



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.849/1
van 4 januari 2019

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest 'houdende de Vlaamse Codex
Overheidsfinanciën'

Op 28 november 2018 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 voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 december 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 januari 2019.

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt verscheidene decreten met betrekking tot de Vlaamse overheidsfinanciën te codificeren.² Deze codificatie wordt tevens te baat genomen om diverse aspecten van het juridisch kader van de begroting, de boekhouding en de financiële operaties van de Vlaamse overheid aan te passen met het oog op een meer coherente en transparante regelgeving. Daarbij is het ook de bedoeling om bepaalde hiaten, inconsistenties, onduidelijkheden en andere gebreken in de bestaande decreetgeving betreffende de overheidsfinanciën weg te werken.

Diverse bepalingen van het voorontwerp van decreet moeten worden gelezen tegen de achtergrond van Europeesrechtelijke regelgeving in die zin dat er mee uitvoering wordt gegeven aan bepaalde Europese verordeningen of daarin opgelegde verplichtingen. De gemachtigde verstrekke in dat verband de volgende specificatie:

“Artikel 10 van het voorontwerp van decreet verplicht de Vlaamse Regering om bijdragen aan het stabiliteitsprogramma, aan het nationaal hervormingsprogramma en aan het ontwerpbegrotingsplan op te stellen. De verplichtingen tot het opmaken van beide documenten wordt door de Europese Commissie aan België opgelegd via:

- artikel 4, 1. en artikel 6, van de verordening (EU) Nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone;

- artikel 2bis, 2., d), artikel 3 en artikel 4 van verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid.

De artikelen 35 tot en met 37 van het voorontwerp van decreet en de bijhorende uitvoeringsbepalingen (art. 20, §3 en §4) geven uitvoering aan artikel 1, 2. A) en artikel 2, 1 van de 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.

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

² Daarbij gaat het meer in het bijzonder om het Rekendecreet (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’), het kas-, schuld- en waarborgdecreet (decreet van 7 mei 2004 ‘houdende bepalingen inzake kas-, schuld-, en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest’), het decreet van 18 mei 2018 ‘betreffende de optimalisatie van het beheer van de financiële activa van de Vlaamse overheidsentiteiten’, en de artikelen 24 tot 26 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

Artikel 42, §1, punt 5, artikel 43 en artikel 44 van het voorontwerp van decreet verplicht de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid om de nodige rapporteringsverplichtingen te vervullen. De verplichting tot het opmaken van de rapporten wordt door de Europese Commissie aan België opgelegd onder meer via artikel 3 tot en met artikel 7, artikel 8, 2. en artikel 10 van de verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. Intra Belgisch is de uitwisseling van de gegevens geregeld via een protocol tussen het Instituut voor de Nationale Rekeningen en de diverse overheden.

Artikel 40 van het ontwerp van besluit dient te worden samengelezen met het Besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2007 houdende aanduiding van de Vlaamse Auditautoriteit voor de Europese Structuurfondsen, houdende aanduiding van de Vlaamse Auditinstantie voor het Europees fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen en houdende oprichting van de Auditcel van de Auditautoriteit en geeft uitvoering aan artikel 123,4, en artikel 127 van de Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.”

ALGEMENE OPMERKING

3. Bij het ontwerpen van de codex dient de decreetgever de algemene regels in acht te nemen die zijn vervat in 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’, hierna “algemenebepalingenwet” genoemd.³

Het overnemen van dergelijke reeds van toepassing zijnde normen in het voorontwerp van decreet verdient geen aanbeveling omdat, enerzijds, op die wijze onduidelijkheid kan worden geschapen omtrent de juridische waarde van de overgenomen bepalingen en, anderzijds, steeds het risico op rechtsonzekerheid bestaat indien de betrokken normen niet woordelijk worden hernomen. De aldus in het voorontwerp overgenomen of geparafraseerde voorschriften die al in de algemenebepalingenwet voorkomen en die derhalve al van toepassing zijn, worden het best uit de codificatie weggelaten.⁴ Indien toch wordt vastgehouden aan een overname van bepalingen van de algemenebepalingenwet in het voorontwerp van decreet om redenen die bijvoorbeeld verband houden met de leesbaarheid van de ontworpen regeling, zou telkens moeten worden geëxpliciteerd dat het wel degelijk om

³ Met de wet van 16 mei 2003 wordt voldaan aan het voorschrift van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’.

⁴ Enkele voorbeelden van bepalingen van het voorontwerp waarin voorschriften van de algemenebepalingenwet worden hernomen of geparafraseerd zijn de artikelen 13, 14, 31 en 42, § 1.

bepalingen gaat die al in de voornoemde wet worden vermeld en die in het voorontwerp worden hernomen. Dit kan door telkens de verwijzing “Overeenkomstig artikel ... van de algemenebepalingenwet⁵ ...” toe te voegen aan de aldus overgenomen bepalingen.

Zo zou bijvoorbeeld artikel 14 van het voorontwerp kunnen luiden als volgt:

“Overeenkomstig artikel 3 van de algemenebepalingenwet begint een begrotingsjaar op 1 januari en eindigt het op 31 december daaropvolgend”.

ONDERZOEK VAN DE TESKT

Artikel 2

4. De omschrijving die in artikel 2, 33°, van het voorontwerp, wordt gegeven van het begrip “subsidie” is beperkter dan de definitie die in artikel 53 van het Rekendecreet van 8 juli 2011 van dat begrip wordt gegeven. De elementen die worden vermeld in artikel 53, tweede lid, van het Rekenhof, zijn niet hernomen in het voorontwerp van decreet. De omschrijving van het begrip “subsidie” is nochtans determinerend voor de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk 8 van het voorontwerp (“Subsidies”), waaronder artikel 76 waarin wordt bepaald dat de artikelen 11 tot en met 14 van de algemenebepalingenwet van toepassing zijn op subsidies die zijn verleend door een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid of door een andere rechtspersoon die rechtstreeks of onrechtstreeks van de Vlaamse Gemeenschap een subsidie krijgt. De toepassing van de voornoemde artikelen van de algemenebepalingenwet impliceert dat wordt uitgegaan van een ruimere omschrijving van het begrip “subsidie” dan die welke in artikel 2, 33°, van het voorontwerp van het voorontwerp van dat begrip wordt gegeven.⁶

Uit wat voorafgaat lijkt er dan ook van te moeten worden uitgegaan dat de definitie van “subsidie”, in artikel 2, 33°, van het voorontwerp, onvoldoende ruim is geformuleerd om in overeenstemming te zijn met de algemenebepalingenwet waarvan de toezichtsbepalingen dienen te gelden voor alle subsidies in de zin van die wet.⁷

⁵ In artikel 2, 2°, van het voorontwerp, wordt het begrip “Algemenebepalingenwet” gedefinieerd.

⁶ Tijdens de parlementaire voorbereidende werkzaamheden van de betrokken artikelen van de algemenebepalingenwet werd in dat verband het volgende vermeld: “De notie ‘subsidies’ moet ruim worden geïnterpreteerd. Zo moet, zoals artikel 2 van de wet van 14 november 1983 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van sommige toelagen preciseerd, onder subsidie worden verstaan : ‘elke tegemoetkoming, elk voordeel of elke hulp, ongeacht de vorm of de benaming ervan, met inbegrip van de zonder interest verleende terugvorderbare voorschotten, toegekend ter bevordering van voor het algemeen belang dienstige activiteiten, maar met uitsluiting van de prijzen die aan geleerden en kunstenaars voor hun werken worden verleend” (<http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/50/1871/50K1871001.pdf> pag. 14 - 15). Uit de parlementaire voorbereiding bij de voornoemde wet van 14 november 1983 valt af te leiden dat het gaat om ‘elke tegemoetkoming, dotatie of bijdrage, zoals elke bijstand of hulp in geld of in natura verleend ter bevordering van andermans activiteiten die van algemeen belang worden geacht’ (*Parl.St.* Senaat, 1982-1983, nr. 452/1, 3-4).

⁷ In dat verband werd aan de gemachtigde gevraagd of sommige andere, verwante begrippen zoals “dotatie” (artikel 2, 7°, van het voorontwerp), “gift” (artikel 2, 11°), “prijs” (artikel 2, 22°), of “toelage” (artikel 2, 34°), onder de subsidievoorschriften van de algemenebepalingenwet vallen. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt: “De termen subsidies en toelagen (vermeld in artikel 2, 33° en 34°) vallen onder de voorschriften van de algemene bepalingenwet. De termen prijzen en giften niet. Prijzen worden door de memorie van toelichting bij de algemene bepalingenwet expliciet uitgesloten van de term. De term giften heeft een gelijkaardige draagwijdte, ze dienen

Artikel 3

5. Artikel 3, § 2, tweede lid, van het voorontwerp, luidt:

“De Vlaamse rechtspersonen zijn slechts onderworpen aan de bepalingen van deze codex als het totale bedrag van hun ESR-ontvangsten, met inbegrip van kredietaflossingen, vereffeningen van deelnemingen, andere financiële producten en overheidsschuld, of het totale bedrag van hun ESR-uitgaven, met inbegrip van kredietverkleningen, deelnemingen en andere financiële producten en overheidsschuld, meer bedraagt dan 5 miljoen euro. Als de ESR-ontvangsten of ESR-uitgaven vijf miljoen of minder bedragen, zijn enkel artikel 42, tweede lid, 1^o, 2^o en 4^o, artikel 43, hoofdstuk 8, artikel 80, derde lid, en artikel 110 van deze codex van toepassing.”

Vraag is of het steeds voldoende duidelijk zal zijn dat sommige rechtspersonen al dan niet aan de ontworpen regeling zullen zijn onderworpen en wanneer zij daaraan zullen zijn onderworpen. Zo zal blijkbaar een Vlaamse rechtspersoon waarvan de totale ESR-ontvangsten meer bedragen dan 5 miljoen euro overeenkomstig de eerste zin van artikel 3, § 2, tweede lid, van het voorontwerp, onder de toepassing van de codex vallen. Als diezelfde rechtspersoon evenwel tegelijk totale ESR-uitgaven heeft die lager liggen dan vijf miljoen euro, zal deze volgens de tweede zin van artikel 3, § 2, tweede lid, van het voorontwerp, buiten de toepassing van de codex blijven, de in die zin opgesomde bepalingen van de codex niet te na gesproken. Vraag is of dat effectief de bedoeling is. Een gelijkaardige vraag kan worden gesteld ten aanzien van een Vlaamse rechtspersoon met ESR-uitgaven boven vijf miljoen euro en ESR-ontvangsten onder vijf miljoen euro.

Hierover om nadere verduidelijking verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Indien de totale ESR-ontvangsten meer dan 5 mio bedragen of de totale ESR-uitgaven meer dan 5 mio bedragen, valt men onder het volledige toepassingsgebied van de codex. Indien zowel de ESR-ontvangsten als de ESR-uitgaven minder bedragen dan 5 mio euro valt men slechts onder artikel 42, tweede lid, 1^o, 2^o en 4^o, artikel 43, hoofdstuk 8, artikel 80, derde lid, en artikel 110 van de codex. Met andere woorden, men valt onder het volledige toepassingsgebied indien één van beide voorwaarden is voldaan. Slechts als geen van beide voorwaarden is vervuld ben je onderworpen aan een beperkte set van regels.

Om dat nog duidelijker weer te geven, wordt voorgesteld de tekst door het volgende te vervangen:

De Vlaamse rechtspersonen zijn slechts onderworpen aan de bepalingen van deze codex als het totale bedrag van hun ESR-ontvangsten, met inbegrip van kredietaflossingen, vereffeningen van deelnemingen, andere financiële producten en overheidsschuld, of het totale bedrag van hun ESR-uitgaven, met inbegrip van kredietverleningen, deelnemingen en andere financiële producten en overheidsschuld, meer bedraagt dan 5 miljoen euro. Als zowel de ESR-ontvangsten als de ESR-uitgaven vijf miljoen of minder bedragen, zijn enkel artikel 42, tweede lid, 1^o, 2^o en 4^o, artikel 43, hoofdstuk 8, artikel 80, derde lid, en artikel 110 van deze codex van toepassing.”

immers niet ‘ter bevordering van voor het algemeen belang dienstige activiteiten’. Dotaties die aan het Vlaams Parlement moeten worden verstrekt voor hun werking worden niet verantwoord. Deze term valt bijgevolg ook niet onder de algemene bepalingenwet.”

Het door de gemachtigde gedane voorstel tot tekstaanpassing komt de duidelijkheid van artikel 3, § 2, tweede lid, van het voorontwerp ten goede en kan om die reden worden bijgetreden.

Artikel 7

6. Luidens artikel 7 van het voorontwerp wordt er jaarlijks op de website van de bevoegde instantie een overzicht bekendgemaakt van de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid die onder het toepassingsgebied van de codex vallen of die onderhevig zijn aan de bepalingen, vermeld in artikel 6 van het voorontwerp.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of artikel 7 van het voorontwerp inhoudt dat het erin bedoelde overzicht enkel jaarlijks dient te worden aangepast. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Het overzicht moet telkens worden aangepast als het INR een aangepaste lijst publiceert (op heden tweemaal per jaar). Om dat nog duidelijker weer te geven, wordt voorgesteld de tekst door het volgende te vervangen:

Er wordt altijd een geüpdatet overzicht van de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid die onder het toepassingsgebied van deze codex vallen of onderhevig zijn aan de bepalingen, vermeld in artikel 6, bekendgemaakt op de website van de bevoegde instantie.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 11

7. In artikel 11, § 3, van het voorontwerp, wordt enkel melding gemaakt van “de nodige gegevens (...) voor de beleids- en begrotingsinformatie”. Aan de gemachtigde werd gevraagd of de betrokken entiteiten geen informatie dienen aan te leveren voor de beleids- en begrotingstoelichting. De gemachtigde antwoordde:

“De entiteiten moeten inderdaad beleids- en begrotingsinformatie aanleveren die het voor de Vlaamse Regering mogelijk maakt om de beleids- en begrotingstoelichting op te maken. Die toelichting is met andere woorden gebaseerd op de informatie die verstrekt wordt (de toelichting is het formele document, de informatie de inhoud op basis waarvan die toelichting wordt opgemaakt).”

De door de gemachtigde weergegeven bedoeling wordt het best duidelijker tot uitdrukking gebracht in de tekst van artikel 11, § 3, van het voorontwerp.

Artikel 15

8. In artikel 15, § 2, tweede en derde lid, van het voorontwerp, wordt melding gemaakt van de begrippen “effectieve uitgaven” en “effectief geïnde ontvangsten”. De gemachtigde verstrekte de volgende verduidelijking in verband met deze begrippen:

“Effectieve uitgaven en effectief geïnde ontvangsten moeten worden gelezen als vaststaande schulden en vorderingen (idee accrual accounting). De band met kasboekhouden en kasmiddelen werd al in het Rekendecreet verlaten en die lijn blijft aangehouden. Het zijn immers de vaststaande rechten die de vermogenspositie bepalen, niet de effectief ontvangen middelen (die bijvoorbeeld pas een jaar later kunnen binnenstromen). Een vergelijkbare redenering gaat op voor de uitgavenkant. De bepalingen vertolken voor begrotingsfondsen ook de huidige praktijk.”

Het verdient aanbeveling om, ter wille van de duidelijkheid van de ontworpen regeling, de betrokken begrippen nader te duiden in de memorie van toelichting, dan wel een omschrijving ervan op te nemen in de lijst van definities in artikel 2 van het voorontwerp.

Artikel 19

9. Aan het einde van artikel 19, tweede lid, van het voorontwerp, kan – meer specifiek – worden geschreven “... de variabele kredieten van dat begrotingsjaar, vermeld in artikel 15, § 2, eerste lid”.

Artikel 28

10. Uit artikel 28, tweede lid, van het voorontwerp, vloeit voort dat de Vlaamse Regering een boekhoudplan bepaalt met een basisstructuur voor de analytische component voor de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid.

In artikel 5, eerste lid, van de algemenebepalingenwet wordt bepaald dat elke gemeenschap en elk gewest een algemene boekhouding voert op basis van een genormaliseerd boekhoudplan, vastgesteld bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van de regeringen van de in artikel 2 van die wet bedoelde gemeenschappen en gewesten.

Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe het bepaalde in artikel 28, tweede lid, van het voorontwerp, zich verhoudt tot het voorschrift van artikel 5, eerste lid, van de algemenebepalingenwet. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“De algemene bepalingenwet verplicht de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest om een algemene boekhouding te voeren op basis van een genormaliseerd boekhoudplan, vastgesteld bij een KB. Het betreft het KB van 10 november 2009 houdende vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale Staat en op de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Dit KB blijkt in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. Er werd dan ook nog nooit een rapportering opgevraagd volgens dit boekhoudplan. Zoals ook reeds het geval was onder het Rekendecreet volgt de Vlaamse Gemeenschap een eigen boekhoudplan en is het voor haar mogelijk om via artikel 28, tweede lid de rapportering volgens de algemenebepalingenwet te realiseren indien dit wordt opgevraagd.

De verplichting tot het volgen van een specifiek boekhoudplan gaat hier ruimer dan de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, ook de andere entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid moeten aan deze verplichtingen voldoen. Dit artikel verhindert niet dat een rechtspersoon zijn boekhouding voert volgens de gemeenschappelijke

verplichtingen, want ook in dit geval kan die rechtspersoon aan voorliggend artikel voldoen door overeenkomstig deze principes te rapporteren in het correcte sjabloon. Aangezien inhoudelijk geen afbreuk wordt gedaan aan de algemenebepalingenwet gaat de Vlaamse Gemeenschap haar bevoegdheid niet te buiten.”

De door de gemachtigde aangehaalde verklaring ten spijt moet worden vastgesteld dat de Vlaamse overheid er in artikel 5, eerste lid, van de algemenebepalingenwet toe wordt verplicht om een algemene boekhouding te voeren op basis van een genormaliseerd boekhoudplan dat bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit wordt vastgesteld na advies van de regeringen van de betrokken deelentiteiten, en dat het bepaalde in artikel 28, tweede lid, van het voorontwerp, hiermee niet in overeenstemming is.

Artikelen 34 tot 41

11. In de artikelen 34 tot 41, die deel uitmaken van hoofdstuk 4, “Aanrekening”, worden begrippen zoals “verbintenis”, “vordering”, “schuld”, “ontvangst” en “uitgave” gebruikt. Het is niet steeds even duidelijk welke de precieze draagwijdte is van die begrippen en op welke wijze sommige van die begrippen zich tot elkaar verhouden. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Een verbintenis dient in de gemeenrechtelijke burgerrechtelijke betekenis te worden gelezen. Dergelijke verbintenissen zijn de rechtsgrond voor schulden of vorderingen. Ontvangsten en uitgaven dienen in dit hoofdstuk gelezen te worden als vorderingen of schulden. Zoals ook hierboven reeds toegelicht wordt er geen kasboekhouding meer gevoerd. Voor de aanrekening zijn het de vaststaande rechten en verplichtingen die de vermogenspositie bepalen. Dit is ook het uitgangspunt van de ESR-verordening.”

Uit het door de gemachtigde verstrekte antwoord lijkt te moeten worden afgeleid dat “ontvangsten” en “uitgaven” hetzelfde betekenen als respectievelijk “vorderingen” en “schulden”. Afgezien van het streefdoel dat erin moet bestaan dat, in de mate van het mogelijke, inhoudelijk identieke begrippen het best worden weergegeven met gebruikmaking van identieke termen, zou de duidelijkheid van de ontworpen regeling ermee zijn gebaat indien minstens in de memorie van toelichting enige uitleg zou worden verstrekt met betrekking tot de onderlinge verhouding tussen de voornoemde begrippen.

Artikel 48

12. Aan de gemachtigde werd gevraagd op grond van welk criterium moet worden uitgemaakt of een Vlaamse rechtspersoon rechtstreeks onderworpen is aan het gezag van de Vlaamse Regering in de zin van artikel 48, eerste lid, van het ontwerp.

De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen gezag en toezicht is het klassieke bestuursrechtelijke onderscheid tussen hiërarchisch gezag en (administratief) toezicht. De overheid aan wie louter toezicht is opgedragen, stelt zich niet in de plaats van de entiteit

op wie dat toezicht wordt uitgeoefend omdat ze de autonomie van die entiteiten wil respecteren. Met rechtspersonen die onder het gezag van de Vlaamse Regering staan worden bedoeld: de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, de Vlaamse openbare instellingen type A en de Eigen Vermogens.”

Het zou nuttig zijn om de specificatie die de gemachtigde aan het einde van zijn antwoord geeft eveneens te integreren in de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 48 van het voorontwerp wordt gegeven.

Artikel 52

13.1. In artikel 52, § 2, van het voorontwerp, wordt de functie van “beleidscoördinator” ingesteld die als opdracht heeft de Inspectie van Financiën aan te sturen en die wordt gekozen onder de leden van die inspectie die ter beschikking van de Vlaamse Regering worden gesteld. De beleidscoördinator staat onder het gezag van de Vlaamse Regering en is, meer in het bijzonder, verantwoordelijk voor de opmaak van een jaarplanning en een daaropvolgend jaarverslag dat duiding geeft over de uitvoering van de planning.⁸ De beleidscoördinator staat ook in voor de generieke kwaliteitsborging van de stukken die worden opgemaakt door de leden van de Inspectie van Financiën en het bewaken van de naleving van het koninklijk besluit van 20 december 2007 ‘houdende vaststelling van de deontologische code van het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën’.

De Vlaamse Regering wordt er in artikel 52, § 2, derde lid, van het voorontwerp, mee belast om “de modaliteiten voor de aanstelling, de vergoeding en de uitvoering van de opdracht van de beleidscoördinator” te bepalen.

13.2. Artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ luidt:

“De Gemeenschappen en de Gewesten organiseren een eigen administratieve en begrotingscontrole en doen daartoe een beroep op inspecteurs van Financiën die hun ter beschikking worden gesteld en onder hun gezag staan.

De inspecteurs van Financiën stellen hun verslagen op in volle onafhankelijkheid en delen deze alleen mee aan de Regering waaronder zij ressorteren.

Na akkoord van de Regeringen, organiseert de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het korps van de Inspectie van Financiën, de betrokkenheid van de Gemeenschappen en de Gewesten aan het beheer ervan alsook de terbeschikkingstelling van de inspecteurs van Financiën bij de Gemeenschappen en Gewesten met het oog op de uitvoering van de opdrachten die hun krachtens het eerste lid zijn toevertrouwd.”

Aan de gemachtigde werd gevraagd op welke wijze de in het voorontwerp vervatte regeling met betrekking tot de beleidscoördinator zich verhoudt tot het bepaalde in artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 en of de decreetgever met inachtneming van deze laatste

⁸ In het jaarverslag dienen, overeenkomstig de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 52 van het voorontwerp wordt gegeven, de bevindingen van de beleidscoördinator over de uitvoering van de werkzaamheden te worden opgenomen.

bepaling wel bevoegd kan worden geacht om te voorzien in de functie van beleidscoördinator. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“De bevoegdheid wordt gesteund op het feit dat de Vlaamse Gemeenschap/Gewest de administratieve- en begrotingscontrole mag organiseren en zich daarvoor mag beroepen op de inspecteurs van financiën die onder haar gezag staan (art. 51, eerste lid bijzondere financieringswet van 16 januari 1989). De bevoegdheid die in het derde lid aan de Koning is toebedeeld heeft betrekking op drie aspecten:

- de wijze waarop Gemeenschappen en Gewesten betrokken worden bij het beheer van het Korps van de Inspectie van financiën;
- de wijze waarop de inspecteurs van financiën ter beschikking worden gesteld van respectievelijk de federale Regering en elke Gemeenschaps- of Gewestregering;
- de organisatie van het Korps van de Inspectie van financiën, met inbegrip van de statutaire bepalingen (zie verslag aan de Koning bij het Koninklijk besluit van 28 april 1998 tot organisatie van het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën).

De functie en rol van de beleidscoördinator die hier wordt ingesteld staat los van de federale bevoegdheden en is louter ingegeven vanuit de wens eigen klemtonen en accenten te kunnen leggen in de administratieve- en begrotingscontrole (bv. de wens om accenten in de jaarplanning te leggen, te focussen op bepaalde controles,...). In de praktijk is immers gebleken dat het noodzakelijk is om de betrokken inspecteurs die onder gezag staan meer concrete en beleidsmatige desiderata mee te geven alsook om dit nauwgezet op te volgen. Uiteraard is deze rol complementair aan de organisatie van het korps van de inspectie van financiën, m.a.w. de beleidscoördinator kan maar fungeren binnen de mogelijkheden die federaal zijn vastgelegd.”

13.3. De benadering zoals die door de gemachtigde in zijn antwoord wordt voorgestaan kan in beginsel worden bijgetreden. Uitgangspunt daarbij dient wel te zijn dat de functie van beleidscoördinator wordt geconcipeerd binnen het wettelijke kader zoals dit is uitgetekend in artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Dat impliceert dat ermee geen afbreuk kan worden gedaan aan de principiële bevoegdheid van de Koning om de essentiële regels van de rechtspositie van de leden van het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën vast te stellen, noch aan de onafhankelijkheid van de ter beschikking gestelde inspecteurs van Financiën waaraan uitdrukkelijk wordt gerefereerd in de voornoemde bijzondere wetsbepaling.

In zoverre het de bedoeling zou zijn om de beleidscoördinator met andere taken te belasten dan die welke de loutere coördinatie inhouden van de werkzaamheden van de andere ter beschikking gestelde inspecteurs van Financiën, zal de concrete invulling van die taken op zo een manier moeten gebeuren dat ermee geen afbreuk wordt gedaan aan het bepaalde in artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Zo zal bijvoorbeeld de beleidscoördinator de generieke kwaliteitsborging niet kunnen aangrijpen om door middel van bepaalde imperatieven de verslaggeving van de inspecteurs van Financiën in deze of gene richting te stuwen en zal hij evenmin, bijvoorbeeld via de door hem in het jaarverslag geformuleerde bevindingen over de uitvoering van de jaarplanning, richtlijnen kunnen geven aan de inspecteurs wat de inhoudelijke invulling van hun verslaggeving betreft.. Evenmin zal het bewaken van de naleving van de deontologische code erin mogen bestaan dat, via het optreden van de beleidscoördinator, voor de Vlaamse overheid tot zodanig eigen accenten wordt gekomen op het vlak van de deontologie dat op essentiële wijze wordt toegevoegd aan of zelfs wordt afgeweken van de regeling die wat dat

betreft door de Koning is vastgelegd. Er zal in dat verband evenmin afbreuk mogen worden gedaan aan taken die op het vlak van de deontologie reeds zijn toegekend aan andere geledingen van het Interfederaal Korps.

De beleidscoördinator zelf dient uiteraard de hoedanigheid te behouden die hem, als ter beschikking gesteld lid van de Inspectie van Financiën, is toebedeeld met toepassing van artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Dat betekent dat hij als zodanig niet door de Vlaamse Regering zou kunnen worden vrijgesteld van de taak waarvoor hij met toepassing van de voornoemde bijzondere wetsbepaling ter beschikking kan worden gesteld, zijnde het opstellen van verslagen. Hij zal deze laatste taak trouwens eveneens in “volle onafhankelijkheid” moeten kunnen blijven uitvoeren, zoals het meermaals genoemde wetsartikel 51 het voorschrijft. Het “gezag” dat de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 52, § 2, eerste lid, van het voorontwerp, over de beleidscoördinator zal kunnen uitoefenen, zal daaraan geen afbreuk kunnen doen. Dat impliceert ook dat de specifieke vergoedingsregeling die de decreetgever blijkbaar voor de beleidscoördinator op het oog heeft, het best van die aard is dat erdoor niet het risico kan ontstaan dat erdoor een feitelijke band van afhankelijkheid wordt gecreëerd tussen de beleidscoördinator en de Vlaamse Regering die over hem gezag uitoefent.

De commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 52 van het voorontwerp wordt gegeven, doet ervan blijken dat de decreetgever zich bewust is van de bevoegdheidsbeperkingen die voor hem voortvloeien uit artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 en van de erin vervatte waarborgen inzake onafhankelijkheid van de ter beschikking gestelde inspecteurs van Financiën. Niettemin zal erop moeten worden toegezien dat, wanneer de Vlaamse Regering uitvoering geeft aan de machtigingsbepaling van artikel 52, § 2, derde lid, van het voorontwerp, zulks gebeurt met inachtneming van de principes die onder dit randnummer zijn opgelijst.

Artikel 66

14. In artikel 66 van het voorontwerp wordt bepaald dat de Vlaamse Regering de samenwerking regelt tussen de controleactoren en de uitwisseling van controleresultaten die uitgaat van het principe van *single audit*. Aan de gemachtigde werd gevraagd of deze bepaling tevens de inspecteurs van Financiën betreft en, in het bevestigende geval, hoe deze bepaling zich dan verhoudt tot het reeds *sub* 13.2 geciteerde artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989. De gemachtigde antwoordde:

“Dit artikel geeft een rechtsbasis voor het *single audit* principe. Dit is ook van toepassing op de Inspectie van Financiën. Door dit artikel kunnen de werkzaamheden tussen de verschillende controleactoren worden gestroomlijnd. Dit principe is ondergeschikt aan de praktische organisatie van het korps van de inspectie van financiën, m.a.w. het kan slechts uitvoering vinden binnen de mogelijkheden die federaal zijn vastgelegd. De bevoegdheid wordt gesteund op het feit dat de Vlaamse Gemeenschap de administratieve- en begrotingscontrole mag organiseren en zich daarop mag beroepen op de inspecteurs van financiën die onder haar gezag staan.”

Ook met betrekking tot artikel 66 van het voorontwerp kan erop worden gewezen dat, wat de Inspectie van Financiën betreft, deze regeling valt in te passen in de bevoegdheid van

de decreetgever om de eigen administratieve en begrotingscontrole te regelen, maar dat de toepassing ervan uiteraard zal dienen te gebeuren met inachtneming van het kader zoals dat is uitgetekend in artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 en de federale uitvoeringsbesluiten ervan.

Artikel 70

15. Wat de in artikel 70, § 1, van het voorontwerp, geregelde samenstelling van de Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen (VABN) betreft, kan worden volstaan met een verwijzing naar opmerking 3 in advies 58.020/1/3 van de Raad van State, afdeling Wetgeving, van 28 september 2015 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende diverse financiële bepalingen’.⁹ In dat advies werd het volgende opgemerkt:

“Hoofdstuk 3 van het ontwerp regelt de oprichting, de samenstelling en de werking van ‘de Vlaamse Commissie Boekhoudkundige Normen’. Het ontworpen artikel 67/2 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende de regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’ bepaalt de samenstelling van de Commissie en duidt aan uit welke organisaties de Commissie telkens minstens één lid moet bevatten.

Daartoe behoren enkele organisaties en instellingen die niet tot de Vlaamse overheid behoren. Het autonomiebeginsel houdt in dat de wetgever van een deelstaat de federale staat niet kan verplichten medewerking te verlenen aan instellingen van die deelstaat. De Vlaamse decreetgever kan de federale staat niet verplichten vertegenwoordigers aan te duiden in dergelijke instellingen. Die vertegenwoordiging kan slechts op vrijwillige basis plaatsvinden. Er moet bovendien over gewaakt worden dat de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de instellingen van die aard zijn dat de normale werking van deze instelling niet afhankelijk gesteld kan worden van de houding van de vertegenwoordigers uit de instelling van de federale overheid.

Gelet op het feit dat de leden van bepaalde organisaties bedoeld in het ontworpen artikel 67/2 van het decreet van 8 juli 2011, zijnde het Instituut voor Nationale Rekeningen, het Rekenhof, het Instituut voor Bedrijfsrevisoren en de Inspectie van Financiën, slechts een raadgevende stem hebben, en evenmin meegeteld worden voor het bepalen van een voldoende aanwezigheid om geldig te kunnen beraadslagen, is de aanwezigheid van deze leden niet verplicht noch bepalend voor de werking van de Commissie.

Dit geldt evenwel niet voor de vertegenwoordiger van de Commissie voor boekhoudkundige normen.¹⁰ Wanneer de Vlaamse decreetgever de deelname van een federale instelling of haar vertegenwoordigers aan een Vlaams orgaan wenst te verplichten, moet toepassing gemaakt worden van artikel 92*ter* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ of moet er een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden gesloten.

⁹ *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 541/1. In vergelijking met de decretale bepaling waarop de betrokken opmerking van de Raad van State, afdeling Wetgeving, betrekking had, is in de ontworpen bepaling enkel de vertegenwoordiging van het Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten nieuw in de samenstelling van de VABN.

¹⁰ *Voetnoot 1 in het aangehaalde advies*: Deze commissie werd opgericht bij koninklijk besluit van 21 oktober 1975 ‘houdende de oprichting van een Commissie voor boekhoudkundige normen’.

Ten aanzien van het Rekenhof kan er op gewezen worden dat artikel 180 van de Grondwet de gemeenschappen en gewesten toelaat om bijkomende taken toe te kennen aan het Hof. In dat geval moet het decreet evenwel voorzien in een vergoeding aan het Rekenhof, vastgesteld na eensluidend advies van dit Hof. Deze vergoeding moet dan aan het Hof zelf toekomen en niet aan het lid van het Rekenhof dat is aangewezen om een taak uit te voeren.¹¹”

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de regeling die is vervat in artikel 70, § 1, van het voorontwerp.

Artikel 77

16. Artikel 77, eerste lid, van het voorontwerp luidt:

“De Vlaamse Regering kan giften of prijzen toekennen voor een lagere waarde dan de drempel waaronder opdrachten via een aanvaarde factuur tot stand kunnen komen conform artikel 92 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten.”

Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom naar een federale wetsbepaling wordt verwezen om ermee het scharnierbedrag te bepalen vanaf hetwelk er een decretale basis vereist is voor het toekennen van een gift of een prijs. De gemachtigde beantwoordde die vraag als volgt:

“De verwijzing naar de federale wet om het drempelbedrag te bepalen houdt verband met de filosofie achter deze drempel, nl. het feit dat het om een beperkte waarde gaat die geen of geen noemenswaardige impact heeft op de marktwerking zodat soepele regels aangewezen zijn. De Vlaamse Gemeenschap hanteert diezelfde filosofie voor de soepelere regels voor giften en prijzen. Ze oefent haar bevoegdheid tot het bepalen van regels echter nog steeds zelfstandig uit op een manier die én toelaat de grondwettelijke vereisten te respecteren (nl. het wettelijk kader) én die louter een verwaarloosbare impact heeft op de overheidsfinanciën en de marktwerking.”

De verwijzing in artikel 77, eerste lid, van het voorontwerp, naar een op een bepaald ogenblik bestaande wetsbepaling, zijnde *in casu* artikel 92 van de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’, zou in voorkomend geval tot moeilijkheden aanleiding kunnen geven indien de federale wetgever die bepaling nadien zou wijzigen, vervangen of opheffen. De rechtsonzekerheid die daaruit voortvloeit kan best vermeden worden. De inhoud van de betrokken bepaling zou bijgevolg beter met zoveel woorden in het voorontwerp van decreet zelf worden vastgesteld. Uiteraard belet niets dat de decreetgever zich daarbij dan laat inspireren door wat (thans) in de federale bepaling in kwestie is bepaald.

¹¹ Voetnoot 2 in het aangehaalde advies: Adv.RvS 54.716/VR van 21 januari 2014 over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 2 december 2013 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven Interregionaal Samenwerkingsverband Viapass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2428/1.

Artikel 83

17. De kredietinstelling, bedoeld in artikel 83, eerste en tweede lid, van het voorontwerp, zal naar het zeggen “op regelmatige tijdstippen via een overheidsopdracht (worden) aangewezen”. Het verdient aanbeveling om deze verduidelijking op te nemen in de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 83 van het voorontwerp wordt gegeven.

Artikel 104

18. Aan het einde van artikel 104 van het voorontwerp moet worden geschreven “..., en wordt samen met die rekeningen uiterlijk op 21 mei van elk jaar ter kennisgeving aan het Vlaams Parlement bezorgd”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME