

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.126/1
VAN 19 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 27 februari 2009 door de Minister van de Lokale Besturen van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende het financieel reglement van de Duitstalige Gemeenschap", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan ¹.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven strekt het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet ertoe om, binnen de perken van de federale wet van 16 mei 2003 ², een autonoom financieel reglement voor de Duitstalige Gemeenschap vast te stellen dat de begroting, de boekhouding en de controle van de instellingen van de Duitstalige Gemeenschap regelt.

Titel I ("Gemeenschappelijke bepalingen") valt uiteen in acht hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk omschrijft het toepassingsgebied en bevat de definities. Het tweede hoofdstuk betreft de begrotingsbepalingen. Vervolgens bevat het derde hoofdstuk de regels in verband met de uitvoering van de begroting en begrotingsboekhouding waarna in het vierde hoofdstuk de algemene boekhouding aan bod komt. Het vijfde hoofdstuk regelt de rekeningaflegging, het zesde hoofdstuk bevat de toezichts- en

¹Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

²Wet 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 (hierna: algemenebepalingenwet). Deze wet is van toepassing op de Duitstalige Gemeenschap, zoals uit artikel 2, 3/, ervan blijkt. Voor de Duitstalige Gemeenschap geldt hij vanaf 1 januari 2010 (koninklijk besluit van 7 juni 2007 houdende, voor wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, uitstel van de inwerkingtreding van 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).

controlebepalingen, terwijl het zevende hoofdstuk de inning van de schuldvorderingen regelt en het achtste hoofdstuk "afstanden" ³ van activa.

Titel II ("Bijzondere bepalingen") bevat drie hoofdstukken met specifieke regelingen voor, achtereenvolgens, de diensten van het hoofdbestuur, de diensten met afzonderlijk beheer en de "instellingen van openbaar nut" (lees: openbare instellingen).

In titel III ten slotte zijn de overgangs- en slotbepalingen ondergebracht. Luidens artikel 124 zal de nieuwe regeling in werking treden op 1 januari 2010, dit is op dezelfde datum als de algemenebepalingenwet.

BEVOEGDHEID

1. Artikel 176 van de Grondwet bepaalt dat het financieringsstelsel voor de Duitstalige Gemeenschap bij wet wordt vastgesteld en dat het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap de bestemming van de ontvangsten bij decreet regelt.

1.1. De artikelen 56 tot 60^{ter} van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap betreffen de financiële middelen.

Artikel 60^{bis} van die wet verklaart onder meer de artikelen 50 en 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (hierna: bijzondere financieringswet) van overeenkomstige toepassing op de Duitstalige Gemeenschap.

Artikel 50 van de bijzondere financieringswet luidt:

"§ 1. Elk Parlement keurt jaarlijks de begroting goed en sluit de rekeningen af.

De algemene rekening van de Gemeenschappen en de Gewesten wordt, samen met de opmerkingen van het Rekenhof, aan hun Parlement overgezonden.

Alle ontvangsten en uitgaven worden ingeschreven in de begroting en de rekeningen.

§ 2. De wet bepaalt de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook op de organisatie van de controle uitgeoefend door het Rekenhof.

³Lees: vervreemden van activa die niet meer kunnen worden gebruikt en het vermelden in de inventaris van volledig afgeschreven activa.

Wat de instellingen van openbaar nut betreft die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten, bepaalt de wet de algemene bepalingen betreffende de organisatie van de controle door het Rekenhof.

De wet bepaalt de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies".

En artikel 51 van de bijzondere financieringswet luidt:

"De Gemeenschappen en de Gewesten organiseren een eigen administratieve- en begrotingscontrole en doen daartoe een beroep op inspecteurs van Financiën die hun ter beschikking worden gesteld en onder hun gezag staan.

De inspecteurs van Financiën stellen hun verslagen op in volle onafhankelijkheid, en delen deze alleen mee aan de Regering waaronder zij ressorteren.

Na akkoord van de Regeringen, organiseert de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het korps van de Inspectie van Financiën, de betrokkenheid van de Gemeenschappen en de Gewesten aan het beheer ervan alsook de terbeschikkingstelling van de inspecteurs van Financiën bij de Gemeenschappen en Gewesten met het oog op de uitvoering van de opdrachten die hun krachtens het eerste lid zijn toevertrouwd".

Artikel 86, § 1, van de wet van 31 december 1983 verklaart onder meer artikel 71 van de bijzondere financieringswet van overeenkomstige toepassing op de Duitstalige Gemeenschap.

Artikel 71 van de bijzondere financieringswet luidt:

"§ 1. Tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, zijn de vigerende bepalingen betreffende de organisatie van de controle van het Rekenhof en de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies, evenals de bepalingen inzake de Rijkscomptabiliteit, onverminderd hetgeen in § 2 omtrent artikel 32*bis* van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit is gesteld, van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten.

§ 2. Tot de organisatie van een administratieve en begrotingscontrole, bedoeld in artikel 51, zijn de bepalingen vermeld in artikel 32*bis* van de wet van 28 juni 1963 van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten.

§ 3. Tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, blijven de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, wat de wijze van uitoefening van de controle van het Rekenhof betreft, van overeenkomstige toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten".

1.2. Uit de hiervoor vermelde bepalingen volgt dat de ontworpen decretale regeling een aanvullend karakter heeft, in die zin dat de algemene regels in acht moeten worden genomen die zijn vervat in de algemenebepalingenwet van 16 mei 2003⁴. Bij zijn inwerkingtreding - op 1 januari 2010 - zal deze wet voor de decreetgever een verruiming inhouden van de bevoegdheid waarover deze met betrekking tot de voornoemde aangelegenheden tot dusver beschikte⁵ en tevens het toetsingskader vormen voor de uitoefening van die bevoegdheid. Zo mag in de ontworpen decretale regeling geen afbreuk worden gedaan aan hetgeen wordt voorzien in de algemenebepalingenwet, maar kunnen de in die wet opgenomen algemene regels door de decreetgever wel worden aangevuld of gespecificeerd.

Bestaat een onlosmakelijk verband tussen de om advies voorgelegde regeling en die van de algemenebepalingenwet, dan is het niettemin zo dat het toepassingsgebied van de ontworpen decretale regeling ruimer is dan die van de genoemde wet. Zo beoogt het ontwerp van decreet tevens in een uniform rekeningenstelsel en begrotingsbeheersmodel te voorzien ten aanzien van "de instellingen" van de Duitstalige Gemeenschap⁶.

2. Het gegeven dat de algemenebepalingenwet tot stand is gebracht, impliceert niet dat er op dit ogenblik al een volledig federaal normatief kader bestaat waaraan de ontworpen regeling kan worden getoetst. De algemenebepalingenwet noopt immers nog tot een aantal uitvoeringsbesluiten⁷ die, zolang ze nog niet zijn tot stand gekomen,

⁴Met de algemenebepalingenwet is voldaan aan het voorschrift van artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet.

⁵Tot zolang de algemenebepalingenwet niet in werking is getreden, zijn de door de gemeenschappen en de gewesten in acht te nemen regels, de federale bepalingen aangewezen in artikel 71, §§ 1 en 3, van de bijzondere financieringswet.

⁶Onder instellingen dient volgens artikel 2, 2/, van het ontwerp te worden verstaan: de diensten van het hoofdbestuur, de diensten met afzonderlijk beheer en de openbare instellingen. Het blijkt te gaan om de bestaande diensten en instellingen, met uitzondering van de autonome hoge school en de Sociaal-Economische Raad van de Duitstalige Gemeenschap (zie artikel 86, § 2, van het ontwerp).

⁷Bijv. inzake het genormaliseerd boekhoudplan (cf. artikel 5 van de algemenebepalingenwet).

verhinderen dat er een volwaardige toetsing, met kennis van alle relevante wettelijke en reglementaire bepalingen, kan worden doorgevoerd. Deze vaststelling noopt tot het maken van het nodige voorbehoud.

3. Andere bevoegdheidskwesties die het ontwerp doet rijzen, worden verder in dit advies besproken.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De grondwettelijke beginselen inzake de begroting en de rekeningen van de federale Staat gelden ook voor de Duitstalige Gemeenschap.

1.1. Op grond van artikel 60*bis* van de wet van 31 december 1983 en artikel 50 van de bijzondere financieringswet gelden het annaliteitsbeginsel (jaarlijks karakter van de begroting en de rekening) en het universaliteitsbeginsel (alle ontvangsten en uitgaven moeten worden ingeschreven in de begroting en de rekeningen) - op federaal niveau verwoord in artikel 174 van de Grondwet ⁸ - ook voor de Duitstalige Gemeenschap.

Bij het universaliteitsbeginsel leunt ook de regel van de niet-affectatie of niet-bestemming van de ontvangsten aan, alsook de regel van de kaseenheid, volgens hetwelk alle inkomsten in de schatkist moeten worden gestort en zich met de overige geldmiddelen moeten vermengen, terwijl deze geldmiddelen slechts mogen worden gebruikt binnen de grenzen van de begrotingskredieten ⁹.

1.2. Het in artikel 180, tweede lid, van de Grondwet verwoorde specialiteitsbeginsel geldt evenzeer voor de Duitstalige Gemeenschap. Artikel 10, § 1, eerste lid, van de algemenebepalingenwet luidt immers:

"Het Rekenhof is belast met de controle van de algemene boekhouding en de begrotingsboekhouding van de in artikel 2 bedoelde gemeenschappen en

⁸Het beginsel van de eenjarigheid van de (ontvangsten door middel van) belastingen is vastgelegd in artikel 171 van de Grondwet.

⁹Zie ook J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 619, nr. 12.

gewesten. Het waakt ervoor dat geen krediet van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft".

1.3. Gelet op het voorgaande, mogen de bepalingen van het ontwerp geen afbreuk doen aan het annaliteitsbeginsel, het universaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel.

In verband met de regeling in ontwerp merkt het Rekenhof op dat het specialiteitsbeginsel wordt geschaad doordat uit de artikelen 56, 75 en 90 volgt dat de ordonnanceringskredieten voor de gehele begroting worden goedgekeurd door het Parlement. In een brief van 4 februari 2009 schrijft het Rekenhof daarover het volgende:

"Artikel 11 des Dekretentwurfes festigt das Prinzip der Haushaltsspezialität auf Grund dessen die Verpflichtungs- und Ausgabenermächtigungen (Ausgabenkredite) für einen genau bestimmten Zweck bewilligt werden.

Ausserdem ist das Spezialitätsprinzip im Artikel 180 des Grundgesetzes, das bestimmt, dass *"Er (Der Rechnungshof) wacht darüber, dass kein Ausgabenposten des Haushaltsplans überschritten wird und dass keine Übertragung stattfindet"* und im Artikel 10, § 1, des Gesetzes vom 16. Mai 2003 über die allgemeinen Bestimmungen bezüglich der Haushalte, der Kontrolle der Subventionen und der Buchhaltung der Gemeinschaften und der Regionen, sowie der Organisation der Kontrolle durch den Rechnungshof übernommen.

Artikel 56, 75 und 90 des Dekretentwurfes beschränken aber die Anwendung dieses Spezialitätsprinzips auf die Verpflichtungsermächtigungen.

Was die gesetzliche Spezialität angeht, werden tatsächlich die Verpflichtungsermächtigungen pro Programm genehmigt, während die Ausgabenermächtigungen im Gegenteil für den Gesamtbudget genehmigt werden.

Der Rechnungshof ist der Meinung, dass diese der Regierung gewährte Freiheit, Ausgabenermächtigungen innerhalb der Gesamtsumme des Haushaltes zu transferieren oder neuzuverteilen, die Haushaltstransparenz und das Spezialitätsprinzip beeinträchtigen.

Die selbe Bemerkung kann formuliert werden, was die Haushalte der Dienste mit getrennter Geschäftsführung angeht. Für diese sind die Vorrechte des Parlaments auf die Genehmigung der Gesamtsumme der Verpflichtungsermächtigungen begrenzt".

Daarover door het bevoegde lid van het auditoraat om uitleg gevraagd, deelde de gemachtigde het volgende mee:

"Die Art. 56, 75 und 90 beschränken das «Spezialitätsprinzip» (i.e. das in Art. 11 erwähnte Prinzip der Einzelveranschlagung) nur auf die Verpflichtungsermächtigungen. Der Rechnungshof ist der Meinung, dass diese der Regierung gewährte Freiheit, Ausgabeermächtigungen innerhalb der

.../...

Gesamtsumme des Haushalts zu transferieren oder neu zu verteilen, die Haushaltstransparenz und das Prinzip der Einzelveranschlagung beeinträchtigen.

Der Kommentar wurde nicht berücksichtigt, da nach Ansicht der Regierung das Prinzip der Einzelveranschlagung ausschließlich auf Ebene der Verpflichtungsermächtigungen relevant ist. Im Geiste der Gesetzgebung vom 16. Mai 2003 und gemäß den Prinzipien der wirtschaftlichen Buchführung sind eingegangene Verpflichtungen bei Rechnungsvorlage in die Buchhaltung einzutragen und nach Prüfung zur Zahlung anzuweisen. Die Regierung soll deshalb durch die Möglichkeit der Neuverteilung der Ausgabeermächtigungen in die Lage versetzt werden, dieser Verpflichtung nachzukommen. Parallel dazu wurde jedoch auf die Möglichkeit verzichtet, unbegrenzte Ausgaben vorzunehmen".

Met dit antwoord wordt de kritiek van het Rekenhof niet weerlegd.

2. In de tekst van het ontwerp worden hier en daar normen van hogere rang herhaald. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de artikelen 5, 12, eerste lid, en 31, § 2, waar voorschriften worden hernomen uit de algemenebepalingenwet of worden geparafraseerd.

De gemachtigde deelde in dit verband het volgende mee:

"Uns ist die allgemeine Rechtsprechung des Staatsrates, welche besagt, dass Wiederholungen von gleichlautenden Bestimmungen selbst in verschiedenen Texten unterbunden werden müssen, bekannt. Trotzdem sind wir der Auffassung, dass ein Dekret, dessen Anwendungsbereich sich auf eine erhebliche Anzahl von «Einrichtungen» (im weiten Sinne) erstreckt, möglichst «komplett und lesbar» bleiben sollte. Es ist eine Tatsache, dass das Zielpublikum nicht ausschließlich aus Juristen besteht, die mit der gesamten Gesetzgebung vertraut sind, sondern auch aus Menschen, die sich ein vollständiges Dekret wünschen, das ihnen als Arbeitsgrundlage dienen kann.

In diesem Sinne und in Anbetracht der weltweit von Experten geforderten Verbesserung der Lesbarkeit von Gesetzestexten denken wir, dass eine korrekte Information - mag sie auch in manchen Fällen von den legislativen Standards abweichen und einige Wiederholungen mit sich ziehen - zu einer besseren Rechtssicherheit beiträgt".

Het overnemen van hogere, reeds van toepassing zijnde normen verdient geen aanbeveling omdat, enerzijds, op die wijze onduidelijkheid kan worden geschapen omtrent de juridische waarde van de overgenomen bepalingen en, anderzijds, steeds het risico op rechtsonzekerheid bestaat indien de betrokken normen niet woordelijk worden hernomen.

Acht men het, ter wille van de leesbaarheid van het geheel, toch wenselijk om hogere normen in het ontwerp te hernemen, dan verdient het aanbeveling telkens

uitdrukkelijk te verwijzen naar de overgenomen norm. Zo kan bijvoorbeeld artikel 5, tweede volzin, als volgt worden gesteld: "Overeenkomstig de wet van 16 mei 2003 ... begint een begrotingsjaar op 1 januari en eindigt het op 31 december van hetzelfde jaar".

3. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen waarin aan de minister van begroting rechtstreeks specifieke bevoegdheden worden toegekend. Dat is bijvoorbeeld het geval met de artikelen 57, § 4, 83, laatste lid, en 98, laatste lid, van het ontwerp.

Voor artikel 57, § 4, van het ontwerp verantwoordde de gemachtigde dit als volgt:

"Wir sind uns der allgemeinen Rechtsprechung des Staatsrates bewusst, die besagt, dass die legislative Macht nicht in die interne Verteilung der Aufgaben der Exekutive einzugreifen hat, doch handelt es sich in diesem Fall um eine solch wichtige und technische Materie, dass eine ausdrückliche Delegation an den Haushaltsminister in unseren Augen vertretbar ist".

Uit artikel 68, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, van overeenkomstige toepassing krachtens artikel 51 van de wet van 31 december 1983, volgt dat het de regering zelf is die haar werkwijze regelt. Op grond van artikel 69 van dezelfde bijzondere wet, eveneens van overeenkomstige toepassing krachtens dezelfde wetsbepaling, beraadslaagt elke regering collegiaal, onverminderd de door haar toegestane delegaties.

De vermelde artikelen staan eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de regering. De betrokken artikelen van het ontwerp zullen, rekening houdend daarmee, moeten worden aangepast.

4. Het voorliggend ontwerp bevat ook een aantal delegaties aan de Regering.

4.1. Wat de delegaties in de artikelen 19, laatste lid, 33, en 51 van het ontwerp betreft, kan het volgende worden opgemerkt.

Indien aan deze bepalingen louter de bedoeling ten grondslag ligt de algemene uitvoeringsbevoegdheid, waarover de Regering beschikt op grond van artikel 7 van de wet van 31 december 1983 en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in herinnering te brengen, zijn zij overbodig.

Indien evenwel de betrokken bepalingen een specifieke bevoegdheid beogen te delegeren aan de Regering, zou zulks moeten worden verduidelijkt, bijvoorbeeld in de memorie van toelichting.

4.2. Wat de delegatie in artikel 21 van het ontwerp betreft, waarbij de Regering de bevoegdheid krijgt om het sluiten van nieuwe verbintenissen afhankelijk te maken van haar toestemming "[w]anneer de ontwikkeling van de ontvangsten of uitgaven van een instelling dit vereist", zou duidelijker moeten worden aangegeven in welke omstandigheden die bepaling kan worden toegepast.

Zoals die bepaling is gesteld, gaat het om een onbegrensde delegatie waarbij de autonomie van onder meer de door de decreetgever opgerichte openbare instellingen sterk kan worden beknot.

4.3. In artikel 46 van het ontwerp wordt de hogere norm bevestigd dat het Rekenhof (onmiddellijk) toegang heeft tot de begrotingsboekhouding en de algemene boekhouding van de instellingen.

Gelet op artikel 10, § 1, vijfde en zesde lid, en § 2, tweede lid, van de algemenebepalingenwet, is het echter zeer de vraag of de decreetgever bevoegdheid heeft om de "nadere modaliteiten" (lees: nadere regels) voor de toegang te bepalen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 15

Zoals artikel 15 van het ontwerp is geredigeerd, lijkt het veeleer om het formuleren van een doelstelling te gaan dan om het opleggen van een verplichting. Daarom wordt ter overweging gegeven om die bepaling als volgt te stellen:

"De begrotingsboekhouding wordt zo gevoerd, dat een permanente controle van de uitvoering van de begrotingen mogelijk is" ¹⁰.

¹⁰Vergelijk met artikel 8, tweede zin, van de algemenebepalingenwet en met artikel 32 van het ontwerp.

Artikelen 25, 26 en 30

1. De artikelen 25, § 6, en 26, tweede lid, van het ontwerp bevatten voorschriften voor het aan het Rekenhof bezorgen van de jaarrekening door de rekenplichtige en van een verslag over het kasboek door de beheerder van gelden ter goede rekening. Luidens artikel 30, § 3, zijn de rekenplichtigen en de beheerders van gelden ter goede rekening onderworpen aan de jurisdictie van het Rekenhof.

1.1. In de eerste plaats is er de vaststelling dat in artikel 10 van de algemenebepalingenwet de regels worden bevestigd ¹¹ die ten aanzien van de rekenplichtigen zijn vervat in artikel 180 van de Grondwet ¹² en in de daarop gesteunde wetgeving, zoals met name de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof met betrekking tot zijn jurisdictionele bevoegdheid ten aanzien van de rekenplichtigen van de Staat ¹³.

In artikel 180 van de Grondwet (en evenmin in artikel 10 van de algemenebepalingenwet) wordt geen omschrijving gegeven van het begrip

¹¹Reeds tijdens de parlementaire bespreking van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 werd er door de toenmalige minister van Financiën op gewezen dat de latere algemenebepalingenwet niet zou kunnen afwijken van de regels die zijn vastgelegd in artikel 180 (het vroegere artikel 116) van de Grondwet (*Parl. St. Kamer*, 1988-1989, nr. 635/18, 541).

¹²Het Rekenhof oefent een rechtsprekende functie uit t.a.v. de rekenplichtigen. Weliswaar stelt artikel 180 van de Grondwet dit niet uitdrukkelijk. Het belast het Rekenhof enkel met het "nazien en verevenen van de rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn". Reeds bij het decreet van 30 december 1830 werd aan het Rekenhof echter expliciet de bevoegdheid toegekend de rekenplichtigen te berechten. De traditionele interpretatie van artikel 180 van de Grondwet is dan ook dat de berechting van de rekenplichtigen het noodzakelijk uitvloeisel is van de afsluiting van de rekeningen (J. VELAERS, o.c. 626).

¹³Luidens artikel 10, § 3, van de algemenebepalingenwet zijn de bepalingen van de wet van 29 oktober 1846 met betrekking tot zijn jurisdictionele bevoegdheid van toepassing op de rekenplichtigen van de gemeenschappen en gewesten.

"rekenplichtige" ¹⁴. Wel was er, benevens artikel 5 van de genoemde wet van 29 oktober 1846, het bepaalde in artikel 7 van de wet van 15 mei 1846 op de rijkscomptabiliteit ¹⁵ naar luid waarvan iedere ambtenaar aan wie enige verrichting van rijks gelden is opgedragen, behoudens de bij wet bepaalde uitzonderingen, de hoedanigheid verkrijgt van rekenplichtige en volgens welke bepaling "geen verrichting met rijks gelden mag geschieden, geen openbare kas mag worden beheerd dan door een agent staande onder de bevelen van de Minister van Financiën, door hem of op zijn voordracht benoemd, verantwoordelijk tegenover hem voor zijn beheer en aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen".

De voormelde omschrijving van het begrip "rekenplichtige" heeft bij herhaling aanleiding gegeven tot interpretatiemoeilijkheden aangezien er in de besturen geen graad van "rekenplichtige" bestaat en bijgevolg iedere ambtenaar, ongeacht zijn graad, een aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen rekenplichtige kon zijn. Het Hof van Cassatie ¹⁶ en de commissie *ad hoc* van de Kamer van volksvertegenwoordigers ¹⁷ hebben om die reden een meer restrictieve invulling gegeven aan het begrip "rekenplichtige", die inhoudt dat ten aanzien van het Rekenhof als rekenplichtige moet worden beschouwd, de ambtenaar die als voornaamste opdracht of

¹⁴Het woord "rekenplichtig" staat volgens *van Dale* voor "verplicht rekening en verantwoording te doen van gevoerd financieel beheer of gedane uitgaven".

¹⁵Later artikel 60 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

¹⁶Cass. 10 januari 1946, *Pas.* 1946, I, 10 en 16, *R.J.D.A.* 1946, 59, noot H. MATTON. In dezelfde zin: Cass. 17 maart 1949, *Pas.* 1949, I, 206; Cass. 18 juni 1954, *Pas.* 1954, I, 895; Cass. 16 oktober 1975, *Pas.* 1976, I, 204; Cass. 30 juni 1983, *Pas.* 1983, I, 1232, met concl. procureur-generaal E. KRINGS; Cass. 30 oktober 1986, *Pas.* 1987, I, 273.

¹⁷Arresten van 3 maart 1948, *R.J.D.A.* 1948, 77-78, noot A. PARISIS; arrest van 29 mei 1986, *Parl. St. Kamer*, 1985-1986, nr. 477/2, 1-4 en *J.T.*, 1987, 28-29, noot F. DELPÉRIÉE; arresten van 27 april 1989, *Parl. St. Kamer*, 1988-1989, nr. 775/1, 1-8.

als hoofdopdracht heeft het beheer van de gelden, en niet de persoon die, naast andere functies, over gelden beschikt ¹⁸.

Uit wat voorafgaat volgt dat, zo weliswaar noch artikel 180 van de Grondwet, noch artikel 10 van de algemenebepalingenwet een omschrijving geven van het begrip "rekenplichtige", dat begrip op een specifieke wijze is geïnterpreteerd geworden door het Hof van Cassatie en de commissie ad hoc van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Wanneer derhalve in artikel 10 van de algemenebepalingenwet aan de wet van 29 oktober 1846 en het voor de toepassing van die wet kapitale begrip "rekenplichtige" wordt gerefereerd, moet die verwijzing worden geacht te slaan op het begrip zoals het is geïnterpreteerd geworden in de rechtspraak van het Hof van Cassatie en van de commissie *ad hoc* van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Het begrip "rekenplichtige" en de eraan ten grondslag liggende interpretatie in de rechtspraak dienen derhalve te worden beschouwd als "algemene beginselen" waarvan de decreetgever niet vermag af te wijken door eraan een geheel eigen, afwijkende invulling te geven.

1.2. Door zowel voor de rekenplichtige als voor de beheerder van gelden ter goeder rekening een regeling uit te werken, wordt geen afbreuk gedaan aan de betekenis die aan het begrip "rekenplichtige" moet worden gegeven. Op dit punt vormt het ontwerp geen probleem.

1.3. In zijn brief van 4 februari 2009 maakt het Rekenhof een opmerking over artikel 25, § 1, eerste lid, 2/, van het ontwerp, waarin wordt gesteld dat de rekenplichtigen belast worden met het opstellen en inrichten van de rekeningen overeenkomstig hoofdstuk V van de bewuste titel.

Doordat artikel 37 bepaalt dat de Regering elk jaar "onder haar verantwoordelijkheid" de rekeningaflegging van alle instellingen opstelt, is het niet duidelijk of ten aanzien van het Rekenhof de rekenplichtigen nu wel of niet onder eigen

¹⁸Zie in dat verband o.m. T. VAN PARYS en E. CLEMENT, "De aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen 'rekenplichtige' ", *R.W.* 1993-1994, 1319-1325.

verantwoordelijkheid hun rekening opstellen ¹⁹. Gelet op de betekenis van "rekenplichtigheid" is dit wel degelijk vereist.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of het voorontwerp is aangepast naar aanleiding van de opmerking van het Rekenhof. Voor dit punt antwoordde de gemachtigde het volgende:

"Der Rechnungshof stellt fest, dass im ursprünglichen Art. 25 nicht ausdrücklich festgelegt wurde, dass die Verpflichtung der Erstellung der Rechnungslegung und die Übermittlung derselben an den Rechnungshof unter der individuellen Verantwortung des Rechnungspflichtigen geschehen muss. Dies wurde in Art. 25 §§ 6 hinzugefügt. Der Text wurde dementsprechend angepasst".

Er blijkt evenwel uit de thans om advies voorgelegde tekst nog steeds niet expliciet dat de rekenplichtige ten aanzien van het Rekenhof onder eigen verantwoordelijkheid "rekening aflegt". De tekst zal derhalve verder moeten worden verfijnd.

2. Luidens artikel 26 van het ontwerp kan voor de betaling van "kleine bedragen" en de inning van andere ontvangsten dan de eigen middelen, beheer van gelden ter goede rekening worden ingesteld. Ter wille van de rechtszekerheid dient te worden aangegeven welk het maximumbedrag is dat als "klein bedrag" beschouwd kan worden.

Artikel 37

Artikel 37 regelt de rekeningaflegging. Het derde lid van het artikel bepaalt wat de jaarrekeningen van elke instelling dienen te omvatten, namelijk 1) de balans per 31 december, 2) de resultatenrekening opgesteld op basis van de lasten en opbrengsten en 3) een analyse van de balans waaruit blijkt dat alle vastgestelde rechten en gesloten verbintenissen zijn geboekt en dat de saldi van de kasstromen zich weerspiegelen in de vlottende activa van de balans.

Om evenwel volledig in overeenstemming te zijn met artikel 9, eerste lid, van de algemenebepalingenwet zal aan deze elementen ook een samenvattende rekening

¹⁹Uit artikel 28, tweede lid, van het ontwerp volgt dat de rekenplichtige "tuchtrechtelijk verantwoordelijk en geldelijk aansprakelijk" is "onder de voorwaarden vastgesteld in dit statuut".

van de begrotingsverrichtingen van het jaar, zowel wat de ontvangsten als de uitgaven betreft, moeten worden toegevoegd.

Artikel 40

Artikel 40 van het ontwerp bepaalt dat in de loop van de maand oktober die volgt op het einde van het begrotingsjaar, het Rekenhof zijn opmerkingen omtrent de rekeningaflegging en de certificering bedoeld in artikel 45 van het ontwerp, toezendt aan het Parlement.

Op de vraag of het de bedoeling is dat deze opmerkingen enkel aan het Parlement worden gestuurd en niet aan de Regering noch aan de betrokken instelling, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

"Die Frage ist berechtigt. Es handelt sich hier um eine Unterlassung; der Artikel wird nach Erhalt des Gutachtens des Staatsrats dementsprechend berichtigt und angepasst".

Het ontwerp zal op dit punt moeten worden aangepast.

Artikel 49

De woorden "Onder voorbehoud van de bepalingen van artikel 48" zijn overbodig in artikel 49 van het ontwerp. Zowel in artikel 48 als in artikel 49 gaat het om een mogelijkheid die de rekenplichtige krijgt. Beide normen heffen elkaar dus niet op.

Deze opmerking is van overeenkomstige toepassing voor artikel 50, § 1, eerste lid, inleidende zin, van het ontwerp.

Artikel 58

1. Luidens het eerste lid van artikel 58 van het ontwerp bepaalt de Regering de richtlijnen en de werkwijze voor het opstellen van de begrotingen en de begrotingsaanpassingen.

Op de vraag wie de begrotingen opstelt, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

"Der Art. 58 Abs. 2 *ab initio* besagt, dass ein Haushaltsentwurf hinterlegt wird. Daraus lässt sich schließen, dass die Aufstellung des Haushalts ebenfalls von der Regierung - gegebenenfalls mit Unterstützung der Verwaltung - vorgenommen wird.

Dies wird nach Erhalt des Gutachtens des Staatsrats ggf. ausdrücklich übernommen werden."

Men vulle het ontwerp aan op dit punt.

2. Samengelezen met artikel 71 van het ontwerp, rijst bij artikel 58 de vraag wie de begrotingsontwerpen naar het Rekenhof stuurt en wanneer.

De gemachtigde antwoordde hierop als volgt :

"Dies ist eine Frage, die mit der Arbeitsweise zusammenhängt. Diese wird laut Art. 58 Abs. 1 von der Regierung festgelegt. Der Art. 71 gibt lediglich an, dass der Rechnungshof den Haushaltsentwurf analysiert, was bedeutet, dass dies in der Verantwortung der Regierung liegt und gleichzeitig mit der Hinterlegung im Parlament stattfindet.

Auch dies wird nach Erhalt des Gutachtens des Staatsrats ggf. ausdrücklich präzisiert werden".

Men vulle het ontwerp aan op dit punt.

Artikelen 104, 110 en 113

De artikelen 104, 110 en 113 van het ontwerp beogen onder meer op te heffen:

- artikel 7, § 5, van de wet van 18 februari 1977 houdende de bepalingen betreffende de openbare Radio- en Televisiedienst;
- artikel 39 van het decreet van 19 juni 1990 houdende oprichting van een "Dienststelle für Personen mit einer Behinderung" (Dienst van de Duitstalige Gemeenschap voor personen met een handicap);
- artikel 45 van het decreet van 16 december 1991 betreffende de opleiding en de voortgezette opleiding in de Middenstand en in de KMO's.

Het gaat echter telkens om bepalingen die de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut hebben gewijzigd, en die derhalve reeds zijn uitgewerkt en uit de rechtsorde zijn verdwenen. De formele opheffing ervan heeft dan ook geen zin.

Artikel 121

Artikel 121 van het ontwerp strekt ertoe artikel 25, §§ 1 en 2, tweede lid, van het Programmadecreet 2001 van 7 januari 2002 op te heffen. Artikel 25, § 2, van het Programmadecreet 2001 telt evenwel slechts één lid. De ontworpen bepaling zal derhalve moeten worden herzien zodat de correcte onderdelen van het betrokken artikel worden opgeheven.

Artikel 122

Luidens artikel 122, § 2, van het ontwerp hebben de bepalingen vastgelegd door of op basis van de organieke decreten van de openbare instellingen vermeld in artikel 86, § 2, geen gevolg voor zover zij onverenigbaar zijn met de bepalingen van dit decreet.

Omwille van de rechtszekerheid dienen de met de ontworpen regeling strijdige bepalingen expliciet te worden opgeheven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME