

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 35.570/1

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 juni 2003 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest", heeft op 18 september 2003 het volgende advies gegeven:

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de principes te bepalen volgens welke het kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap dienen te gebeuren. De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van de regeling die is opgenomen in het decreet van 16 december 1997 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap, waarvan artikel 24 van het ontwerp de opheffing beoogt <sup>(1)</sup>.

Het ontwerp omschrijft de doelstellingen en de beperkingen die de Vlaamse regering in acht dient te nemen bij het beheer van haar kastoestand, haar schulden en waarborgen (artikel 4). Het ontwerp legt een aantal operationele normen voor het schuldbeheer vast, met dien verstande dat aan de Vlaamse regering de bevoegdheid wordt verleend om "bijkomende normen" op te leggen inzake het beleggings- en waarborgbeheer (artikel 5).

Het ontwerp legt voorts de regels vast inzake het verlenen van een waarborg door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest (artikelen 6 tot 10). Publiekrechtelijke rechtspersonen die ressorteren onder de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest kunnen worden verplicht om hun financiële rekeningen te hebben en hun beleggingen onder te brengen bij een door de Vlaamse regering aan te wijzen kredietinstelling. De Vlaamse regering wordt belast met het bepalen van de "modaliteiten" (lees: nadere regels) van die verplichting (artikel 11). Wanneer de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest door de Vlaamse regering worden aangesteld als lasthebber van de genoemde publiekrechtelijke rechtspersonen, treedt de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest op voor het beheer en de financiële dienst van de leningen van de betrokken rechtspersoon (artikel 12).

In het ontwerp is een regeling inzake bijzondere financiële transacties opgenomen (artikelen 13 tot 15) en wordt bepaald dat leningen slechts kunnen worden "geëffectiseerd" mits de voorafgaande toestemming verkregen werd van de Vlaamse

---

<sup>(1)</sup> Het decreet van 16 december 1997 vormde het voorwerp van een evaluatie. Deze evaluatie mondde uit in een aantal aanbevelingen die werden opgenomen in een door het Vlaams Parlement op 23 mei 2001 aangenomen resolutie. De betrokken aanbevelingen werden door de stellers van het ontwerp mede als uitgangspunt genomen.

regering (artikel 16). De Vlaamse regering wordt tevens belast met het organiseren en reglementeren van een interne audit van het kas-, schuld- en waarborgbeheer (artikelen 17 tot 21).

De Vlaamse minister, bevoegd voor financiën, dient een jaarlijks rapport op te stellen over het gevoerde beleid inzake het kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Het rapport is bestemd voor het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering (artikel 22).

Tot slot wordt een einde gemaakt aan het bestaan van het "Vlaams Egalisatie Rente Fonds" en wordt de Vlaamse regering opgedragen om de ontbinding van dat fonds te regelen (artikel 23).

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp machtigt de Vlaamse regering om, voor het bepalen van het begrip "kastoestand" in artikel 2, 11°, de rekeningen te bepalen die aan de betrokken som worden "onttrokken".

De artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting doet ervan blijken dat de Vlaamse regering ook rekeningen zal kunnen "bijvoegen". Door de gemachtigde van de regering werd bevestigd dat het wel degelijk de bedoeling is om de Vlaamse regering daartoe bevoegd te maken. De tekst van artikel 3 van het ontwerp zal op dat punt derhalve moeten worden geëxpliciteerd, met dien verstande dat daarbij duidelijk dient te worden bepaald of het "bijvoegen" van rekeningen enkel rekeningen kan betreffen waarop uitsluitend derdengelden worden beheerd. Tevens zouden, om de bevoegdheidsverdeling tussen de decreterende en de uitvoerende macht te eerbiedigen, in het decreet zelf de criteria moeten worden weergegeven op grond waarvan de Vlaamse regering tot de beoogde "bijvoeging" mag overgaan.

#### Artikel 4

1. In een normatieve tekst horen in beginsel geen woorden als "moeten" of "dienen te" thuis omdat de verplichting reeds uit de normatieve bepaling zelf voortvloeit. Men schrijve derhalve in de inleidende zin van artikel 4, § 1: "De Vlaamse regering neemt de hiernavolgende doelstellingen in acht:".

Waar nodig passe men de redactie van nog andere bepalingen van het ontwerp in die zin aan.

2. Meer in overeenstemming met de legistieke gebruiken, dele men artikel 4, § 1, 1° tot 4°, in met "a)", "b)", "c)", enzovoort.

#### Artikel 5

In artikel 5 wordt bepaald dat de Vlaamse regering ook bijkomende normen kan opleggen inzake het beleggingsbeheer en het waarborgbeheer. De Vlaamse regering wordt tevens de bevoegdheid verleend om "van deze normen" - zijnde die welke met toepassing van artikel 5, eerste lid, door het Vlaams Parlement worden vastgelegd - af te wijken bij een gemotiveerde beslissing die onmiddellijk aan het Vlaams Parlement wordt medegedeeld.

In de memorie van toelichting wordt in dat verband het volgende gesteld :

"De financiële markt is evolutief waardoor het strikt vasthouden aan eerder opgelegde normen een averechts effect kan hebben en leiden tot een inefficiënt beheer. Daarom wordt de mogelijkheid gelaten dat de Vlaamse regering met een gemotiveerde beslissing kan afwijken van de decretale normering".

Deze verduidelijking laat de vaststelling onverlet dat in het ontwerp geen criteria worden weergegeven op grond waarvan de Vlaamse regering in een afwijking van de door het Vlaams Parlement vastgelegde operationele normen kan voorzien. Op die wijze zouden - in het uiterste geval - de door de Vlaamse regering vastgelegde afwijkende normen erop kunnen neerkomen dat de bevoegdheid van het Vlaams Parlement, op het

.../...

vlak van de vastlegging van de operationele normen, wordt uitgehold. Daarenboven vereist de bevoegdheidsverdeling tussen de decreterende en de uitvoerende macht dat in het ontwerp minstens de algemene criteria worden vermeld op grond waarvan de Vlaamse regering in een afwijking van de door het Vlaams Parlement vastgelegde operationele normen kan voorzien.

In bijkomende orde kan worden opgemerkt dat in artikel 5 een meer duidelijke omschrijving moet worden gegeven van de dubbele machtiging die erin aan de Vlaamse regering wordt verleend en die betrekking heeft op, enerzijds, het vastleggen door de Vlaamse regering zelf van bijkomende normen en, anderzijds, het afwijken door de Vlaamse regering van de door het Vlaams Parlement vastgelegde normen. Wat de door het Vlaams Parlement vastgelegde normen betreft, dient er bovendien op te worden gelet dat geen onduidelijkheid bestaat in het licht van de memorie van toelichting, waarin niet van "door het Vlaams Parlement vastgelegde normen" wordt gewaagd, maar wel van "de decretale normering" waarvan de Vlaamse regering kan afwijken. Dit gebrek aan overeenstemming moet worden weggewerkt.

### Artikel 11

1. Wat de in artikel 11, § 1, bedoelde aanwijzing van de kredietinstelling betreft, zal men oog hebben zowel voor de wetgeving inzake de overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, als voor de verbintenissen die voor België voortvloeien uit het E.G.-verdrag, onder meer in verband met het tot stand brengen van overheersende marktposities.

2. Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet kan bijdragen tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel.

De indeling in paragrafen van artikel 11 dient derhalve te vervallen.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 12, 13, 14 en 23 van het ontwerp.

.../...

Als gevolg van het weglaten van de indeling in paragrafen zullen in voorkomend geval een aantal interne verwijzingen moeten worden aangepast (zo bijvoorbeeld in de artikelen 11, § 2, en 14, § 2).

### Artikel 17

Artikel 17, eerste lid, draagt de Vlaamse regering op om een interne auditor aan te stellen. Indicaties betreffende het statuut van die auditor, de procedure van aanstelling, e.d.m., ontbreken evenwel. Het ontwerp is op dat punt aan een aanvulling toe.

### Artikel 21

In artikel 21, eerste lid <sup>(2)</sup>, wordt onder meer bepaald dat de interne auditor zo nodig samenwerkt met het Rekenhof. De precieze draagwijdte van deze bepaling is niet duidelijk.

Ofwel dient de betrokken bepaling zo te worden gelezen dat het Rekenhof een bijkomende taak wordt opgelegd, namelijk mee te werken aan de controletaak van de interne auditor. Het opleggen van dergelijke taak behoort evenwel niet tot de bevoegdheid van de decreetgever zolang de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, niet in werking is getreden <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> De indeling in leden van artikel 21 van het ontwerp dient typografisch op een meer duidelijke wijze te gebeuren.

<sup>(3)</sup> Artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, bepaalt dat, tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, van dezelfde wet, onder meer de vigerende bepalingen betreffende de organisatie van de controle van het Rekenhof van overeenkomstige toepassing zijn op de gemeenschappen en de gewesten. De in artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 bedoelde wet is de wet van 16 mei 2003 die, luidens haar artikel 17, in werking treedt op 1 januari 2004. Het genoemde artikel 17 bepaalt tevens dat, op verzoek van een gemeenschaps- of gewestregering, de Koning, op gezamenlijke voordracht van de Minister van Financiën en de Minister van Begroting, de datum van inwerkingtreding van de wet kan uitstellen, wat betreft de gemeenschap die of het gewest dat erom heeft verzocht, en zulks tot ten laatste 1 januari 2007.

Ofwel dient artikel 21, eerste lid, van het ontwerp zo te worden begrepen dat de interne auditor wordt opgedragen om mee te werken met het Rekenhof ter uitvoering van de taken van het hof. In dat geval rijst de vraag of dergelijke bepaling niet overbodig is, gelet op het bestaan van artikel 5bis van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, naar luid waarvan het Rekenhof alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer van de diensten en instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen, kan doen verstrekken, en er een controle ter plaatse kan worden georganiseerd.

### Artikel 23

1. Artikel 23, § 1 (lees: artikel 23, eerste lid), bepaalt dat het "Vlaams Egalisatie Rente Fonds" wordt "afgeschaft" (lees: ontbonden). Artikel 23, § 2 (lees: artikel 23, tweede lid), draagt de Vlaamse regering op om onder meer de ontbinding van het genoemde fonds te regelen. Artikel 24 strekt ertoe het decreet van 16 december 1997 op te heffen. Hoofdstuk IX van dat decreet regelt de oprichting en de organisatie van het fonds.

Uit artikel 25 van het ontwerp moet worden afgeleid dat het fonds "vanaf de goedkeuring van het decreet" wordt "afgeschaft", terwijl de op het fonds betrekking hebbende bepalingen van het decreet van 16 december 1997 pas op 1 januari 2004 worden opgeheven.

Het zou, ter wille van de rechtszekerheid, aanbeveling verdienen om de data van opheffing van het decreet van 16 december 1997 en die van de "afschaffing" van het betrokken fonds, te laten samenvallen.

2. Aan de Vlaamse regering kan niet in algemene zin de bevoegdheid worden verleend om de bestemming van de middelen van het fonds en de overdracht van de rechten en verplichtingen van het fonds te regelen. Dergelijke delegatie van bevoegdheid

is immers te onbepaald <sup>(4)</sup>: het vaststellen van minstens de essentiële regels van de betrokken bestemming en overdracht dient zaak te blijven van de decreetgever.

#### Artikel 24

In artikel 24 moeten de wijzigende decreten van 22 december 2000 en 18 juli 2003 worden vermeld.

#### Artikel 25

De verwijzing naar "de datum van goedkeuring van dit decreet" dient te worden vervangen door een meer precieze en rechtszekere verwijzing (bijvoorbeeld naar de datum van bekendmaking van het decreet).

-----

---

<sup>(4)</sup> Dergelijke delegatie sluit bijvoorbeeld niet uit dat zou worden afgeweken van bepaalde begrotingsrechtelijke beginselen, zoals dat betreffende de bestemming van alle ontvangsten voor alle uitgaven.

De kamer was samengesteld uit

|          |                           |                                       |
|----------|---------------------------|---------------------------------------|
| de Heren | M. VAN DAMME,             | kamervoorzitter,                      |
|          | J. BAERT,<br>J. SMETS,    | staatsraden,                          |
|          | G. SCHRANS,<br>A. SPRUYT, | assessoren van de afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | A. BECKERS,               | griffier.                             |

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME