



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.851/1
van 4 januari 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘ter uitvoering
van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van [...]’

Op 28 november 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘ter uitvoering van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van [...]’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 december 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 januari 2019.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan bepalingen van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën die, in ontwerpvorm¹, het voorwerp uitmaakt van advies 64.849/1 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, tegelijk met het voorliggende advies uitbrengt. De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van de regeling die nu verspreid is over diverse besluiten waarvan in artikel 133 van het ontwerp de opheffing wordt beoogd en die met het voorliggende ontwerp wordt geïntegreerd in één enkel besluit. Deze integratie wordt tevens te baat genomen om de bepalingen van de voornoemde besluiten inhoudelijk aan te passen in het licht van de wijzigingen die voor de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse rechtspersonen op het vlak van de begroting, de rapportering en de financiële operaties voortvloeien uit de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, en om de bestaande regelgeving te herschikken en te herschrijven met het oog op een verbetering van de leesbaarheid en de interne consistentie ervan.

Het is de bedoeling dat de ontworpen regeling op dezelfde dag in werking treedt als de regeling die het voorwerp uitmaakt van het voornoemde advies 64.849/1.

3.1. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen waarnaar wordt verwezen in de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp, met dien verstande dat moet worden gewezen op wat volgt.

3.2. Voor één bepaling van het ontwerp ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, geen rechtsgrond. Dit is het geval voor artikel 76 van het ontwerp waarin wordt bepaald dat elk personeelslid, openbare gezagsdrager of andere persoon die belast is met een functie bij een entiteit die ressorteert onder de Vlaamse deelstaatoverheid of elke tussenpersoon als de subsidie onrechtstreeks wordt toegekend, verboden is een subsidie toe te kennen of de aanwending ervan goed te keuren zodra hij daardoor persoonlijk of via een tussenpersoon in een toestand van belangenvermenging zou kunnen terechtkomen en dat, bij niet naleving van dat voorschrift, de beslissing tot toekenning van een subsidie nietig is en de eventueel al uitgekeerde bedragen volledig worden teruggestort.²

¹ Voorontwerp van decreet ‘houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën’, hierna ook “ontwerp Vlaamse Codex Overheidsfinanciën”.

² In de rechtsgrondtabel die door de gemachtigde aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is bezorgd, wordt voor artikel 76 van het ontwerp als rechtsgrond verwezen naar artikel 75 van de ontworpen Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. Artikel 75 van het voorontwerp van decreet ‘houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën’ luidt: “De Vlaamse Regering stelt de regels vast voor de reservevorming en de procedure voor de ex-ante- en

3.3. In artikel 17 van het ontwerp wordt de bevoegde minister opgedragen om een handleiding op te stellen met een toelichting bij de boekhoudregels die van toepassing zijn op de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse rechtspersonen en om die handleiding en de aanpassingen eraan jaarlijks mee te delen aan de Vlaamse Regering. Deze bepaling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 37 van de ontworpen Vlaamse Codex Overheidsfinanciën volgens hetwelk de Vlaamse Regering nadere regels kan uitvaardigen voor de aanrekening van ontvangsten en uitgaven, op voorwaarde dat de handleiding, bedoeld in artikel 17 van het ontwerp van besluit, beperkt blijft tot de voornoemde aanrekening.

3.4. Sommige bepalingen van het ontwerp moeten worden geacht rechtsgrond te vinden in onderdelen van artikelen van de ontworpen Vlaamse Codex Overheidsfinanciën waarnaar nochtans niet wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

Zo wordt in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp, bepaald dat de inhoudelijk bevoegde ministers de indiening van de beleids- en begrotingstoelichtingen voorbereiden, waarvoor rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 11, § 1, eerste lid, van de ontworpen Vlaamse Codex Overheidsfinanciën.

In artikel 6 van het ontwerp wordt de Vlaamse minister, bevoegd voor de financiën en de begrotingen, ermee belast om, in samenwerking met de inhoudelijk bevoegde ministers, het ontwerp van begroting of begrotingsaanpassing voor de Vlaamse Gemeenschap op te maken volgens de instructies en binnen de termijn die de Vlaamse minister, bevoegd voor de financiën en de begrotingen bepaalt. Hiervoor kan mede rechtsgrond worden gevonden in artikel 17, § 1, van de ontworpen Vlaamse Codex Overheidsfinanciën.

In artikel 10 van het ontwerp wordt bepaald dat de inhoudelijk bevoegde minister voor de Vlaamse rechtspersonen die onder het rechtstreeks gezag van de Vlaamse Regering staan het ontwerp van begroting of begrotingsaanpassing opmaakt volgens de instructies en binnen de termijn die de Vlaamse minister, bevoegd voor de financiën en de begrotingen bepaalt. Tevens wordt de laatstgenoemde minister in het voornoemde artikel 10 van het ontwerp opgedragen om het desbetreffende ontwerp als bijlage bij de begrotingsdocumenten van de Vlaamse Gemeenschap te voegen voor hij beide ter goedkeuring voorlegt aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. Voor deze bepaling kan mede rechtsgrond worden gevonden in artikel 26, § 1, eerste lid, van de ontworpen Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, waarin de Vlaamse Regering meer specifiek wordt opgedragen om de begrotingen op te stellen van de Vlaamse rechtspersonen die rechtstreeks onderworpen zijn aan haar gezag.

3.5. Voor de artikelen 59 (betreffende de bedrijfsrevisor) en 83 (betreffende het uitvoeren van de taken inzake schuld- en beleggingsbeheer door de instantie die bevoegd is voor de financiële operaties) van het ontwerp wordt het best ook beroep gedaan op artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ betreffende “de diensten” van de gemeenschaps- en gewestregeringen.

ex-postcontrole op de aanwending van de subsidies”. De in deze bepaling vervatte machtigingsbepaling lijkt evenwel te weinig specifiek te zijn om erin een rechtsgrond te kunnen zien voor het bepaalde in artikel 76 van het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp beoogt uitvoering te geven aan bestaande decretale bepalingen die worden geïntegreerd in het meermaals genoemde ontwerp Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. Daarnaast bevat het ontwerp evenwel een aantal artikelen die rechtsgrond vinden in bepalingen van het ontwerp Vlaamse Codex Overheidsfinanciën die geen bestaande decretale bepalingen overnemen, maar die nieuw zijn in vergelijking met de bestaande decreetgeving. Het gaat daarbij meer in het bijzonder om de artikelen 3, 16, 20, § 2, 22, 24, 37 en 86 van het ontwerp. De adviesaanvraag is derhalve, wat deze laatste artikelen betreft, niet ontvankelijk aangezien de rechtsgrond biedende bepalingen ervan nog niet op een definitieve wijze zijn tot stand gekomen. Het voorliggende advies moet met dat voorbehoud worden gelezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen in dit advies is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontwerp. Dat houdt in dat in het eerste lid tevens moet worden verwezen naar artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en dat in het tweede lid van de aanhef het best ook melding wordt gemaakt van de artikelen 11, § 1, eerste lid, 17, § 1, en 26, § 1, eerste lid, van de nog in voorbereiding zijnde Vlaamse Codex Overheidsfinanciën.

6. Men redigere het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State als volgt:

“Gelet op advies 64.851/1 van de Raad van State, gegeven op 4 juli 2019, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Artikel 8

7. Artikel 8 van het ontwerp komt in ruime mate overeen met hetgeen wordt bepaald in artikel 22 van het ontwerp Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. Het verdient derhalve aanbeveling om artikel 8 van het ontwerp te redigeren als volgt:

“Vereffeningskredieten kunnen overeenkomstig artikel 22 van de codex binnen en over de programma's heen worden herverdeeld bij besluit van de inhoudelijk bevoegde minister.”

Artikel 14

8. In artikel 14 van het ontwerp wordt melding gemaakt van “[a]lle beslissingen tot herverdeling als vermeld in artikel 12, eerste lid”. Vraag is of die verwijzing niet te beperkt is en er niet tevens van de aanpassing van de begroting, bedoeld in artikel 13 van het ontwerp, melding

moet worden gemaakt. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“De kennisgeving van de herverdelingen of de aanpassingen aan de begroting verloopt door de bekendmaking van de besluiten/beslissingen op de website van het Departement FB (artikel 27 van het voorontwerp van de codex). Artikel 14 geeft concrete uitvoering aan artikel 27 door te bepalen wanneer entiteiten hun besluiten moeten overmaken aan het Departement FB voor die publicatie. Het niet opnemen van de besluiten tot aanpassingen van de begrotingen in artikel 14 is een materiële vergissing. Ook de aanpassingen van de begrotingen van de rechtspersonen die onder het rechtstreekse gezag van de Vlaamse Regering staan moeten bezorgd worden voor bekendmaking op de website.”

De redactie van artikel 14 van het ontwerp zal moeten worden aangepast in het licht van de door de gemachtigde verstrekte toelichting.

Artikel 15

9. Met betrekking tot het bepaalde in artikel 15, eerste lid, van het ontwerp, kan worden verwezen naar de opmerking die onder randnummer 10 van advies 64.849/1 van de Raad van State, afdeling Wetgeving, is gemaakt bij het bepaalde in artikel 28, tweede lid, van het voorontwerp van decreet ‘houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën’ en waarin er wordt op gewezen dat de Vlaamse overheid er in artikel 5, eerste lid, van de algemenebepalingenwet³ toe wordt verplicht om een algemene boekhouding te voeren op basis van een genormaliseerd boekhoudplan dat bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit wordt vastgesteld na advies van de regeringen van de betrokken deeltentiteiten, en dat het bepaalde in artikel 28, tweede lid, van het voornoemde voorontwerp van decreet, hiermee niet in overeenstemming is.

Artikel 18

10. In artikel 18, § 2, tweede lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat, in afwijking van paragraaf 1, tweede lid, 4°, van hetzelfde artikel, een toewijzing aan of een opname uit een reservefonds aangerekend wordt op een vastleggings- en vereffeningskrediet. Het is niet op het eerste gezicht duidelijk op welke wijze zowel een toewijzing aan als een opname uit een reservefonds kunnen leiden tot een aanrekening op kredieten die betrekking hebben op verbintenissen of uitgaven. Hierover om nadere uitleg verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Het betreft hier inderdaad een materiële vergissing. Een toewijzing aan een reservefonds gaat gepaard met een aanrekening op een vastleggings- of vereffeningskrediet. Een opname uit een reservefonds gaat gepaard met een aanrekening als een ontvangst.”

³ Dit is 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’.

De redactie van artikel 18, § 2, tweede lid, van het ontwerp, dient te worden gecorrigeerd in het licht van de door de gemachtigde verstrekte uitleg.

Artikel 19

11. Wat de verwijzing betreft naar “het bedrag, vermeld in artikel 92, eerste lid, van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten” in artikel 19, derde lid, van het ontwerp, wordt verwezen naar hetgeen in advies 64.849/1 onder randnummer 16 is opgemerkt bij een gelijkaardige verwijzing in artikel 77, eerste lid, van het ontwerp Vlaamse Codex Overheidsfinanciën.

Artikel 38

12. In artikel 38, tweede lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de Vlaamse Regering op voorstel van de beleidscoördinator kan beslissen een inspecteur van Financiën die deel uitmaakt van de ter beschikking gestelde leden tijdelijk te ontheffen van de opvolging van de hem toegewezen beleidssector om hem te belasten met “andere taken”.

In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt met betrekking tot deze bepaling verduidelijkt dat het om een herneming gaat van hetgeen nu al is vervat in artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 ‘houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak’. In de laatstgenoemde bepaling wordt inderdaad in de mogelijkheid voorzien van een ontheffing van de toegewezen beleidssector, maar dit gebeurt om de betrokken inspecteur van Financiën te belasten “met andere taken in het kader van het algemeen begrotingsbeleid”.

Teneinde er geen twijfel over te laten bestaan dat het bepaalde in artikel 38, tweede lid, van het ontwerp, verenigbaar blijft met de regeling die met betrekking tot de inspecteurs van Financiën en hun opdrachten is vervat in artikel 51 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, zouden ook in artikel 38, tweede lid, van het ontwerp, de “taken” waarvoor tot de ontheffing kan worden beslist op zo een wijze moeten worden omschreven dat deze duidelijker vallen in te passen in de regeling die inzake terbeschikkingstelling is vervat in de voornoemde bijzondere wetsbepaling.⁴

⁴ Zie in verband met die regeling inzake terbeschikkingstelling en de gevolgen ervan voor de bevoegdheid van de decreetgever de opmerkingen die in advies 64.849/1 onder de randnummers 13.1 tot 13.3 worden gemaakt naar aanleiding van het invoeren van de functie van beleidscoördinator in artikel 52 van het ontwerp Vlaamse Codex Overheidsfinanciën.

Artikel 58

13. De regeringscommissarissen vormen het voorwerp van artikel 54 van het ontwerp Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. De verwijzing naar “de regeringscommissarissen, vermeld in artikel 50 van de codex,” die voorkomt in artikel 58 van het ontwerp, zal hieraan moeten worden aangepast.

Artikelen 64 tot 69

14. De artikelen 64 tot 69 van het ontwerp bevatten nadere regels betreffende de samenstelling en de werking van de Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen en betreffende de vergoeding van de leden ervan. De Raad van State, afdeling Wetgeving, verwijst wat dat betreft naar de opmerking die in advies 64.849/1 onder randnummer 15 werd gemaakt bij artikel 70 van het ontwerp Vlaamse Codex Overheidsfinanciën.

Artikel 75

15. In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt vermeld dat het bepaalde in artikel 75 van het ontwerp herneemt wat in artikel 18 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 ‘betreffende de algemene regels inzake subsidiëring’ wordt bepaald. Met betrekking tot de vermelding dat eventueel uitbetaalde voorschotten worden teruggevorderd, kan er wel op worden gewezen dat dergelijke vermelding de bevestiging inhoudt van een verplichting die reeds voortvloeit uit artikel 13, tweede lid, 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’. Het verdient aanbeveling om dit tot uitdrukking te brengen in artikel 75 van het ontwerp door de laatste zin ervan te redigeren als volgt :

“Overeenkomstig artikel 13, tweede lid, 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, worden de eventueel al uitbetaalde voorschotten teruggevorderd.”

Artikel 138

16. Het verdient aanbeveling om ook de regeling die is opgenomen in het voorontwerp van decreet ‘houdende de wijzigingen in diverse decreten naar aanleiding van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van (datum)’, dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 64.850/1, in werking te stellen. In artikel 67 van het laatstgenoemde voorontwerp van decreet wordt de Vlaamse Regering er immers eveneens mee belast om de datum van inwerkingtreding van de betrokken decretale regeling te bepalen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME