

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.566/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 augustus 2000 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Buitenlands Beleid en Europese Aangelegenheden verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak", heeft op 19 oktober 2000 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe het opmaken van de begroting en de controle op de uitvoering van de begroting te regelen voor wat betreft "de diensten van de Vlaamse Gemeenschap, (...) de diensten met afzonderlijk beheer en (...) de rechtspersonen die onder het hiërarchisch gezag staan van de Vlaamse regering" (artikel 1).

Het ontwerp bevat een aantal voorschriften betreffende het "algemeen begrotingsbeleid" (artikelen 3 en 4) dat, luidens artikel 3, eerste lid, door de Vlaamse regering wordt bepaald. Voorts worden de respectieve bevoegheden van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, en de inspecteurs van Financiën op het vlak van de voorbereiding en het toezicht op de uitvoering van de begroting geregeld (artikelen 5 tot 8 en 9 tot 25).

Het ontwerp beoogt de regeling te vervangen die thans is vervat in het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 tot regeling van de begrotingscontrole en, wat betreft de in artikel 1 van het ontwerp bedoelde "rechtspersonen die onder het hiërarchisch gezag staan van de Vlaamse regering", in het koninklijk besluit van 8 april 1954 tot regeling van de modaliteiten van controle vanwege de inspecteurs van Financiën op sommige instellingen van openbaar nut. Artikel 27 van het ontwerp beoogt de beide voornoemde besluiten dan ook formeel op te heffen.

.../...

2. In vergelijking met het op te heffen besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994, vertoont de ontworpen regeling een aantal markante verschilpunten of nieuwigheden.

2.1. Aan de ontworpen regeling ligt vooreerst het streven naar deregulering ten grondslag.

Zo dient een budgettair implementatieplan te worden opgemaakt door het afdelingshoofd en de bevoegde inspecteur van Financiën. In een dergelijk plan wordt een bijzondere toezichtsregeling uitgewerkt met betrekking tot de aanwending van de kredieten in een bepaalde sector. Het budgettair implementatieplan wordt de regel voor het budgettair toezicht op uitvoeringsdossiers. Hierbij ligt de nadruk veeleer op systematische rapportering en analyse, eerder dan op dossiersgewijze controle.

Voor sectoren waar geen of geen volledig budgettair implementatieplan van toepassing is, geldt de klassieke toezichtsregeling, met dien verstande dat de drempels voor de tussenkomst van de Inspectie van Financiën beduidend verhoogd worden en dat het begrotingsakkoord voor uitvoeringsdossiers niet meer wordt vereist. Het gemotiveerde begrotingsakkoord blijft enkel nog bestaan voor voorstellen die ter beslissing aan de Vlaamse regering worden voorgelegd.

Het eventuele beroep bij de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, na een ongunstig advies van de Inspectie van Financiën - voor dossiers die niet aan de

.../...

Vlaamse regering moeten worden voorgelegd -, wordt vervangen door een regeling waarbij de genoemde minister zich, binnen twintig werkdagen na het ongunstig advies, moet aansluiten bij dit advies, zoniet wordt de schorsing ingevolge het ongunstig advies opgeheven.

2.2. Met behulp van budgettaire draaiboeken dienen reglementeringen en andere uitgavenprogramma's systematisch in kaart te worden gebracht, teneinde een beter inzicht te verwerven in de kostensoorten en kostendrijvers en aldus een meer deugdelijke meerjarenprognose te kunnen opstellen.

2.3. In de loop van een begrotingsjaar dienen begrotingskredieten op systematische wijze te worden onderzocht, teneinde te komen tot een mogelijke afstoting van activiteiten en het scheppen van budgettaire ruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven, zonder dat dit laatste noodzakelijkerwijze gepaard gaat met een aanwas van de begroting.

2.4. Er wordt een meer uitgewerkt kader tot stand gebracht voor het uitvoeren van bijzondere audits van bepaalde diensten, instellingen of uitgavenmechanismen. Daartoe dient een jaarlijks doorlichtingsprogramma te worden vastgesteld.

3. Het ontwerp heeft een gediversifieerde rechtsgrond, al naargelang de erin geregelde begrotingscontrole betrekking heeft op de diensten van de Vlaamse Gemeenschap en de diensten met afzonderlijk beheer, eensdeels, en op de rechtspersonen die onder het hiërarchisch gezag staan van de Vlaamse regering, anderdeels.

.../...

3.1. Krachtens artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten organiseren de gemeenschappen en de gewesten een eigen administratieve en begrotingscontrole.

Uit artikel 71, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 moet worden afgeleid dat, éénmaal het gewest of de gemeenschap eigen regels inzake begrotingscontrole bepaalt, artikel 46 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit niet langer van toepassing is op de begrotingscontrole geregeld door dat gewest of die gemeenschap en derhalve die regeling niet tot rechtsgrond kan dienen.

Het ontwerp beoogt de organisatie van de interne begrotingscontrole binnen de Vlaamse regering en, onder meer, haar diensten, en strekt inzonderheid tot het afbakenen van de respectieve bevoegdheden van de Vlaamse regering, haar ministers en de betrokken ambtenaren. Aldus beschouwd, regelt het ontwerp de interne werkwijze van de Vlaamse regering en van haar diensten.

De organisatie van de werking van het bestuur is op grond van artikel 37 van de Grondwet, dat bepaalt dat de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, bij de Koning berust, steeds als een prerogatief van de uitvoerende macht beschouwd. Ondanks de afwezigheid van een overeenstemmende bepaling in de Grondwet of in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, met betrekking tot de gemeenschappen en de gewesten, volgt, uit de algemene economie van die bijzondere

.../...

wet dat voor de aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn, de uitvoerende macht, zoals zij door de bijzondere wet is geregeld, bij de regeringen van de gemeenschappen of de gewesten berust. Daaruit volgt dat voor de ontworpen regeling, in de mate dat zij betrekking heeft op de interne werking van de Vlaamse regering en van haar diensten, rechtsgrond moet worden gezocht in het geheel van de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De aanhef van het ontwerp dient derhalve in die zin te worden aangevuld.

3.2. De conclusie sub 3.1. geldt eveneens voor de diensten met afzonderlijk beheer. Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, is het oprichten van een dienst met afzonderlijk beheer, als bedoeld in artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, een louter begrotingstechnische maatregel die inzonderheid niet tot gevolg heeft dat een afzonderlijke rechtspersoon wordt opgericht (1). Diensten met afzonderlijk beheer blijven m.a.w. diensten van de uitvoerende macht, waarvan het beheer alleen op het begrotings- en comptabiliteitstechnische vlak "gescheiden" is van het beheer van de overige "diensten van algemeen bestuur".

(1) Zie o.m. het advies 23.734/1/8 van 30 september en 4 oktober 1994 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995" (Parl. St. Vl. P., 1993-94, nr. 605/1); zie eveneens BECKERS, J., Overzicht van het begrotingsrecht in België, Brussel, E. Story-Scientia, 1991, 289 en 567.

De regels die met toepassing van voornoemd artikel 140 door de Koning (lees : de Vlaamse regering) moeten worden vastgesteld, wanneer een dienst met afzonderlijk beheer wordt opgericht, hebben geen betrekking op de begrotingscontrole, zodat het genoemde artikel 140 zelf geen rechtsgrond kan bieden voor het bepalen van regels inzake begrotingscontrole.

3.3. Voor de "rechtspersonen die onder het hiërarchisch gezag staan van de Vlaamse regering", die zijn opgericht met toepassing van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en die een eigen rechtspersoonlijkheid hebben, kan de rechtsgrond niet worden geboden door het geheel van de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar moet de rechtsgrond integendeel worden gezocht in het oprichtingsdecreet van die instellingen.

In de mate dat in het oprichtingsdecreet wordt verwezen naar de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige organismen van openbaar nut, die van toepassing zijn op de in die wet bedoelde instellingen van categorie A, kan artikel 8 van die wet ingeroepen worden als rechtsgrond.

Artikel 8, tweede lid, van de wet van 16 maart 1954 luidt :

"De Minister van Financiën oefent op deze organismen (bedoeld worden die van categorie A) een controlebevoegdheid uit voor alle beslissingen die een financiële en budgettaire terugslag hebben. Hij wordt bijgestaan door de inspecteurs van Financiën overeenkomstig de regels welke de Koning bepaalt".

.../...

Derhalve moet in de aanhef van het ontwerp naar voornoemde bepaling worden verwezen als rechtsgrond voor de toepassing van de ontworpen regels op de instellingen die onder het gezag van de Vlaamse regering staan en met betrekking tot dewelke de controle wordt geregeld door de wet van 16 maart 1954.

Voor de instellingen die onder het gezag van de Vlaamse regering staan en met betrekking tot dewelke de controle niet wordt geregeld door de wet van 16 maart 1954, maar waarop integendeel een eigen controleregeling van toepassing is, moet de rechtsgrond worden gezocht in het oprichtingsdecreet van die instellingen. In dat geval zal voor elk van die instellingen moeten worden verwezen naar het oprichtingsdecreet, dit uiteraard onder het algemene voorbehoud dat het oprichtingsdecreet wel degelijk een machtiging aan de Vlaamse regering bevat om regels inzake begrotingscontrole te bepalen. Zoniet is er, wat die instelling betreft, geen rechtsgrond voorhanden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Aangezien de ontworpen regeling enkel de controle beoogt die door de Vlaamse regering en haar diensten op de begroting wordt uitgeoefend, kan zij niet raken aan de externe controle op de aanwending van de door het Vlaamse Parlement aan de Vlaamse regering toegekende begrotingskredieten. Die controle blijft, krachtens artikel 50, § 2, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de

.../...

gewesten, in afwachting dat een wet de algemene bepalingen van die controle vaststelt, toegekend aan het Rekenhof, volgens de regels die door de organieke wet van 29 oktober 1846 op het Rekenhof terzake zijn vastgesteld.

Daaruit volgt dat de controlebevoegdheden van het Rekenhof ook ten aanzien van de in een goedgekeurd implementatieplan opgenomen uitgaven onverminderd blijven bestaan.

2. In afwachting dat, overeenkomstig artikel 50, § 2, eerste lid, van de bijzondere financieringswet, een wet de algemene bepalingen vaststelt die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, kan de ontworpen regeling evenmin afbreuk doen aan de vigerende bepalingen van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Daaruit volgt dat met het ontwerp niet kan worden afgeweken van de regels met betrekking tot de controle van de vastleggingen of de aanwending van de subsidies of met betrekking tot de bevoegdheden van de controleurs der vastleggingen welke in die wetten of besluiten zijn bepaald (1).

Aldus volgt uit de artikelen 55 tot 58 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit dat de aanwending van een subsidie kan worden gecontroleerd en tot terugvordering aanleiding kan geven wanneer vastgesteld wordt dat de subsidie niet voor het aangegeven doel werd

(1) Zie in dat verband de opmerking bij artikel 26 van het ontwerp.

aangewend of de gestelde voorwaarden niet werden nageleefd. Een dergelijke controle is uiteraard een a posteriori controle die bij de toelagetrekker wordt uitgeoefend en die niet kan worden vervangen door de in het ontwerp geregelde a priori controle op de verdeling en de toekenning van de subsidies door middel van, onder meer, budgettaire implementatieplannen.

3. Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, werd een "Artikelsgewijze bespreking" van de ontworpen regeling meegedeeld. Rekening houdend met het belang en de technici-teit van die regeling zou het aanbeveling verdienen om die artikelsgewijze bespreking te laten voorafgaan door een algemene situering van het ontwerp, en om deze laatste, samen met de artikelsgewijze bespreking, formeel in een verslag aan de regering op te nemen dat dan, tegelijk met het besluit, in het Belgisch Staatsblad moet worden bekend-gemaakt.

4. De indeling van een artikel in paragrafen is enkel wenselijk indien die indeling bijdraagt tot de leesbaarheid en de toegankelijkheid van een omvangrijke bepaling, bestaande uit een groot aantal leden. Een paragraafsgewijze indeling is echter overbodig wanneer de paragrafen zelf uit niet meer dan één lid bestaan. Dat is het geval in, onder meer, de artikelen 5, 7 tot 13 en 24 van het ontwerp, waar de indeling in paragrafen best achterwege wordt gelaten.

.../...

In ieder geval kunnen artikelen niet uit slechts één enkele paragraaf bestaan (zie artikel 27 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Gelet op de onder punt 3 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp geformuleerde opmerking, moet in de aanhef ook worden verwezen naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Men late de aanhef derhalve aanvangen als volgt :

"Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij ...;" (1).

Gelet op wat is opgemerkt onder 3.3 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, zal - voor wat de instellingen betreft die onder het hiërarchisch gezag van de Vlaamse regering staan - in de aanhef van dat laatste eventueel naar nog andere normatieve teksten moeten worden verwezen, in zoverre deze het ontwerp tot rechtsgrond strekken.

(1) Overeenkomstig de richtlijnen inzake wetgevingstechniek dient het betrokken lid van de aanhef te worden aangevuld met de vermelding van alle wijzigende teksten van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

2. Na de leden van de aanhef waarin wordt verwezen naar de rechtsgrond, dient - in afzonderlijke leden - tevens te worden gerefereerd aan de besluiten die artikel 27 van het ontwerp beoogt op te heffen.

3. In een daarop volgend lid van de aanhef moet worden melding gemaakt van het advies van de Inspectie van Financiën. Men schrijve derhalve :

"Gelet op het advies van de Inspectie van Financiën, gegeven op 30 juni 2000;".

4. Aangezien de Raad van State, afdeling wetgeving, om een advies binnen een termijn van ten hoogste één maand wordt verzocht, schrappe men het huidige tweede lid van de aanhef van het ontwerp en voege men na het lid waarin wordt verwezen naar het advies van de Inspectie van Financiën leden toe waarin op de gebruikelijke wijze wordt gerefereerd aan de adviesaanvraag binnen een termijn van ten hoogste één maand.

Artikel 1

1. Gelet op wat is opgemerkt onder 3.2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, kan de verwijzing naar "de diensten met afzonderlijk beheer", in artikel 1 van het ontwerp, worden weggelaten.

.../...

2. Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in bijlage bij het ontwerp een lijst toe te voegen van de instellingen waarop de ontworpen regeling van toepassing is.

Artikel 2

1. Teneinde er geen twijfel over te laten bestaan dat de overheid er in geval van een semi-gereguleerde subsidie steeds vrij over kan oordelen of een financiële bijdrage wordt toegekend of niet aan de aanvrager die bewijst dat hij aan alle toekenningsvoorwaarden voldoet, wordt voor artikel 2, 4°, van het ontwerp de volgende redactie ter overweging gegeven :

"4° semi-gereguleerde subsidie : een financiële bijdrage waaromtrent het aan de bevoegde overheid staat erover te oordelen of die bijdrage aan de aanvrager wordt toegekend indien deze het bewijs levert dat hij aan alle reglementaire toekenningsvoorwaarden heeft voldaan;".

2. Het in artikel 2, 5°, van het ontwerp gedefinieerde begrip "facultatieve subsidie" lijkt te wijzen op het bestaan van een individueel besluit waarbij een subsidie wordt toegekend. Vraag daarbij is of in dat besluit steeds voorwaarden hoeven te worden vermeld waaraan de begunstigde moet voldoen om voor subsidiëring in aanmerking te komen en of, ter wille van de duidelijkheid, de woorden "het subsidiebesluit ad hoc" niet beter worden vervangen door de woorden "de beslissing tot subsidiëring".

.../...

In het licht van wat voorafgaat, en in zoverre zulks overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, kan worden overwogen om op het einde van artikel 2, 5°, van het ontwerp te schrijven : "... wordt toegekend, in voorkomend geval onder de voorwaarden die in de beslissing tot subsidiëring worden bepaald;".

In ieder geval verdient het aanbeveling dat in het op te stellen verslag aan de regering de precieze draagwijdte van de in artikel 2, 5°, vervatte begripsomschrijving zou worden toegelicht aan de hand van, bijvoorbeeld, de beschrijving van een aantal praktische toepassingen.

Artikel 3

1. Het begrip "algemeen begrotingsbeleid", vermeld in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp, is een zodanig algemene notie, dat eraan best een meer concrete invulling wordt gegeven. Dat kan door, bijvoorbeeld, dat begrip te koppelen aan de taak die de Vlaamse regering heeft te vervullen inzake de uitvoering van de begroting. Daartoe volstaat het om het eerste en het tweede lid van artikel 3 samen te voegen tot één lid, luidend :

"De Vlaamse regering bepaalt de maatregelen die nodig zijn om de begroting uit te voeren binnen het door haar vastgestelde algemeen begrotingsbeleid".

.../...

Het spreekt niettemin voor zich dat in het op te stellen verslag aan de regering best een nadere verduidelijking wordt gegeven in verband met het begrip "algemeen begrotingsbeleid", temeer daar het begrotingsbeleid, zoals dat zijn neerslag vindt in de diverse begrotingen, in de eerste plaats tot de prerogatieven van de decreetgever behoort.

2. De woorden "voorstellen van decreet", in artikel 3, derde lid, van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, hebben een gebruikelijke, technisch-juridische betekenis die refereert aan decretale initiatieven van leden van het Vlaamse Parlement. De "voorstellen" vallen als zodanig te onderscheiden van de decretale initiatieven die uitgaan van één of meer leden van de Vlaamse regering en die "ontwerpen" van decreet worden genoemd. De voorstellen moeten eveneens worden onderscheiden van de amendementen die kunnen worden ingediend met betrekking tot teksten die ter bespreking en goedkeuring aan het Vlaamse Parlement zijn voorgelegd.

Uit wat voorafgaat volgt dat de redactie van artikel 3, derde lid, van het ontwerp, onvolkomen is, aangezien erin bijvoorbeeld niet naar de "ontwerpen" van decreet en naar de amendementen wordt verwezen, doch uitsluitend naar de "voorstellen" van decreet (1).

(1) De redactie van artikel 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 tot regeling van de begrotingscontrole, is op dat punt meer volledig.

Artikel 4

1. Artikel 4 wordt beter opgenomen in afdeling I van hoofdstuk IV van het ontwerp, waarin het specifiek gaat over de inspecteurs van Financiën.

2. Met toepassing van artikel 4, § 2, van het ontwerp kan de Vlaamse regering een inspecteur van Financiën tijdelijk ontheffen van de opvolging van de hem toegewezen beleidssector en kan zij hem belasten "met andere taken in het kader van het algemeen begrotingsbeleid".

In zoverre de genoemde taken inzake het algemeen begrotingsbeleid de strikte contouren van de begrotingscontrole overschrijden, zijn deze niet meer te verenigen met artikel 51 van de wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. Uit die wetsbepaling volgt immers dat de gemeenschappen en de gewesten een eigen administratieve en begrotingscontrole organiseren en dat zij daartoe een beroep kunnen doen op inspecteurs van Financiën die hun ter beschikking worden gesteld en die onder hun gezag staan. De terbeschikkingstelling van de inspecteurs van Financiën dient met andere woorden te gebeuren met het oog op de uitvoering van de opdrachten inzake administratieve en begrotingscontrole, met uitsluiting van andere taken die aan die controle vreemd zijn.

.../...

Artikel 5

De Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, wordt in artikel 5, § 1, tevens belast met het opstellen van "het decreet (lees : het voorontwerp van decreet) houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting". Ermee rekening houdend dat in dergelijke voorontwerpen in de praktijk veelal vrij uiteenlopende aangelegenheden worden geregeld, kan men zich afvragen of artikel 5, § 1, in die mate goed werkzaam zal zijn en of, wat dat soort van voorontwerpen van decreet betreft, niet best uitdrukkelijk wordt bepaald dat de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, die voorontwerpen in voorkomend geval zal opstellen in samenwerking met de functioneel bevoegde minister of ministers.

Artikel 6

1. Ter wille van de duidelijkheid late men de tweede zin van artikel 6, § 1, aanvangen als volgt : "Deze beslist over het gevraagde begrotingsakkoord binnen een termijn van ...".

2. In artikel 6, § 2, 2°, schrijve men : "... tot hervorming der instellingen, voor zover de budgettaire weerslag ...".

.../...

3. Men redigere de eerste zin van artikel 6, § 3, als volgt :

"De aanvraag tot het verlenen van het begrotingsakkoord is onontvankelijk indien de budgettaire gevolgen voor het lopende begrotingsjaar en de daaropvolgende jaren niet op een transparante wijze zijn weergegeven".

4. Het verdient aanbeveling om in artikel 6, § 4, te vermelden waar de afdeling Budgettering de nodige informatie kan opvragen.

5. Op het einde van artikel 6, § 5, wordt beter geschreven : "... indien de inspecteur van Financiën in zijn advies vaststelt dat noch de uitgaven, noch de ontvangsten worden beïnvloed".

Artikel 7

1. Artikel 7 refereert aan de gevolgen van een ongunstig advies van de inspecteur van Financiën en moet worden gelezen in samenhang met artikel 24 van het ontwerp. Artikel 7 wordt bijgevolg beter met artikel 24 samengevoegd. Op die wijze kan dan gebeurlijk worden vermeden dat in de beide artikelen een onderlinge verwijzing moet worden ingeschreven.

.../...

2. Artikel 7 past volgens de gemachtigde van de regering in het streven naar deregulering : de functioneel bevoegde minister moet zelf geen beroep meer instellen bij de minister, bevoegd voor de begroting, en het stilzitten van deze laatste gedurende twintig dagen leidt van rechtswege tot de opheffing van het verbod om de voorgestelde uitgave te doen. Een dergelijke regeling impliceert uiteraard dat de minister, bevoegd voor de begroting, op systematische wijze op de hoogte wordt gebracht van - in elk geval - de ongunstige adviezen van de Inspectie van Financiën. Het ontwerp bevat evenwel niet een dergelijke regeling.

3. Ter wille van de duidelijkheid wordt op het einde van artikel 7, § 1, beter geschreven : "... niet binnen een periode van twintig werkdagen bevestigt, wordt hij geacht in te stemmen met het voorstel van de functioneel bevoegde minister en mag de voorgestelde uitgave worden verricht".

4. Luidens artikel 7, § 3, neemt de periode van twintig werkdagen, bedoeld in artikel 7, §§ 1 en 2, een aanvang vanaf de datum waarop het advies werd uitgebracht. Gelet op de zwaarwichtige gevolgen die zijn verbonden aan het verstrijken van de genoemde termijn van twintig werkdagen, zou in een stringente termijnregeling voor het meedelen van die adviezen moeten worden voorzien.

.../...

Artikel 8

1. Het bepaalde in artikel 8 sluit aan op artikel 17 van het ontwerp en zou beter onmiddellijk volgen op het laatstgenoemde artikel.

2. In artikel 8, § 3, moeten de woorden "zoals bepaald in artikel 17 tot en met artikel 24" worden vervangen door de woorden "zoals bepaald in de artikelen 18 tot 24".

3.1. Luidens de eerste zin van artikel 8, § 4, blijft de schorsing gelden tot op de dag van de opheffing van de beslissing tot schorsing. Daarbij wordt evenwel niet bepaald hoe de opheffing kan gebeuren en of er, bijvoorbeeld, daartoe een verzoek van de inspecteur van Financiën moet uitgaan of de minister, bevoegd voor de begroting, terzake op eigen initiatief kan handelen.

3.2. Luidens de tweede zin van artikel 8, § 4, vervalt de schorsing op het einde van het begrotingsjaar. Vraag is of het noodzakelijk is om dit uitdrukkelijk te bepalen, aangezien een budgettair implementatieplan toch slechts voor één begrotingsjaar geldt.

Artikel 9

De woorden "zowel wat de financiële en budgettaire aspecten als wat de doelmatigheid betreft", in artikel 9, § 1, overlappen met wat in artikel 10, § 1, van het ontwerp wordt bepaald en moeten derhalve worden geschrapt.

.../...

Wat overblijft van artikel 9, § 1, wordt dan beter samengevoegd met artikel 9, § 2. Het aldus aangepaste artikel 9 kan dan luiden als volgt :

"De inspecteur van Financiën vervult de functie van raadgever van de Vlaamse regering bij de beleidsvoorbereiding en de begrotingsopmaak, bij de beleids- en begrotingsuitvoering en bij de beleids- en begrotings-evaluatie".

Artikel 10

1. Indien met de woorden "algemene doelstellingen van de Vlaamse regering", in artikel 10, § 1, wordt gerefereerd aan het begrip van het "algemeen begrotingsbeleid", zoals dat wordt vermeld in artikel 3 van het ontwerp, wordt beter op de terminologie van die laatste bepaling aangesloten. In dat verband wordt verwezen naar het tekstvoorstel dat in dit advies bij artikel 3, onder opmerking 1, is gedaan.

2. In de derde zin van artikel 10, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat de inspecteur van Financiën "toegang (heeft) tot alle diensten en archieven". Luidens artikel 19, § 1, van het besluit van 16 november 1994 heeft de inspecteur van Financiën "toegang tot alle dossiers en alle archieven van de diensten". Tenzij de stellers van het ontwerp een andere bedoeling zouden hebben, wordt de aangehaalde zin van artikel 19, § 1, van het besluit van 16 november 1994 beter letterlijk overgenomen in artikel 10, § 2, van het ontwerp.

.../...

3. In tegenstelling tot wat het geval is in artikel 18, tweede lid, van het besluit van 16 november 1994, wordt de inspecteur van Financiën niet verplicht een afschrift van zijn adviezen toe te zenden aan, onder meer, de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, en de functioneel bevoegde minister. Vraag is of een dergelijke bepaling niet ook in het ontwerp moet worden hernomen, teneinde de termijnregeling van twintig werkdagen, bedoeld in artikel 10, § 3, sluitend te maken.

4. De mogelijkheid tot schorsing, bedoeld in artikel 10, § 3, zou, naar het zeggen van de gemachtigde van de regering, niet bestaan in het geval van "gemotiveerde hoogdringendheid", dat wordt beoogd in artikel 10, § 4, van het ontwerp. Ter wille van de rechtszekerheid kan worden overwogen zulks uitdrukkelijk te vermelden in de laatstgenoemde bepaling.

Voorts kan worden opgemerkt dat, in afwijking van artikel 17, § 2, eerste lid, van het besluit van 16 november 1994, niet meer vereist is dat een volledig dossier betreffende de adviesaanvraag wordt voorgelegd opdat de "gemotiveerde hoogdringendheid" kan worden ingeroepen en de termijn kan worden ingekort. Vraag is of dat vereiste doelbewust is weggelaten of niet.

.../...

Artikel 12

1. Het is niet duidelijk waarop de woorden "deze voorstellen", in artikel 12, § 2, van het ontwerp precies betrekking hebben, aangezien in artikel 12, § 1, geen gewag wordt gemaakt van dergelijke "voorstellen". De redactie van de tweede paragraaf van artikel 12 moet met andere woorden beter worden afgestemd op die van de eerste paragraaf van dat artikel.

2. Met toepassing van artikel 12, § 3, dient de inspecteur van Financiën de memories van toelichting bij de jaarlijkse begroting te "evalueren". De duidelijkheid zou ermee zijn gebaat indien minstens het doel en de draagwijdte van die evaluatie zouden worden aangegeven.

Artikel 13

In artikel 13, § 2, schrijve men : "... verleent advies bij het voorgelegde ontwerp van deze budgettaire draaiboeken en bij de eventuele bijsturing ervan".

Artikel 14

Artikel 14 draagt de inspecteur van Financiën op over "de initiatieven tot beleidsombuiging gericht op nieuwe activiteiten tot uitvoering van het regeerakkoord" te adviseren en deze te begeleiden.

.../...

In zoverre de aldus omschreven adviserende en begeleidingsopdracht de strikte contouren van de begrotingscontrole overschrijden, zijn deze niet meer te verenigen met artikel 51 van de wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. De reden daarvoor is dezelfde als die welke is weergegeven onder opmerking 2 bij artikel 4 van het ontwerp, waarnaar kan worden verwezen.

Artikel 17

1. In het eerste lid van artikel 17, § 1, schrijve men "... en het afdelingshoofd dat voorafgaandelijk ...".

2. Men redigere artikel 17, § 3, 3) (lees : artikel 17, § 3, 3°), als volgt :

"3° de bepaling van de nadere regelen inzake het toezicht".

Artikel 18

1. De indelingen "3)" en "4)" van artikel 18, § 1, moeten vervangen worden door respectievelijk "3°" en "4°".

.../...

2. Teneinde er duidelijker blijk van te geven dat het in artikel 18, § 2, bedoelde advies door de inspecteur van Financiën zal worden uitgebracht op een verschillend tijdstip, al naargelang het advies betrekking heeft op één van de aangelegenheden, bedoeld in 1°, 2° of 3° van de betrokken paragraaf, schrijve men op het einde van de inleidende zin van artikel 18, § 2 : "met betrekking tot achtereenvolgens : ...".

Artikel 19

1. Het tweede lid van artikel 19 van het ontwerp komt, in het licht van het bepaalde in artikel 19, eerste lid, op het eerste gezicht als onduidelijk over. Die onduidelijkheid kan worden verholpen door het tweede en het derde lid van het ontworpen artikel 19 onderling van plaats te verwisselen.

2. Evenmin duidelijk is wat, in het kader van de ontworpen reglementering, moet worden begrepen onder "een globaal fysisch programma", waarnaar in artikel 19, derde lid, wordt verwezen.

Artikel 22

Men vervange de woorden "per natuurlijke of rechtspersoon" door de woorden "per natuurlijke persoon of rechtspersoon".

.../...

Artikel 25

Artikel 25 van het ontwerp maakt de inspecteur van Financiën bevoegd om bijzondere audits uit te voeren "met het oog op de evaluatie van het gevoerde beleid of beheer en met het oog op het formuleren van aanbevelingen voor het in de toekomst te voeren beleid of beheer" (artikel 25, § 1, eerste lid).

Afgezien van de opmerking dat de desbetreffende audits uiteraard in verband moeten kunnen worden gebracht met de taak inzake begrotingscontrole, waarvoor de inspecteurs van Financiën met toepassing van artikel 51 van de genoemde wet van 16 januari 1989 ter beschikking van de gemeenschappen en de gewesten kunnen worden gesteld, dient nog het volgende te worden opgemerkt.

In zoverre de bijzondere audits moeten worden begrepen als betrekking hebbend op de controle op de aanwending van de subsidies, is de regeling daarvan in het ontwerp strenger dan hetgeen terzake is bepaald in de artikelen 55 tot 58 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. De ontworpen regeling heeft immers betrekking op de kwalitatieve invulling van het beheer of het beleid van de gesubsidieerde instelling en niet enkel op de concrete aanwending van de subsidies.

Het vaststellen van dergelijke strengere controle-regels dient evenwel door de decreetgever te gebeuren en

.../...

kan, om de hierna vermelde reden, niet aan de regering worden overgelaten (1).

Luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, stelt de federale wet de algemene bepalingen vast op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies ... van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten".

Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke regels te bepalen" (2).

(1) Temeer daar uit artikel 25, § 2, van het ontwerp valt af te leiden dat de bijzondere audits niet zozeer de diensten van de Vlaamse regering zullen betreffen, doch dat integendeel aan die audits kan worden onderworpen "elke door de Vlaamse Gemeenschap gesubsidieerde instelling".

(2) Zie memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden (Parl. St. Kamer 1988-89, nr. 635/1, 37).

De bevoegdheid om ter zake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de gemeenschappen en gewesten die (door de federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" (1). Het vaststellen van dergelijke strengere regels inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies komt evenwel alleen de decreet- of ordonnantiegever toe, niet de regering (2).

In zoverre daarentegen artikel 25 van het ontwerp moet worden begrepen als bevattende een subsidiëringsvoorwaarde, hoort die bepaling niet in het ontwerp thuis, maar dient ze te worden opgenomen in de specifieke subsidiëringsregelingen, zij het dat alsdan daarvoor een voldoende rechtsgrond moet voorhanden zijn, zoniet is terzake eveneens nog een optreden van de decreetgever noodzakelijk.

Artikel 26

Onder de algemene opmerking 2 werd er reeds op gewezen dat de ontworpen regeling geen afbreuk kan doen aan de thans vigerende bepalingen van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit en de uitvoeringsbesluiten ervan.

(1) Parl. St. Kamer 1988-1989, nr. 635/18, 543.

(2) Zie ook het advies 24.073/8 van de afdeling wetgeving van 19 december 1995 over een voorontwerp van decreet "tot vaststelling van het statuut van de niet-professionele sportbeoefenaar" (Parl. St. Vl. P. 1995-96, nr. 342/1).

In artikel 26 van het ontwerp worden de gevallen geregeld waarin de controleur van de vastleggingen het voorafgaand visum dient te verlenen of waarin hij dat visum kan weigeren of voorlopig kan weigeren. De ontworpen bepaling voert, in vergelijking met de regeling die is vervat in de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, zelfs een nieuwigheid in, doordat het visum ook onder voorbehoud kan worden verleend.

Door de auditeur verzocht om uitleg in verband met de verhouding die bestaat tussen artikel 26 van het ontwerp en de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, werd door de gemachtigde van de regering het volgende verklaard :

- "1. In het KB van 17.7.'91 houdende coördinatie van de wetten op de rijkscomptabiliteit wordt de rol van de controleur van de vastleggingen beschreven in de volgende artikelen: art. 18, 44, 48, 49, 50, 51 en 52.

Om te vermijden dat de voorgestelde tekst eventueel een beperking van deze bevoegdheden - zoals bepaald in de wetten op de rijkscomptabiliteit - zou inhouden, is het misschien aanbevolen art. 26 te vervangen door volgend tekstvoorstel :

«De controleur van de vastleggingen verleent of weigert desgevallend zijn visum in de gevallen zoals bepaald in de wetten op de rijkscomptabiliteit.

In de gevallen die niet bepaald zijn in de wetten op de rijkscomptabiliteit en waarbij de controleur van de vastleggingen van mening is dat een inbreuk wordt gepleegd op een reglementaire bepaling kan hij zijn visum enkel voorlopig weigeren. In dit geval deelt hij zijn bemerkingen mee aan het bevoegde lijnmanagement (dan verder zoals in de tekst : Wanneer het lijnmanagement de bemerkingen enz. ...)».

.../...

2. Ik ben van mening dat dit (om) geen afwijking op de wetten op de rijkscomptabiliteit gaat, gezien dergelijk tekstvoorstel enkel een (beperkte) uitbreiding van bevoegdheden creëert".

Een afwijking van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit kan bestaan uit een inperking van de bevoegdheden van de controleur van de vastleggingen, doch ook uit een uitbreiding van diens bevoegdheden. Dat laatste lijkt het geval te zijn in het ontwerp, zodat de verwijzing naar de algemene opmerkingen, onder 2, relevant blijft.

Artikel 27

De opheffingsbepalingen van artikel 27, § 1 (lees : artikel 27) moeten - zoals vanuit wetgevingstechnisch oogpunt gebruikelijk is -, worden vermeld, rekening houdend met de chronologie van de op te heffen teksten. In artikel 27 is dat niet het geval.

Daarenboven dient telkens melding te worden gemaakt van de wijzigende teksten van de op te heffen besluiten.

Het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 werd evenwel reeds volledig opgeheven bij het besluit van de Vlaamse regering van 22 oktober 1999, zodat artikel 27, § 1, 2° (lees : artikel 27, 2°) uit het ontwerp moet worden weggelaten.

.../...

Artikel 28

Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering zou de in artikel 28 van het ontwerp vermelde datum worden vervangen door die van 1 januari 2001.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, E. WYMEERSCH,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME