

**RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.**

**A R R E S T**

**nr. 109.137 van 10 juli 2002  
in de zaken A. 43.231/XII-996.  
A. 45.328/XII-998.**

In zake : de GEMEENTE WEMMEL,  
die woonplaats kiest bij  
advocaten J. Putzeys en X. Leurquin,  
kantoor houdende te Brussel,  
Louizalaan 390, bus 12

tegen :

het VLAAMSE GEWEST.

---

**DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,**

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente Wemmel op 22 oktober 1990 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “de omzendbrief BA-G-90/6, van 12 juli 1990, betreffende de onderrichtingen ten behoeve van de Gemeenten van het Vlaamse Gewest omtrent de gemeentebegrotingen voor 1991”; (zaak nr. A. 43.231/XII-996)

Gezien het verzoekschrift dat dezelfde verzoekende partij op 8 november 1991 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “het Besluit van de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt van 20.8.1991, [...], waarbij het beroep van de gemeenteraad van 10.7.1991 tegen de wijzigingen door de Bestendige Deputatie aangebracht aan de gemeentebegroting wordt verworpen en de begroting 1991 wordt hervormd”; (zaak nr. A. 45.328/XII-998)

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord en de aanvullende en tweede aanvullende memorie van de verzoekende partij;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur J. Lust;

Gelet op de beschikking van 13 februari 1996 tot voeging van de zaken;

Gelet op de beschikking van 13 februari 1996 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van de dossiers gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 21 februari 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 16 april 2002;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter D. Verbiest;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. Jacobowitz, die loco advocaten J. Putzeys en X. Leurquin verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat G. Verfaillie, die loco advocaat P. Devers verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur P. De Somere;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

#### 1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaken kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Op 21 augustus 1990 verschijnt in het Belgisch Staatsblad de omzendbrief B.A - G-90/6 “betreffende onderrichtingen ten behoeve van de gemeenten van het Vlaamse Gewest omtrent de gemeentebegrotingen voor 1991”. Onder punt “III. Aanwijzingen van bijzondere aard”, sub A, 4, wordt vermeld :

“Wat de aanvullende belasting op de personenbelasting betreft, ramen de gemeenten de opbrengst 1991 in volledige overeenstemming met de desbetreffende mededelingen van de administratie der directe belastingen van het Ministerie van Financiën”.

1.2. Het verzoekschrift waarbij nietigverklaring wordt gevorderd van deze omzendbrief wordt op 22 oktober 1990 ingediend. Dit is het beroep bij de Raad van State gekend onder nr. A. 43.231.

1.3. Op 1 maart 1991 stelt de gemeenteraad de begroting voor 1991 vast.

1.4. De begroting wordt op 20 juni 1991 door de bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant gedeeltelijk hervormd.

Meer bepaald gaat de bestendige deputatie over tot :

- schrapping in de koptabel, afdeling 2, volgnummer 05 B van de activa, van 8.736.728 frank opcentiemen op de onroerende voorheffing en van 126.047.296 frank aanvullende belasting op de personenbelasting;
- verlaging in de koptabel, afdeling 2, volgnummer 05 B van de activa met 8.061.526 frank van het gemeentelijk aandeel in het globaal voorschot van 5 miljard frank op de door de rijksontvanger te innen en door te storten bedragen inzake de aanvullende belasting op de personenbelasting;
- verlaging met 1.553.000 frank van de in de eigen dienstjaarbegroting geraamde ontvangsten inzake de aanvullende belasting op de personenbelasting;
- schrapping van de overboeking van 134.600.000 frank naar een gewoon reservefonds.

1.5. Tegen die wijzigingen wordt door de gemeente Wemmel beroep ingesteld bij de Vlaamse regering. Ook de gouverneur tekent tegen het besluit van de bestendige deputatie beroep aan, omdat “uit de thans beschikbare cijfers in het meerjarig beleidsplan niet kan besloten [worden] dat het evenwicht voor de komende jaren zal gevrijwaard worden”.

1.6. In zijn besluit van 20 augustus 1991 verwerpt de Vlaamse minister het beroep van de gemeente (artikel 1). Aan dat van de gouverneur geeft hij gevolg (artikel 2).

De zeer omstandige motivering van de verwerping van het beroep van de gemeente komt in essentie hierop neer :

- de afdeling 2, volgnummer 05 B, van de koptabel mag alleen verrichtingen bevatten betreffende het begrotingsjaar 1990 en meer bepaald alleen ontvangsten “te verwachten bovenop de ramingen van de begroting 1990 buiten die waarmee in de begrotingswijzigingen rekening werd gehouden”; de geschrapte bedragen betreffen daarentegen ramingen “van achterstallige ontvangsten betreffende de vorige jaren, die kunnen worden ontvangen in de loop van het dienstjaar 1991”;

- het bedrag van het gemeentelijk aandeel in het voornoemde voorschot mag enkel worden opgenomen in de koptabel “voor zover de som van de totale werkelijke inningen inzake de aanvullende personenbelasting, met inbegrip van het voorschot hoger ligt dan de raming van de desbetreffende ontvangst ingeschreven onder artikel 040/372/01 van de begroting 1990”; vermits de werkelijke inningen in 1990 slechts op een meerontvangst (ten opzichte van de begrotingsraming) van 1.077.122 frank uitkomen, dient de inschrijving tot dat bedrag beperkt te blijven;
- de geraamde ontvangsten inzake de aanvullende belasting op de personenbelasting in de eigen dienstjaarbegroting voor 1991 zijn te ruim berekend; ze moeten beperkt worden tot het bedrag dat de administratie der directe belastingen, bevoegd voor de inning van de kwestieuze belasting, verwacht in de loop van 1991 te realiseren;
- de verkeerde inschrijvingen hebben tot gevolg dat de gemeentebegroting “sluit met een algemeen overschot van 137,1 miljoen frank op een uitgavenvolume van 449,5 miljoen frank, wat niet in overeenstemming is met de werkelijkheid”.

Het beroep van de gouverneur wordt wel ingewilligd. Ten einde “het meerjarig financieel beleidsplan in evenwicht te brengen gedurende elk van de opeenvolgende dienstjaren waarop het plan betrekking heeft”, worden de meeste uitgaven in de buitengewone dienst, samen met de ermee samenhangende ontvangsten in de buitengewone dienst, en een aantal uitgaven in de gewone dienst geschrapt. Wat dat betreft is de motivering van het besluit van 20 augustus 1991 aanzienlijk korter en zij luidt als volgt :

“Overwegende dat het meerjarig financieel beleidsplan, dat bij de begroting 1991 is gevoegd, onvolledig is ingevuld.

Overwegende dat uit de voorliggende gegevens blijkt dat de gemeente Wemmel onmiskenbaar afstevent op een algemeen tekort; dat, indien wordt uitgegaan van het correcte resultaat van de rekening 1990, de samenvattings-tabel van het beleidsplan inderdaad een algemeen tekort van 50.265.006 frank in 1993 vertoont, dat in 1994 oploopt tot 113.017.265 frank;

Overwegende dat het financieel beleidsplan een onderdeel is van de begroting; dat de met het toezicht belaste overheid de begrotingen van de gemeenten beoordeelt in volledige samenhang met de beleidsplannen;

Overwegende dat er derhalve onmiddellijk maatregelen dienen te worden getroffen om het meerjarig financieel beleidsplan in evenwicht te brengen gedurende elk van de opeenvolgende dienstjaren waarop het plan betrekking heeft;

Overwegende dat de begroting van Wemmel in de gewone dienst een tekort op het eigen dienstjaar heeft van 56.324.334 frank; dat dit tekort in de meerjarenplanning ongeveer constant blijft;

Overwegende dat dit jaarlijks wederkerende tekort op het eigen dienstjaar de financiële toestand van Wemmel ernstig in gevaar brengt;

Overwegende dat een vermindering van dit tekort een gunstige weerslag heeft op de huidige en de toekomstige financiële toestand van Wemmel;

Overwegende dat uit de buitengewone begroting voor 1991 blijkt dat Wemmel in 1991 voor 311.850.000 frank investeringen raamt en dat uit rekeninguitslagen van voorgaande jaren echter blijkt dat het investeringspakket telkenjare overraamd wordt;

Overwegende dat een vermindering van de investeringsuitgaven gefinancierd met leningen ten laste van de gemeente een gunstige weerslag heeft op de gewone schulduitslagen;

Overwegende dat er daarnaast voor 9.332.000 frank aan buitengewone overdrachtsuitgaven in de begroting 1994 zijn ingeschreven”.

1.7. De gemeente, die op 9 september 1991 kennis krijgt van het voornoemde besluit van de Vlaamse minister, stelt er op 8 november 1991 een annulatieberoep tegen in (zaak bij de Raad van State gekend onder nr. A. 45.328);

## 2. Afstand in de zaak nr. A. 43.231.

Overwegende dat de verzoekende partij, die overigens, na kennisname van het verslag van het auditoraat geen voortzetting van de procedure heeft gevraagd, ter terechtzitting afstand doet van het geding;

## 3. De zaak nr. A. 45.328.

### 3.1. Over het voorwerp van het beroep.

Overwegende dat de verzoekende partij haar “rechtstreeks, actueel en geoorloofd belang” uitsluitend afleidt uit het nadeel dat zij ondergaat door de schrappingen, in het artikel 2 van het besluit van 20 augustus 1991 van de Vlaamse Gemeenschapsminister; dat ook haar middelen exclusief betrekking hebben op de hervorming, door genoemd artikel 2, van de door de bestendige deputatie goedgekeurde begroting; dat geen enkel middel verband houdt met het artikel 1 waarin verzoeksters beroep tegen het besluit van de bestendige deputatie wordt verworpen; dat aldus, nu niet blijkt dat de artikelen 1 en 2 van het besluit van de Vlaamse minister onlosmakelijk met mekaar verbonden zijn, derwijze dat nietigverklaring van het ene artikel noodzakelijkerwijze nietigverklaring van het andere dient mee te brengen, moet worden aangenomen, dat het beroep alleen de in het artikel 2 aangebrachte hervorming van de begroting geldt;

### 3.2. Over de gegrondheid van het beroep.

3.2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in een eerste middel aanvoert dat de in het bestreden besluit opgelegde verplichting tot begrotings-evenwicht geen steun vindt in artikel 96, § 3, van de nieuwe gemeentewet, noch in het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit, maar enkel in artikel II, 2 van de omzendbrief van 12 juli 1990 van de gemeenschapsminister van binnenlandse aangelegenheden en openbaar ambt, dat evenwel de omzendbrief alleen het gezag van een beleidsnorm kan hebben, maar niet dat van een rechtsnorm waarvan de schending door een aan goedkeuring onderworpen rechtshandeling de onwettigheid daarvan tot gevolg zou hebben, dat aldus, wat de absolute verplichting tot begrotingsevenwicht betreft, de omzendbrief op grond van het (toenmalige) artikel 107 van de Grondwet niet toepasbaar verklaard dient te worden; dat de verzoekende partij in een vijfde middel betoogt dat het bestreden besluit met betrekking tot de beperking van de buitengewone begroting 1991 niet deugdelijk gemotiveerd is aangezien de aangevoerde argumenten op een niet bewezen noch bewijsbare bedreiging slaan van het bij omzendbrief opgelegde begrotingsevenwicht, en dit vanaf 1993, terwijl de niet-naleving van de omzendbrief niet automatisch de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de begroting tot gevolg kan hebben, op grond van het eerste middel, en telkens in concreto beoordeeld dient te worden of de wet of het algemeen belang geschonden werden;

3.2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord en in haar laatste memorie tegenwerpt dat, wat het eerste middel betreft, nergens in het aangevochten besluit de omzendbrief van 12 juli 1990 wordt vermeld, dat het bestreden besluit integendeel gemotiveerd is met verwijzing naar de nieuwe gemeentewet, het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit en de zorgvuldigheidsplicht en steunt op een administratieve nota waarin wordt gesteld dat door een onrealistisch investeringsbeleid de verzoekende partij afstevent op een onafwendbaar algemeen tekort; dat zij, wat het vijfde middel betreft, repliceert dat zij op een “gemotiveerde duidelijke wijze” in het aangevochten besluit heeft weergegeven waar en hoe de gemeente zich vergist in haar begroting en zulks rechtzet, dat deze motivering geen nadere uitleg vergt, dat zij noodgedwongen maatregelen diende te nemen ten einde de financiële toekomst van de verzoekende partij te vrijwaren, dat, aangezien er minder inkomsten waren dan aangegeven in de begroting, de uitgaven beperkt moesten worden met het oog op het evenwicht in de begroting;

3.2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord daartegen aanvoert dat, wat het eerste middel betreft, stuk 1 van het administratief dossier en bijlage 1 bij de memorie van wederantwoord bewijzen dat de minister, zonder het weliswaar formeel te vermelden, wel degelijk zijn omzendbrief van 12 juli 1990 heeft toegepast en, wat het vijfde middel betreft, dat de prognoses in een financieel meerjarenplan, dat onmogelijk even precies en strak kan zijn als een begroting, niet van aard zijn de deugdelijkheid van de begrotingsopties van het betrokken dienstjaar aan te tasten, dat, ofschoon de gemeente in onzekerheid vertoeft over het tijdstip van de inning van meer dan 100 miljoen frank betreffende rechten inzake de onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting, toch van haar een meerjarenplan wordt geëist “dat enerzijds precies dient te zijn, doch anderzijds met deze (tijdelijk) gederfde inkomsten geen rekening mag houden”; dat zij zich in die omstandigheden afvraagt hoe “een gemeente er nog kan in slagen behoorlijk een begroting in te dienen”; dat zij voorts verwijst naar een arrest van 5 februari 1992 van het Hof van Beroep te Brussel inzake gemeente Wemmel/Belgische Staat waarbij een deskundigenonderzoek bevolen wordt betreffende de uitvoering van de verplichting in hoofde van de Belgische Staat om ontvangen belastinggelden meteen door te storten, dat zij ten slotte meent dat de onvolledigheid van het financieel beleidsplan wordt veroorzaakt door de toepassing van de ministeriële onderrichtingen zelf;

3.2.4.1. Overwegende dat luidens artikel 239 van de nieuwe gemeentewet het (toen) de Koning (was) die de “begrotings-, financiële en de boekhoudkundige voorschriften van de gemeenten” bepaalt, dat aldus het te dezen toepasselijke besluit van 10 februari 1945 van de Regent houdende algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit (hierna : A.R.G.C.) in zijn artikel 1 voorschrijft dat de gemeentebegroting alle ramingen van ontvangsten en uitgaven omvat die in de loop van het financieel dienstjaar kunnen worden gedaan en dat zij de gedetailleerde opgaven behelst van de gewone ontvangsten en uitgaven, de buitengewone ontvangsten en uitgaven en de ontvangsten en uitgaven voor orde; dat voorts overeenkomstig artikel 7, vijfde lid, van het A.R.G.C. bij het ontwerp van de begroting, in fine, behoorlijk ingevulde tabellen moeten worden gevoegd, waaruit de gegrondheid der ontvangst- en uitgavenposten kan worden opgemaakt en die de gemeenteraad of het hoger gezag omtrent de financiële toestand der gemeente moeten voorlichten; dat van de andere kant, het beginsel van het begrotings-evenwicht tot een volstrekt dwingende verplichting voor de gemeenten was gemaakt door de Koning op grond van de door de wet van 2 februari 1982 toegekende

bijzondere machten : ten laatste vanaf het begrotingsjaar 1988 mag in geen enkel geval de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van de gemeente nog een deficitair saldo op de gewone of de buitengewone dienst vertonen, noch een fictief evenwicht of een fictief batig saldo (artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 110 van 13 december 1982, het latere artikel 252 van de nieuwe gemeentewet);

3.2.4.2. Overwegende echter dat er ten tijde van het bestreden besluit noch in de nieuwe gemeentewet, noch in het A.R.G.C. sprake is van een voorschrift of dwingende verplichting om bij de begroting een beleidsplan te voegen dat voor elk van de betreffende jaren een evenwicht of overschot laat zien; dat deze verplichting wel wordt geformuleerd in de omzendbrief van 12 juli 1990 van de gemeenschapsminister van binnenlandse aangelegenheden en openbaar ambt met onderrichtingen omtrent de gemeentebegrotingen voor 1991 (sub II, 2) en deze gaat uiteindelijk terug op diens omzendbrief van 28 maart 1989; dat in de laatstgenoemde omzendbrief de minister uiteenzet beslist te hebben “dat alle gemeenten van het Vlaamse Gewest een meerjarig beleidsplan dienen op te maken dat inzicht verschaft in de toekomstige ontwikkeling van hun financiën”, dat dit beleidsplan “elk jaar een afzonderlijke en verplichte basisbijlage bij de gemeentebegroting” wordt en “als resultaat [moet] hebben dat voor elk van de jaren waarover het loopt als algemeen resultaat een evenwicht of een overschot wordt bekomen”;

3.2.4.3. Overwegende dat met de minister, in zijn omzendbrief van 12 juli 1990, kan worden aangenomen dat de jaarlijkse begroting een fase in een doorlopend proces vormt en dat zij moet worden opgemaakt binnen de financiële ruimte waarover het bestuur beschikt zonder dat het toekomstig evenwicht ten gevolge van het erin uitgetekende beleid in het gedrang wordt gebracht; dat in die optiek bij het opstellen van de begroting voor een welbepaald dienstjaar dan ook de verwachte evolutie van de ontvangsten en uitgaven in de komende jaren betrokken moet worden en het meerjarig financieel beleidsplan die financiële ontwikkeling inzichtelijk dient te maken; dat het beleidsplan aldus voorkomt als een nuttig instrument om de vooruitziendheid van een begroting te verantwoorden en te toetsen; dat dergelijk beleidsplan echter als iets geheel anders dan als een beoordelingselement van het in de begroting tot uiting komende beleid gebruikt wordt, wanneer de toezichhoudende overheid met betrekking tot een begroting ingrijpt om de eenvoudige reden dat er geen volledig en sluitend beleidsplan is bijgevoegd; dat alsdan van het beleidsplan een op zichzelf staande, verplicht te volgen regel voor de geldigheid van de begroting wordt gemaakt; dat het opleggen

van een dergelijk voorschrift evenwel de bevoegdheid te buiten gaat van de overheid die slechts belast is met het bestuurlijk toezicht; dat bijgevolg, in zoverre zou moeten worden aangenomen dat de minister met het bestreden besluit blindweg de hand heeft gehouden aan de verplichting om een volledig en sluitend beleidsplan voor te leggen, hij dan een verplichting heeft afgedwongen die hij zelf, bij omzendbrief, heeft opgelegd zonder daartoe bevoegd te zijn;

3.2.4.4. Overwegende dat te dezen niet wordt betwist dat het bij de begroting 1991 gevoegde beleidsplan onvolledig was; dat weliswaar de gemeente die onvolkomenheid had gemotiveerd door te verwijzen naar de onzekerheid omtrent de te verwachten opcentiemen op de onroerende voorheffing en de aanvullende belasting op de personenbelasting, waardoor “onmogelijk een projectie op langere termijn [kan] worden verricht”; dat zij ter zake ook “de te verwachten uitspraak van de rechtbank in graad van beroep nopens de achterstallen van het Ministerie van Financiën” aanhaalde; dat niet blijkt dat aan deze argumenten, die niet evident verkeerd lijken, aandacht is geschonken; dat voorts noch de bestreden beslissing, noch het administratief dossier er van doen blijken uit welke “voorliggende” gegevens de verwerende partij afleidde dat de gemeente onmiskenbaar op een algemeen tekort in 1993 en 1994 afstevende, hetgeen de gemeente betwist; dat nog minder duidelijk is hoe de verwerende partij ertoe komt te stellen dat zelfs de gemeentebegroting (voor 1991) in de gewone dienst een tekort op het eigen dienstjaar heeft van 56.324.334 frank; dat deze immers toch al van meet af aan, en alleszins vanaf de beslissing van 20 juni 1991 van de bestendige deputatie zowel in de gewone als de buitengewone dienst een positief saldo vertoont; dat in die omstandigheden het onvoldoende bewezen voorkomt dat er “onmiddellijk maatregelen dien[d]en te worden getroffen om het meerjarig financieel beleidsplan in evenwicht te brengen gedurende elk van de opeenvolgende jaren waarop het plan betrekking heeft”, laat staan dat er zodanig drastisch moest worden ingegrepen als de minister deed; dat hij er namelijk zonder meer toe overging om, op een paar posten na, de hele buitengewone begroting te schrappen; dat een concrete beoordeling van de onderscheiden geplande investeringsuitgaven blijkbaar niet is verricht, evenmin overigens als een precieze afweging of de doortastende ingreep wel in verhouding stond tot het voorgehouden doel; dat volstaan werd met de algemene opmerking dat in het verleden is gebleken dat het investeringspakket toch “telkenjare overraamd” wordt en met een verwijzing naar de gunstige weerslag van een vermindering van de investeringsuitgaven gefinancierd met leningen ten laste van de gemeente op de gewone schulduitgaven;

Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat volgt dat de besproken middelen gegrond zijn,

## **B E S L U I T :**

### **Artikel 1.**

De afstand van het geding in de zaak nr. A. 43.231 wordt toegewezen.

### **Artikel 2.**

Vernietigd wordt artikel 2 van het besluit van 20 augustus 1991 van de gemeenschapsminister van binnenlandse aangelegenheden en openbaar ambt, waarbij de begroting voor het dienstjaar 1991 van de gemeente Wemmel wordt hervormd.

### **Artikel 3.**

De kosten van het beroep in de zaak nr. A. 43.231, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

De kosten van het beroep in de zaak nr. A. 45.328, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op tien juli 2002, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

|        |                     |                  |
|--------|---------------------|------------------|
| de HH. | D. VERBIEST,        | kamervoorzitter, |
|        | G. VAN HAEGENDOREN, | staatsraad,      |
|        | E. BREWAEYS,        | staatsraad,      |
| Mevr.  | S. DOMS,            | griffier.        |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**S. DOMS.**

**D. VERBIEST.**