



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.924/3
van 9 maart 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
beleids- en beheerscyclus’

Op 31 januari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 9 maart 2018, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de beleids- en beheerscyclus’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 maart 2018.

*

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. In de artikelen 249 tot 275 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ worden de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna: OCMW’s) geregeld. Krachtens de artikelen 143, 241 en 489 van hetzelfde decreet zijn de meeste van deze bepalingen van toepassing op de districten, de autonome gemeentebedrijven en de welzijnsverenigingen. Luidens artikel 411, derde lid, van hetzelfde decreet kan een projectvereniging er ook voor kiezen om de regels van de beleids- en beheerscyclus toe te passen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om de regels van de beleids- en beheerscyclus voor de voormelde besturen nader uit te werken. De ontworpen regeling komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 ‘betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, dat wordt opgeheven, behalve wat betreft de provincies en de autonome provinciebedrijven (artikel 166 van het ontwerp).

2.2. In titel 1 van het ontwerp (artikel 1) worden een aantal begrippen gedefinieerd.

In de bepalingen van titel 2 van het ontwerp (artikelen 2 tot 28) worden de verschillende beleidsrapporten nader geregeld, met name de inhoud van het meerjarenplan (artikelen 8 tot 13) en van de jaarrekening (artikelen 17 tot 26), evenals de (jaarlijkse) aanpassingen van het meerjarenplan (artikelen 14 en 15).

In titel 3 van het ontwerp (artikel 29) wordt bepaald welke elementen de opvolgingsrapportering minstens bevat.

In titel 4 van het ontwerp (artikelen 30 tot 79) worden de rubrieken bepaald van de beleidsrapporten, namelijk de activa (artikelen 32 tot 54), de passiva (artikelen 55 tot 65), de opbrengsten (artikelen 66 tot 70) en de kosten (artikelen 71 tot 79).

In titel 5 van het ontwerp (artikelen 80 tot 164) wordt de registratie van de verschillende soorten van financiële verrichtingen geregeld (budgettaire verrichtingen, algemene boekhouding, openings- en afsluitingsverrichtingen, uitgavencyclus, ontvangstencyclus), evenals de vereisten voor de boekhoudsoftware en de waarderingsregels.

Titel 6 van het ontwerp bevat een bijzondere bepaling voor de autonome gemeentebedrijven, de welzijnsverenigingen en de projectverenigingen (artikel 165).

In titel 7 van het ontwerp wordt, enerzijds, voorzien in de gedeeltelijke opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 (artikel 166) en, anderzijds, de inwerkingtreding van het te nemen besluit geregeld (artikel 167).

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel¹ rechtsgrond in de in het eerste lid van de aanhef ervan vermelde artikelen 143, derde lid, 241, tweede lid, 266, derde lid, 275, 411, derde lid, en 489, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017.

In artikel 275 van het voormelde decreet wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere voorschriften te bepalen voor de uitvoering van titel 4 van het decreet en de bijbehorende documenten, met inbegrip van de te hanteren modellen, de rekeningenstelsels en de inhoud en de wijze van de digitale rapporteringen, evenals om te bepalen welke kredieten limitatief zijn, hetgeen in artikel 13 van het ontworpen besluit gebeurt, en om de minimale vereisten te bepalen waaraan de informaticasystemen moeten voldoen die door de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn worden gehanteerd bij de uitvoering van de bepalingen van titel 4 van het decreet, wat in de artikelen 105 tot 115 van het ontworpen besluit gebeurt.

In de artikelen 143, derde lid, 241, tweede lid, 411, derde lid, en 489, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere voorwaarden te bepalen voor de toepassing van de artikelen van titel 4 van het decreet op de districten, de autonome gemeentebedrijven, de projectverenigingen en de welzijnsverenigingen.

Uit artikel 266, derde lid, van het decreet van 22 december 2017 vloeit voort dat de Vlaamse Regering de grenzen bepaalt binnen dewelke de gemeenteraad bepaalde categorieën van verrichtingen kan uitsluiten van de visumverplichting. Die bepaling biedt rechtsgrond voor artikel 99 van het ontworpen besluit.

3.2. Uit artikel 167 van het ontworpen besluit vloeit voort dat de bepalingen van het ontworpen besluit die betrekking hebben op de jaarrekening (artikelen 17 tot 28), in beginsel in werking treden op 1 januari 2020.

De artikelen 260, tweede lid, en 261 van het decreet van 22 december 2017, waarin de inhoud van de jaarrekening wordt bepaald en ter uitvoering waarvan de voormelde bepalingen van het ontworpen besluit strekken, treden evenwel slechts in werking op 1 januari 2021.²

¹ Zie evenwel opmerking 13.

² Zie artikel 609, zevende lid, 3^o en 4^o, van het decreet van 22 december 2017.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Voor de besturen die ervoor kiezen om al vanaf boekjaar 2019 volgens de nieuwe BBC-regels te werken (zie art. 594 DLB voor gemeenten en OCMW’s bv.) treden de artikelen 260, tweede lid, en 261 van het decreet over het lokaal bestuur, die de inhoud van de jaarrekening vastleggen, in werking op 1 januari 2020. Die besturen maken hun rekening over boekjaar 2019 op in het 1^e semester van 2020. Ze moeten de bepalingen van het ontwerp BVR dus vanaf 1 januari 2020 toepassen voor de opmaak van die jaarrekening, ook al gaat het over de jaarrekening over het boekjaar 2019.

Voor de besturen die maar vanaf boekjaar 2020 volgens de nieuwe BBC-regels zullen werken treden de artikelen 260, tweede lid, en 261 van het decreet over het lokaal bestuur, in werking op 1 januari 2021. Die besturen maken hun rekening over boekjaar 2020 op in het 1^e semester van 2021. Ze moeten de bepalingen van het ontwerp BVR dus vanaf 1 januari 2021 toepassen voor de opmaak van die jaarrekening, ook al gaat het over de jaarrekening over het boekjaar 2020.”

Naar luid van artikel 597, § 1, vierde lid, van het decreet van 22 december 2017 treden de artikelen 260, tweede lid, en 261 van dat decreet op 1 januari 2020 in werking ten aanzien van de gemeenten en de OCMW’s die overeenkomstig het eerste lid van die bepaling vragen dat de artikelen 249, 251, 253 tot 258, 263 en 368, van hetzelfde decreet op 1 januari 2019 in werking treden. De artikelen 594, derde lid, en 608, derde lid, van het decreet van 22 december 2017 voorzien in een gelijkaardige regeling voor de autonome gemeentebedrijven en de welzijnsverenigingen.

Gelet hierop vermogen de bepalingen van het ontworpen besluit die betrekking hebben op de jaarrekening, inderdaad in werking te treden op 1 januari 2020, maar dan enkel voor de in artikel 167, tweede lid, van het ontworpen besluit vermelde besturen.

Bijgevolg moet in artikel 167, eerste lid, van het ontworpen besluit worden bepaald dat, in uitzondering op hetgeen in dat artikel thans is bepaald, de artikelen over de jaarrekening (artikelen 17 tot 28) slechts in werking treden op 1 januari 2021. In het tweede lid van dat artikel³ moet dan worden gepreciseerd dat voor de in die bepaling vermelde besturen diezelfde artikelen van het ontworpen besluit in werking treden op 1 januari 2020, en niet op 1 januari 2019, zoals thans uit het ontworpen artikel 167, derde lid, voortvloeit.

BEVOEGDHEID

4. In artikel 165, derde lid, van het ontwerp wordt de Vlaamse minister bevoegd voor binnenlandse aangelegenheden (hierna: de minister) gemachtigd om de nadere detaillering te bepalen die de autonome gemeentebedrijven, de welzijnsverenigingen en de projectverenigingen moeten “respecteren bij het aanpassen van de minimumindeling van het algemeen rekeningstelsel opgenomen in het koninklijk besluit van 12 september 1983 tot bepaling van de minimumindeling van een algemeen rekeningstelsel”.

³ Dat het derde lid zou worden gelet op opmerking 19.2.

Volgens het verslag aan de Vlaamse Regering worden autonome gemeentebedrijven, welzijnsverenigingen en projectverenigingen volgens het Wetboek van Economisch Recht beschouwd als ondernemingen die ook een jaarrekening moeten opmaken volgens de regels opgenomen in dat wetboek. Daarom strekt het ontwerp ertoe die besturen de mogelijkheid te bieden om voor hun boekhouding de regels van het Wetboek van Economisch Recht toe te passen.

Die regels behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het Vlaamse Gewest mag in beginsel niet in afwijkingen van die regels voorzien.

Dat lijkt niet de bedoeling van de ontworpen bepaling. In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande het volgende uiteengezet:

“Om ook aan de Vlaamse informatiebehoeften te kunnen voldoen kan de minister wel aanvullende regels bepalen voor de minimumindeling van het algemeen rekeningenstelsel.”

Het koninklijk besluit van 12 september 1983 ‘tot bepaling van de minimumindeling van een algemeen rekeningenstelsel’ voorziet zelf in de mogelijkheid om de omschrijvingen van de rekeningen van het algemeen rekeningenstelsel, dat moet worden ingericht en genummerd overeenkomstig de minimumindeling gevoegd bij dit besluit, aan te passen “aan de bijzondere aard van het bedrijf, van het vermogen en van de opbrengsten en kosten van de onderneming”.⁴

In zoverre de aan de minister verleende bevoegdheid er enkel toe strekt om ten aanzien van de mogelijkheid waarover de autonome gemeentebedrijven, de welzijnsverenigingen en de projectverenigingen op grond van die bepaling beschikken, in aanvullende regels te voorzien voor de betrokken besturen, en niet om te wijken van het door de federale overheid bepaalde rekeningenstelsel, is artikel 165, derde lid, van het ontwerp bestaanbaar met de bevoegdheidsverdelende regels.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Overeenstemming met het internationaal en Europees recht

5. Uit het verslag aan de Vlaamse Regering blijkt dat de stellers van het ontwerp rekening willen houden met internationale en Europese verplichtingen. Zo wordt bepaald dat de genormaliseerde stelsels van de algemene rekeningen, van de beleidsvelden en van de economische sectorcodes een rapportering mogelijk maken in het kader van verordening (EU) 549/2013⁵ (artikel 81, vijfde lid, van het ontwerp). Voor zover bij verordening (EU) 549/2013 verplichtingen worden opgelegd voor de boekhouding van besturen

⁴ Artikel 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 12 september 1983.

⁵ Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 ‘betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie’

waarop het ontwerp van toepassing is, lijkt het ontwerp op het eerste gezicht in overeenstemming met bijlage A bij die verordening.

Daarnaast moet evenwel ook rekening worden gehouden met richtlijn 2011/85/EU.⁶ In zoverre het ontwerp strekt tot omzetting van die richtlijn,⁷ moet in het te nemen besluit zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn worden verwezen⁸ en verdient het aanbeveling om, overeenkomstig artikel 15, eerste lid, van richtlijn 2011/85/EU, samen met de ontworpen regeling een concordantietabel openbaar te maken waarin het verband wordt weergegeven tussen de richtlijn en de omzettingsmaatregelen uit het ontwerp.

B. Delegaties aan de minister

6.1. Het ontwerp bevat verschillende machtigingen aan de minister.⁹

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Dat lijkt in beginsel, en onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt, het geval te zijn voor de in het ontwerp vervatte machtigingen, vermits ze betrekking hebben op aangelegenheden van zeer technische aard, of louter de vorm van documenten betreffen.

6.2. In artikel 99, 4^o tot 6^o, van het ontwerp wordt de minister evenwel gemachtigd om het (jaarlijkse) bedrag te bepalen vanaf hetwelk verbintenissen of investeringssubsidies niet kunnen worden uitgesloten van de visumverplichting.

Daardoor kan de minister de draagwijdte van de visumplicht fundamenteel wijzigen. Door een bijzonder hoog bedrag te bepalen, zou het voor de gemeenteraad mogelijk worden een bijzonder ruime categorie van verrichtingen uit te sluiten van de visumverplichtingen en dit terwijl artikel 266, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 nog steeds uitgaat van het beginsel dat “voorgenomen financiële verbintenissen die resulteren in een uitgaande nettokasstroom (...) onderworpen [zijn] aan een voorafgaand visum, voordat enige verbintenis kan worden aangegaan”.

⁶ Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 ‘tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten’.

⁷ In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt uiteengezet dat de overeenkomstig artikel 82 van het ontwerp te bepalen gegevens die de besturen moeten aanleveren voor de kwartaalrapportering vermeld in artikel 264 van het decreet van 22 december 2017 “noodzakelijk [is] om Vlaanderen in staat te stellen aan de Europese rapporteringsverplichtingen in het kader van de zogenaamde ‘six-pack’ te voldoen (meer bepaald artikel 3 van EU-richtlijn 2011/85 van 8 november 2011)”.

⁸ Artikel 15, tweede lid, van richtlijn 2011/85/EU.

⁹ Zie de artikelen 6, 16, 81, 82, 83, 99, 109 en 165 van het ontwerp.

De in artikel 99, eerste lid, 4° tot 6°, van het ontwerp vervatte machtiging is dan ook slechts aanvaardbaar voor zover ze nader wordt gepreciseerd, bijvoorbeeld door een bedrag te bepalen waarboven de minister in ieder geval niet mag gaan.

6.3. In artikel 16, vierde en vijfde lid, van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om een afwijking toe te staan van de in die bepaling vastgestelde regel dat het financiële evenwicht alleen kan worden aangetoond als de jaarrekening is vastgesteld en is verwerkt in het meerjarenplan.

In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt evenwel het belang van een tijdige vaststelling van de jaarrekening beklemtoond:

“Tijdigheid is een belangrijk kwalitatief kenmerk van de jaarrekening. Als het ontwerp van jaarrekening niet tijdig aan de raadsleden kan worden voorgelegd, verliest ze aan relevantie. In dat geval is het startpunt van de planning eigenlijk niet gekend, wat het hele rapport onbetrouwbaar maakt. Om te voorkomen dat jaarrekeningen laattijdig worden vastgesteld, bepaalt het vierde lid van dit artikel dat het financieel evenwicht alleen kan worden aangetoond als de jaarrekening van het voorlaatste boekjaar dat voorafgaat aan het jaar waarvoor de kredieten worden vastgesteld, door de raad is vastgesteld en verwerkt in het meerjarenplan.”

Wanneer, bij gebrek aan een tijdig vastgestelde jaarrekening, het financieel evenwicht niet kan worden aangetoond, kan de toezichthoudende overheid het meerjarenplan of de aanpassing ervan overeenkomstig artikel 259, eerste lid, 2°, van het decreet van 22 december 2017 vernietigen. Zoals in het verslag aan de Vlaamse Regering wordt uiteengezet, zal in dat geval “het bestuur niet over uitvoerbare kredieten beschikken, wordt artikel 265, tweede lid, van het decreet over het lokaal bestuur van toepassing en is het aangaan of wijzigen van verbintenissen onderworpen aan de voorafgaande goedkeuring van de raad”.

Door een afwijking toe te staan, en het derhalve mogelijk te maken dat het financieel evenwicht wordt aangetoond ofschoon de jaarrekening niet is vastgesteld en verwerkt in het meerjarenplan, vervalt daarentegen de vernietigingsbevoegdheid van de toezichthoudende overheid, en de goedkeuringsvereiste waarin artikel 265 van het decreet van 22 december 2017 voorziet.

Gelet op die verregaande gevolgen, kan de machtiging aan de minister enkel worden gebillijkt voor zover de aldus bedoelde afwijkingen van individuele aard zijn, en de minister niet wordt gemachtigd om op algemene wijze besturen vrij te stellen van de verplichting om de jaarrekening tijdig vast te stellen teneinde het financieel evenwicht aan te kunnen tonen. Dit moet worden verduidelijkt in de tekst van het ontwerp.

C. Het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

7.1. In verschillende bepalingen van het ontwerp¹⁰ wordt gesteld dat zij, of onderdelen ervan, niet van toepassing zijn op een of meer besturen bedoeld in artikel 1, 5°, van het ontwerp of dat voor die besturen van het te nemen besluit kan worden afgeweken.

In een aantal gevallen¹¹ vloeit het verschil in behandeling dat zodoende ontstaat, voort uit het decreet van 22 december 2017 zelf en kan het niet aan de stellers van het ontwerp worden toegeschreven.

Dat de financiële nota van de jaarrekening van de districten geen balans en staat van opbrengsten en kosten dient te bevatten (artikel 18, tweede lid, van het ontwerp), wordt, zoals de gemachtigde bevestigde, verantwoord door het gegeven dat de districten geen rechtspersoonlijkheid en evenmin eigen activa, passiva of eigen vermogen hebben, en geen aparte vermogensboekhouding (algemene boekhouding) voeren.

7.2. Het verslag aan de Vlaamse Regering bevat daarentegen geen verantwoording voor artikel 16, tweede, derde en zevende lid, van het ontwerp dat, wat de voorwaarden betreft die moeten zijn vervuld opdat het meerjarenplan en de aanpassingen ervan in evenwicht zijn, in afwijkingen voorziet voor de autonome gemeentebedrijven, de welzijnsverenigingen en de projectverenigingen. Het voormelde verslag is beperkt tot een uiteenzetting van het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit, doch bevat geen verantwoording hiervoor.

Hieromtrent om nadere uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde evenwel het volgende verklaard:

“Ook de verzelfstandigde entiteiten moeten al die indicatoren van financieel evenwicht berekenen en tonen in hun beleidsrapporten. Alleen is de normering beperkter. Zo is de evenwichtsvoorwaarde van de autofinancieringsmarge op die entiteiten niet van toepassing. De autonome gemeentebedrijven hebben een belangrijke operationele en beheersmatige autonomie. De gemeente(raad) blijft echter principieel de verantwoordelijkheid dragen voor de hele groep. Het is een decretale keuze om de gemeente(rade)n verder te responsabiliseren. Het is bijgevolg de gemeente die in eerste instantie moet toezien op de financiële gezondheid van haar dochters. Door de aard van hun activiteiten kunnen hun exploitatie-uitgaven van die verzelfstandigde entiteiten meer pieken en dalen vertonen dan bij gemeenten en OCMW's, waarbij niet kan uitgesloten worden dat er zich net een piek voordoet in het laatste jaar van de periode van het meerjarenplan. Daarom is de AFM voor hen geen verplichte norm, maar alleen een indicator. Het is in eerste instantie aan de gemeente om te beoordelen of een tijdelijk probleem met de autofinancieringsmarge voor die verzelfstandigde entiteiten voldoende kan worden verantwoord. Het is niet verantwoord dat een verzelfstandigde entiteit permanent een negatieve autofinancieringsmarge heeft. Als dergelijke situaties zich toch zouden voordoen, kan daar voldoende tegen worden opgetreden in het kader van het bestuurlijk toezicht op het meerjarenplan van die entiteit.

¹⁰ Zie de artikelen 13, derde lid, 16, tweede, derde en zevende lid, 18 tweede lid, 85, § 3, 86, vierde en vijfde lid, 96, 102 en 165, vierde lid, van het ontwerp.

¹¹ Artikelen 13, 85, 86, 96 tot 101 en 102 tot 104 van het ontwerp.

De voorwaarde van een jaarlijks positief beschikbaar budgettair resultaat geldt voor die entiteiten wel als norm (ten opzichte van het BBC-besluit van 25 juni 2010 bepaalt het ontwerp BVR dat nu explicieter). Het is evident dat ook de verzelfstandigde entiteiten ervoor moeten zorgen dat de (geraamde) ontvangsten voor een bepaald jaar moeten volstaan om al de (geraamde) uitgaven van datzelfde jaar te kunnen dragen. Daarom is de norm van het beschikbaar budgettair resultaat ook van toepassing op de verzelfstandigde entiteiten.

Voor de autonome gemeentebedrijven die als hoofdactiviteit vastgoedoperaties doen (bv. stadsontwikkelingsbedrijven) is wel een uitzondering mogelijk, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Voor die autonome gemeentebedrijven waarvan de statutaire activiteit in belangrijke mate vastgoedoperaties betreft, geldt ook de evenwichtsvoorwaarde van het beschikbaar budgettair resultaat niet, op voorwaarde dat de beheersovereenkomst met de gemeente dat toelaat en dat in de toelichting bij het meerjarenplan het negatieve beschikbaar budgettair resultaat wordt verklaard op basis van de beschikbare voorraad en de kortetermijnfinanciering. De verantwoording voor dat onderscheid ligt in de specificiteit van de activiteiten van die autonome gemeentebedrijven en de specifieke manier waarop ze die activiteiten financieren. Gezien transacties in onroerend goed hun *corebusiness* is, zitten de meeste onroerende goederen bij die autonome gemeentebedrijven in de exploitatie en financieren ze zich in de periode tussen de aankoop en de verkoop van die onroerende goederen vaak met *straight loans*, een gebruikelijke werkwijze in vastgoedfinanciering. En aangezien *straight loans* budgettair geen ontvangsten kunnen zijn (volgens de definitie van ontvangsten) zullen die autonome gemeentebedrijven in bepaalde jaren een negatief beschikbaar budgettair resultaat kunnen hebben. Ze moeten dat echter altijd verantwoorden op basis van de beschikbare voorraad en de korte termijnfinanciering en ze moeten daar de toelating van de gemeente voor hebben via de beheersovereenkomst die ze onderling afsluiten. Elke afwijking van het toestandsevenwicht moet dus uitdrukkelijk gemotiveerd worden.

Het verschil in normering is dus ingegeven door het specifieke statuut van de verzelfstandigde entiteiten, de specificiteit van hun opdrachten en activiteiten, de aard van de financiering die daar vaak aan gekoppeld is, en het feit dat het in eerste instantie het moederbestuur is dat hier toezicht houdt.”

Gelet op het voorgaande lijkt het verschil in behandeling dat uit artikel 16, tweede, derde en zevende lid, van het ontwerp voortvloeit, redelijk verantwoord.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

8. Het opschrift van de tekst moet nauwkeurig, volledig en beknopt zijn.¹² Het opschrift moet zo worden gesteld dat het onderwerp van de tekst onmiddellijk duidelijk is voor de lezer, en elk aspect van het onderwerp moet er in aan bod komen zodat bij de lezer geen verwarring ontstaat omtrent het onderwerp van de tekst.

¹² Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, nr. 50.

In het opschrift van het voor advies voorgelegde ontwerp wordt daarentegen op geen enkele wijze het toepassingsgebied van de ontworpen regeling aangegeven. Inzonderheid wordt nergens bepaald dat het te nemen besluit enkel betrekking heeft op de beleids- en beheerscyclus van de gemeentes, de OCMW's, de districten, de autonome gemeentebedrijven, de welzijnsverenigingen en de projectverenigingen.

In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt uiteengezet waarom het opschrift van het besluit van 25 juni 2010 werd veranderd:

“Het bestaande opschrift vermeldde de gemeenten, de OCMW's en provincies, maar was eigenlijk onvolledig omdat het besluit ook van toepassing was op de autonome gemeente- en provinciebedrijven en bepaalde OCMW-verenigingen. Intussen kunnen ook de projectverenigingen ervoor kiezen om dit besluit toe te passen. Veeleer dan de opsomming uit te breiden tot een onwerkbaar lange lijst, werd ervoor gekozen om ze weg te laten.”

Ofschoon begrijpbaar is dat de stellers van het ontwerp wensen te vermijden dat het opschrift een ellenlange opsomming bevat van de besturen waarop het te nemen besluit van toepassing is, leidt het weglaten van elke indicatie dienaangaande in het opschrift ertoe dat het toepassingsgebied op generlei wijze uit het opschrift blijkt. Er zou minstens moeten worden bepaald dat het over de beleids- en beheerscyclus “van het lokaal bestuur” gaat.

Aanhef

9.1. In het eerste lid van de aanhef schrijve men “het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur” (in plaats van “het decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017”).

9.2. In het derde lid van de aanhef moet de datum van het begrotingsakkoord, zijnde 23 januari 2018, nog worden vermeld.

9.3. In het vierde lid van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, vermits om advies werd gevraagd binnen een termijn van dertig dagen.

Artikel 1

10.1. In artikel 1, 5°, en 6°, van het ontwerp worden de begrippen “bestuur” en “budgettaire entiteit” op een bijna identieke wijze omschreven. Gevraagd waarom dan in twee definities wordt voorzien, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Er bestaat geen één-op-één-relatie tussen de ‘besturen’ enerzijds, en de ‘budgettaire entiteiten’ anderzijds. De gemeente en het OCMW zijn en blijven aparte rechtspersonen maar ze moeten wel geïntegreerde beleidsrapporten opmaken. Dat sluit aan op het decreet over het lokaal bestuur en de (nieuwe) relatie daarin tussen de gemeente en het OCMW.

De geïntegreerde beleidsrapporten bevatten zowel de beleidsdoelstellingen van de gemeente als die van het OCMW, die zo op elkaar kunnen aansluiten en geïntegreerd kunnen worden voorgesteld. Ze bevatten ook de ontvangsten en uitgaven van zowel de gemeente als het OCMW, al moet het daar steeds mogelijk blijven om uit te maken of een bepaalde ontvangst of uitgave de gemeente dan wel het OCMW betreft. Omdat beide afzonderlijke rechtspersonen zijn (met eigen bezittingen, rechten, verplichtingen, ontvangsten en uitgaven), is het belangrijk om de betrokken entiteit steeds op een correcte wijze te kunnen identificeren. Die identificatie zal gebeuren via een code die de budgettaire entiteit (gemeente of OCMW) aanduidt.

Om die dubbele doelstelling – geïntegreerde beleidsrapporten en mogelijkheid tot koppeling van elke registratie aan de betrokken rechtspersoon – te kunnen realiseren zonder dubbele registraties te moeten doen, moet elke geregistreerde transactie een aanduiding bevatten of ze betrekking heeft op de gemeente of het OCMW. Dat zal concreet gebeuren door bij elke boeking de ‘budgettaire entiteit’ mee te geven aan de hand van een code (de budgettaire-entiteitscode), om zo de transacties van de gemeente te kunnen onderscheiden van die van het OCMW.

Naar die budgettaire entiteit wordt verwezen in de artikelen 81 (de minister stelt het genormaliseerde stelsel van de budgettaire entiteitscodes vast), 83 en 90 van het ontwerp BVR (de opsomming van de elementen, waaronder de budgettaire entiteitscode, die bij elke inschrijving in een budgettair dagboek en een dagboek van de algemene boekhouding moeten worden geregistreerd), al wordt daar telkens het woord “budgettaire-entiteitscodes” gebruikt. Het is wellicht beter het woord “budgettaire-entiteitscodes” in die 3 artikelen te vervangen door “code(s) voor de budgettaire entiteit”.

Gelet op het voorgaande, strekt het tot aanbeveling veeleer te voorzien in een definitie van het begrip “budgettaire-entiteitscode”, in plaats van de definitie van het begrip “budgettaire entiteit”, dat thans niet als dusdanig in het ontwerp voorkomt. De budgettaire-entiteitscode zou dan kunnen worden omschreven als de code voor een bestuur, waarbij dat laatste begrip verwijst naar de definitie in artikel 1, 5°, van het ontwerp.

10.2. De definitie van de woorden “gecumuleerd budgettair resultaat” in artikel 1, 11°, van het ontwerp is circulair, vermits in de omschrijving van dat begrip gewag wordt gemaakt van “het *gecumuleerd budgettair resultaat* van het vorige boekjaar”.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Het woord ‘gecumuleerd’ mag in die definitie niet worden geschrapt. Het gecumuleerd budgettair resultaat (artikel 1, 11°) is de som (de ‘cumul’) van het budgettair resultaat van het boekjaar waarover gerapporteerd wordt (het verschil tussen alle ontvangsten en alle uitgaven die betrekking hebben op dat boekjaar) enerzijds, en het getotaliseerde (de ‘cumul’) budgettaire resultaat van alle boekjaren die voorafgaan aan het jaar waarover gerapporteerd wordt (het verschil tussen alle ontvangsten en alle uitgaven die betrekking hebben op die voorgaande jaren) anderzijds. De som van het resultaat van het jaar in kwestie en het resultaat voor alle jaren die aan dat jaar voorafgaan vormt het gecumuleerd budgettair resultaat (van alle boekjaren samen). Zoals gedeut wordt in het verslag aan de Vlaamse Regering stemt het overeen met het geheel aan liquide middelen en geldbeleggingen waarover het bestuur zou beschikken op het einde van elk boekjaar als het al zijn vorderingen op korte termijn zou geïnd hebben en al zijn schulden op korte termijn zou betaald hebben.

Aan deze definitie is niets veranderd ten opzichte van het BBC-besluit van 2010. Het is inherent aan boekhoudsystemen dat men voor de opbouw van het eindresultaat per 31 december van een boekjaar moet voortbouwen op de resultaten van de voorgaande jaren. Dat principe gold ook bij de vroegere gemeente- en OCMW-boekhouding en moet behouden blijven in BBC.”

Het voorgaande neemt niet weg dat het niet opgaat om in een definitie de te definiëren woorden te gebruiken. Uit de toelichting van de gemachtigde blijkt dat in plaats van “het gecumuleerde budgettaire resultaat van het vorige boekjaar” zou kunnen worden geschreven “de som van het budgettaire resultaat van de vorige boekjaren”.

Artikel 5

11. Naar luid van artikel 5, eerste lid, van het ontwerp stelt het uitvoerend orgaan permanent een overzicht van alle beleidsdoelstellingen ter beschikking aan de raadsleden en aan de personeelsleden. Er wordt niet voorzien in een dergelijke verplichting ten aanzien van de burgers van het betrokken bestuur.

Die bepaling kan evenwel geen afbreuk doen aan de verplichting waarin artikel 28, § 1, eerste lid, van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ voorziet ten aanzien van “[e]lke in artikel 4, § 1, 2° tot 8°, [van dat decreet] genoemde instantie”, om de bevolking of de betrokken doelgroepen systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze voor te lichten over haar beleid. Tot die instanties behoren, onder meer, de gemeenten, de districten en de OCMW’s. Die informatieplicht strekt zich evenzeer uit tot de beleidsdoelstellingen van de voormelde besturen.

Het lijkt dan ook raadzaam dat de informatieverplichting waarin artikel 5 van het ontwerp voorziet, niet wordt beperkt tot de raadsleden en de personeelsleden, maar dat ook burgers de gelegenheid krijgen kennis te nemen van het overzicht van alle beleidsdoelstellingen.

Hoofdstuk 2

12. In het decreet van 22 december 2017 wordt gewag gemaakt van “het meerjarenplan”,¹³ waarvan de strategische nota een onderdeel uitmaakt, maar niet van een strategisch meerjarenplan. Bijgevolg formuleer men het opschrift van hoofdstuk 2 van het ontwerp als volgt: “Het meerjarenplan” (en niet: “De strategische meerjarenplanning”).

Artikel 8

13. In artikel 8 van het ontwerp wordt, wat de inhoud van de strategische nota betreft, een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de beleidsdoelstellingen waar de prioritaire acties in kaderen en, anderzijds, de overige beleidsdoelstellingen: per beleidsdoelstelling waar de

¹³ Zie onder meer artikel 249, § 1, van het decreet van 22 december 2017.

prioritaire acties in kaderen, bevat de strategische nota een omschrijving van de beleidsdoelstellingen en van de prioritaire acties (artikel 8, eerste lid, 1°, van het ontwerp); wat de overige beleidsdoelstellingen betreft, bevat de strategische nota enkel een verwijzing naar de plaats waar het overzicht ter beschikking is met de omschrijving van alle beleidsdoelstellingen. Hieruit vloeit voort dat die tweede categorie van beleidsdoelstellingen als dusdanig niet wordt vermeld in de strategische nota.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt uiteengezet dat uit een evaluatie bleek dat raadsleden vooral geïnteresseerd zijn in discussies over “de praktischere uitwerking” van de beleidsdoelstellingen en dat de rapportering aan de raad daarom op een concreter niveau wordt gebracht, namelijk dat van de prioritaire acties of actieplannen:

“De essentie van de strategische nota bestaat erin om strategische beleidsvoering en beleidsdiscussies op hoofdlijnen mogelijk te maken. De strategische nota blijft een beknopt en bevattelijk document dat concreet aangeeft welke prioritaire beleidsdoelstellingen en prioritaire acties of actieplannen het bestuur wil realiseren en welke middelen daarvoor nodig zijn. Zo kan de raad zich in de eerste plaats concentreren op de belangrijkste wijzigingen die het bestuur wil aanbrengen aan de bestaande toestand.”

Naar luid van artikel 255, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 worden in de strategische nota van het meerjarenplan evenwel de beleidsdoelstellingen en de beleidsopties voor het extern en intern te voeren beleid geïntegreerd weergegeven. De strategische nota moet derhalve alle beleidsdoelstellingen bevatten.

Het is weliswaar niet uitgesloten dat in de strategische nota een onderscheid wordt gemaakt tussen de prioritaire en de niet-prioritaire beleidsdoelstellingen en dat enkel ten aanzien van de prioritaire beleidsdoelstellingen de in het ontworpen artikel 8, eerste lid, 1° tot 3°, bepaalde gegevens worden vermeld. Het is daarentegen niet bestaanbaar met het voormelde artikel 255, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 dat de niet-prioritaire beleidsdoelstellingen helemaal niet voorkomen in de strategische nota, en dat die er beperkt toe blijft de vindplaats ervan te vermelden. De strategische nota moet minstens een lijst van die beleidsdoelstellingen bevatten.

Artikel 8 moet bijgevolg worden herzien in het licht van het voorgaande.

Artikel 14

14. Naar luid van artikel 257, § 2, van het decreet van 22 december 2017 omvat een aanpassing van het meerjarenplan onder meer een aangepaste financiële nota.

In artikel 14, eerste lid, van het ontwerp wordt bij de opsomming van de onderdelen van een aanpassing van het meerjarenplan geen gewag gemaakt van de aangepaste financiële nota. Die bepaling vermeldt wel het financiële doelstellingenplan (2°), de staat van het financieel evenwicht (3°) en het overzicht van de kredieten (4°), zijnde de drie onderdelen van de

financiële nota van het meerjarenplan.¹⁴ Vermits de aanpassing van het meerjarenplan niet de oorspronkelijke financiële nota van het meerjarenplan moet bevatten, maar wel de aangepaste versie ervan, moet worden geschreven het *aangepaste* financiële doelstellingenplan (2°), de *aangepaste* staat van het financieel evenwicht (3°) en het *aangepaste* overzicht van de kredieten (4°). Die drie punten kunnen ook worden vervangen door de vermelding “de aangepaste financiële nota”.

Artikel 15

15. Naar luid van artikel 15 van het ontwerp mag een aanpassing van het meerjarenplan er niet toe leiden dat het nieuwe krediet lager is dan de conform artikel 85, paragraaf 1 (lees: “§ 1”), van het ontwerp vastgelegde verbintenissen of transacties.

In artikel 85, § 1, van het ontwerp wordt evenwel enkel gewag gemaakt van een “vastlegging van een transactie”, niet van de vastlegging van een verbintenis.¹⁵

In artikel 15 van het ontwerp kan er dan ook mee worden volstaan te verwijzen naar de conform artikel 85, § 1, van het ontwerp vastgelegde transactie. De gemachtigde was het hiermee eens en deed het volgende tekstvoorstel:

“De suggestie om in artikel 15 de verwijzing naar verbintenissen te schrappen kan worden gevolgd.

Het begrip ‘verbinteniskrediet’ zoals gedefinieerd in artikel 1, 26°, van het BBC-besluit van 25 juni 2010 (‘het totaal van de transactiekredieten van een rubriek van een investeringsenveloppe’) komt niet meer voor in het ontwerp BVR. Door het verdwijnen van de investeringsenveloppes vervalt ook het concept van de verbinteniskredieten. Bijgevolg kunnen er ook geen vastleggingen op verbinteniskredieten meer gebeuren. Dat betekent echter niet dat de (financiële gevolgen van de) transacties die het gevolg zullen zijn van de verbintenissen niet meer moeten worden vastgelegd.

Daarom stellen we voor om dat artikel 15 als volgt te herformuleren: ‘Een aanpassing van het meerjarenplan mag er niet toe leiden dat het nieuwe krediet of de nieuwe ramingen lager zijn dan de transacties die zijn vastgelegd met toepassing van artikel 85, paragraaf 1.’”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 20

16. In artikel 20, tweede lid, van het ontwerp moet worden verwezen naar artikel 11, tweede lid (niet “tweede en derde lid”), van het ontwerp, vermits die bepaling slechts twee leden telt.

¹⁴ Zie artikel 9 van het ontwerp.

¹⁵ Al is, luidens die bepaling, een vastlegging van een transactie, de inschrijving van de verwachte uitgaven per boekjaar als gevolg van een voorgenomen of al aangegane *verbintenis*.

Artikel 165

17. In artikel 165, derde lid, van het ontwerp schrijve men “die de autonome gemeentebedrijven, de welzijnsverenigingen en de projectverenigingen *bedoeld in het eerste lid*” (in plaats van “die die autonome gemeentebedrijven, welzijnsverenigingen en projectverenigingen”).

Artikel 166

18. Artikel 166 strekt tot de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010, in beginsel met ingang van de datum waarop het te nemen besluit in werking treedt, “behalve wat betreft de provincies en de autonome provinciebedrijven”.

Door die techniek van opheffing zal de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 niet formeel blijken uit de tekst van het genoemde besluit, wat de rechtszekerheid niet ten goede komt. Uit de bepalingen ervan zal immers niet langer duidelijk zijn welke onderdelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 nog van toepassing zijn op welke besturen.

De vraag rijst of het overigens wel zin heeft om het besluit van 25 juni 2010 slechts gedeeltelijk op te heffen. Uit de artikelen 85 tot 125 van het op 2 februari 2018 door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005’¹⁶ blijkt immers dat de decretale regels inzake de beheers- en beleidscyclus van de provincies met ingang van 3 december 2018 of 1 januari 2020 worden afgestemd op die voor de beheers- en beleidscyclus van het lokaal bestuur. In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt uiteengezet dat “[z]odra het decreet tot wijziging van het Provinciedecreet door het Vlaams Parlement is goedgekeurd, zal het toepassingsgebied van het uitvoeringsbesluit over de beleids- en beheerscyclus worden uitgebreid tot de provincies en de autonome provinciebedrijven”.

Indien voldoende zeker is dat dit zal gebeuren vooraleer de opheffing van het besluit van 25 juni 2010 in werking treedt, zijnde vóór 1 januari 2020,¹⁷ kan ermee worden volstaan dat besluit volledig op te heffen.¹⁸

¹⁶ Zie beslissingen van de Vlaamse Regering, ministerraad van 2 februari 2018. Voor de tekst van het voorontwerp: zie <https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/090135578021d965>.

¹⁷ Artikel 167 van het ontwerp.

¹⁸ Indien daarna alsnog zou blijken dat die datum niet zou worden gehaald, zou desgevallend die opheffingsbepaling voor de inwerkingtreding ervan kunnen worden ingetrokken en het toepassingsgebied van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 worden beperkt.

Indien dit daarentegen niet het geval zou zijn, moet het besluit van 25 juni 2010 grondig worden aangepast, zodat het toepassingsgebied ervan wordt beperkt tot de provincies en de autonome provinciebedrijven en moeten alle bepalingen ervan op dit beperkte toepassingsgebied afgestemd worden.¹⁹

Artikel 167

19.1. Naar luid van artikel 167 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 januari 2020.

Sommige bepalingen van het decreet van 22 december 2017 die betrekking hebben op de beleids- en beheerscyclus van het lokaal bestuur, treden evenwel al in werking op 1 januari 2019.²⁰ Bovendien worden de artikelen 48, 49, 124 en 126 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 opgeheven met ingang van 1 januari 2019.²¹

De vraag rijst of sommige bepalingen van het ontwerp derhalve niet op die datum in werking moeten treden.

19.2. Naar luid van artikel 167, eerste lid, treedt het te nemen besluit in werking op 1 januari 2020, “met behoud van toepassing” van de bepalingen “in het kader van de beslissingen tot de vaststelling van het meerjarenplan (...) die betrekking hebben op het jaar van de inwerkingtreding ervan (1°) en bepalingen die “door dit besluit gewijzigd of opgeheven worden inzake boekhoudkundige transacties die volgen op de inwerkingtreding van dit besluit, maar die betrekking hebben op een van de voorafgaande boekjaren” (2°). Die formulering is evenwel allerminst duidelijk. Zo worden in punt 1° de bepalingen die van toepassing blijven niet geïdentificeerd. In punt 2° is dan weer sprake van bepalingen die “door dit besluit gewijzigd of opgeheven” worden, terwijl het ontwerp enkel bepalingen opheft.

Het verdient aanbeveling de woorden “met behoud van de toepassing van de bepalingen” te schrappen en de punten 1° en 2° om te vormen tot een apart lid dat als volgt kan luiden:

“De bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn blijven van toepassing:

1° op beslissingen tot de vaststelling van het meerjarenplan, alsook het bestuurlijk toezicht daarop die zijn genomen voor de inwerkingtreding van dit besluit, maar die betrekking hebben op het jaar van de inwerkingtreding ervan;

2° op de boekhoudkundige transacties die volgen op de inwerkingtreding van dit besluit, maar die betrekking hebben op een van de voorafgaande boekjaren.”

¹⁹ Zie ook omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, nr. 170 (laatste vermelding in de tabel).

²⁰ Zie de artikelen 250, 252, 259, 260, eerste lid, 262, 264 tot 275, van het decreet van 22 december 2017.

²¹ Artikel 166, 1° tot 3°, van het ontwerp.

De gemachtigde was het hiermee eens, maar stelde voor ook de jaarrekening expliciet te vermelden in punt 2.

19.3. Voorgaande opmerking geldt evenzeer voor artikel 167, tweede lid, van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT