



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.962/3
van 2 oktober 2020

over

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

Op 28 augustus 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel, Jeugd en Media verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 2 oktober 2020, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 september 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Pierre BARRA en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 oktober 2020.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om de regels van de beleids- en beheerscyclus voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie (hierna: de VGC) te bepalen. De ontworpen regeling komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse regering van 3 mei 1991 ‘tot vaststelling van het begrotings- en rekeningstelsel van de Vlaamse Gemeenschapscommissie’, dat wordt opgeheven (artikel 161 van het ontwerp).

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 7 tot 13) en van de jaarrekening (artikelen 16 tot 26), evenals de (jaarlijkse) aanpassingen van het meerjarenplan (artikel 14).

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

In titel 4 van het ontwerp (artikelen 30 tot 78) 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 78).

In titel 5 van het ontwerp (artikelen 79 tot 160) 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.

In titel 6 van het ontwerp wordt voorzien in de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 1991 (artikel 161), evenals in een overgangsregeling (artikel 162), en wordt de inwerkingtreding van het te nemen besluit geregeld (artikel 163).

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in het in de aanhef vermelde artikel 82, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’, dat luidt:

“De Regering van de betrokken Gemeenschap regelt bij besluit het begrotings- en rekeningstelsel van de gemeenschapscommissies.”

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 20.562/1 heeft opgemerkt, is de machtiging aan de Vlaamse Regering in die bepaling “dermate (...) gesteld dat zij maximaal kan worden geïnterpreteerd en dienvolgens aan de Executieven toestaat een volledig begrotings- en rekeningstelsel uit te bouwen”.¹

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Overeenstemming met het internationaal en Europees recht

4. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering wordt met de ontworpen regeling beoogd “de regels voor het beleid en het beheer van de VGC [af te stemmen] op de geldende internationale normen en rapporteringsverplichtingen in de publieke sector”.

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) 549/2013² (artikel 80, vijfde lid, van het ontwerp). Voor zover bij verordening (EU) 549/2013 verplichtingen worden opgelegd voor de boekhouding van de VGC, lijkt het ontwerp op het eerste gezicht in overeenstemming met bijlage A bij die verordening.

B. Delegaties aan de minister

5.1. Het ontwerp bevat verschillende machtigingen aan de minister.³

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 een 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.

5.2. In artikel 15, tweede 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.

¹ Adv.RvS 20.562/1 van 28 februari 1991 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 1991 ‘tot vaststelling van het begrotings- en rekeningstelsel van de Vlaamse Gemeenschapscommissie’, I (“Algemene opmerkingen”), opmerking 1. Zie ook adv.RvS 64.335/3 van 9 november 2018 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘betreffende het overleg en de samenwerking met de Vlaamse Gemeenschapscommissie’, opmerkingen 5.1. tot 5.4.

² 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’.

³ Zie de artikelen 5, 15, 80, 81, en 105, van het ontwerp.

In advies 62.924/3 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent een gelijkaardige delegatie het volgende opgemerkt:

“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.”⁴

Het decreet van 5 juli 1989 ‘tot organisatie van het toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie’ bevat geen regeling die vergelijkbaar is met die vervat in de voormelde artikelen 259, eerste lid, 2°, en 265, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017. Dit neemt echter niet weg dat uit het ontworpen artikel 8 van het decreet van 5 juli 1989, dat het voorwerp uitmaakt van artikel 3 van het voorontwerp van decreet waaromtrent de Raad van State advies 67.961/3 van 25 september 2020 heeft gegeven, voortvloeit dat het meerjarenplan, de aanpassing van het meerjarenplan en de jaarrekening aan de goedkeuring van de Vlaamse Regering zijn onderworpen. Vermits het meerjarenplan en de

⁴ Adv.RvS 62.924/3 van 9 maart 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 ‘over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen’, opmerking 6.3.

aanpassingen ervan in evenwicht moeten zijn,⁵ en het financieel evenwicht enkel kan worden aangetoond als de jaarrekening van het voorlaatste boekjaar is vastgesteld,⁶ kan de Vlaamse Regering het meerjarenplan of de aanpassingen ervan in beginsel niet goedkeuren bij gebrek aan tijdig vastgestelde jaarrekening. Bij gebrek aan een dergelijke goedkeuring, geldt er een regeling van voorlopige kredieten.⁷

Overigens blijkt nergens uit het ontwerp, of uit de nota aan de Vlaamse Regering, dat het bijzonder belang dat bij de totstandkoming van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 werd gehecht aan het tijdig karakter van de jaarrekening van de lokale besturen, niet zou opgaan voor de jaarrekeningen van de VGC.

Bijgevolg heeft de afwijking die de minister kan toestaan ook in dit geval verregaande gevolgen, zodat de machtiging aan de minister enkel kan worden gebillijkt voor zover de aldus bedoelde afwijkingen van individuele aard zijn, en de minister niet wordt gemachtigd om op algemene wijze de VGC vrij te stellen van de verplichting om de jaarrekening tijdig vast te stellen teneinde het financieel evenwicht aan te kunnen tonen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef moet het wetgevingstechnisch en taalkundig advies niet worden vermeld.⁸ Bovendien moet enkel het akkoord van de minister bevoegd voor de begroting worden vermeld, niet het advies van de Inspectie van Financiën.⁹

Artikel 1

7.1. Artikel 1, 5°, van het ontwerp voorziet in een definitie van het begrip “bestemde gelden”. Vermits dat begrip verder in het ontwerp niet wordt gebruikt, is die definitie overbodig en moet ze worden weggelaten.¹⁰

⁵ Artikel 15, eerste lid, van het ontwerp.

⁶ Artikel 15, tweede lid, eerste zin, van het ontwerp.

⁷ Zie artikel 13 van het ontwerp.

⁸ Omzendbrief VR 2019/4 Wetgevingstechniek, aanwijzing 76.

⁹ *Ibid.*, aanwijzing 80, 4°. Alleszins moet de inhoud van het gegeven advies niet worden vermeld.

¹⁰ In de nota aan de Vlaamse Regering wordt die definitie weliswaar verantwoord door de mogelijkheid die aldus zou worden geschapen voor de VGC om in de beleidsrapporten op transparante wijze te rapporteren over de begrotingsfondsen. Uit de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp blijkt evenwel dat de definities waarin die bepaling voorziet gelden voor het aan te nemen besluit, niet om begrippen te verklaren die enkel in de beleidsrapporten zelf voorkomen.

7.2. In artikel 1, 6° en 7°, van het ontwerp worden de begrippen “bestuur” en “budgettaire entiteit” op identieke wijze omschreven, namelijk als verwijzend naar de Vlaamse Gemeenschapscommissie, een begrip dat zelf wordt omschreven in artikel 1, 25°, van het ontwerp.

Vermits het bestuur en de budgettaire entiteit volledig samenvallen, en er in de ontworpen regeling maar sprake is van één bestuur en één budgettaire entiteit, namelijk de Vlaamse Gemeenschapscommissie, strekt het tot aanbeveling de definities van beide begrippen in artikel 1, 6° en 7°, van het ontwerp weg te laten en verderop in het ontwerp die begrippen te vervangen door “de Vlaamse Gemeenschapscommissie”.

Artikel 2

8. In artikel 2, § 5, tweede lid, van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de wijze te bepalen waarop het college van de VGC de gegevens over het ontwerp van jaarrekening in digitale vorm aan die regering bezorgt.

Een dergelijke machtiging van de Vlaamse Regering aan zichzelf is overbodig en moet worden weggelaten.

Artikel 80

9. Naar luid van artikel 80, eerste lid, van het ontwerp stelt de Vlaamse minister bevoegd voor Brussel (hierna: de minister) het *minimum* genormaliseerde stelsel van de algemene rekeningen vast.

In het derde en het vierde lid van dezelfde bepaling wordt de minister gemachtigd om het genormaliseerd stelsel van de beleidsvelden en het genormaliseerd stelsel van de economischesectorcodes vast te stellen. In die bepalingen wordt derhalve geen gewag gemaakt van een *minimum* genormaliseerd stelsel.

Nochtans wordt in artikel 80, vijfde lid, van het ontwerp gewag gemaakt van “[d]e genormaliseerde stelsels van de algemene rekeningen, van de beleidsvelden en van de economischesectorcodes”. Doordat in die bepaling ook ten aanzien van de algemene rekeningen geen gewag wordt gemaakt van een minimum genormaliseerd stelsel, is het niet duidelijk of hiermee iets anders wordt bedoeld dan in het eerste lid.

Hieromtrent om uitleg gevraagd verklaarde de gemachtigde:

“Alle stelsels waarvan sprake in artikel 80, zijn minimum genormaliseerde stelsels. In dat opzicht is het niet aangewezen om in het vijfde lid specifiek te spreken over het minimum genormaliseerd stelsel van de algemene rekeningen enerzijds, en de genormaliseerde stelsels van de beleidsvelden en de economischesectorcodes anderzijds.

Desgevallend kan voor de eenduidigheid in het 3^e, het 4^e, het 5^e en het 6^e lid van art. 80 van het BVR BBC VGC telkens het woord ‘minimum’ worden ingevoegd.”

Hiermee kan worden ingestemd, met dit voorbehoud dat in artikel 80, zesde lid, van het ontwerp, geen gewag wordt gemaakt van enig genormaliseerd stelsel.

Artikelen 94 en 99

10. In de artikelen 94 en 99, eerste en tweede lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een “financieel directeur”. De VGC blijkt wel over een financiële dienst te beschikken, maar niet over een “financieel directeur” zoals de gemeenten en de provincies.

Gevraagd of gelet hierop, niet beter een andere terminologie wordt gebruikt, antwoordde de gemachtigde:

“De functiebenaming van ‘financieel directeur’ bestaat niet binnen de bestaande rechtspositieregeling en het huidige organisatiebesluit van de VGC.

In het BVR BBC voor de VGC werd bewust gekozen voor de term financieel directeur als een generieke term.

Er is geen koppeling met de term ‘financieel directeur’ zoals die gebruikt en omschreven wordt in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (DLB). Deel 2, titel 2 van (DLB) regelt de ambtelijke organisatie van de gemeente en het OCMW (zie art. 161 e.v.). Art. 162 bepaalt dat er in elke gemeente een algemeen directeur en een financieel directeur is die zowel de gemeente als het OCMW bedienen. Welbepaalde taken van de financieel directeur zijn vastgelegd in het DLB (zie art. 176-178). Een dergelijke decretale grondslag bestaat niet voor de financiële functie binnen de VGC.

Het wordt aan de bevoegdheid van de VGC gelaten om in de rechtspositieregeling en het organisatiebesluit een concrete omschrijving en invulling te geven aan de functie van financieel directeur.

Het is bijgevolg mogelijk om voor die taken waarvoor het BVR BBC VGC verwijst naar de ‘financieel directeur’ in het rechtspositiebesluit en het organisatiebesluit de link te leggen met de bestaande functies van ‘Directeur Financiën, Begroting en Aankoop’ of ‘Hoofd van de financiële dienst’.

De beschrijving van de opdrachten van de ‘financieel directeur’ in het BVR BBC VGC is immers een combinatie van de opdrachten zoals die binnen de VGC vandaag door de directeur Financiën, Begroting en Aankoop en het Hoofd van de financiële dienst worden waargenomen. Wegens de afwezigheid van een Hoofd van de financiële dienst worden deze sinds maart 2015 opgenomen door de directeur FBA.”

Het strekt tot aanbeveling om hetzij in artikel 1 van het ontwerp in een definitie te voorzien van het begrip “financieel directeur” waarin wordt bepaald welke bevoegdheden de betrokkene uitoefent, hetzij in de artikelen 94 en 99 van het ontwerp een meer algemene omschrijving te gebruiken dan de woorden “financieel directeur”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT