



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.515/3
van 15 juni 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van
Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en
Armoedebestrijding ‘tot vaststelling van de modellen en de
nadere voorschriften van de beleidsrapporten, de
rekeningenstelsels en de digitale rapportering van de beleids- en
beheerscyclus van de lokale besturen’

Op 16 mei 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de modellen en de nadere voorschriften van de beleidsrapporten, de rekeningenstelsels en de digitale rapportering van de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Joris CASNEUF, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juni 2018.

*

1. 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding strekt ertoe uitvoering te geven aan verschillende bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 ‘over de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen’. Hiertoe worden onder meer geregeld:

- de schema's op basis waarvan de financiële nota van het meerjarenplan en van de jaarrekening wordt opgesteld (artikelen 1 en 2 van het ontwerp en de bijgevoegde schema's M1 tot M3 en J1 tot J5);

- de rubrieken die de toelichting van de beleidsrapporten bevatten (artikel 3 en de bijgevoegde schema's T1 tot T5);

- de elementen die de documentatie bij het meerjarenplan, de aanpassing ervan en de jaarrekening dient te bevatten (artikel 4);

- de elementen die de opvolgingsrapportering dient te bevatten (artikel 5);

- de genormaliseerde stelsels van de beleidsvelden, de algemene rekeningen, de economischesectorcodes en de codes voor de budgettaire entiteiten (artikelen 6 tot 9 en de bijgevoegde stelsels);

- de aanpassingen van de minimumindeling van het algemene rekeningenstelsel die de autonome gemeentebedrijven, de welzijnverenigingen en de projectverenigingen kunnen gebruiken (artikel 10 en bijgevoegde tabel en algemene rekeningen);

- de wijze waarop de gecorrigeerde autofinancieringsmarge wordt berekend (artikel 11);

- de wijze waarop de gegevens digitaal worden gerapporteerd aan het Agentschap Binnenlands Bestuur (artikel 12);

Deze regels komen in de plaats van het ministerieel besluit van 1 oktober 2010 ‘tot vaststelling van de modellen en de nadere voorschriften van de beleidsrapporten en de toelichting ervan, en van de rekeningenstelsels van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ en van het ministerieel besluit van 9 juli 2013 ‘betreffende de digitale rapportering van gegevens van de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, die worden opgeheven (artikel 13).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag dat het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 in werking treedt (artikel 14).

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 1 en 4 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 6, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018, naar luid waarvan de Vlaamse minister bevoegd voor de binnenlandse aangelegenheden (hierna: de minister) de vorm en de inhoud bepaalt van de diverse onderdelen van de beleidsrapporten en de bijbehorende documentatie.

De artikelen 2 en 3 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in dezelfde bepaling en, voor zover in de bijgevoegde schema's J4, J5, T2 en T3 in afwijkende codes wordt voorzien, in artikel 165, vierde lid, van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018, naar luid waarvan de minister de afwijkingen bepaalt die gelden voor de autonome gemeentebedrijven, welzijnsverenigingen en projectverenigingen wat betreft de vorm en inhoud van de diverse onderdelen van de beleidsrapporten.

In artikel 6, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 wordt de minister gemachtigd om de vorm en de inhoud te bepalen van het overzicht van de geraamde en de gerealiseerde ontvangsten en uitgaven voor het lopende jaar, dat moet worden opgenomen in de opvolgingsrapportering. Die bepaling biedt rechtsgrond voor artikel 5 van het ontworpen besluit.

De artikelen 6, 7 en 9 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 81, eerste, derde, en zesde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018, naar luid waarvan de minister het minimum genormaliseerde stelsel van, respectievelijk, de algemene rekeningen, de beleidsvelden en de codes voor de budgettaire entiteiten vaststelt. Artikel 8 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 81, vierde lid, en 83, tweede lid, van hetzelfde besluit van de Vlaamse Regering. In die bepalingen wordt de minister gemachtigd om het minimum genormaliseerde stelsel van de economischesectorcodes vast te stellen en om de algemene rekeningen te bepalen waarvoor in de budgettaire boekhouding een verwijzing naar de economischesectorcodes wordt opgenomen.¹

In artikel 165, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 wordt de minister gemachtigd om de nadere detaillering te bepalen die de autonome gemeentebedrijven, welzijnsverenigingen en projectverenigingen moeten respecteren bij het aanpassen van de minimumindeling van het algemeen rekeningenstelsel opgenomen in het koninklijk besluit van 12 september 1983 'tot bepaling van de minimumindeling van een

¹ Wat dat laatste punt betreft, verklaarde de gemachtigde: "Door te bepalen dat voor de algemene rekeningen die in [de tabel 'Algemene rekeningen waarvoor in de budgettaire boekhouding 'NULL' niet mag gebruikt worden als economischesectorcode'] voorkomen, niet 'NULL' mag worden gebruikt als economischesectorcode, bepaalt de minister dat bij registraties op die algemene rekeningen één van de economischesectorcodes moet worden gebruikt uit het genormaliseerd stelsel van de economischesectorcodes."

algemeen rekeningenstelsel'. Die bepaling biedt rechtsgrond voor artikel 10 van het ontworpen besluit.

Artikel 11 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 6, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018, naar luid waarvan de minister de berekeningswijze bepaalt van de gecorrigeerde autofinancieringsmarge.

Artikel 12 van het ontworpen besluit, ten slotte, vindt rechtsgrond in de artikelen 6, vijfde lid, en 82 van hetzelfde besluit van de Vlaamse Regering. In die artikelen wordt de minister gemachtigd om te bepalen welke gegevens de besturen digitaal aanleveren, en de wijze waarop die gegevens elektronisch worden aangeleverd voor de kwartaalrapportering. Desgevallend biedt ook artikel 109 van hetzelfde besluit rechtsgrond voor artikel 12 van het ontworpen besluit, doch enkel voor zover de “technische voorwaarden” die kunnen worden geraadpleegd op de website van het Agentschap Binnenlands Bestuur² als een “open standaard” kunnen worden beschouwd.

3.2. De voormelde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 143, derde lid, 241, tweede lid, 275, 411, derde lid, en 489, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’.

Het eerste lid van de aanhef van het ontworpen besluit verwijst eveneens naar de artikelen 266, derde lid, en 286, § 3, van het voormelde decreet. Geen enkele bepaling van het ontwerp heeft echter betrekking op de visumplicht (artikel 266, derde lid) of op de bekendmaking van akten op de webtoepassing van de gemeente (artikel 286, § 3). Bijgevolg bieden die bepalingen van het decreet van 22 december 2017 geen (onrechtstreekse) rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen in opmerking 3.2 is uiteengezet, moet in het eerste lid van de aanhef niet worden verwezen naar de artikelen 266, derde lid, en 286, § 3, van het decreet van 22 december 2017.

Artikel 3

5. In het eerste zinsdeel van artikel 3, vijfde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de periode van de toelichting *van de aanpassing* van het meerjarenplan altijd de periode blijft vermeld in artikel 254, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017. Die bepaling luidt:

² Zie <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc-strategisch-en-financieel-beleid/digitale-rapportering/bestandsformaat/formaat-bbc2020>.

“Het meerjarenplan start in het tweede jaar dat volgt op de gemeenteraadsverkiezingen en loopt af op het einde van het jaar na de daaropvolgende gemeenteraadsverkiezingen.”

De aanpassing van het meerjarenplan betreft echter de kredieten van het lopende of van het volgende boekjaar.³ Logischerwijze kan de toelichting van die aanpassing dan ook slechts betrekking hebben op die periode, en niet op die vermeld in artikel 254, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017.

Voor zover het de bedoeling zou zijn te bepalen dat de aanpassing van het meerjarenplan geen betrekking kan hebben op een periode buiten die bepaald in artikel 254, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017, moet worden gewezen op artikel 257, § 1, vierde lid, van hetzelfde decreet, dat luidt:

“De periode van het meerjarenplan blijft altijd de periode, vermeld in artikel 254, tweede lid, maar de financiële nota beschrijft altijd de financiële consequenties voor ten minste drie toekomstige boekjaren.”

Het is derhalve niet nodig die regel in het ontwerp te herhalen.

Bijlage

6. De bijlage bij het ontwerp bevat een aaneenschakeling van schema's, stelsels en tabellen die elkaar op een weinig transparante wijze opvolgen. Het zou alleszins de leesbaarheid van het ontwerp ten goede komen indien de bijlage wordt opgedeeld in afzonderlijke afdelingen (A, B, C, ...) naar gelang de aard van de onderdelen die erin worden opgenomen. Dit zou ook de eventuele latere verwijzing naar of wijziging van specifieke onderdelen vergemakkelijken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Joris CASNEUF

Jan SMETS

³ Zie artikel 257, § 1, van het decreet van 22 december 2017.