



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.358/3
van 21 november 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020
over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse
Gemeenschapscommissie, wat betreft de periode van het lopende
meerjarenplan’

Op 22 oktober 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel en Media verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, wat betreft de periode van het lopende meerjarenplan’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 november 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 november 2025.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 ‘over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie’. Aan artikel 14, § 4, van dat besluit worden twee leden toegevoegd, die voorzien in de mogelijkheid om de periode van het lopende meerjarenplan¹ jaarlijks met een jaar te verlengen zolang het college van de Vlaamse Gemeenschapscommissie nog niet in zijn nieuwe samenstelling geïnstalleerd is na de verkiezing van het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement. Er wordt bepaald dat het overzicht van de kredieten alleen kredieten bevat voor het aangaan en wijzigen van verbintenissen die verband houden met de courante werking en de bestaande dienstverlening, alsook voor maatregelen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van nieuw Vlaams beleid, conform het op te stellen afsprakenkader inzake afstemming en informatieplicht tussen het college en de Vlaamse minister bevoegd voor Brussel (hierna: de minister), en dat de aangepaste staat van het financieel evenwicht de financiële consequenties voor ten minste drie toekomstige boekjaren beschrijft (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 2).

RECHTSGROND

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 82, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, dat de Vlaamse Regering machtigt om het begrotings- en rekeningstelsel van de Vlaamse Gemeenschapscommissie te bepalen.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. In de rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef moet worden vermeld dat het begrotingsakkoord werd verleend op 13 oktober 2025 (niet: 22 september 2025).

¹ Dit is het plan waarin de beleidsdoelstellingen en de beleidsopties voor het extern en intern te voeren beleid, alsook de financiële vertaling ervan worden weergegeven en dat door de raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie wordt aangenomen voor het einde van het kalenderjaar dat volgt op het jaar waarin de raad voor het eerst in zijn nieuwe samenstelling bijeenkomt. Het meerjarenplan start in het tweede jaar dat volgt op het jaar waarin de raad voor het eerst in zijn nieuwe samenstelling bijeenkomt en eindigt op het einde van het jaar dat volgt op het jaar waarin de daaropvolgende raad voor het eerst in zijn nieuwe samenstelling bijeenkomt (artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020).

² 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’, algemene opmerking 1; adv.RvS 67.962/3 van 2 oktober 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020, opmerking 3.

Artikel 1

4. Het te wijzigen artikel 14, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 wordt met ingang van 1 januari 2026 gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023.³ Die wijziging moet nog worden vermeld in de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp.⁴

5. Het ontworpen artikel 14, § 4, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 bepaalt dat “[i]n afwijking van het eerste lid (...) de periode van het lopende meerjarenplan jaarlijks met een jaar verlengd [kan] worden, zolang het college na de Brusselse Gewestelijke verkiezingen [lees: de verkiezing van het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement] nog niet in zijn nieuwe samenstelling geïnstalleerd is”. Daarmee wordt afgeweken van het beginsel, vervat in dat eerste lid, dat “[d]e periode van de aanpassing van het meerjarenplan (...) altijd de periode [blijft], vermeld in artikel 7, § 1”, namelijk de periode die “start in het tweede jaar dat volgt op het jaar waarin de raad voor het eerst in zijn nieuwe samenstelling bijeenkomt en eindigt op het einde van het jaar dat volgt op het jaar waarin de daaropvolgende raad voor het eerst in zijn nieuwe samenstelling bijeenkomt”. De gemachtigde lichtte dat nader toe als volgt:

“Volgens de bepaling in artikel 7, § 1, zou de raad voor het einde van het kalenderjaar dat volgt op het jaar waarin hij voor het eerst in zijn nieuwe samenstelling bijeenkomt, een meerjarenplan moeten vaststellen voor een periode die start in het tweede jaar dat volgt op het jaar waarin de raad voor het eerst in zijn nieuwe samenstelling bijeenkomt en eindigt op het einde van het jaar dat volgt op het jaar waarin de daaropvolgende raad voor het eerst in zijn nieuwe samenstelling bijeenkomt. Vertaald naar de huidige concrete situatie zou dat betekenen dat de raad voor 31 december 2025 een volwaardig meerjarenplan voor de periode 2026-2030 zou moeten opmaken, bestaande uit een strategische nota, een financiële nota en een toelichting.

De strategische nota in dat meerjarenplan zou het volledige geplande beleid voor de volledige periode 2026-2030 (beleidsverklaring, beoogde beleidsdoelstellingen, geplande actieplannen en acties) moeten in kaart brengen en uitdragen. De financiële nota en de toelichting van dat meerjarenplan zouden de financiële gevolgen van dat geplande beleid (geraamde uitgaven, ontvangsten, financieel evenwicht, geraamde op te nemen leningen, de geplande investeringsuitgaven) moeten presenteren voor de volledige periode 2026-2030.

De ramingen voor de exploitatie, de investeringen en de financiering voor 2026 van dat meerjarenplan zouden dan de kredieten voor 2026 vormen, overeenkomstig artikel 12 van het besluit van de Vlaamse regering van 4 december 2020. De vaststelling van een meerjarenplan voor een periode van 5 jaar heeft dus verregaande beleidsmatige en financiële gevolgen.

Artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 4 december 2020 gaat uit van een klassieke timing en verloop voor de vorming van een Brusselse regering. In principe gebeurt de regeringsvorming in de maanden die volgen op de gewestelijke verkiezingen. Omdat het college van de VGC bestaat uit de twee Nederlandstalige ministers en de

³ Zie de artikelen 4, 5°, en 9, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie’.

⁴ Tenzij indien het te nemen besluit in werking zou treden voor 1 januari 2026. De voormelde wijziging staat overigens volledig los van de thans ontworpen wijziging, zodat geen bezwaar rijst tegen een eerdere inwerkingtreding.

Nederlandstalige staatssecretaris van de Brusselse regering, kan maar een nieuw college aangesteld worden nadat er een nieuwe Brusselse regering is. Tot het nieuwe uitvoerend orgaan is aangesteld, handelt het bestaande college enkel de lopende zaken af.

In een periode van lopende zaken is het niet mogelijk om een verregaande beslissing te nemen zoals de vaststelling van een nieuw meerjarenplan voor de volledige komende bestuursperiode. Het zittende bestuur zou dan immers het beleidskader en het financieel raamwerk moeten uitwerken voor de komende beleidsperiode.

Daarom wil het ontworpen artikel 14, §4, tweede lid, de VGC de mogelijkheid bieden om het bestaande meerjarenplan uit te breiden met (de kredieten voor) één jaar in een periode van lopende zaken, d.w.z. zolang er ingevolge de politieke situatie na de Brusselse Gewestverkiezingen geen nieuw college kan worden geïnstalleerd. Een dergelijke aanpassing is er alleen op gericht om in die situatie voor het einde van het jaar kredieten te kunnen vaststellen waarmee in de loop van het volgende jaar op een rechtsgeldige manier verbintenissen kunnen worden aangegaan. Een dergelijke aanpassing is relatief beperkt in omvang en heeft op beleidsmatig en financieel gebied een minder sterke impact dan een nieuw meerjarenplan voor 5 jaar.

Het ontworpen artikel 14, §4, tweede lid, is dus specifiek gericht op de situatie die zich voordoet bij een trager dan normaal verloop van de Brusselse regeringsvorming, die afstraalt op de samenstelling van het college van de VGC, terwijl artikel 7, §1, uitgaat van een timing waarbij de regeringsvorming gebeurt binnen een periode van zowat 1 jaar na de verkiezingen.”

Op de vraag of wordt beoogd dat de periode van het lopende meerjarenplan in elk geval voor een jaar wordt verlengd, dan wel dat de verlenging eerder afloopt van zodra het nieuwe college is aangetreden en er een nieuw meerjarenplan is vastgesteld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Een aanpassing van een meerjarenplan bevat altijd een overzicht van de kredieten. De bedragen die in dat overzicht zijn opgenomen, zijn steeds jaartotalen. Door een bijkomend jaar toe te voegen aan het lopende meerjarenplan worden in dat meerjarenplan dus steeds kredieten voor een volledig jaar ingeschreven.

Zodra er een nieuw college geïnstalleerd is, kan er werk gemaakt worden van de inhoudelijke uitwerking en de vaststelling van een nieuw meerjarenplan. Daarbij kunnen ook de inhoudelijke planning en de kredieten voor het lopende jaar worden herzien, waardoor de eerdere verlenging *de facto* afloopt.”

Uit de antwoorden van de gemachtigde blijkt dat de stellers van het ontwerp beogen af te wijken van het eerste lid van artikel 14, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 in zoverre dat de toepasselijkheid van de periode vermeld in artikel 7, § 1, van hetzelfde besluit bevestigt. Die afwijking komt erop neer dat wanneer voor het einde van het kalenderjaar dat volgt op het jaar waarin de raad voor het eerst in zijn nieuwe samenstelling bijeenkomt, nog geen nieuw college is aangetreden dat over de volheid van zijn bevoegdheid beschikt, de regeling bepaald in het ontworpen artikel 14, § 4, tweede en derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van toepassing is.

Het is evenwel raadzaam om ook te regelen op welk tijdstip een nieuw meerjarenplan wordt vastgesteld van zodra alsnog een nieuw college aantreedt na het einde van het kalenderjaar dat volgt op het jaar waarin de raad voor het eerst in zijn nieuwe samenstelling bijeenkomt.

Uit de antwoorden van de gemachtigde blijkt voorts dat het nieuwe meerjarenplan desgevallend ook het lopende boekjaar omvat en dat door de vaststelling hiervan een nog lopende verlenging van het bestaande meerjarenplan wordt beëindigd. Het verdient aanbeveling om dit eveneens te preciseren in de ontworpen regeling.

6. Het ontworpen artikel 14, § 4, tweede lid, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 schrijft voor dat het overzicht van de kredieten alleen kredieten bevat voor onder meer “het aangaan en wijzigen van verbintenissen die verband houden met de courante werking en de bestaande dienstverlening”. Op de vraag wat moet worden verstaan onder “de courante werking en de bestaande dienstverlening”, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De bedoeling is de VGC de mogelijkheid te bieden om de kredieten vast te stellen die nodig zijn om de bestaande werking en dienstverlening te kunnen voortzetten. Met uitgaven voor verbintenissen voor de courante werking en de bestaande dienstverlening wordt verwezen naar uitgaven die passen in een verderzetting van reeds bestaande initiatieven en projecten binnen de VGC. Het zijn in de eerste plaats uitgaven die voortvloeien uit verbintenissen van het verleden of uit nieuwe verbintenissen voor de exploitatie die een loutere continuering zijn van wat de voorbije jaren al bestond binnen de werking van de VGC.

Uitgaven en op te nemen leningen voor nieuwe investeringen die niet kaderen in lopende projecten zijn dus niet mogelijk, tenzij het gaat om dringende investeringen omwille van overmacht, uit veiligheidsoverwegingen of omwille van dwingende contractuele verplichtingen. Dat impliceert een beperking tot de investeringsprojecten die in de vorige legislatuur bij volheid van bevoegdheid zijn gestart of beslist. De VGC kan zo krediet voorzien voor de (verdere) uitvoering van in de vorige legislatuur al gecommitteerde, maar nog (gedeeltelijk) te realiseren projecten, en de investeringen waarvoor reeds overeenkomsten gesloten waren, maar waarvoor nog geen uitgaven gebeurd waren.

Door de bijzondere situatie van de VGC, moet niet alleen de continuïteit van de dienstverlening gegarandeerd worden, maar ook de gelijke dienstverlening aan de Vlamingen in het Vlaams en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Anders zou er een discrepantie kunnen ontstaan tussen de Vlamingen die woonachtig zijn in het Vlaams Gewest en de Vlamingen die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een beroep doen op de dienstverlening van de VGC. Daarom moet het mogelijk zijn om nieuwe Vlaamse subsidies één op één door te vertalen langs de uitgavenkant, zonder daarbij volledig nieuw beleid te initiëren.

De inschattingsbevoegdheid over maatregelen die niet kaderen binnen de courante werking en de bestaande dienstverlening wordt gelegd bij de minister bevoegd voor Brussel, die bevoegd is voor de uitoefening van het goedkeuringstoezicht op de aanpassing van het meerjarenplan. Ter ondersteuning wordt daarbij gewerkt met een afsprakenkader tussen de VGC en de Vlaamse minister, bevoegd voor Brussel. Dankzij dat afsprakenkader wordt het mogelijk om een aantal praktische richtlijnen vast te leggen voor een proactieve benadering en de onderlinge communicatie tussen de beide partijen (...).”

Ter wille van de rechtszekerheid is het raadzaam om in de ontworpen bepaling te preciseren dat het overzicht van de kredieten ook kredieten voor dringende uitgaven omvat, in lijn met de toelichting door de gemachtigde.

7. Het ontworpen artikel 14, § 4, tweede lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 schrijft voor dat het overzicht van de kredieten alleen kredieten bevat voor onder meer “maatregelen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van nieuw Vlaams beleid, conform het op te stellen afsprakenkader inzake afstemming en informatieplicht tussen het college en de minister”. Op de vraag wat moet worden verstaan onder het “afsprakenkader inzake afstemming en informatieplicht”, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De vermelding van een afsprakenkader inzake afstemming en informatieplicht verwijst naar een afsprakenkader dat zal worden ondertekend door de collegevoorzitter van de VGC en de Vlaamse minister bevoegd voor Brussel. Het heeft in de eerste plaats tot doel om, in deze bijzondere context met een uitgestelde regeringsvorming, een aanvullend houvast te bieden voor de concrete toepassing van het continuïteitsbeginsel en de beoordeling of geplande uitgaven van de VGC kaderen in de voortzetting van de courante werking en de bestaande dienstverlening van de instelling.

In het afsprakenkader worden tevens handvaten uitgewerkt voor de opvolging met een ex-ante en ex-post controle door de Vlaamse minister bevoegd voor Brussel. Er zal in verankerd worden dat de VGC de Vlaamse minister die bevoegd is voor Brussel alle bijkomende informatie moet bezorgen die nodig is om ex-ante en ex-post de nodige controles op de naleving van de afspraken over de beperkingen van de kredieten te kunnen doen. Daarbij wordt uitgegaan van het principe van de proportionaliteit.”

7.1. Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden afgeleid dat het beoogde afsprakenkader dient om te beoordelen of geplande uitgaven kaderen in de voortzetting van de courante werking en de bestaande dienstverlening en of het maatregelen betreft die noodzakelijk zijn ter uitvoering van nieuw Vlaams beleid. Tevens regelt het afsprakenkader de uitwisseling van informatie met de minister met het oog op de controle van de naleving van de in de ontworpen regeling bepaalde voorwaarden om kredieten in het overzicht op te nemen. Het is raadzaam om die verduidelijking ook tot uiting te laten komen in de ontworpen bepaling.

7.2. Bij de ontworpen bepaling wordt de minister gemachtigd om het betrokken afsprakenkader vast te stellen. 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.

De gemachtigde lichtte de draagwijdte van de ontworpen delegatie nader toe als volgt:

“De [minister] is gemachtigd om het goedkeuringstoezicht uit te oefenen op een aanpassing van het meerjarenplan van de VGC. Het afsprakenkader zal slechts regels van bijkomstige aard bevatten, zoals:

- concrete afspraken over toegelaten indexeringen van bepaalde posten (zoals personeelskosten, aankopen van goederen en diensten, toegestane werkingsubsidies);

- toegelaten verhogingen van bepaalde uitgaven in verhouding tot de toename van overeenstemmende subsidie-inkomsten;
- de mogelijkheden om op te nemen leningen in te schrijven voor de financiering van welbepaalde investeringen;
- het verloop van de communicatie tussen de VGC en de minister in het kader van de toepassing van de gemaakte afspraken.

De praktische richtlijnen in het afsprakenkader hebben alleen tot doel om zowel de VGC als de minister (toezichthoudende overheid) een bijkomend houvast te bieden bij de opmaak en de goedkeuring van de aanpassing van het meerjarenplan waarmee de periode van het lopende meerjarenplan met een jaar wordt verlengd in een periode van lopende zaken, d.w.z. zolang er ingevolge de politieke situatie na de Brusselse Gewestverkiezingen geen nieuw college kan worden geïnstalleerd.”

In zoverre het afsprakenkader daadwerkelijk beperkt is tot de door de gemachtigde vermelde elementen, kan de ontworpen delegatie worden gebillijkt.

Artikel 2

8. De gemachtigde bevestigde dat artikel 2 van het ontwerp overbodig is en moet worden weggelaten, aangezien artikel 84, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ reeds voorschrijft dat de besluiten van de Vlaamse Regering verbindend worden vanaf de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij ze een andere termijn bepalen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE