 16 mei 2003 dat stelt dat de verbintenissen voorafgaandelijk moeten zijn vastgelegd.

De gemachtigde antwoordde:

“De gelijktijdige aanrekening laat toe om de uitgaven technisch vlotter te kunnen verwerken. Gelet op het feit dat het bijvoorbeeld om werkingskosten gaat zou het stapsgewijs aanrekenen tot een administratieve overlast leiden, die niet in verhouding staat tot de bijkomende interne controle in geval er niet gelijktijdig wordt aangerekend. Daarnaast gaat het ook om gevallen waarbij een voorafgaandelijke vastlegging niet altijd mogelijk is (vb. het tolvrij openstellen van de Liefkenshoektunnel).

Bij een gelijktijdige aanrekening wordt de vereffening direct uitgevoerd na het nemen van de verbintenis. Een vereffening in het jaar/jaren na het nemen van de verbintenis is dan ook niet aan de orde.

De in de algemene bepalingenwet voorziene verplichting werd ook overgenomen in artikel 28 van het Rekendecreet van 8 juli 2011. Die verplichting is volgens de memorie van toelichting bij dat artikel ingegeven vanuit het idee dat de door het Vlaams Parlement jaarlijks gegeven uitgavenmachtigingen niet mogen worden overschreden. De voorziene mogelijkheid vormt hier geen uitzondering op (want er kan geen vereffening worden doorgevoerd zonder het nemen van een vastlegging), maar vormt een flexibiliteit voor bepaalde uitgaven die of onder een bepaald bedrag liggen – uitzonderingsmogelijkheid voorzien in artikel 28, §2 van het Rekendecreet- of waarop de verbintenis op hetzelfde moment vast te liggen als het moment waarop de verplichting tot betaling ontstaat, of die sowieso niet in één keer kunnen worden vastgelegd omdat het bedrag onzeker is (vb. salarissen).

Het gelijktijdig aanrekenen heeft bijgevolg niet tot gevolg dat de goedkeuringsprocedure ter aanvaarding van de kosten niet meer wordt doorlopen.

De voorliggende bepaling was ook reeds opgenomen in het oorspronkelijk besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 in artikel 7, lid 2 (oorspronkelijk) en later in artikel 7, paragraaf 3.”

Artikel 7, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011, waarnaar de gemachtigde verwijst, bepaalt dat de uitgaven gelijktijdig aangerekend kunnen worden op het vastleggingskrediet en op het vereffeningskrediet. Deze bepaling wordt voor elk begrotingsjaar concreet gemaakt in de Algemene Uitgavenbegroting.⁷

Artikel 15 van het ontwerp doet geen afbreuk aan voorgaande vaststelling zodat een machtiging in de Algemene Uitgavenbegroting nog steeds deze gelijktijdige aanrekening concreet moet maken voor concrete begrotingsartikelen.

Aangezien de decreetgever in de Algemene Uitgavenbegroting de gelijktijdige aanrekening moet machtigen, is het ontworpen artikel 5/1, 30°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 louter declaratief en dienen ook de uitgaven opgesomd in de punten 1° tot 29° van de ontworpen bepaling nog concreet per begrotingsartikel te worden gemachtigd door de decreetgever in het Uitgavenbegrotingsdecreet.

In subsidiaire orde kan nog worden opgemerkt dat de punten 23° en 26° van het ontworpen artikel 5/1 uitgaven betreffen terwijl ze in het ontwerp zijn geformuleerd als zou het om ontvangsten gaan.

Artikelen 19 tot 22

7. Hoofdstuk 5 (de artikelen 19 tot 22) van het ontwerp heeft betrekking op de interne organisatie van de Vlaamse Regering en vertoont bijgevolg niet het reglementair karakter vereist door artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. De afdeling Wetgeving van de Raad van State kan derhalve geen advies uitbrengen over die artikelen.

Artikelen 23 en 24

8. Krachtens artikel 24 van het ontwerp heeft artikel 23 van het ontwerp retroactief uitwerking met ingang van 1 maart 2017.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

⁷ Voor het begrotingsjaar 2018 gebeurt dit bij artikel 74 van het (ontwerp)decreet 'houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2018', *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 15/1, 41.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

In de Nota aan de Vlaamse Regering, gevoegd bij de adviesaanvraag, wordt ter verantwoording van de retroactiviteit benadrukt dat het de rechtzetting betreft van een materiële vergissing en dat de terugwerkende kracht geen nadeel inhoudt voor eventueel getroffen landbouwers.

Aangezien de retroactieve inwerkingtreding van artikel 23 van het ontworpen besluit louter tot doel heeft een materiële vergissing recht te zetten, lijkt de verantwoording afdoende te zijn en kan de terugwerkende kracht worden aanvaard.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME