

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1990-1991

147^e BOEK

VAN HET

REKENHOF

—

Opmerkingen en documenten voorgelegd
aan de Vlaamse Raad

—

DEEL I

—

INHOUDSTAFEL

	Blz.
INLEIDING	
Het Rekenhof — Nederlandse Kamer anno 1990	4
Het Boek van Opmerkingen anno 1990	6
De controle-activiteiten van het Rekenhof — Nederlandse Kamer	11
1. ALGEMENE COMPTABILITEIT	
1. De algemene rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap	12
2. Beslissingen van de executieve op grond van artikel 24 van de wet van 28 juni 1963	14
3. Uiteenzettingen van het Rekenhof krachtens artikel 14 van zijn oprichtingswet van 29 oktober 1846	17
4. Prefinanciering door het Gemeentekrediet	23
II. DE RECHTSOPVOLGING VAN DE STAAT DOOR DE GEMEENSCHAPPEN EN DE GEWESTEN	29
III. BEVINDINGEN EN OPMERKINGEN PER GROEP VAN AANGELEGENHEDEN	
1. Cultuur	
De uitvoering van de artikelen 10 t/m 12 van de cultuurpactwet van 16 juli 1973	37
2. Economie, energie en tewerkstelling	
Thema-onderzoek naar het toekennen, uitvoeren en terugvorderen van prototype steun	43
3. Leefmilieu en natuurbehoud	
A. Actuele aspecten van de overname van rioolwaterzuiveringsinstallaties in het kader van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging	52
B. De overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen in het kader van het Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen	57
C. De Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW)	59
4. Media	
Het pensioenfonds voor het personeel en hun rechthebbenden van de BRT en de overeenkomst met de Onderlinge Maatschappij der Openbare Besturen	62
5. Onderwijs en vorming	
A. De voorlegging van tekorten in het beheer van rekenplichtigen door het Ministerie van Onderwijs	64
B. De sanering van de financiële situatie van de Rijksuniversiteit te Gent	66
C. De uitvoering van het decreet inzake de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO)	73
D. Wedden in het onderwijs	
1) Gesubsidieerd onderwijs : voldoende geachte bekwaamheidsbewijzen	76
2) Subsidiëring van de Israëlische Middelbare Normalschool Jesode-Hator -Beth-Jacob te Antwerpen	77
3) Subsidiëring van de nieuw geprogrammeerde afdeling confectie van het Vrij Technisch Instituut te Aalst	79
4) De rechtspositie van sommige personeelsleden in het hoger onderwijs van het lange type	80
5) De uitvoering van artikel 5 bis van de wet van 6 juli 1970 op het buitengewoon en geïntegreerd onderwijs	81
6) Cumulatiebeperking in het gesubsidieerd onderwijs	82
7) Bevoegdheidskwestie tot regeling van onderwijsaangelegenheden van vóór 1 januari 1989	85

6. Openbare werken en vervoer

- | | |
|---|----|
| A. Onderhandse overeenkomst betreffende de verdelging van gewone ratten en muskusratten langs rijkswegen, autosnelwegen, rivieren en kanalen .. | 88 |
| B. Schromelijke overschrijding van de uitvoeringstermijn bij overheidsopdrachten | 93 |
| C. Overdreven overschrijding van de geschatte hoeveelheden, zonder een voorafgaande verrekening te hebben opgemaakt | 95 |

7. Welzijn en gezondheid

- | | |
|---|----|
| Vlaams Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen en Medisch-sociale Instellingen : betoelaging van eerste uitrusting en eerste aankoop van toestellen | 97 |
|---|----|

8. Provincies

- | | |
|--|-----|
| A. Het toevertrouwen aan de Onderlinge Maatschappij der Openbare Besturen van het beheer over het pensioenfonds van sommige provincies | 99 |
| B. Beleggingen op termijnrekeningen in deviezen zonder wisselrisico (SWAP-verrichtingen) | 101 |

INLEIDING

HET REKENHOF – NEDERLANDSE KAMER ANNO 1990

Overeenkomstig de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (zoals gewijzigd), bestaat dit Hof uit twee kamers, elk samengesteld uit een voorzitter, vier raadsheren en een griffier. De oudstbenoemde voorzitter voert de titel van eerste voorzitter, de oudstbenoemde griffier die van hoofdgriffier. Het huishoudelijk reglement van het Rekenhof (1975) noemt de twee kamers de Nederlandse en de Franse Kamer. Beide behandelen de aangelegenheden die in de respectieve talen worden voorgelegd. Tweektalige en Duitstalige zaken worden over de beide kamers verdeeld. Problemen die van algemene aard of van groot belang zijn, worden besproken in algemene vergadering. De Kamer van Volksvertegenwoordigers benoemt de leden van het Rekenhof.

Ten einde zijn controle-werkzaamheden nauwer te laten aansluiten bij de op 1 januari 1989 gewijzigde bevoegdheidsverdeling tussen de nationale overheid enerzijds en de regionale en communautaire instanties anderzijds, wijzigde het Rekenhof op 1 mei 1990 de structuur van zijn diensten grondig. Terwijl vóór die datum slechts één directie de controle op het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de bijhorende Vlaamse instellingen van openbaar nut waarnam, werd de verificatie van de Vlaamse uitgaven in de nieuwe structuur integraal aan drie directies, namelijk de 10e, 12e en 14e directie, toebedeeld. De verdere verdeling van de verschillende diensten over de drie directies moge blijken uit het onderstaande organigram. Hierbij moet worden opgemerkt dat de controle op de uitgaven inzake wedden en pensioenen — met uitzondering van de wedden van het onderwijzend personeel — nagenoeg volledig gecentraliseerd is gebleven in een andere directie.

De personeelsformatie van de drie specifiek Vlaamse directies omvat een totaal van 95 ambtenaren, onder wie 11 leidinggevende personeelsleden, 73 personen behorende tot het auditeurs- en verificateurskader en 11 hulpambtenaren.

De materieverdeling over sector V : Gemeenschappen en Gewesten

Directie	Dienst	Materie
10e Onderwijs en Cultuur	1	— wedden onderwijs — cultuur
	2	— universiteiten — ARGO/DIGO
12e Gewestaangelegenheden	1	— economie en werkgelegenheid — huisvesting
	2	— leefmilieu — ruimtelijke ordening — gesubsidieerde werken
	3	— infrastructuur (wegen en waterwegen) — verkeer

Directie	Dienst	Materie
14e persoonsgebonden aangelegenheden en provincies	1	— algemene zaken — begroting en algemene rekening — boek van opmerkingen
	2	— persoonsgebonden aangelegenheden — welzijnszorg
	3	— provincies

Binnen de bovenbeschreven herverdeling van de taken over de drie Vlaamse directies, richtte het Rekenhof in de schoot van de dienst algemene zaken van de 14de directie enkele cellen op met een overkoepelend werkterrein. Enerzijds werd een cel **Boeken van Opmerkingen** onder meer belast met het samenstellen en redigeren van het Boek van Opmerkingen aan de Vlaamse Raad, anderzijds kreeg een cel **Begroting en algemene rekening** de opdracht de begrotingen en algemene rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap te onderzoeken.

Tevens werd een overkoepelende cel **Vorming**, ressorterend onder de algemene le directie, opgericht. Deze cel bevat specifiek op de Nederlandse en Franse **taalrol** gerichte deelcellen.

Op het niveau van het Rekenhof worden tijdens management-vergaderingen het algemeen beleid, de oogmerken en de controle-organisatie besproken. Voor de sector van de Vlaamse Gemeenschap bepalen de Nederlandse Kamer en het betrokken sectorcomité samen de controle-objectieven.

HET BOEK VAN OPMERKINGEN ANNO 1990

A. Wettelijke regeling

1) Tot 1980

Artikel 116, tweede alinea, van de Grondwet bepaalt dat de algemene rekening van de Staat, met de opmerkingen van het Rekenhof, aan de wetgevende kamers wordt voorgelegd. Bovendien bepalen de artikelen 75 en 76, eerste alinea, van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de **rijkscomptabiliteit**, dat het Rekenhof de algemene rekening van de Staat en de rekeningen van sommige instellingen van openbaar nut, met zijn opmerkingen, aan de wetgevende kamers voorlegt in de loop van de maand augustus van het jaar na dat waarvoor die rekening werd opgemaakt. Krachtens artikel 6 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, kan het Rekenhof de rekeningen in zijn Boek van Opmerkingen bekendmaken. Artikel 66 van de provinciewet stelt ten slotte een gelijkaardige regeling vast met betrekking tot de voorlegging van de provincierekeningen aan de provincieraden.

2) De staatshervorming van augustus 1980

In het kader van de staatshervorming van augustus 1980 steunde de **controlebevoegdheid** van het Rekenhof inzake de rekeningen van de Gemeenschappen en de Gewesten voortaan op artikel 13 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat tegelijk de wettelijke regeling inzake het Boek van Opmerkingen vaststelde.

Overeenkomstig de richtlijnen vervat in de brief van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers d.d. 30 april 1986 (opgenomen in het 143e Boek van Opmerkingen), werd het eerste deel van het Boek van Opmerkingen opgesplitst in een nationaal (deel I) en een communautair en gewestelijk deel (deel I bis). Daarbij groepeerde deel I bis, eveneens opgesteld in beide landstalen, alle opmerkingen aan alle raden.

3) De staatshervorming van 1988-1989

Enerzijds hief artikel 69, § 1, 2°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 de bepalingen van de paragrafen 1, 2 en 4 van het bovengenoemde artikel 13 op. Anderzijds werd door artikel 50 van die wet een nieuwe wettelijke grondslag voor de controlebevoegdheid van het Rekenhof ingevoerd. Paragraaf 1, tweede alinea, van dit artikel bepaalt immers dat de algemene rekeningen van de Gemeenschappen en de Gewesten, samen met de opmerkingen van het Rekenhof, aan hun Raad worden voorgelegd. Daardoor is de kwestie van het Boek van Opmerkingen ten aanzien van onder meer de Vlaamse Raad thans wettelijk geregeld.

Op het concrete vlak lag deze nieuwe bepaling ten grondslag aan een vernieuwde opmaak van het Boek van Opmerkingen. Het deel 1 bis werd opgesplitst in een afzonderlijk boekdeel per Raad (Vlaamse Raad, Franse Gemeenschapsraad, Waalse Gewestraad en Raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest), telkens gesteld in de taal van die Raad. Het suffix bis werd bijgevolg weggelaten.

Artikel 13 van de wet van 18 juli 1990 tot wijziging van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, maakte het bovengenoemde artikel 50 eveneens toepasselijk op de Duitstalige Gemeenschap. Vóór 1989 werden de opmerkingen in verband met de Duitstalige Gemeenschap in het deel I bis opgenomen (in de drie landstalen). Vanaf 1989 werd ook hier een afzonderlijk deel I gesteld (uitsluitend in het Duits).

B. De inhoud van het Boek van Opmerkingen

Het Boek van Opmerkingen bestaat traditioneel uit vier delen (een toelichting werd verstrekt in het 130e Boek van Opmerkingen, deel I, blz. 20).

1) Deel I : Inleiding

In het eerste boekdeel licht het Rekenhof bepaalde aspecten van zijn **controle** toe, vestigt het de bijzondere aandacht op vastgestelde onregelmatigheden en suggereert het soms oplossingen. Dit deel is onderverdeeld in een uitvoerig hoofdstuk **STAAT** en een minder omvangrijk hoofdstuk **PROVINCIES**. Het hoofdstuk **STAAT** onderscheidt drie grote rubrieken : **de algemene comptabiliteit van de Staat, de jurisdictionele taak van het Rekenhof** en **betwistingen en informatie**.

(1) De algemene comptabiliteit van de Staat

Daar de algemene rekening van de Staat met grote vertraging aan het Rekenhof wordt bezorgd, bevat deze rubriek een bespreking van de voorlopige resultaten van de begrotingsverrichtingen (tot in het Boek van Opmerkingen 1989), de toestand van de Schatkist en het synthetisch overzicht van de rijksschuld. Tevens wordt melding gemaakt van de beslissingen genomen op grond van artikel 24 van de wet van 28 juni 1963 op de rijkscomptabiliteit (ministerraadbeslissingen die machtigen tot nieuwe uitgaven of tot uitgaven boven de goedgekeurde kredieten).

De nieuwe wet op de rijkscomptabiliteit van 28 juni 1989, die bepaalt dat het Rekenhof al in de loop van de maand mei volgend op het begrotingsjaar aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat een **voorafbeelding van de uitvoering van de begroting** moet voorleggen, impliceert de loskoppeling van de rubriek **bespreking van de voorlopige resultaten van de begrotingsverrichtingen** van het Boek van Opmerkingen (dat pas in oktober wordt gepubliceerd). Hoewel de budgettaire hervorming pas vanaf 1990 geldt, stelde het Rekenhof, bij wijze van proef, reeds een voorafbeelding van de resultaten van de begroting 1989 op. Bijgevolg verdween deze rubriek al uit het 147e Boek van Opmerkingen.

b) De jurisdictionele taak van het Rekenhof

In dit deel wordt een overzicht gegeven van de door het Rekenhof gewezen arresten met daarbij de uiteenzettingen van de kenmerkende gevallen die bepalend worden geacht voor het vestigen of bevestigen van de rechtspraak ter zake.

c) Betwistingen en informatie

In dit omvangrijke deel worden per ministerie of instelling van openbaar nut de belangrijkste door het Rekenhof betwiste zaken, die in principe tot geen bevredigende oplossing hebben geleid, uiteengezet. In de eerste plaats resumeert het Rekenhof al eerder aan het parlement toegestuurde uiteenzettingen ingevolge artikel 14 van zijn organieke wet van 29 oktober 1846 (visum onder voorbehoud). Verder komen allerlei betwistingen aan bod in verband met de toekenning en het gebruik van subsidies ; de toewijzing en uitvoering van werken en leveringen en de toepassing van administratieve, geldelijke en pensioenstatuten van het personeel.

In de vorm van een **thema-artikel** wordt bovendien algemene informatie verschaft.

Deel I van het Boek van Opmerkingen verschijnt omstreeks de opening van de nieuwe parlementaire zitting (oktober) van het jaar volgend op dat waarop de opmerkingen in hoofdzaak betrekking hebben.

2) Deel II : de rekeningen van de Staat en de instellingen van openbaar nut van categorie A

Enerzijds worden een verslag omtrent de algemene rekening van de Staat over het vorige jaar en de resultaten die in de wet tot definitieve regeling van de begroting van de Staat over dat jaar moeten worden opgenomen, gepubliceerd. De tekst van het verslag bevat een nota inzake de resultaten van de rekening van uitvoering van de begroting met vaststellingen en opmerkingen ter zake en het voorstel van het Rekenhof tot afsluiting van de rekening van de begroting.

Anderzijds worden de verslagen van de rekeningen van de instellingen van categorie A over datzelfde jaar en de resultaten die moeten worden opgenomen in de wet tot eindregeling van de begroting van de Staat, gepubliceerd.

In een later stadium, wanneer het Rekenhof in het bezit is van de synthetische rekening, de uitvoeringsrekening van de begroting, de thesaurierekening en de rekening over de vermogenswijzigingen van de Staat, wordt een bijvoegsel gepubliceerd met een summiere nota, een samenvatting van de gezamenlijke verrichtingen en de balans van de Staat op 31 december van het betrokken jaar.

3) Deel III : de gedetailleerde algemene rekening van de Staat (deel A) en de eindrekening van de begroting (deel B)

Deel III, bevattende de gedetailleerde algemene rekening van de Staat en de eindrekening van de begroting, wordt samengesteld door het bestuur van de Thesaurie. Ingevolge een beslissing van het Bureau van de Kamer van Volksvertegenwoordigers d.d. 25 februari 1976 wordt dit deel niet meer gedrukt.

4) Deel IV : de rekeningen van de instellingen van categorie A, B, C en D

Het vierde boekdeel bevat de rekeningen van de instellingen onderworpen aan de wet van 16 maart 1954 en van daaraan niet onderworpen instellingen waarvoor het Rekenhof beslist heeft ze toch te publiceren. Geopteerd werd hierbij voor een bundeling van deze rekeningen in een losbladig systeem dat in die **publikatie**vorm op een tiental exemplaren wordt verspreid. De disparate aard van de boekhoudingen van deze instellingen, deed het Rekenhof beslissen enkel nog de uitvoeringsrekeningen van de begroting in het systeem op te nemen. In **noot**vorm worden eventuele opmerkingen gesignaleerd met betrekking tot de **begrotings**verrichtingen en de vorm van de rekening. Bij de publikatie ervan wordt de opvolging van de jaarrekeningen verzekerd.

5) Inhoud van de boekdelen met betrekking tot de Gemeenschappen en de Gewesten

Deze delen volgen eenzelfde indelingswijze en behandelen dezelfde materies met betrekking tot de Gemeenschappen en de Gewesten. De hierboven beschreven opsplitsing geldt ook hier.

C. Het Boek van Opmerkingen aan de Vlaamse Raad

1) Anno 1989 : redactionele vernieuwingen

Zich bewust zijnde van de nood aan enkele redactionele en tekstuele aanpassingen van de opmaak van zijn Boeken van Opmerkingen, streeft de Nederlandse Kamer van het Rekenhof sinds de loskoppeling van de delen 1 bis betreffende de opmerkingen die het Rekenhof aan de verschillende **gemeenschaps-** en **gewestraden** richt (zie supra), een eigentijdse rapportering na. Al in het eerste Boek van Opmerkingen aan de Vlaamse Raad (Stuk 14 (1989-1990) — Nr. 1, met als titel **146e Boek van het Rekenhof, opmerkingen en documenten voorgelegd aan de Vlaamse Raad — deel I**) werd dan ook in de eerste plaats gepoogd de stijl, woordkeuze, omvang en indeling van dit rapport toegankelijker te maken.

Ter gelegenheid van die eerste afzonderlijke publikatie — na overleg met de voorzitters van de **Gemeenschaps-** en **Gewestraden** werd beslist dat iedere raad zal instaan voor het drukken en uitdelen van het deel van het Boek van Opmerkingen dat hem betreft — putte het Rekenhof uit opmerkingen die het sedert het begin van de tachtiger jaren met betrekking tot de instellingen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest stelde, dit in tegenstelling tot de rapportering op jaarbasis.

Het eerste Boek van Opmerkingen aan de Vlaamse Raad betekende een eerste stap naar een leesbare verslaggeving als middel ter profilering van het Rekenhof als instrument van de wetgevende macht naar een ruimer publiek toe. Daarbij werd niet in het minst steun gevonden in enerzijds een ruimere en goedkopere verspreidingsvorm, en anderzijds een ruimere belangstelling vanwege de media.

2) Anno 1990 : een overgangsjaar

In 1990 richtte het Rekenhof zijn aandacht in de eerste plaats op de aanpassing van zijn interne structuren in het kader van de recentste staatshervormingen (zie supra). Toch werd ook dit jaar door de Nederlandse Kamer een verdere **beleidsbepaling** betracht inzake het Boek van Opmerkingen aan de Vlaamse Raad, resulterende in een aantal bescheiden vernieuwingen.

Een cel **Boek van Opmerkingen — Vlaamse Raad** werd opgericht en uitgerust met de noodzakelijke computerinfrastructuur. Verwacht kan worden dat de werking van deze cel bij de publikatie van het volgende Boek van Opmerkingen geoptimaliseerd zal zijn.

Inmiddels werd eveneens de hierboven beschreven indeling van het Boek van Opmerkingen aan de Vlaamse Raad gewijzigd op basis van de spreiding van de door de Vlaamse Raad behandelde materies over een aantal commissies. Praktisch steunt de indeling van het deel **bevindingen en opmerkingen per groep van aangelegenheden** (het vroegere deel **betwistingen en informatie**) op Stuk 3 (1989-1990) — Nr.3 van de Vlaamse Raad d.d. 2 mei 1990.

Tevens dient te worden opgemerkt dat een aantal artikelen betreffende provinciale materies werden opgenomen. De controletaak van het Rekenhof inzake de uitvoering door de bestendige deputaties van de provinciebegrotingen geschiedt in de eerste plaats voor rekening van de provincieraad, zijnde de wetgever op het provinciale vlak. Artikel 66, eerste alinea, van de provinciewet draagt het Rekenhof dan ook op om de rekeningen van de provincies met zijn opmerkingen aan de provincieraad voor te leggen, wat in de praktijk evenwel nooit de vorm van een afzonderlijk boek aannam. Artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988, belaste echter de Vlaamse en Waalse executieven met het begrotingstoezicht op respectievelijk de Vlaamse en de Waalse provincies. Het lijkt het Rekenhof bijgevolg logisch dat zijn opmerkingen ter zake voortaan aan de Vlaamse Raad en aan de Waalse Gewestraad moeten worden gericht. In deze

overgangsfase werd uiteindelijk geopteerd voor het opnemen van de opmerkingen aangaande de Vlaamse provincies in zowel het nationale als het Vlaamse Boek van Opmerkingen.

Wat de opmerkingen van het Rekenhof in verband met de wedden betreft, werd verkozen ze te integreren in de andere hoofdstukken in plaats van ze afzonderlijk op te nemen onder een titel ***Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt.***

DE CONTROLE-ACTIVITEITEN VAN HET REKENHOF — NEDERLANDSE KAMER

In de loop van het jaar 1989 werden aan het Rekenhof in totaal 15.643 ordonnanties voorgelegd met betrekking tot de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor 1989.

Het Rekenhof richtte in 1989 voorts 2.320 brieven met opmerkingen aan de voorzitter of leden van de Vlaamse executieve en aan de Vlaamse ministeriële diensten.

De onderstaande tabel toont het aantal brieven per communicatieniveau :

— brieven namens de algemene vergadering	287
— brieven namens de Nederlandse Kamer	699
— directiebrieven	1.319

Ten slotte richtte het Rekenhof 15 brieven aan de voorzitter van de Vlaamse Raad.

1. ALGEMENE COMPTABILITEIT

1. DE ALGEMENE REKENINGEN VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

De comptabiliteitswet van 28 juni 1963, gewijzigd door de wet van 28 juni 1989, is, in afwachting van de inwerkingtreding van de in artikel 50, §2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 bedoelde wet, nog steeds van toepassing op de comptabiliteit van de Vlaamse Gemeenschap. De algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap moet bijgevolg vóór 30 juni van het jaar na dat waarop zij betrekking heeft, worden voorgelegd aan het Rekenhof, dat ze met zijn opmerkingen doorstuurt naar de Vlaamse Raad, die ze afsluit. Uit het hierna volgende overzicht moge blijken dat de rekeningen steeds met grote vertraging aan het Rekenhof worden voorgelegd.

A. Wettelijke bepalingen

Krachtens de artikelen 13, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (opgeheven sinds 1 januari 1989) en 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zijn de bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten (tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, van de financieringswet). De in die comptabiliteitswetten bepaalde bevoegdheden worden, overeenkomstig artikel 13, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (gewijzigd door artikel 69, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989), al naar het geval, uitgeoefend door de overeenkomstige instellingen van de Gemeenschap of het Gewest.

Daarenboven bepaalt artikel 50, § 1, van de financieringswet van 16 januari 1989, dat het opgeheven artikel 13, § 1, van de wet van 8 augustus 1980 vervangt, dat de Vlaamse Raad jaarlijks de rekeningen afsluit en dat het Rekenhof de algemene rekening van de Gemeenschap, samen met zijn opmerkingen, aan de Raad toezendt.

Met toepassing van het ongewijzigde artikel 69 van de comptabiliteitswet van 28 juni 1963, moet de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap, samengesteld uit de synthetische rekening van de verrichtingen van de Gemeenschap en uit drie toelichtende rekeningen (de rekening van uitvoering van de begroting, de rekening van de vermogenswijzigingen en de rekening van de Thesaurie), vóór 30 juni van het jaar na dat waarop zij betrekking heeft, aan het Rekenhof worden voorgelegd, dat ze met zijn opmerkingen in de loop van de daarop volgende maand augustus (en vanaf 1990 de maand oktober) moet doorsturen naar de Vlaamse Raad.

Met toepassing van artikel 29 van de comptabiliteitswet, zoals dat door de wet van 28 juni 1989 werd gewijzigd, stelt het Rekenhof in de loop van de maand mei volgend op het einde van het begrotingsjaar bovendien de Vlaamse Raad in kennis van een voorafbeelding van de resultaten van de uitvoering van de begroting van het voorbije jaar. Deze voorafbeelding dient strikt genomen slechts vanaf 1991 te worden opgesteld. Het Rekenhof deed de Vlaamse Raad echter in zijn brief van 12 juni 1990 al voor het begrotingsjaar 1989 een dergelijke prefiguratie geworden.

B. Overzicht van de stand van zaken

1) Begrotingsjaar 1982

De eindregeling van de begroting voor 1982 werd goedgekeurd bij decreet van 21 maart 1990 (Staatsblad van 10 juli 1990). De synthetische rekening en de rekening van de vermogenswijzigingen werden op 27 december 1988 aan het Rekenhof voorgelegd. Een thesaurierekening werd niet opgesteld, aangezien de Vlaamse Gemeenschap niet over een eigen thesaurie beschikt.

2) Begrotingsjaar 1983

Het Rekenhof ontving op 27 december 1988 de uitvoeringsrekening van de begroting, de synthetische rekening en de rekening van de vermogenswijzigingen voor 1983. Op 23 mei 1990 diende het Rekenhof zijn rapport aangaande de uitvoeringsrekening van de begroting bij de Vlaamse Raad in, samen met een kopie van zijn ter zake aan de voorzitter van de Vlaamse executieve en de gemeenschapsminister van Financiën en Begroting gestelde opmerkingen.

3) Begrotingsjaren na 1983

Op 28 december 1989 ontving het Rekenhof de uitvoeringsrekeningen van de begroting, de synthetische rekeningen en de rekeningen van de **vermogenswijzigingen** voor de jaren 1984 en 1985. Beide uitvoeringsrekeningen worden thans onderzocht. Eerlang zal het resultaat van dit onderzoek aan de Vlaamse Raad worden meegedeeld. De algemene rekeningen van de andere begrotingsjaren werden nog niet aan het Rekenhof bezorgd.

2. BESLISSINGEN VAN DE EXECUTIEVE OP GROND VAN ARTIKEL 24 VAN DE WET VAN 28 JUNI 1963

In het kader van zijn taak met betrekking tot de procedure van artikel 24 van de wet van 28 juni 1963 op de rijkscomptabiliteit, deed het Rekenhof sinds het verschijnen van zijn voorgaande Boek van Opmerkingen de Vlaamse Raad opmerkingen geworden inzake drie beslissingen van de executieve houdende machtiging tot vastlegging, ordonnancering en betaling van nieuwe uitgaven of uitgaven boven de begrotingskredieten voor 1989. Telkens bleek dat niet werd aangetoond dat de vereiste dringende noodzakelijkheid werd veroorzaakt door onvoorziene omstandigheden. De nieuwe wet op de rijkscomptabiliteit van 28 juni 1989 breidde de bevoegdheid van het Rekenhof zijn visum te weigeren ingevolge het niet naleven van de in artikel 24 gestelde voorwaarden, uit.

A. Wetgeving

Krachtens de artikelen 13, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (opgeheven sinds 1 januari 1989) en 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zijn de bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten (tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, van de financieringswet).

Telkens als het gaat om een zaak die tot de bevoegdheid van de executieve behoort, vervangt — met toepassing van artikel 83, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 — een beslissing van de Vlaamse executieve die van de ministerraad.

Daaruit volgt dat de Vlaamse executieve, overeenkomstig de procedure van artikel 24 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit, in dringende gevallen veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorziene omstandigheden, bij gemotiveerde beslissing, machtiging mag verlenen tot het vastleggen, ordonnanceren en betalen van uitgaven bij ontstentenis van of boven de begrotingskredieten. De tekst van deze **begrotingsbeslissingen** moet onmiddellijk worden meegedeeld aan het Rekenhof, dat eventueel onverwijld zijn opmerkingen naar de Vlaamse Raad stuurt.

B. Opmerking van het Rekenhof inzake de begrotingsbeslissingen van de executieve

Sedert het afsluiten van het vorige Boek van Opmerkingen (24 augustus 1989) nam de Vlaamse executieve vijf beslissingen op grond van artikel 24 (nrs. V.E.-K.83 tot en met 87). Het Rekenhof bracht kritiek uit op de volgende beslissingen :

- 1) Beslissing nr. V.E.-K.83 van 29 juli 1989
(houdende machtiging tot vastlegging, ordonnancering en betaling van uitgaven aan te rekenen op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1989)

Beslissing nr. V.E.-K.83 machtigde een **overschrijding** met 900.000 fr. van het krediet onder artikel 33.05.03, sectie 53 van sector 12, titel 1, van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1989 (Verkeerswezen — Bestuur van het Zeewezen en van de Binnenvaart). Dit artikel betrof allerhande schadevergoedingen aan derden, voortvloeiend uit het opnemen door het Gewest van zijn verantwoordelijkheid m.b.t. door zijn instellingen en bedienden gepleegde daden.

In zijn brief aan de voorzitter van de Vlaamse Raad d.d. 3 oktober 1989 merkte het Rekenhof op dat niet werd aangetoond dat de dringende noodzakelijkheid

veroorzaakt werd door onvoorziene omstandigheden. De gemeenschapsminister van Openbare Werken en Verkeer stemde immers al op 18 mei 1989 in met een beslissing ter zake. Na deze datum werden door de executieve nog amendementen op het begrotingsontwerp 1989 ingediend. De onderhavige kredietverhoging kon dus ook door een dergelijke amendering gebeuren. Door de begrotingsbeslissing werd bijgevolg afbreuk gedaan aan het begrotingsprerogatief van de Vlaamse Raad.

2) Beslissing nr. V.E.-K.86 van 20 december 1989

(houdende machtiging tot het vastleggen, ordonnanceren en betalen van uitgaven aan te rekenen op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1989)

Met de beslissing nr. V.E.-K.86 verleende de executieve machtiging tot het overschrijden met 17,2 miljoen fr. van het krediet onder artikel 33.03.02, sectie 24 van sector 32, titel I (Toelage aan het Instituut tot Aanmoediging van het Wetenschappelijk Onderzoek in Nijverheid en Landbouw (IWONL)). Deze beslissing werd gemotiveerd door erop te wijzen dat bij de begrotingsbeslissing nr. 2996 van de ministerraad d.d. 23 september 1988 de betreffende middelen ter beschikking van de Vlaamse Gemeenschap werden gesteld ; dat deze middelen op 14 december 1988 bij de Vlaamse Gemeenschap werden geboekt en dat ondertussen bij het IWONL onderzoekscontracten van start gingen.

J 442.510

In zijn brief van 16 januari 1990 stelde het Rekenhof dat niet werd aangetoond dat de dringende noodzakelijkheid door onvoorziene omstandigheden werd veroorzaakt. De begrotingsberaadslaging vond plaats op 20 december 1989, dit is slechts enkele dagen na de goedkeuring door de Vlaamse Raad op 15 december van het aanpassingsdecreet 1989. Waarom de vereiste kredietverhoging niet kon worden opgenomen in dit aanpassingsblad, werd niet uitgelegd. Zodoende werd afbreuk gedaan aan het begrotingsprerogatief van de Vlaamse Raad.

3) Beslissing nr. V.E.-K.87 van 20 december 1989

(houdende machtiging tot het vastleggen van uitgaven aan te rekenen op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1989)

Beslissing nr. V.E.-K.87 verleende machtiging tot het overschrijden met 378,4 miljoen fr. van het vastleggingskrediet onder artikel 01.02.02, sector 19, deel II, titel II (Diensten Eerste minister — Initiatieven voor onderling overlegde onderzoeksprogramma's in de fundamentele wetenschappen en voor wetenschappelijke werkzaamheden van openbare dienst). Als motivatie voor de begrotingsbeslissing werd gesteld dat vastleggingen op de begroting 1989 nog in datzelfde jaar 1989 dienden te gebeuren en dat het niet wenselijk was de continuïteit in de meerjarenplanning van de overlegde onderzoeksacties te verbreken.

In dezelfde brief als die betreffende de beslissing V.E.-K.86, bekritiseerde het Rekenhof om dezelfde redenen ook deze beslissing.

C. Artikel 24 en de hervorming van de rijkscomptabiliteit

De nieuwe wet op de rijkscomptabiliteit, die in werking trad vanaf het begrotingsjaar 1990, hervormde ook artikel 24. In de eerste plaats werd de in § 1 gebruikte term **onvoorziene omstandigheden** vervangen door het meer restrictieve **onvoorzienbare omstandigheden**.

Bovendien kan het Rekenhof voortaan zijn visum weigeren voor uitgaven waartoe door een begrotingsbeslissing van de executieve machtiging werd verleend, als uit de stukken tot staving van de schuldvordering blijkt dat niet werd voldaan aan de voorwaarde van de dringende aard, veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorzienbare omstandigheden. In het vroegere systeem kon het Rekenhof zijn visum enkel weigeren als de begrotingsbeslissing was opgeschort of als de uitgave onwettelijk bleek te zijn (als zij bijvoorbeeld geen rechtsgrond had).

De opschortingsmodaliteiten werden gedeeltelijk gewijzigd. Voorheen werd, zolang geen wetsontwerp de nodige kredieten opende, de uitvoering opgeschort indien de beraadslaging in haar geheel een bedrag van minimaal 300 miljoen fr. betrof. Hetzelfde gebeurde indien beraadslaagd werd over een uitgavemachtiging van minstens 20 miljoen fr. die terzelfdertijd minimaal 15 % van het betrokken krediet uitmaakte. De nieuwe wet verlaagde de eerste drempel tot 200 miljoen fr. en bij de toetsing van deze bovengrens worden nu ook (zoals voor de tweede bovengrens) de gemachtigde bedragen van achtereenvolgende beraadslagingen over eenzelfde artikel samengeteld. Wel bleef de mogelijkheid behouden de opschorting te ontlopen door een gelijkwaardige blokkering van andere kredieten.

Inherent aan de nieuwe tweetrapsbegroting (wettelijke en administratieve begroting) werd ten slotte een § 4 toegevoegd, die stelt dat de executieve de bedragen van de machtigingen die verleend worden boven of buiten de bij decreet geopende kredieten, in basisallocaties dient te verdelen.

3. UITEENZETTINGEN VAN HET REKENHOF KRACHTENS ARTIKEL 14 VAN ZIJN OPRICHTINGSWET VAN 29 OKTOBER 1846

Krachtens artikel 14 van de oprichtingswet van het Rekenhof en artikel 71 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, kan de executieve het Rekenhof ingevolge een geschilberaadslaging onder haar verantwoordelijkheid nopen een eerder geweigerd visum onder voorbehoud toch te verstrekken. Sinds zijn vorige Boek van Opmerkingen verleende het Rekenhof op die basis in een zestal gevallen zijn visum. Zo gebeurde nadat het Rekenhof subsidies had geweigerd voor de aankoop van terreinen voor de creatie van groene ruimten zonder principiële belofte van toelage en voor verkeerd aangerekende beplantingswerkzaamheden en een speeltuininrichting. Ook inzake de onvoorwaardelijke toepassing van de in een ministeriële circulaire bepaalde indexwijzigingen met betrekking tot de herzieningsformules bij overheidsopdrachten van werken, dit ingevolge een plotse prijsdaling van het staal, verleende het Rekenhof zijn visum onder voorbehoud. Ten slotte viseerde het de onwettelijke betoelaging van een met de bestekvoorschriften strijdige dading tussen een intercommunale en een aannemer betreffende de bouw van een brug.

A. Wetgeving

Artikel 14 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof bepaalt :

“Geen betalingsopdracht wordt door de Staatskas uitgevoerd dan voorzien van het visum van het Rekenhof.

Wanneer het Rekenhof oordeelt zijn visum te moeten weigeren, worden de redenen van de weigering in de ministerraad onderzocht.

Indien de ministers beslissen dat onder hun verantwoordelijkheid tot betaling moet worden overgegaan, verstrekt het Rekenhof zijn visum onder voorbehoud.

Het Rekenhof deelt dadelijk aan de Kamers de redenen van zijn weigering mee...”

Artikel 13, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat de bepalingen van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof op de Vlaamse Gemeenschap van toepassing maakte, werd opgeheven met ingang van 1 januari 1989, datum van inwerkingtreding van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Vanaf die datum dient te worden verwezen naar artikel 71 van de wet van 16 januari 1989, dat stelt dat de vigerende bepalingen tot regeling van de controle door het Rekenhof, van toepassing zijn op de Gemeenschappen en de Gewesten.

Luidens artikel 13, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden de in die wet bepaalde bevoegdheden door de overeenstemmende instellingen van de Vlaamse Gemeenschap uitgeoefend.

Artikel 83, § 2, van diezelfde wet bepaalt daarenboven dat de beslissing van de executieve de beslissing van de ministerraad vervangt telkens als het om een zaak gaat die tot de bevoegdheid van de executieve behoort.

Met toepassing van die bepalingen werden aan het Rekenhof verschillende beslissingen voorgelegd die aanleiding hebben gegeven tot uiteenzettingen aan de Vlaamse Raad en waarvan hierna een samenvatting volgt.

B. Uiteenzettingen aan de Vlaamse Raad door het Rekenhof

1) Executievebeslissing V.E.- V.29 van 29 juli 1989

a) Reglementering

Sedert 1984 bevatten de decreten houdende de begroting van de Vlaamse Gemeenschap een bepaling die de bevoegde gemeenschapsminister ertoe machtigt vaste beloften van toelage aan de ondergeschikte besturen die groene ruimten of daartoe bestemde gronden hebben verworven, te verlenen en te vereffenen. Deze machtiging mag worden verleend binnen de perken van de beschikbare kredieten en op basis van een eerder door de bevoegde overheid, na goedkeuring van de Vlaamse executieve, verleende belofte van toelage. Uit deze budgettaire bijbepaling volgt dat alleen aankopen die op grond van een reeds verleende principiële belofte van toelage werden verricht, voor betoelaging in aanmerking komen.

b) Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof weigerde herhaaldelijk zijn visum omdat de te betoelagen aankoop vóór de principiële belofte van toelage of zonder die belofte werd verricht. In een aantal gevallen formuleerde het Rekenhof bijkomende opmerkingen.

S 849.330

Zo wees het Rekenhof er in zijn brief d.d. 24 april 1985 op dat de bestemming (of de bedoeling daartoe) van een terrein tot groene ruimte op het ogenblik van de aankoop moet zijn bewezen. De vastlegging — na ontvangst van de toelage — van die bestemming in een bijzonder gemeentelijk plan van aanleg, kan slechts worden beschouwd als een vormvoorwaarde voor het behoud van de toelage en niet als grondvoorwaarde voor het bekomen ervan.

S 863.464

Op 18 november 1985 stelde het Rekenhof dat de toelage slechts kan worden toegekend als alle terreinen waarvoor een principiële belofte werd verleend, werden aangekocht. Een gedeeltelijke verwerving komt bijgevolg niet voor **betoelaging** in aanmerking.

J 080.841

In zijn brief van 30 april 1987 vestigde het Rekenhof voorts de aandacht op de verklaring van de voorzitter van de executieve in de Commissie voor Financiën en Begroting (verslag van 27 januari 1984, Vlaamse Raad, stuk 8, 1983-1984, nr.3), waarin de onderhavige budgettaire bijbepaling slechts toepasselijk werd verklaard op gronden die werden verworven op basis van de destijds nog door de nationale diensten verleende principiële beloften van toelage. Zij kan dus niet worden ingeroepen voor de uitvoering van een nog in 1985 door de **geregionaliseerde** diensten verleende belofte. Het Rekenhof wees er bovendien op dat het koninklijk besluit van 23 juli 1981 betreffende de subsidiëring van bepaalde werken, leveringen en diensten die in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van ondergeschikte besturen of ermee gelijkgestelde rechtspersonen worden uitgevoerd, geen rechtsgrond kan zijn voor de subsidiëring van grondverwervingen voor de aanleg van groene ruimten. Artikel 6 van dit koninklijk besluit laat immers niet toe de aankoop van de bedoelde gronden te subsidiëren. Bovendien is de gemeenschapsminister er niet toe gemachtigd afwijkingen toe te staan op die algemene reglementering.

c) Visum onder voorbehoud

De gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting legde deze betwistingen voor aan de Vlaamse executieve, die met een beslissing van 29 juli 1989 het Rekenhof verzocht de betreffende betalingsordonnanties voor een totaal bedrag van 34.787.440 fr. onder voorbehoud te viseren.

De Vlaamse executieve weerlegde het standpunt van het Rekenhof niet, maar oordeelde dat de betrokken besturen toch aanspraak op de toelagen konden

maken en dat zij te **goeder** trouw hadden gehandeld. Zij stelde bovendien dat door de ondertekening van de executieve- of ministeriële besluiten houdende toekenning van de toelage, het Vlaamse Gewest ertoe is verbonden die toelage ook uit te betalen.

2) Executievebeslissing V.E.-V.30 van 29 juli 1989

a) Reglementering

Artikel 4, 17°, van het koninklijk besluit van 23 juli 1981 betreffende de subsidiëring van bepaalde werken, leveringen en diensten die in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van ondergeschikte besturen of ermee gelijkgestelde rechtspersonen worden uitgeoefend, voorziet in het toekennen van een subsidie voor het aanleggen, aanpassen en instandhouden van openbare parken en groene ruimten. De kredieten daarvoor worden op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap onder artikel 63.61.03, sectie 77 (voorheen artikel 63.12, sectie 75) ingeschreven.

b) Opmerkingen van het Rekenhof

In een aantal gevallen vielen de voor subsidiëring in aanmerking komende verrichtingen niet binnen de omschrijving van het bovenvermelde artikel, zodat de begrotingsaanrekening op dat artikel niet was gerechtvaardigd en het Rekenhof zijn visum voor de voorgelegde betalingsordonnanties moest weigeren.

S 842.041

Naar aanleiding van de toelage van 614.677 fr. aan de provincie Oost-Vlaanderen voor de aanleg van beplantingen langs de provinciale weg **Aalst-Oudenaarde**, wees het Rekenhof de gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud er in zijn brief van 29 januari 1985 op dat blijkens het bijzonder bestek en de beschrijvende meetstaat van de aanneming, de toelage betrekking had op beplantingen en werken op plaatsen die normaliter tot de openbare weg behoren. Dergelijke uitgaven dienen op basis van artikel 4, 15°, van het bovenvermelde koninklijk besluit te worden betoelaagd.

J 127.831

Een gelijkaardige opmerking maakte het Rekenhof in zijn brief van 12 augustus 1987 inzake toelagen van 147.000 fr. (fase 2) en 1.234.000 fr. (fase 3) aan de gemeente Brasschaat voor het uitfrezen van wortelgestellen, het leveren en planten van bomen en het inzaaien van bermen langs de Guyotdreef.

J 189.496

In zijn brief van 25 januari 1988 wees het Rekenhof er ten slotte op dat de aan de stad Geel toegekende toelage van 478.039 fr. voor vaste speeltuigen, slechts kan worden verleend op basis van artikel 2, c, van het koninklijk besluit van 22 februari 1974 betreffende de staatstussenkomsten inzake toelagen voor het uitvoeren van culturele en sportinfrastructuurwerken door lokale overheden.

c) Visum onder voorbehoud

De gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting legde de drie betwistingen voor aan de Vlaamse executieve, die bij beslissing van 29 juli 1989 het Rekenhof verzocht de betrokken betalingsordonnanties voor een totaal bedrag van 2.473.716 fr. onder voorbehoud te viseren. In die beslissing wordt er enkel op gewezen dat de belanghebbende, ondergeschikte besturen aanspraak konden maken op de toelagen en dat zij te **goeder** trouw handelden.

3) Executievebeslissingen V.E.-V.31 en V.E.-V.32 van 29 juli 1989

a) Reglementering

Luidens artikel 16, § 2, 1°, van het ministerieel besluit van 10 augustus 1977 houdende vaststelling van de algemene aannemingsvoorwaarden van de **overheidsopdrachten** van werken, leveringen en diensten, moet de aannemer, om

een herziening van de overeenkomst te verkrijgen, bewijzen dat hij een belangrijk nadeel heeft geleden door omstandigheden die hij redelijkerwijze niet kon voorzien of ontwijken en waarvan hij de gevolgen niet kon verhelpen.

Om de plotselinge prijsdaling van het staal op te vangen, besliste de minister van Openbare Werken bij circulaire nr. 566-61 van 28 juli 1983 de sinds januari 1983 opgetekende waarden van de indexen i en k2 in de prijsherzieningsformule voor de aannemingen waarvan de aanbesteding na 31 januari 1982 en vóór 1 februari 1983 geschiedde, te verhogen met respectievelijk 78 en 10.

b) Opmerkingen van het Rekenhof

J 186.777
J 186.780

Naar aanleiding van de verificatie van de eindafrekeningen betreffende de **be-**toelaging van wegen- en rioleringswerken op het industrieterrein Genk-Zuid 1.1 en 2.1, openbaar aanbesteed op 2 december 1982, en van infrastructuurwerken in de industriezone Gestel door de gemeente Lummen, aanbesteed op 19 januari 1983, wees het Rekenhof de onvoorwaardelijke aard van de bovengenoemde circulaire af.

In zijn brief van 29 en 30 januari 1988 merkte het Rekenhof op dat uit de dossiers niet bleek dat de aannemers door de plotse prijsdaling van het staal effectief een belangrijk nadeel hadden geleden, waardoor — luidens de bepalingen van het bovenvermelde artikel 16, § 2, 1, van de algemene **aannemingsvoor-**waarden — een wijziging van de overeenkomsten volgens circulaire nr. 566-61 kon worden bekomen. De betalingsordonnanties werden door het Rekenhof bijgevolg verminderd met respectievelijk 750.000 fr. en 79.074 fr.

Op 28 maart 1988 antwoordde het betrokken bestuur dat de aanpassing van de indexen geen wijziging van de contractuele voorwaarden inhield, aangezien het toepasselijke typebestek 200 de vaststelling ervan aan het ministerie overlaat.

Op 5 mei 1988 deelde het Rekenhof de gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden mee dat het zijn standpunt handhaafde. De onderhavige circulaire heeft immers tot gevolg dat de contractueel overeengekomen **herzie-**ningsformule wordt gewijzigd. Vermits bij de berekening van de herzieningen rekening moet worden gehouden met de werkelijke waarde van de indexen i en k2, vastgesteld volgens de opgetekende prijzen, is een forfaitaire verhoging van die factor wel degelijk een contractwijziging. Er wordt als het ware een bijkomende vergoeding toegekend buiten de op grond van artikel 3, § 1, van de wet op de overheidsopdrachten in het bestek bedongen herzieningen. Bijgevolg kan de circulaire slechts geldig worden toegepast voor zover de aannemer aantoont dat hij inderdaad een belangrijk nadeel heeft geleden.

c) Visum onder voorbehoud

De gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening en Huisvesting legde de betwistingen voor aan de Vlaamse executieve, die op 29 juli 1989 het Rekenhof verzocht de onderhavige ordonnantie ten belope van respectievelijk 750.000 fr. en 79.074 fr. onder voorbehoud te viseren.

4) Executievebeslissing nr. V.E.-V.33 van 29 juli 1989

a) Vaststellingen

Voor de bouw van een brug op het industrieterrein L.A.R. te Menen ontving de intercommunale Leiedal expansiesteun ten bedrage van 18.681.763 fr. De uitvoering van de werken gaf echter aanleiding tot een reeks betwistingen tussen de intercommunale en de aannemer met betrekking tot de uit te graven hoeveelheden, de aanvoer van teelaarde, de hoogte van de brug en de aanleg van wachttaluds. Hieraan werd een einde gesteld door de overeenkomst van 11 maart 1981, waarbij de aannemer een totaal bedrag van 1.583.000 fr. verkreeg. De

daarmee overeenstemmende toelage ten belope van 1.266.865 fr. werd in de loop van 1982 aan het visum van het Rekenhof voorgelegd.

b) Opmerking van het Rekenhof

S 192.989

Het Rekenhof weigerde in zijn brief aan de gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud d.d. 28 september 1982 zijn visum omdat het voorgelegde dossier onvolledig was.

Het Rekenhof wees er bovendien op dat luidens het bijzonder bestek de kosten voor de meeruitgravingen niet mogen worden gesubsidieerd, omdat het hier gaat om een post tegen globale prijs, waarvan de aannemer krachtens artikel C.2.4 van het bijzonder bestek de kosten moet dragen. Ten slotte constateerde het Rekenhof dat ook de aanpassingswerken aan de brug niet kunnen worden gesubsidieerd, omdat zij noodzakelijk werden ingevolge onnauwkeurigheden in de ontwerpen, waarvoor het studiebureau verantwoordelijk is.

c) Visum onder voorbehoud

Zonder te antwoorden op de brief van het Rekenhof legde de gemeenschapsminister het geschil voor aan de Vlaamse executieve, die op 29 juli 1989 het Rekenhof verzocht de betalingsordonnanties ten bedrage van 1.223.865 fr. en 43.000 fr. onder voorbehoud te viseren. De executieve argumenteert in zijn beslissing dat de onderhavige overeenkomst werd aangegaan conform het advies van de juridische dienst van het Ministerie van Openbare Werken en dat het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap akkoord ging met de subsidiëring van de meeruitgaven. Bovendien zou het Vlaamse Gewest nauwelijks een kans maken een gerechtsprocedure over deze aangelegenheid in haar voordeel beslecht te krijgen, aangezien de weigering van het visum van het Rekenhof geen juridische uitwerking heeft op de geldigheid van de door de overheid aangegane verbintenissen. Ten slotte werd ook de omstandigheid ingeroepen dat het studiebureau — door het Rekenhof als mogelijke verantwoordelijke aangewezen — als rechtspersoon ophield te bestaan.

Die redenen kunnen het standpunt van het Rekenhof evenwel niet ontkrachten. Er wordt immers niet bewezen dat het ten laste nemen van de meerkosten door de intercommunale middels een dading kan worden verzoend met de bestekvoorschriften. Bovendien werd niet aangetoond dat de meeruitgaven onvermijdelijk waren en niet op de medecontractant of een derde (in casu het studiebureau) konden worden verhaald. Hoewel de dading een betalingsverplichting impliceert, ontstaat daardoor nog geen verplichting tot subsidiëring ervan.

5) Executievebeslissing V.E.-V.34 van 22 december 1989

a) Wetgeving

Artikel 24, § 2, a, van de wet van 11 juli 1973 maakt de bepalingen van de wet van 8 juli 1966 houdende tijdelijke opschorting van de uitbreiding van de onderwijsnetten voorzien voor het schooljaar 1966-1967 alsmede de uitvoeringsmodaliteiten ervan (remwet), toepasselijk op alle onderwijsniveaus (met uitzondering van het universitaire), dit zolang niet per onderwijsniveau een rationalisatie- en programmatieplan — zoals aangegeven in artikel 13, § 4, van de schoolpactwet — werd gepubliceerd.

b) Opmerking van het Rekenhof

Krachtens artikel 32; § 1, van de schoolpactwet van 29 mei 1959 worden jaarlijks forfaitaire werkingstoelagen verleend aan instellingen van onder meer het kunstonderwijs (inclusief muziekscholen van eerste categorie) die voldoen aan de bij deze wet gestelde subsidiëringsvoorwaarden. De muziekscholen van tweede categorie worden echter uitdrukkelijk van deze betoelaging uitgesloten.

J 239.346
J 241.795

In zijn brief aan de gemeenschapsminister van Onderwijs d.d. 12 juli 1988 wees het Rekenhof erop dat het bevorderen van muziekscholen van tweede categorie tot conservatorium of muziekacademie, ondanks het uitblijven van een rationalisatie- en programmatieplan voor het muziekonderwijs, een schending van de bepalingen van de wet van 11 juli 1973 inhoudt. Het Rekenhof verminderde dan ook de ordonnanties met de vereffeningen van de werkingstoelagen voor het schooljaar 1986-1987 waarop een aantal onwettelijk bevorderde muziekscholen recht meenden te hebben. Een bijkomend onderzoek bracht aan het licht dat bij ministerieel besluit van 1 september 1987 nog eens dertig muziekscholen van tweede categorie werden bevorderd. Het Rekenhof meldde dit in zijn brief van 3 augustus 1988 aan de gemeenschapsminister.

Op 24 november 1988 antwoordde de minister dat een bevordering tot **muziek-**academie enkel een al jarenlang gesubsidieerde school in staat stelt haar normale ontwikkeling voort te zetten onder een andere subsidieregeling. Er wordt m.a.w. geen nieuwe afdeling of instelling geschapen. Ook zou de wijziging van het subsidiestelsel van deze scholen geen extra uitgaven met zich brengen.

Het Rekenhof handhaafde evenwel in zijn brief d.d. 6 januari 1989 zijn standpunt op basis van de duidelijke tekst van de remwet. Het stelde tevens dat uit de memorie van toelichting bij die wet blijkt dat een tijdelijke opschorting van de aangroei van muziekscholen werd beoogd. Op 20 januari 1989 repliceerde de gemeenschapsminister dat zijn betwiste besluit van 17 juli 1987 een algemene maatregel beoogt, waarbij een definitief einde wordt gesteld aan het systeem van de muziekscholen van tweede categorie. Het Rekenhof antwoordde op 28 februari 1989 dat het onderscheid tussen instellingen van eerste en tweede categorie slechts middels een wijziging van de reglementering ongedaan kan worden gemaakt.

c) Visum onder voorbehoud

Op 22 december 1989 verzocht de Vlaamse executieve het Rekenhof vier ordonnanties voor een globaal bedrag van 7.049.232 fr. betreffende door het Rekenhof geweigerde betalingen voor de onderhavige schooljaren, onder voorbehoud te viseren.

4. PREFINANCIERING DOOR HET GEMEENTEKREDIET

Naar aanleiding van een aantal opmerkingen betreffende het prefinancieringssysteem, respectievelijk toegepast voor het Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen en voor de uitvoering van bepaalde gesubsidieerde werken door lokale besturen, stelde de Nederlandse Kamer een algemeen onderzoek in naar de prefinanciering van bepaalde toelagen aan gedecentraliseerde (lokale of regionale) overheden (gemeenten, provincies, O.C.M. W. 's, enz.), die op basis van een overeenkomst tussen de Staat en het Gemeentekrediet enerzijds en bepalingen in de begrotingswetten anderzijds, door het Gemeentekrediet sinds 1959 wordt uitgevoerd. Hoewel het totale bedrag van de jaarlijkse vastleggingen, bepalend voor de latere leninglast, globaal een dalende tendens vertoont, blijven de uitstaande schuld en de daaruit voortvloeiende lasten gestaag toenemen. Gezien de enorme budgettaire impact van het prefinancieringssysteem, achtte het Rekenhof het wenselijk de rechten en verplichtingen van de betrokken partijen (overheid en Gemeentekrediet) in een gedetailleerde overeenkomst vast te leggen. Tevens informeerde het Rekenhof naar de interne verificatie met betrekking tot de controle van de intrest- en kapitaalflossingsbedragen. Het Rekenhof evalueerde eveneens de sinds 1 januari 1989 bestaande, alternatieve prefinancieringsmogelijkheid door middel van het Vlaams Investeringsfonds.

A. Modaliteiten van de prefinanciering

De prefinanciering van toelagen aan gedecentraliseerde overheden werd in 1959 ingesteld middels een overeenkomst tussen de Belgische Staat en het Gemeentekrediet. Het systeem bestaat er momenteel in dat het Gemeentekrediet — nadat 3/4den van de werken werden uitgevoerd en na toelating door de bevoegde minister — 9/10den van het totale bedrag van de toegekende subsidie ter beschikking van de lagere overheid stelt. Na de goedkeuring van de eindafrekening en het visum van het Rekenhof, wordt het saldo (1/10de) betaald. Daarbij neemt de subsidiërende overheid, op basis van het koninklijk besluit van 22 oktober 1959, de intresten en kapitaalflossingen met betrekking tot het betoelaagbare gedeelte, ten laste. Juridisch gaat het echter nog steeds om een leningcontract tussen de gedecentraliseerde overheid en het Gemeentekrediet, waarbij de Staat er zich toe verbindt de intresten semestrieel en de aflossingen jaarlijks op zich te nemen. De looptijd van deze leningen bedraagt 20 of 30 jaar (hoewel recentelijk een meer flexibele keuze mogelijk is).

De wettelijkheid van deze constructie wordt verzekerd door het opnemen van bepalingen in de begrotingswetten. Het betreft hier een vorm van debudgettering, aangezien de eigenlijke vastleggingskredieten niet in de begroting voorkomen, behalve uiteraard een artikel dat de vastleggings- en prefinancieringsmachtigingen tot een bepaald plafond bevat. De uitgaven worden slechts op de begroting aangerekend bij de betaling van de intresten en kapitaaldelgingen. De betrokken begrotingsartikelen bevatten de bepaling dat de Schatkist wordt gemachtigd aan het Gemeentekrediet van België de nodige provisies te verstrekken om de uitbetaling van het aandeel van het Gewest op de overeengekomen vervaldagen te verzekeren (in de begroting voor 1989 komt deze bepaling evenwel niet meer bij alle betrokken artikelen voor). Concreet werd dit geïnterpreteerd alsof de Schatkist zelfs bij het ontbreken van voldoende kredieten, dus buiten de begroting, de nodige betalingen aan het Gemeentekrediet zou mogen doen op voorwaarde dat dit achteraf zou worden geregulariseerd.

B. Historisch overzicht

1) Systeem tot 31 december 1985

Tot en met 1985 werd de intrest semestrieel door de raad van bestuur van het Gemeentekrediet, onder voorbehoud van goedkeuring door de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken, vastgesteld op grond van de gemiddelde kost van de door het Gemeentekrediet verzamelde kapitalen. De intrest liep vanaf de terbeschikkingstelling van de kredieten, niet vanaf de zich meestal later

situierende effectieve opneming ervan. Tijdens de periode 1982-1985 lag de aangerekende intrest bovendien vrij hoog in vergelijking met de toen geldende rentevoeten.

2) Systeem vanaf 1 januari 1986

Vanaf 1 januari 1986 baseert men zich voor de berekening van de intrest op de marktvoorwaarden, in casu het gemiddelde van het bankiersrendement van de openbare uitgiften. De intrest wordt nu pas vanaf de effectieve opname gerekend, mits betaling evenwel van een reserveringsprovisie. De rentevoet kan nu ook om de 5 jaar worden herzien. Het Rekenhof stelde vast dat de intrest aangerekend aan de subsidiërende overheid zowel in het vroegere als in het huidige systeem hoger ligt dan die verschuldigd door de lokale overheden. De leningen die nog op basis van het oude systeem werden aangegaan, worden op progressieve wijze in dit nieuwe systeem geïntegreerd.

3) Systeem sedert het voorjaar van 1990

Langs officiële weg vernam het Rekenhof dat de modaliteiten inzake de prefinanciering vanaf maart 1990 nogmaals werden aangepast. De intrest wordt nu bepaald op grond van de secundaire markt van de openbare uitgiften, in casu het gemiddeld reëel rendement van leningen gecontroleerd door het Rentefonds met een resterende looptijd van 3 tot 5 jaar. De vaststelling ervan gebeurt op het ogenblik van de toekenning van de lening en blijft vast gedurende een bepaalde keuzeperiode (maximaal 30 jaar). De gedecentraliseerde besturen genieten ook hier van een voordeliger tarief d.m.v. *ristorno's*. Opnieuw is in de stelselmatige integratie van de vroegere leningen voorzien.

C. Uitgaven middels prefinanciering door het Gemeentekrediet

1) Gesubsidieerde werken

Ingevolge de bepalingen van het koninklijk besluit van 23 juli 1981 worden toelagen verstrekt aan de provincies, gemeenten, *intercommunales*, *O.C.M.W.'s* en gelijkgestelde besturen voor wegen- en rioleringswerken ; stads- ,*dorps-* en plattelandsherwaarding ; de bouw van gemeentelijke infrastructuur ; de aanleg van parkeerterreinen ; de bouw van crematoria en columbaria ; de uitrusting van begraafplaatsen ; enz. (voorheen beheerst door het regentsbesluit van 2 juli 1949). Tot 1982 waren hierin ook de gemeentelijke slachthuizen begrepen. De toelagen hiervoor werden nadien echter verstrekt in de vorm van rechtstreeks op de begroting aangerekende kapitaaltoelagen. Deze toelagen worden alle *geprefinancierd* door middel van leningen met looptijden van 20 tot 30 jaar.

2) Volksgezondheid

Tot 1986 werd het systeem van de prefinanciering toegepast bij de betoelaging van de bouw, verbouwing, meubilering en eerste uitrusting van kinderkribben, kinderdag- en nachtverblijven, kinderopvangcentra en tehuizen voor moeders, beheerst door het koninklijk besluit van 3 maart 1965 en sedert 1984 door het executievebesluit van 13 juni 1984. Na 1986 gebruikte men rechtstreekse *kapitaal-*toelagen.

De prefinanciering van de bouw van bejaardenflats en -woningen, serviceflats, dienstencentra en rustoorden geschiedt sinds 1 september 1985 langs het Vlaams Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen en Medisch-Sociale Instellingen. Behalve voor de bouw van rustoorden (waarvoor vroeger al langs dit Fonds werd *geprefinancierd*), gebeurde de prefinanciering voorheen volgens het reeds beschreven systeem (langs het departement om).

3) Prefinanciering van subsidies toegekend door het Vlaams Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen en Medisch-Sociale Instellingen

Hoewel het Vlaams Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen en Medisch-Sociale Instellingen de rechtsopvolger is van het gelijknamige nationaal Fonds, blijven de aflossingen van de schulden aangegaan vóór 1 januari 1980, ten laste van dat nationaal Fonds.

Het oprichtingsdecreet van het Vlaams Fonds d.d. 1 juni 1983 vormt de rechtsgrond voor de subsidiëring van de bouw, verbouwing en uitrusting van ziekenhuizen, gesloten psychiatrische instellingen, medisch-pedagogische instellingen en rustoorden, zowel ten voordele van lagere besturen als van privé-instellingen. Het decreet van 5 maart 1985 droeg dit Fonds ook de subsidiëring van de bouw van woningen voor bejaarden, dienstencentra, serviceflatgebouwen en **woningcomplexen** met dienstverlening op. Steunend op een bepaling in zijn **oprichtingsdecreet** die een tegemoetkoming in de rentevoeten van de leningen aangegaan voor de financiering van de bouwwerken van vooral **O.C.M.W.'s** mogelijk maakt (artikel 3, 2°), vervang het Fonds de rechtstreekse betoelaging, waar het subsidies aan lokale overheden betreft, door een prefinanciering via het Gemeentekrediet. Dit systeem werd mutatis mutandis overgenomen van het nationaal Fonds. Zoals reeds werd gesteld, valt ook de betoelaging van de bovengenoemde voorzieningen voor bejaarden sedert 1 september 1985 ten laste van het Fonds.

4) Leefmilieu

In het verleden vielen de toelagen voor waterleidingswerken en aan **waterzuiveringsmaatschappijen** onder het stelsel van de prefinanciering. Sedert 1983 wendt men hier echter rechtstreekse kapitaaltoelagen aan.

D. Budgettaire weerslag

De onderstaande tabellen (in miljoen fr.) geven een overzicht op jaarbasis van de genomen vastleggingen.

Jaar	Gesubsidieerde werken (inclusief slachthuizen)	VG kribben	VG weeshuizen
1980	2.400,3	2,2	50,9
1981	2.595,8	13,6	16,5
1982	2.469,4	10,1	
1983	2.312,9	3,1	
1984	1.961,3	2,3	
1985	1.762,1	0,9	
1986	2.490,2	5,3	8,5
1987	2.741,4		
1988	2.010,0		
1989	1.608,0		

Jaar	VG voorzieningen voor bejaarden	Vlaams Fonds voor Bouw Ziekenhuizen en M.-S. Inst.	Leefmilieu
1980	346,2	1.552,9	1.090,9
1981	258,6	1.349,8	2.751,9
1982	218,9	1.429,1	1.449,6
1983	141,5	904,3	
1984	166,8	719,4	
1985	87,8	800,5	
1986		1.044,8	
1987		1.077,2	
1988		979,9	
1989		857,6	

In deze twee tabellen gaat het steeds om officieus door het departement verstrekte gegevens.

Globaal gezien vertonen de vastleggingen een dalende tendens. Zoals reeds opgemerkt, doekte men het prefinancieringssysteem op voor wat kribben en weeshuizen enerzijds en leefmilieu anderzijds betreft, dit respectievelijk in 1986 en 1982. De voorzieningen voor bejaarden hevelde men in 1985 over naar het Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen en Medisch-Sociale Instellingen. Als daarmee rekening wordt gehouden, luidt de conclusie dat ook hier het systeem van de prefinanciering wordt afgebouwd.

Een en ander resulteert in de volgende uitstaande schuld (in miljoen fr.) :

op 1/1	Openbare Werken	VG	Fonds Ziekenh.	Water- werken	TOTAAL
1981	6.103	32	884	7.572	14.591
1982	8.580	406	1.834	9.931	20.751
1983	10.631	772	3.145	11.984	26.532
1984	12.699	957	4.106	12.516	30.278
1985	14.440	1.024	4.788	12.425	32.677
1986					
1987	16.802	1.265	5.819	11.912	35.798
1988	17.375	1.241	6.348	11.541	36.505
1989	18.226	1.236	6.949	11.225	37.636
1990	20.540	1.209	7.749	10.881	40.379

De gegevens in deze tabel werden verstrekt door het Gemeentekrediet van België.

Zoals te verwachten treedt een daling in de uitstaande schuld van de sectoren Volksgezondheid en Waterwerken op. Bij de overige sectoren blijft de schuld evenwel toenemen. Dit is globaal eveneens het geval. De evolutie van de aflossing van kapitaal en intrest kan worden geïllustreerd door de volgende tabel (in miljoen fr.) :

Jaar	Totaal vastleggingen	Totaal intrest	Totaal kapitaal	Algemeen totaal
1980	5.417,6			
1981	6.882,4	1.587,8	321,9	1.909,6
1982	5.551,4	2.951,4	470,7	3.422,1
1983	3.361,8	3.821,5	637,2	4.458,7
1984	2.849,9	4.230,9	796,4	5.027,3
1985	2.651,3	4.468,0	920,1	5.388,1
1986	3.548,7	4.537,4	1.017,4	5.554,8
1987	3.818,6	4.410,6	1.116,8	5.527,4
1988	2.989,9	4.258,1	1.218,2	5.476,2
1989	2.465,6	4.133,6	1.327,9	5.461,5

De gegevens met betrekking tot 1989 zijn vooruitzichten door het **Gemeentekrediet**.

De totale kapitaaldelging blijft oplopen. De intrestlast nam de laatste jaren daarentegen af. De laatstgenoemde kost is uiteraard sterk afhankelijk van de evolutie van de rentevoet.

E. Het Vlaams Investeringsfonds

1) Algemeen

Het Vlaams Investeringsfonds werd ingesteld door het decreet van 24 januari 1985, gewijzigd door het decreet van 12 februari 1986 en aangevuld met besluiten van de Vlaamse executieve. Het trad in werking op 1 januari 1988. Het Fonds betoelaagt werken die subsidieerbaar zijn in het kader van het koninklijk besluit van 23 juli 1981, maar dan specifiek toegespitst op gemeentelijke behoeften zoals wegen- en rioleringswerken, stads-, dorps- en plattelandsherwaarding, brandweerkazernes, parkeerterreinen, gemeentelijke dienstgebouwen, **begraafplaats**-uitrustingen, crematoria en columbaria, enz. Aanvankelijk was het de bedoeling alle **wegenis**- en rioleringswerken beneden de maximale grenzen bepaald in artikel 2 van het executievebesluit van 16 september 1987 door middel van het **Investeringsfonds** te betoelagen. Nadien werden alleen kleinere werken voor betoelaging in aanmerking genomen. Inmiddels werd deze betoelaging door het Fonds weer ruimer opgevat. Ten einde de werking van het Fonds te stimuleren werden de bovengenoemde maxima op 1 maart 1989 opgeheven. Deze opheffing impliceert dat de gemeenten momenteel (sedert 1 januari 1989) de vrije keuze hebben tussen klassieke prefinanciering en prefinanciering door het Investeringsfonds. De belangrijkste voordelen van het Investeringsfonds zijn de relatief eenvoudige en soepele procedure en het gebruik van objectieve criteria bij de toekenning van de trekkingsrechten.

2) Financiële en budgettaire kenmerken

De Vlaamse executieve kent de trekkingsrechten waarop de gemeente recht heeft, bij besluit toe (in totaal wordt door het executievebesluit van 19 juli 1989 budgettair voor 1990 ongeveer 1 miljard fr. voorzien). De modaliteiten van dit systeem werden contractueel vastgelegd in een overeenkomst tussen het **Gemeentekrediet** en het Vlaamse Gewest.

Principieel betreft het hier niet het klassieke type van debudgettering, maar een vorm van rechtstreekse kapitaaltoelagen die als het ware tijdelijk door het Gemeentekrediet worden voorgesloten. Na goedkeuring van de werken en vorderingsstaten door de gouverneur kan de gemeente het geld effectief opnemen, waarna de intrest begint te lopen. De rentevoet is die van de leningen toegestaan in het kader van de klassieke prefinanciering. De intrest wordt **semestrieel** aangerekend, de kapitaaldelging jaarlijks. Een mogelijkheid tot **debudgetteren** is echter ingebouwd : de jaarlijkse kapitaalaflossing kan immers bij ontoereikende budgettaire middelen worden omgezet in een consolidatielening over verscheidene jaren. Hiertoe moet een specifieke overeenkomst worden afgesloten. Modaliteiten werden blijkbaar nog niet bepaald en van de mogelijkheid werd ook nog geen gebruik gemaakt.

De budgettaire weerslag van het Vlaams Investeringsfonds bedraagt (in miljoen fr.) :

	Intresten	Kapitaal (*)
1988	0,696	56,689
1989	16,962	340,380

(*) : niet-gesplitste kredieten.

De impact van het Vlaams Investeringsfonds blijft, zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, vooralsnog vrij beperkt.

F. Opmerking van het Rekenhof

De evolutie van de financieringsmachtigingen vertoont sedert 1980 een dalende tendens. Na een vergelijking met andere leningssystemen, voor zover dit mogelijk was, bleken de modaliteiten van de prefinanciering door het Gemeentekrediet — wat tenminste het systeem in werking sedert 1 januari 1986 betreft — grosso modo comparatief te zijn. Het Rekenhof acht het evenwel noodzakelijk dat de rechten en de verplichtingen van de betrokken partijen duidelijk contractueel zouden worden bepaald, zeker nu de Gewesten en Gemeenschappen de **prefinanciering** grotendeels overnamen en het Gemeentekrediet zijn systeem nogmaals wenst te wijzigen.

In zijn brief van 4 juli 1990 aan de voorzitter van de Vlaamse executieve wees het Rekenhof er dan ook op dat het Gemeentekrediet in het huidige systeem teveel bewegingsruimte heeft met betrekking tot een materie die, gelet op de budgettaire massa's en de financiële lasten die eruit voortvloeien, zeer belangrijk is geworden. Daarom drong het Rekenhof aan op een gedetailleerde, authentieke overeenkomst, verwijzend naar de overeenkomst met betrekking tot de **tenlasteneming** van leningen die door de industriële ondernemingen met het oog op de zuivering van hun afvalwater werden aangegaan, op 22 juli 1976 gesloten tussen de Staat en de Belgische Vereniging der Banken (en het aanhangsel van 18 november 1985 dat werd afgesloten tussen het Vlaamse Gewest en de bovengenoemde vereniging).

Daarbuiten informeerde het Rekenhof ook naar de interne **verificatieprocedures** inzake de controle van de intresten en kapitaalaflossingen en drong het aan op eventuele maatregelen.

II. DE RECHTSOPVOLGING VAN DE STAAT DOOR DE GEMEENSCHAPPEN EN DE GEWESTEN

De rechtsopvolging van de Staat, m.a. w. de overname door de Gemeenschappen en de Gewesten van bepaalde rechten en verplichtingen, met als spildatum 1 januari 1989, wordt expliciet geregeld in de artikelen 57, § 5, en 61, § 1, van de financieringswet van 16 januari 1989. Het algemeen principe van een totale rechtsopvolging met betrekking tot de bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 overgedragen bevoegdheden, wordt door het Rekenhof ook toepasselijk geacht op het onderwijs, dat nochtans op basis van artikel 59 bis van de Grondwet gecommunautariseerd werd. De gemeenschapsminister van Onderwijs deelde oorspronkelijk die opvatting niet. Wat de rechtsopvolging inzake „andere schulden” betreft, verdedigde het Rekenhof tegenover de staatssecretaris van Institutionele Hervormingen zijn privaatrechtelijke interpretatie van de term „vaststaand”, wat een afwijzing van de datum van goedkeuring van een factuur als criterium voor de tenlastelegging impliceert. Ten slotte formuleerde het Rekenhof bij de rechtsopvolging betreffende van rechtswege overgedragen goederen, enkele specifieke standpunten inzake de aankoop en onteigening van onroerende goederen. Kern van de opvattingen van het Rekenhof is ook hier weer een privaatrechtelijke interpretatie, ditmaal van de term „opeisbaar”.

1. INLEIDING

Sinds de gewone en de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 en 9 augustus 1980, traden de Gemeenschappen en de Gewesten respectievelijk op het gebied van de culturele en persoonsgebonden en van de plaatsgebonden materies, als nieuwe rechtspersonen in de plaats van de Staat, daarbij bepaalde rechten en verplichtingen overnemend. Deze wetten lieten echter na de **rechtsopvolging** met betrekking tot de aan de Gemeenschappen en de Gewesten overgedragen bevoegdheden te regelen.

Pas door de wet van 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en van de nationale economische sectoren, werd in een eerste — zij het beperkte — rechtsopvolging voorzien.

Een expliciete regeling kwam er met de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (in werking getreden op 1 januari 1989), die in zijn artikel 61, § 1, buiten een algemeen beginsel een hele reeks uitzonderingen daarop en bepalingen over de **procesrechtelijke** rechtsopvolging vaststelt. De bovengenoemde financieringswet nam eveneens specifieke regelingen op inzake de van rechtswege overgedragen goederen (artikel 57, § 5 en § 7), de instellingen van openbaar nut (artikel 61, § 3), de monumenten en de landschappen (artikel 61, § 4), de aan de Gemeenschappen overgedragen begrotingssaldi (artikel 73, § 1) en de projecten en overeenkomsten voor wedertewerkstelling van werklozen (artikel 76).

2. ALGEMEEN BEGINSEL

A. Wettelijke regeling

Het algemeen beginsel inzake rechtsopvolging ligt besloten in het eerste lid van artikel 61, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 en wordt als volgt omschreven :

“Tenzij in deze wet anders wordt bepaald, nemen de Gemeenschappen en Gewesten de rechten en verplichtingen van de Staat over die betrekking hebben op de bevoegdheden die hen worden toegekend bij de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, met inbegrip van de rechten en verplichtingen die voortkomen uit hangende en toekomstige gerechtelijke procedures. ”

Volgens A. ALEN⁽¹⁾ impliceert die bepaling een constitutieve en integrale verbintenisrechtelijke rechtsopvolging van de Staat door de Gemeenschappen en de Gewesten, die zich uitstrekt tot alle betrokken overgedragen bevoegdheden en tot de burgerlijke aansprakelijkheid ingevolge fouten door de Staat vóór 1 januari 1989 begaan.

De slotzin van artikel 61, § 1, 1°, heeft bovendien tot gevolg dat enkel de lasten voortvloeiend uit rechterlijke uitspraken die definitief werden vóór 1 januari 1989, ten laste van de Staat blijven.

B. Standpunt van de gemeenschapsminister van Onderwijs

In zijn brieven van 7 november 1989 en 9 januari 1990 deed de gemeenschapsminister van Onderwijs het Rekenhof mee dat het bovengenoemde artikel 61 enkel de rechtsopvolging met betrekking tot de door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 overgedragen bevoegdheden, regelt. Aangezien de onderwijsbevoegdheid echter krachtens artikel 59 bis, § 2, 2°, van de Grondwet werd overgedragen, ressorteert het onderwijs niet onder de toepassing van dat artikel 61.

Volgens de gemeenschapsminister wordt de rechtsopvolging inzake onderwijs slechts fragmentarisch geregeld door de artikelen 57, § 1 en § 5 (overgedragen goederen) en 73, § 1 (de aan de Gemeenschappen overgedragen begrotingssaldi). Daar de bijzondere financieringswet voor de overige onderwijsbevoegdheden verder niets bepaalt en rechtsopvolging nooit wordt vermoed, is er volgens de minister voor de niet geregelde onderwijsdomeinen dan ook geen rechtsopvolging van de Staat door de Gemeenschappen.

C. Reactie en standpunt van het Rekenhof

In zijn brieven van 28 november 1989 en 14 maart 1990 antwoordde het Rekenhof de gemeenschapsminister van Onderwijs dat het de stilzwijgende bedoeling van de bijzondere wetgever is geweest om artikel 61 van de financieringswet ook toepasselijk te maken op de rechten en de verplichtingen inzake de onderwijsbevoegdheid in het algemeen. Het Rekenhof verwees daarbij naar A. ALEN, die dit principe aanvaardt. De Raad van State, die evenwel nog geen definitieve stelling innam, suggereert dat de letterlijke bewoordingen van artikel 61 geen uitsluitel geven (arrest JACOBS, nr. 33.408 van 14 november 1989). Voorts meent het Rekenhof dat het feit dat de begrotingswetgever en de gewone wetgever (artikel 323 van de programmawet van 22 december 1989) eveneens de toepassing van artikel 61 voor het onderwijs in het algemeen hebben aanvaard, als een aanwijzing met betrekking tot de ratio legis van artikel 61 kan worden beschouwd. Ten slotte vestigde het Rekenhof er de aandacht van de gemeenschapsminister op dat het negeren van de algemene rechtsopvolging tot grote rechtsonzekerheid leidt.

Uiteindelijk meldde de gemeenschapsminister van Onderwijs het Rekenhof op 21 juni 1990, het bovengenoemde artikel 61, onder voorbehoud van een andersluidende uitspraak van het Hof van Cassatie, op onderwijsaangelegenheden te zullen toepassen.

(1) A. ALEN, De rechtsopvolging van de Staat door de Gemeenschappen en de Gewesten, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, nr. 7/1989, blz. 431-445.

3. DE UITZONDERINGEN OP HET ALGEMEEN BEGINSEL

A. Contractuele verplichtingen

In het tweede tot en met het zesde lid van artikel 61, § 1, van de **financieringswet** werden meteen een aantal uitzonderingen op het algemene principe van de rechtsopvolging opgesomd.

1) Wettelijke regeling

Het derde lid van artikel 61, § 1, bepaalt dat de Staat enkel gebonden blijft door contractuele verplichtingen die hij vóór 1 januari 1989 heeft aangegaan en vastgelegd ten laste van welbepaalde investeringskredieten (met name de gesplitste kredieten van Titel II, Deel I (kapitaaluitgaven — investeringsprogramma), of van met niet-gesplitste kredieten uit dat begrotingsdeel gestijfde fondsen van Titel IV (afzonderlijke sectie)).

Het vierde lid van artikel 61, § 1, maakt dezelfde regeling toepasselijk op de contractuele verplichtingen die door het Wegenfonds vóór 1 januari 1989 werden aangegaan ten laste van de vastleggingskredieten in zijn begroting.

Het vijfde lid van het bovenvermelde artikel betreft de in het derde en vierde lid bedoelde contractuele verplichtingen op de vóór 1 januari 1989 aangegane vastleggingen zoals die blijken uit de boekhouding van de controleurs der vastleggingen of van het Wegenfonds.

2) Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof is van oordeel dat artikel 61, § 1, derde tot vijfde lid, niet kan worden toegepast voor de uitgaven die voortvloeien uit na 31 december 1988 bij de oorspronkelijke overeenkomst gesloten **bijkomende overeenkomsten**. Evenmin kan het worden toegepast op bijkomende uitgaven die het voorwerp zijn van een na 31 december 1988 genomen vastlegging waarvoor bijvoorbeeld de oorspronkelijk ten laste van de nationale begroting genomen vastlegging niet volstaat. In dezelfde zin stelde A. ALEN dat prijsherzieningen, aanhangsels en dergelijke die nieuwe vastleggingen vereisen, vanaf 1 januari 1989 ten laste van de deelgebieden zijn.

In zijn brieven van 27 december 1989 en 16 mei 1990 aan de staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen en voor Kleine en Middelgrote Ondernemingen wees het Rekenhof er eveneens op dat de **intresten** die vóór 1 januari 1989 naargelang van het geval verschuldigd of aangevraagd waren en die in de boekhouding van het Wegenfonds als lopende uitgaven (niet-gesplitste kredieten) werden geboekt, buiten het toepassingsveld van artikel 61, § 1, derde tot vijfde lid, vallen en het regime van de andere uitgaven (artikel 61, § 1, zesde lid, — zie verder) volgen.

B. Andere uitgaven

1) Wettelijke regeling

Inzake de andere uitgaven, zijnde andere uitgaven dan leningen van sommige instellingen (tweede lid) en de contractuele verplichtingen m.b. t . investeringen (derde tot vijfde lid), onderscheidt artikel 61, § 1, zesde lid, vaste uitgaven of uitgaven waarvoor geen betalingsaanvraag moet worden voorgelegd en **andere schulden**.

a) vaste uitgaven

Met betrekking tot de vaste uitgaven blijft de Staat gebonden door de op 31 december 1988 bestaande verplichtingen als de betaling ervan op die datum was verschuldigd.

Uit de memorie van toelichting (Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p.45) blijkt dat als vaste uitgaven moeten worden beschouwd : **“De uitgaven bedoeld onder artikel 68 van het koninklijk besluit van 10 december 1868 houdende het algemeen reglement op de rijkscomptabiliteit”**. Dit artikel somt als van het visum van het Rekenhof vrijgestelde vaste uitgaven op : de wedden, ontvanglonen, vergoedingen, abonnementen, kantoor- en huurkosten, pensioenen, intresten van borgtochten en depositogelden waarvan het bedrag bij de wet of door de bevoegde overheden wordt bepaald. De huurprijzen en kantoorkosten worden bovendien in de voorbereidende werkzaamheden afzonderlijk en expliciet als vaste uitgaven vermeld (Verslag Lebrun-Vanhelmont, Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr.635/18, p.592).

Als uitgaven waarvoor geen betalingsaanvraag moet worden voorgelegd kunnen worden beschouwd :

- betalingen tengevolge rechterlijke uitspraken, die op 31 december 1988 uitvoerbaar waren ; de toepassing van de uitzonderingsregeling van het zesde lid van artikel 61, § 1, kan met betrekking tot deze uitgaven in twijfel worden getrokken, daar eigenlijk het algemeen beginsel inzake **rechtsopvolging** zelf de regeling voor betalingen die voortvloeien uit rechterlijke uitspraken, vaststelt ;
- de verwijlintresten die van rechtswege en zonder ingebrekestelling verschuldigd worden bij overheidsopdrachten die worden aangekondigd vanaf 1 januari 1986 ; artikel 15, § 4, van het ministerieel besluit van 10 augustus 1977 houdende vaststelling van de algemene aannemingsvoorwaarden van de overheidsopdrachten van werken, leveringen en diensten, bepaalt immers dat voor die opdrachten het indienen van de factuur van de hoofdsom als schuldvordering voor de betaling van de interest geldt.

b) andere schulden

Voor de **andere schulden** blijft de Staat eveneens gebonden door de op 31 december 1988 bestaande verplichtingen, op voorwaarde dat die vaststaan en de betaling ervan op die datum op regelmatige wijze werd aangevraagd. Die betalingsaanvraag moet bovendien in overeenstemming zijn met de geldende wetten en reglementen.

2) Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof is van oordeel dat het begrip **vaststaande** schuld in zijn privaatrechtelijke betekenis moet worden begrepen. In zijn brief van 27 december 1989 aan de staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen en voor Kleine en Middelgrote Ondernemingen, steunt het Rekenhof dit oordeel op de verantwoording bij het amendement nr. 731 van de regering (Gedr. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/13, p. 8-9). Daarin wordt namelijk expliciet verwezen naar de terminologie van het burgerlijk recht en bepaald dat de schuld moet vaststaan, maar niet het bedrag dat afhangt van de vereffening van de schuldvordering. In die zin sluit het in de Franse tekst gehanteerde begrip **dette certaine** misschien dichter bij de bedoeling van de bijzondere wetgever aan.

Het Rekenhof heeft dientengevolge in zijn brieven d.d. 18 oktober 1989, onder meer gericht aan de Vice-Eerste minister en minister van Begroting en Wetenschapsbeleid, en 27 december 1989, gericht aan de staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen en voor Kleine en Middelgrote Ondernemingen, de datum van de goedkeuring van de factuur niet als criterium voor de bepaling van de tenlasteneming van de andere schulden aanvaard.

In zijn bovengenoemde brief van 18 oktober 1989, maakte het Rekenhof met betrekking tot de betalingen van intresten die vallen onder de toepassing van artikel 61, § 1, zesde lid, onderscheid tussen intresten die wel en die niet moeten worden gevorderd. Intresten die moeten worden gevorderd vallen slechts ten laste van de Gemeenschappen en de Gewesten indien de vordering ervan na 31 december 1988 werd ontvangen. Intresten die niet moeten worden gevorderd, vallen eventueel slechts ten laste van de Gemeenschappen en de Gewesten ten belope van het gedeelte dat verschuldigd is voor de periode van 1 januari 1989 tot de datum van de betaling van de hoofdsom.

3) Standpunt van de minister van Openbare Werken

In zijn brief van 14 november 1989 ging de minister van Openbare Werken akkoord met de door het Rekenhof verdedigde privaatrechtelijke interpretatie van artikel 61, § 1, 6° (inzonderheid met betrekking tot het begrip **vaststaande** schuld) en het door het Rekenhof gemaakte onderscheid inzake de betaling van intresten die onder dit artikel vallen.

4) Standpunt van de staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen

In zijn brief van 13 maart 1990 verwerpt de staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen en voor Kleine en Middelgrote Ondernemingen de privaatrechtelijke interpretatie van artikel 61, § 1, zesde lid, en pleit hij voor een publiekrechtelijke interpretatie. Dit impliceert dat **de datum van goedkeuring van de kostenstaat of de factuur** het criterium is voor de bepaling van de tenlastelegging van de betrokken uitgaven.

Volgens de staatssecretaris dient het in artikel 61, § 1, 6°, tweede gedachtenstreepje, gebruikte woord **vaststaan**, gelet op de invoering in het eerste **gedachttestreepje** van artikel 61, § 1, 6°, van de zin **uitgaven waarvoor geen betalingsaanvraag moet worden voorgelegd** (wat overeenkomt met het publiekrechtelijke begrip **schuldvorderingen die van ambtswege kunnen worden vereffend**), eveneens publiekrechtelijk te worden geïnterpreteerd. Bijgevolg staat een schuld pas vast als werd nagegaan of zij werkelijk of wettelijk bestaat, hoe groot zij is, of zij **eisbaar** is en of zij niet tenietging door vroegere betalingen of verjaringen. In de praktijk komt dit neer op het plaatsen van de handtekening door de gedelegeerde ambtenaar op de factuur, de vorderingsstaat of het P.V.

De staatssecretaris wees er tevens op dat de verificatie van de vóór 1 januari 1989 ingediende facturen of aangevraagde intresten in de meeste gevallen de jure nog enkel door geregionaliseerde ambtenaren kan worden uitgevoerd. Die ambtenaren hebben evenwel geen enkel belang meer bij een grondige controle van de ingediende vorderingen. De afwijzing van een aangevraagde uitgave heeft immers tot gevolg dat de schuld wordt betwist (dus niet vaststaat). Een schuldeiser die wenst te worden betaald zal daardoor genoodzaakt zijn het betrokken Gewest als rechtsopvolger van de Staat te dagvaarden. Mogelijk volgt een vonnis of een arrest waarbij — nadat de rechtbank het vaststaan van de schuld vaststelde — het Gewest op grond van artikel 61, § 1, 6°, tot betaling van een bepaald bedrag wordt veroordeeld. Deze vicieuze cirkel kan volgens de staatssecretaris middels een publiekrechtelijke interpretatie van de term vaststaan worden tegengegaan.

Ten slotte voert de staatssecretaris aan dat het gegeven dat verschillende uitgaven zowel onder artikel 61, § 1, 3°, als onder artikel 57, § 5, 2°, of zowel onder artikel 57, § 5, 2°, als onder artikel 61, § 1, 6°, zouden kunnen vallen, maakt dat deze bepalingen door middel van een eigen interpretatie tot hetzelfde resultaat moeten leiden. Gelet op de ministeriële toelichting bij de artikelen 57, § 5, 2°, en 61, § 1, 6°, in de commissies van de Kamer en de Senaat, alsook op artikel 61, § 1, 3°, en op de overgedragen middelen, kan hier enkel sprake zijn van een publiekrechtelijke interpretatie.

4. DE RECHTSOPVOLGING INZAKE DE VAN RECHTSWEGE OVERGEDRAGEN GOEDEREN

A. Wettelijke regeling

De regeling van de (verbintenisrechtelijke) rechtsopvolging inzake de rechten en verplichtingen met betrekking tot de van rechtswege overgedragen goederen is opgenomen in artikel 57, § 5 :

“De Gemeenschappen en de Gewesten nemen de rechten en verplichtingen van de Staat betreffende de hen krachtens dit artikel overgedragen goederen over, met inbegrip van de rechten en verplichtingen verbonden aan hangende en toekomstige gerechtelijke procedures.

De Staat blijft echter verantwoordelijkheid dragen voor de verplichtingen waarvan de betaling Of de uitvoering kon worden geëist vóór de eigendomsoverdracht wat de goederen betreft waarvan sprake is in dit artikel.”

Terwijl het eerste lid van deze bepaling de algemene regel inzake de rechtsopvolging herneemt, bepaalt het tweede lid de uitzondering op die algemene regel. Blijkens de parlementaire voorbereidingen², aldus A. ALEN, houdt die uitzondering in dat de Staat blijft instaan voor de betalingen die per 31 december 1988 eisbaar zijn krachtens een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak. Daardoor moeten de Gemeenschappen en de Gewesten alle schadevergoedingen betalen waartoe de Staat op 31 december 1988 nog niet was veroordeeld bij een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak.

B. Standpunt van de staatssecretaris van Institutionele Hervormingen

In zijn reeds vermelde brief d.d. 13 maart 1990 haalde de staatssecretaris ook argumenten aan die ervoor pleiten artikel 57, § 5, 2°, eveneens publiekrechtelijk te interpreteren. Volgens die interpretatie kunnen de uitgaven die met overgedragen goederen verband houden, slechts ten laste van de Staat worden gelegd indien de in de artikelen 57, § 5, en 61, § 1, bepaalde criteria op cumulatieve wijze worden toegepast. Daaruit volgt dat die uitgaven, ook al zijn zij ten aanzien van het burgerlijk recht opeisbaar vóór de eigendomsoverdracht, niet voor rekening van de Staat kunnen komen als zij bovendien niet vóór 1 januari 1989 het voorwerp zijn geweest van een regelmatige boekhoudkundige vastlegging (voorwaarde bepaald in artikel 61, § 1, 3°).

In zijn bovengenoemde brief past de staatssecretaris die argumentatie toe op het concrete geval van de aankopen en onteigeningen van onroerende goederen. Wat het toepassingsgebied van de minnelijke verwerving van onroerende goederen betreft, wijst hij in de eerste plaats op de reeds vermelde overlappingen tussen de artikelen 61, § 1, 3°-5° (investeringsuitgaven), en 57, § 5, 2° (bv. onteigeningen in het kader van het investeringsprogramma), zich daarbij afvragend of niet best publiekrechtelijk wordt geïnterpreteerd. Volgens de staatssecretaris kunnen de interpretaties van beide bepalingen enkel en alleen worden verzoend door de zinssnede **kon worden geëist** (artikel 57, § 5, 2°) publiekrechtelijk — in de zin van **vaststaan** — te begrijpen. De toepassing van artikel 57, § 5, 2°, heeft dan dezelfde gevolgen als die van artikel 61, § 1, 3°-5°.

Inzake de vergoedingen die zijn verschuldigd in het kader van een onteigeningsprocedure, verdedigde de staatssecretaris het volgende standpunt :

- de provisionele en voorlopige vergoedingen ingevolge de artikelen 8 en 14 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de onteigeningen ten algemene nutte en de concessies voor de bouw van de autosnelwegen, kunnen niet

(2) Verslag Lebrun en Duroi-Vanhelmont, Gedr. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, blz. 574, en Verslag Erdman en Poulet, Gedr. St., Senaat, 1988-1989, nr. 562/2, blz. 215.

ten laste van de Staat worden gelegd als zij verschuldigd zijn krachtens beslissingen gewezen na 31 december 1988 ;

- de financiële consequenties van de ingevolge een herzieningsprocedure (artikel 16 van de wet van 26 juli 1962) uitgesproken vonnissen en arresten, vallen slechts ten laste van de Staat voor zover ze vóór 1 januari 1989 kracht van gewijsde kregen of de Staat vóór die datum in het vonnis of arrest berustte, dit ervan uitgaande dat een procedure hangende is vanaf de datum van inleiding tot die van uitputting van alle rechtsmiddelen,

C. Opmerkingen van het Rekenhof

In algemene zin wees het Rekenhof er in zijn brief van 16 mei 1990 aan de staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen en voor Kleine en Middelgrote Ondernemingen op dat met betrekking tot de overgedragen goederen de bijzondere regeling (artikel 57, § 5) primeert op de algemene regeling (artikel 61, § 1). Het toepassingsgebied ervan moet echter limitatief worden geïnterpreteerd, in die zin dat artikel 57, § 5, enkel geldt wat betreft de rechten en verplichtingen die rechtstreeks verband houden met de overgedragen goederen,

Naar aanleiding van de controle van de dossiers inzake de aankoop en de onteigening van onroerende goederen nam het Rekenhof een aantal specifieke standpunten in, uiteengezet in zijn brieven van 7 februari 1990 aan de minister van Openbare Werken van het Waalse Gewest en 16 mei 1990 aan de staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen en voor Kleine en Middelgrote Ondernemingen.

Zo stelde het Rekenhof dat wat betreft de minnelijke akten (aankopen), de akten van de aankoopcomités in het algemeen bepalen dat de prijs **eisbaar** wordt op voorwaarde dat de opschortende voorwaarde bestaande uit de registratie en overschrijving (op het hypotheekkantoor) van de akte enerzijds en het verstrijken van een opschortende termijn van drie maanden anderzijds, werd vervuld. Indien de opschortende voorwaarde en termijn werden gerespecteerd vóór 1 januari 1989, is de aankoopprijs **eisbaar** geworden vóór die datum. Bijgevolg dient artikel 57, § 5, tweede lid, te worden toegepast. De kosten van de akten (bv. de kosten voor overschrijving) zijn opeisbaar op de datum van de formaliteiten die ze hebben doen ontstaan. Aldus dient voor de kosten voor overschrijvingen die in 1988 of vroeger werden uitgevoerd, eveneens artikel 57, § 5, tweede lid, te worden toegepast. Zij blijven derhalve ten laste van de nationale overheid.

Inzake de **provisionele vergoedingen** die door de vrederechter werden toegekend in het kader van de wet van 26 juli 1962 betreffende de onteigening wegens hoogdringende omstandigheden, oordeelt het Rekenhof dat zij **eisbaar** worden van zodra de beslissing is uitgesproken.

Ten bewarende titel opteerde het Rekenhof voor een identieke oplossing met betrekking tot de definitieve vergoedingen die door de rechtbank van eerste aanleg worden toegekend naar aanleiding van vorderingen tot herziening (artikel 16 van de bovengenoemde wet van 26 juli 1962). De implicaties van dergelijke gerechtelijke beslissingen hangen af van de draagwijdte die moet worden verstrekt aan de bedoelingen die de wetgever in de bijzondere wet van 16 januari 1989 te kennen gaf (artikel 57, § 5). Hoewel de wet blijkbaar in duidelijke bewoordingen is gesteld, maken de parlementaire werkzaamheden immers gewag van twee overeenstemmende verklaringen, de ene van de Vice-Eerste minister en minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen, de andere van de staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen. Luidens die verklaringen zou de Staat enkel de uitgaven ten laste nemen die betrekking hebben op beslissingen die kracht van gewijsde hebben verkregen op de datum van inwerkingtreding van de wet.

Aangezien deze materie verschillende overheden kan aanbelangen, werd door een werkgroep in een eerste stadium een alternatief voorgelegd, waarvan de tweede term inhield dat de Staat verantwoordelijk is voor de op 31 december 1988, krachtens een vonnis met kracht van gewijsde, eisbare betalingen. De eerste term werd als volgt geformuleerd :

‘Aldus zijn opeisbaar de verplichtingen :

- waarvan de uitvoering van rechtswege moet gebeuren, met name op basis van de eensgezinde doctrine en jurisprudentie, dit wil zeggen de verplichtingen die hun oorsprong vinden in het aanspreken van de burgerrechtelijke verantwoordelijkheid van de Staat met betrekking tot het overgedragen goed ;***
- waarvan de betalingstermijn verstreken is. ”***

(nota d.d. 15 maart 1989 bestemd voor het overlegcomité tussen de bevoegde ministers inzake transport en infrastructuur)

Naar aanleiding van het overleg tussen de bevoegde ministers, dat op 7 april 1989 plaatsvond en waarop de vice-eerste ministers van Institutionele Hervormingen en de staatssecretaris van Institutionele Hervormingen aanwezig waren, werd de nota van 15 maart 1989 evenwel in haar geheel goedgekeurd, mits de tweede term van het alternatief werd opgeheven. Aldus werd afgestapt van het begrip ***vonnis met kracht van gewijsde***, dat in de Kamer- en in de Senaatscommissie ter explicatie van de wettekst werd aangevoerd. Het Rekenhof is echter niet op de hoogte van het gevolg dat aan het aldus gewijzigde rapport werd verleend.

III. BEVINDINGEN EN OPMERKINGEN PER GROEP VAN AANGELEGENHEDEN

1. CULTUUR

De uitvoering van de artikelen 10 t/m 12 van de cultuurpactwet van 16 juli 1973

Artikel 10 van de cultuurpactwet bepaalt dat subsidiëring in de culturele sector op decretaal niveau dient te worden geregeld. Ten einde enige rechtszekerheid te waarborgen, aanvaardde het Rekenhof dat de vóór 16 juli 1973 al bestaande subsidieregels ongewijzigd geldig blijven tot de decreetgever daar anders over beslist. Het Rekenhof stelde echter vast dat de executieve middels begrotingsberaadslagingen meermaals kredieten verhoogde om nominatieve toelagen te kunnen toekennen. Voorts bepaalde de executieve in enkele gevallen bijkomende subsidiëring norms (bv. inzake de door het theaterdecreet geregelde subsidiëring van de toneelkunst) of verleende zij aanvullende subsidies waar reeds door de decreetgever in een gereglementeerde of nominatieve subsidie was voorzien. De recentste jaren stelde het Rekenhof evenwel een evolutie van deze problematiek in positieve zin vast.

1) Reglementering

De cultuurpactwet biedt, in uitvoering van de artikelen 6 bis en 59 bis, § 7, van de Grondwet, waarborgen ter bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen. Op het culturele gebied wordt de overheid daarbij in de eerste plaats als subsidiërende macht beschouwd. De artikelen 10 tot en met 12 van de cultuurpactwet regelen dan ook de waarborgen inzake de erkenning en de subsidiëring in geld of natura van geregelde, d.w.z. noch toevallig, noch voortdurend plaatsvindende, culturele activiteiten.

Artikel 10 bepaalt dat de bovengenoemde regels slechts mogen worden vastgesteld krachtens een wet, een decreet of een beraadslaging van de vertegenwoordigende vergadering van de overheid (provincieraad, gemeenteraad, . . .). Bij ontstentenis van dergelijke regels, wanneer de overheden m.a.w. verzuimden een reglementering op te stellen, moeten alle toelagen en voordelen het onderwerp zijn van een speciale begrotingspost op naam (nominatieve toelage). In die vorm dienen zij dan te worden vastgesteld of bekrachtigd bij wet of decreet. Artikel 11 preciseert de bestanddelen van een subsidie, nl. een subsidiëring van een kern van personeelsleden (ten einde de inschakeling van vrijwilligers niet aan te moedigen) ; een jaarlijks toe te kennen basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten. De erkenningsvoorwaarden en -procedure worden eveneens door de wet- of decreetgever vastgelegd.

Artikel 12 opent ten slotte de mogelijkheid om gedurende ten hoogste drie dienstjaren starttoelagen te verlenen aan nieuwe experimentele initiatieven. Elk besluit dat een starttoelage bevat, moet het voorwerp zijn van een met reden omkleed advies van een bevoegd adviesorgaan.

2) Opmerkingen van het Rekenhof

a) Het principe van de rechtszekerheid

Hoewel de executieve ingevolge de cultuurpactwet sinds 16 juli 1973 niet meer bevoegd is subsidieregels inzake culturele aangelegenheden vast te stellen, aanvaardt het Rekenhof dat subsidiebesluiten van vóór die datum ongewijzigd geldig blijven tot de decreetgever uitdrukkelijk anders beslist, dit ten einde de rechtszekerheid te waarborgen.

S 794.271

Naar aanleiding van de inbetalingstelling van een subsidie van 1.454.000 fr. ten bate van het Centrum voor Jeugdtoerisme v.z.w. Leuven als tegemoetkoming in de uitgaven voor voorlichting, propaganda en animatie voor 1983, laakte het Rekenhof in zijn brief d.d. 15 mei 1984 de bij koninklijk besluit van 24 december 1980 geregelde subsidiëring van dergelijke uitgaven tot bevordering van de **arbeidersvakantie** en het volkstoerisme. Toch werd het besluit, mits het strikt wordt geïnterpreteerd, door het Rekenhof geduld in afwachting van het uitvaardigen van een reglementering op decretaal niveau.

S 812.441

Diezelfde stelling herhaalde het Rekenhof met betrekking tot de subsidiëring van de modernisering van een kampeerterrein door de v.z.w. Gezondheidszorg Hasselt. Het Rekenhof weigerde in dit geval echter zijn visum op basis van het wettelijk vermoeden dat het latere koninklijk besluit van 25 juni 1981 met grotere specialiteit (kampeerterreinen) het vroegere besluit van 24 december 1980, dat een hoger subsidiëringpercentage voorschrijft, corrigeert.

De problematiek in verband met het toekennen van bijkomende facultatieve toelagen door het CGICS (en later het **CGIS**) ten voordele van instellingen die reeds begunstigde zijn van een gereguleerde of nominatieve toelage, werd vanaf het begrotingsjaar 1988 opgelost door het opnemen in het begrotingsdecreet van een artikel dat de gemeenschapsminister van Cultuur ertoe machtigt toelagen te verstrekken of specifieke opdrachten te geven aan instellingen, groepen of personen voor de uitvoering van internationale projecten, ook wanneer deze begunstigden al nominatief worden betoelaagd op andere begrotingsartikels met betrekking tot het cultuurbeleid binnen de Vlaamse Gemeenschap.

S 708.547

Naar aanleiding van de betoelaging van de restauratie van een Brugs **herehuis** op basis van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen, bevestigde het Rekenhof de rechtsgeldigheid van individuele toelagebesluiten. De regeling bij koninklijk besluit d.d. 5 juni 1981 van de **kostenverdeling** voor werken aan beschermde monumenten bleef namelijk, ondanks de voorschriften van het basisdecreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, onbekrachtigd en dus onwettig. Bij decreet van 12 juli 1982 werd echter het executievebesluit van 1 juli 1982 inzake de bovengenoemde kostenverdeling bekrachtigd. Wegens een administratieve dwaling werd in de tekst van het executievebesluit het koninklijk besluit van 5 juni 1981 **opgeheven** in plaats van **tenietgedaan**. Die opheffing impliceert evenwel de geldigheid van het besluit vanaf zijn datum van inwerkingtreding tot de datum van opheffing. Het decreet bekrachtigt m.a.w. ook impliciet het koninklijk besluit, zodat aanvragen tot bijkomende subsidiëring op basis daarvan een reglementaire grondslag krijgen. Voor werken aan het kasteel te Ooidonk werd inderdaad al een dergelijke aanvraag ingediend. Het gevolg is een sfeer van rechtsonzekerheid die door de administratie wordt tegengegaan door het negeren van het koninklijk besluit.

- b) De begrotingsberaadselingen van de Vlaamse executieve en artikel 10 van de cultuurpactwet

Het Rekenhof merkte meermaals op dat begrotingsberaadselingen van de Vlaamse executieve die kredietverhogingen tot toekenning van nominatieve toelagen in culturele aangelegenheden inhouden, strijdig zijn met de bepalingen van artikel 10 van de cultuurpactwet. Daar dergelijke toelagen het voorwerp van een decreet moeten zijn, stelt de Vlaamse executieve zich immers wederrechtelijk in de plaats van de decreetale overheid, in casu de Vlaamse Raad. Dit houdt een schending van artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in. Volgens die wet heeft de executieve namelijk geen andere macht dan die welke de Grondwet en de wetten en decreten, krachtens de Grondwet uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen. De onderstaande tabel biedt een overzicht van alle opmerkingen die het Rekenhof in dit verband sinds 1983 maakte.

Beraadsl.	Datum	Opm. Hof	Dossiernr.	Referentie
V.E.-K.32	08.06.83	12.07.83	s 755.543	B 1411205
V.E.-K.43	07.12.83	09.01.84	S 783.503	idem
V.E.-K.48	20.06.84	17.07.84	S 815.004	idem
V.E.-K.49	10.07.84	06.08.84	S 819.591	
V.E.-K.51	25.10.84	19.11.84	S 834.360	
V.E.-K.54	17.07.85	07.08.85	S 894.772	B 143/41
V.E.-K.56	20.11.85	16.12.85	S 934.899	idem
V.E.-K.61	05.11.86	08.12.86	J 052.803	B 144114
V.E.-K.65	14.10.87	12.11.87	J 165.315	B 145/89
V.E.-K.73	12.10.88	31.10.88	J 289.835	B 146/10

* B x/y = Boek van Opmerkingen nr. x, deel 1, blz. y.

s 755.543

Beraadslaging V.E.-K.32 d.d. 8 juni 1983 had betrekking op 3 nominatieve toelagen (samen 4,3 miljoen fr.) (Theater Arena Gent, Dansgezelschap **Rosas** en Orkest François Glorieux) en verstoorde na amper één week het subtiële evenwicht dat met de goedkeuring van een sterk geamendeerd begrotingsontwerp voor 1983, na onenigheid omtrent een eventuele kredietverhoging voor de cultuurele sector, op 1 juni 1983 werd bereikt. In zijn brief aan de voorzitter van de Vlaamse Raad van 12 juli 1983 formuleerde het Rekenhof zijn bedenkingen.

S 815.004

Kritiek vanwege het Rekenhof kwam er tevens m.b.t. beslissing V.E.-K.48 van 20 juni 1984, waarbij aan de Koninklijke Maatschappij voor Dierkunde te Antwerpen een terugvorderbaar voorschot (3,4 miljoen fr.) werd toegekend. Het betrof hier immers een nominatief voordeel in de zin van artikel 10, 2 lid, van de cultuurpactwet, dat slechts bij een decreet kan worden verleend. In verband hiermee richtte het Hof op 17 juli 1984 een brief aan de voorzitter van de Vlaamse Raad.

S 921.766

Op 10 oktober 1985 deed de gemeenschapsminister van Cultuur het Rekenhof een brief geworden waarin werd aangedrongen op de onmiddellijke opschorting en opheffing van visumweigering op basis van de inzake V.E.-K.32 door het Rekenhof geformuleerde opmerkingen. De gemeenschapsminister deelde mee dat ingevolge kamerontbinding de toelagen die deel uitmaakten van de beraadslaging V.E.-K.54, niet meer door de Vlaamse Raad konden worden toegekend. Voorts argumenteerde hij dat bij ontbonden wet- en decreetgevende overheden, de Vlaamse executieve — toen nog proportioneel samengesteld — een vertegenwoordigende vergadering in de zin van de in artikel 10 van de cultuurpactwet gebruikte terminologie was. Het Rekenhof antwoordde op 29 oktober 1985 (met afschrift aan de voorzitter van het Scheidende Bureau van de Vlaamse Raad) dat de cultuurpactwet, zijnde een wet van openbare orde, niet mag worden geïnterpreteerd op basis van een fenomeen dat te wijten is aan de wetten van 1980, nl. de proportionele samenstelling van de executieve. Uit de samenlezing van de artikelen 2 ; 3, § 3 ; 10 en 11 van de cultuurpactwet concludeerde het Rekenhof dat met de term **vertegenwoordigende vergadering** overheden andere dan de uitvoerende macht worden bedoeld. Daarenboven stelde het Rekenhof dat in de thesis van de gemeenschapsminister het mechanisme van de alarmbel, voorzien in de wet van 3 juli 1971, virtueel buiten werking zou worden gesteld.

c) Het theaterdecreet van 13 juni 1975

Het decreet van 13 juni 1975 houdende subsidieregeling van de Nederlandstalige toneelkunst, stelt dat erkende instellingen die een kamergezelschap beheren wedde- en werkingstoelagen kunnen bekomen. Daarbij draagt de decreetgever de executieve op jaarlijks voor elke instelling het aantal betrekkingen per niveau dat voor de berekening van de weddetoelagen in aanmerking komt, vast te stellen (art. 6). De werkingstoelagen mogen maximaal 35 % van het voor het voorgaande speelseizoen toegekende bedrag van de weddetoelagen bedragen.

Ingevolge het theaterdecreet erkende het executievebesluit van 28 juli 1983 een viertal instellingen, met opgave per instelling van een minimumaantal betrekkingen dat voor de berekening van de weddetoelagen in aanmerking komt. Bovendien bepaalde het executievebesluit een nominatief bedrag dat maximaal aan elke instelling mocht worden toegekend.

S 851.233
S 963.703

In zijn brief van 30 april 1985 uitte het Rekenhof kritiek omtrent de door de executieve begane bevoegdheidsovertreding bij het verruimend interpreteren van zijn opdracht : in plaats van het voorgeschreven aantal werd een minimumaantal betrekkingen bepaald. Bovendien is het alleen de decretale overheid die een bijkomende subsidiëeringsnorm in de zin van het bepalen van een maximaal, nominatief toelagebedrag, kan instellen.

Bovengenoemde onwettigheden leidden tot een onregelmatige **berekeningswijze** van de toelagen : uitgaand van de subsidieplafonds werd na aftrek van de werkingstoelage (door het executievebesluit bepaald op 17,5 % van de **weddetoelage** voor het seizoen 1979-1980) het bedrag van de weddetoelage bekomen. In dit stelsel bepaalt m.a.w. het peil van de werkingstoelagen de hoegrootheid van de weddetoelagen, ofschoon het decreet een omgekeerde berekeningswijze voorschrijft.

In zijn brief van 30 augustus 1985 verzocht de gemeenschapsminister van Cultuur het Rekenhof uitzonderlijk zijn visum te verlenen, steunend op het feit dat een nieuw executievebesluit d.d. 30 juni 1985 het aantal betrekkingen a posteriori aanpaste.

Het Rekenhof laakte in zijn antwoord d.d. 30 oktober 1985 deze werkwijze en verwierp de door de gemeenschapsminister ingeroepen billijkheidsmotieven. Een afwijkende subsidieberekeningswijze aan vier instellingen toestaan betekent immers een schending van het gelijkheidsbeginsel zoals dit wordt verzekerd door het normerend decreet van 13 juni 1975, aangenomen in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de wet op het cultuurpact d.d. 16 juli 1973.

Wat het seizoen 1984-1985 betreft, werd het in het executievebesluit van 4 juli 1984 bepaalde aantal betrekkingen op 5 juni 1985 en 29 januari 1986 a posteriori gewijzigd. Voor het seizoen 1985-1986 was de handelwijze van de executieve nog flagranter. Het erkenningsbesluit van 12 juni 1985 vermeldde voor een aantal categorieën van instellingen zelfs niet het aantal betrekkingen per niveau waarvan het salaris voor de berekening van de weddetoelagen in aanmerking komt. Dit zou worden geregeld bij een apart besluit. Op 30 april 1986 meldde het Rekenhof dit aan de gemeenschapsminister. Een antwoord vanwege de niet bevoegde directeur-generaal van de administratie voor kunst en toerisme werd door het Rekenhof afgewezen. Inmiddels was uit het executievebesluit van 12 juni 1985 gebleken dat de executieve van plan was ook voor het seizoen 1985-1986 de onrechtmatige subsidieregeling ongewijzigd verder te zetten. Nogmaals zou a posteriori worden aangepast.

Uiteindelijk besliste het Rekenhof de voorschotten voor de toneelgezelschappen A, B en C tot 90 % terug te brengen en meldde het dit in zijn brief van 5 augustus 1986 aan de gemeenschapsminister van Cultuur.

Op 11 december 1986 antwoordde de gemeenschapsminister dat met betrekking tot het speelseizoen 1986-1987 door het executievebesluit van 4 juni 1986 integraal rekening werd gehouden met de opmerkingen van het Rekenhof. Op basis daarvan verleende het Rekenhof zijn visum i.v.m. het seizoen 1984-1985 en meldde dit in een brief d.d. 16 februari 1987 aan de gemeenschapsminister.

In antwoord op een brief van de minister d.d. 1 juni 1987 werden ook de ingehouden 10 % op de voorschotten voor het seizoen 1985-1986 en de saldi voor 1983-1984 geïnviseerd.

d) Aanvullende subsidies bij gereglementeerde of nominatieve toelagen

Ingevolge artikel 10 van de cultuurpactwet, mogen subsidies enkel worden verleend op voorwaarde dat ze decretaal geregeld of nominatief in de begroting werden opgenomen. Dit bleek echter in de overgangsperiode van de **staats**hervorming praktisch onmogelijk voor de Nederlandse cultuur met zijn honderden nog niet geregelde toelagen. Het Rekenhof liet dan ook jaarlijks de uitbetaling toe van facultatieve toelagen die niet nominatief in de begroting werden ingeschreven en deelde op die manier het standpunt van de decreetgever, die het facultatief subsidiëren — hoewel strijdig met het cultuurpact — aanvaardde omdat de begroting geen **discriminaties** inhield.

Waar de decretale overheid toch een regeling uitwerkte (3 maart 1976, monumentenzorg ; 19 juni 1978, bibliotheken) of een nominatieve betoelaging in de begroting inschreef, oordeelde het Rekenhof dat de executieve niet bijkomend mocht betoelagen op basis van een algemeen gestelde omschrijving in de begrotingstabel. De geregelde of nominatieve toelagen moeten immers dienstig zijn voor het dekken van de kosten van alle activiteiten van de begunstigten. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Rekenhof overschrijdt de executieve bij het toekennen van aanvullende toelagen haar bevoegdheid en schendt zij artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

S 586.151
S 671.672

In een aantal dossiers bevestigde het Rekenhof zijn stelling met een **visum**-weigering. Het Rekenhof argumenteerde een eerste maal in de bovengestelde zin in zijn brief aan de gemeenschapsminister d.d. 28 juli 1980, waarmee het de betoelaging van reiskosten gemaakt door het Ballet van Vlaanderen naar aanleiding van een optreden in het buitenland, aangerekend op het bijzonder begrotingsartikel 33.64 (toelagen aan balletten voor hun optreden in binnen- en buitenland), weigerde te viseren. Het Ballet van Vlaanderen kon immers beschikken over een nominatieve toelage onder het artikelnummer 33.51 van de begroting. Om dezelfde redenen verwierp het Rekenhof in zijn brief aan de **gemeenschaps**-minister van Cultuur d.d. 23 februari 1982 de uitbetaling van een voorschot op een bij koninklijk besluit van 9 oktober 1981 aan de Nederlandse Commissie voor de Cultuur in de Brusselse Agglomeratie toegekende toelage ten laste van het algemene begrotingsartikel 01.02 (socio-culturele activiteiten in Brussel). De N.C.C. kon immers ingevolge de wet van 26 juli 1971 (de organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten) aanspraak maken op een dotatie, zijnde een wettelijk geregelde betoelaging.

S 796.354
S 834.360

Met zijn brief van 19 juni 1984 weigerde het Rekenhof een aantal vorderingen met betrekking tot de verkeerdelijk ten laste van het bestuur voor **volksontwikkeling** (artikel 12.31) gelegde toelagen voor vakantiecentra voor sociaal toerisme. Het Rekenhof wees er namelijk op dat het koninklijk besluit van 24 december 1980 (bevordering van de arbeidsvakantie en het volkstoerisme, artikel 41.01) de onderhavige subsidiëring regelt en dat enkel de decreetgever die bestaande regeling kan wijzigen. De gemeenschapsminister van Cultuur handhaafde niettemin middels de begrotingsberaadslaging V.E.-K.51 van 25 oktober 1984 de mogelijkheid van dubbele betoelaging door het opnemen van het nieuwe **begrotings**-artikel 33.55. (toelagen voor culturele animatie in erkende vakantiecentra door de dienst volksontwikkeling), terwijl reeds door de dienst toerisme werd **betoelaagd** (artikel 41.01).

S 986.301
S 997.321

Het Rekenhof weigerde eveneens een niet-geregelde toelage (179.055 fr.) aan de v.z.w. De Wakkere Burger voor het werkingsjaar 1986. In zijn brief van 13 februari 1987 wees het Rekenhof immers op het feit dat de v.z.w. op basis van het decreet van 27 juni 1985 (subsidiëring van projecten en organisaties inzake het Nederlandstalig ontwikkelingswerk) met ingang van het werkingsjaar 1986 geregeld werd betoelaagd.

J 029.897
J 029.901

Met zijn brief d.d. 17 november 1986 stuurde het Rekenhof ordonnanties ten voordele van de v.z.w.'s Kaaitheater en **Schaamte/Rosas** (1.100.000 fr. en 200.000 fr.) ongeviseerd terug omdat werd aangerekend op het algemene **begrotings**artikel 01.02 (allerhande uitgaven i.v.m. de omvorming van het CGICS), terwijl in

nominatieve toelagen onder artikelnummer 33.21 (Kaaithheater festival) en 33.22 (Dansgezelschap Rosas, A.T. De Keersmaeker) werd voorzien.

J 212.918
J 239.089

In de brieven van respectievelijk 5 april en 6 juni 1988 meldde het Rekenhof de gemeenschapsminister van Cultuur zijn visumweigerings met betrekking tot de ordonnanties ten voordele van de v.z.w. Federatie van Vlaamse Erkende Culturele Centra. Facultatieve toelagen ten laste van de begrotingsartikels 33.56 (activiteiten, tentoonstellingen en verscheidene initiatieven t.a.v. de plastische kunsten) en 33.64 (muziek-, lyrische-, theater-, dans- en audiovisuele festivals) werden immers verleend aan een instelling waarvoor de decreetgever onder artikel 33.34 in de begroting een nominatieve toelage inschreef. Op 11 augustus 1989 stelde de gemeenschapsminister voor toch te viseren op basis van artikel 12 van de cultuurpactwet. Hij toonde aan de hand van de jaarverslagen van de FEVECC aan dat de onderhavige videokunst-tentoonstelling en de signaalprijs wel degelijk als experimentele initiatieven aanspraak op starttoelagen konden maken. Het Rekenhof aanvaardde dit en verleende zijn visum.

e) Evolutie

Een recente wijziging van de comptabiliteitswet (28 juni 1989) verplicht het rechtstreeks ingrijpen van de decreetgever bij alle facultatieve toelagen die niet organiek bij wet of decreet zijn geregeld. Het beschikkende gedeelte van het decreet houdende algemene uitgavenbegroting omvat derhalve per programma een exhaustieve lijst basisallocaties ten laste waarvan dergelijke facultatieve toelagen mogen worden verleend.

In die zin werd de toepassing van de cultuurpactwet een uitvoeringsmaatregel van een nieuw wettelijk beginsel dat elke subsidiëring zonder enige decretale onderbouw uitsluit. Wel leidt het beschermde karakter van sommige, specifiek aan de decreetgever voorbehouden culturele aangelegenheden tot de noodzaak tevens maximale bedragen ervoor te decreteren. Die decretale bovengrenzen kunnen dan ook noch door een herverdeling van de basisallocaties van een programma, noch door middel van een begrotingsbeslissing van de executieve, worden overschreden.

3) Conclusie

De omstandigheid dat het Rekenhof de laatste twee jaar geen nieuwe opmerkingen heeft moeten formuleren op het vlak van de toepassing van de artikelen 10 tot en met 12 van de cultuurpactwet, wijst op een kentering ten goede. De nieuwe wettelijke context die een minimum aan decreetgeving voor alle facultatieve subsidies veronderstelt, bevestigt de rechtspraak van het Rekenhof en vereenvoudigt de decretale toetsing van de subsidiëring in de culturele sector.

2. ECONOMIE, ENERGIE EN TEWERKSTELLING

Thema-onderzoek betreffende het toekennen, uitvoeren en terugvorderen van prototypesteun

J 254.724

J 508.349

Naar aanleiding van een individuele toekenning van prototypesteun in de vorm van een renteloos voorschot, onderzocht het Rekenhof in 1989 de toekenning, uitvoering en terugvordering van dergelijke steun in het kader van het executieve-besluit van 27 mei 1987, waarvan de opheffing door het recent door de executieve goedgekeurde besluit van 28 maart 1990 wegens EEG-bezwaren nog niet werd gerealiseerd. Inzake de terugvordering van de voorschotten stelde het Rekenhof een evolutie vast in voor de Staat gunstige zin. Enerzijds gaven de vóór 1988 bij ministerieel besluit toegekende voorschotten – waarbij in geval van niet-terugbetaling de Staat de rendabiliteit van het prototype moest bewijzen – aanleiding tot grote terugvorderingsmoeilijkheden. Anderzijds besliste de Vlaamse executieve vanaf 1988 enkel nog contractueel renteloze voorschotten toe te kennen, waarbij tevens steeds een aflossingsplan wordt bedongen. Deze werkwijze impliceert een verschuiving van de bewijslast bij niet-terugbetaling en de bijna volledige recuperatie van de voorschotten.

1) Prototypesteun

Vanaf de jaren 1950 trof België een aantal maatregelen om het bedrijfsleven te stimuleren, onder meer door het verlenen van overheidssteun. Zo werd voorzien in terugvorderbare renteloze voorschotten voor onderzoek naar en/of de afwerking van prototypen, nieuwe produkten of nieuwe fabricageprocédés (afgekort tot prototypesteun). In de geïndustrialiseerde landen leidt prototypeonderzoek tot modernisering van de industriële structuur en verbetering van de concurrentiepositie van de ondernemingen. Het onderzoek vergt evenwel grote financiële inspanningen en brengt soms zware risico's met zich.

Daarom besloot de Staat risicokapitaal of regelrechte subsidies te verlenen aan het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek (het verkennen van nieuwe terreinen in de laboratoria, zonder directe marktgerichtheid) ; het wetenschappelijk industrieel onderzoek (het zoeken naar praktische toepassingen, nog steeds binnen de beschermde en gecontroleerde laboratoriumomstandigheden) ; het industrieel onderzoek (uitbreiding van een proces van laboratorium- naar industriële schaal) en de investeringsfase (het realiseren van een productie op grote schaal).

2) Wetgeving

Drie economische expansiewetten bepalen het wettelijke kader met betrekking tot de overheidssteun ter aanmoediging van investeringen door ondernemingen. Een algemene regeling voor het hele grondgebied werd gecreëerd door de wet van 17 juli 1959 tot invoering en ordening van maatregelen ter bevordering van de economische expansie en de oprichting van nieuwe industrieën. De wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie bepaalt bovendien een aantal steunmaatregelen tot verwezenlijking van de sectoriële technologische en regionale doelstellingen van het (vijfjaren)plan. Ten slotte richt de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering zich tot de kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's). Slechts de twee eerst geciteerde wetten voorzien expliciet in prototypesteun. Het Rekenhof aanvaardde nochtans dat deze steun ook voor de KMO's mogelijk is.

Artikel 7 van de bovengenoemde wet van 1959 en het gelijklopende artikel 25 van de wet van 30 december 1970 creëerden het systeem van prototypesteun, bestaande in het door de bevoegde ministers verlenen van renteloze voorschotten die terugvorderbaar zijn zodra de afwerking van het prototype, het nieuwe produkt of het nieuwe procédé aanleiding zal hebben gegeven tot een rendabele handels- of nijverheidsexploitatie. De voorschotten mogen bovendien maximaal 80 % bedragen van de verrichte of te verrichten uitgaven. De begunstigde kan worden verplicht bijdragen op de exploitatiewinsten te betalen. De minister van

Economische Zaken kan voor rekening van de Staat, openbare instellingen of internationale instellingen waarvan België lid is, contracten inzake **prototypeonderzoek** afsluiten en beheren. In de praktijk werd alle prototypesteun in het Vlaamse Gewest vanaf 1 januari 1988 contractueel gegund.

Het industrieel wetenschappelijk beleid rust momenteel op twee pijlers : enerzijds het decreet van 6 mei 1987 houdende oprichting van een Fonds tot Bevordering van het Industrieel Onderzoek in Vlaanderen (in werking sinds 1 januari 1988) en anderzijds het executievebesluit van 27 mei 1987 tot bevordering van het Industrieel Onderzoek (sinds 11 augustus 1987).

3) De regionalisering van economie en onderzoek

Ingevolge de eerste twee fasen van de staatshervorming (de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 en 8 augustus 1988), werd het wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot de aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten behoren, in zijn 4 fasen aan de Gewesten toevertrouwd (met uitzondering van onderzoek met betrekking tot **inter-** of supranationale overeenkomsten of wanneer de belangen van een Gemeenschap of een Gewest worden overschreden).

Het Instituut tot aanmoediging van het Wetenschappelijk Onderzoek in Nijverheid en Landbouw (IWONL), opgericht bij besluitwet van 27 december 1944 en jaarlijks door de Staat betoelaagd, werd nooit formeel geregionaliseerd. Wel werd de in de begroting van het Ministerie van Economische Zaken ingeschreven dotatie geleidelijk afgebouwd, terwijl meer middelen werden overgedragen aan de Gewesten, die voor de activering ervan middels samenwerkingsakkoorden een beroep doen op het IWONL. Artikel 6 bis, § 4, van de wet van 8 augustus 1980, ingevoegd door de wet van 8 augustus 1988, bepaalt immers dat de nationale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten met onderlinge instemming de wederzijdse betrokkenheid bij de instrumenten en de adviesorganen van het wetenschappelijk onderzoek regelen. Zo werd op 14 oktober 1987 een **protocol**-akkoord gesloten tussen de minister van Economische Zaken en de voorzitters van de Gewestexecutieven m.b.t. de gedeeltelijke regionalisatie van de IWONL-kredieten vanaf 1 juli 1987 (de Gewesten zouden 50 % bijdragen in de **werkingskosten** van het instituut). De samenwerking met het IWONL werd door het Vlaamse Gewest geregeld middels de overeenkomst d.d. 31 maart 1988, waarbij de evaluatie van de aanvragen om renteloze voorschotten en het wetenschappelijk beheer van de contracten aan het IWONL werden toevertrouwd.

4) Het Fonds tot Bevordering van het Industrieel Onderzoek in Vlaanderen (FIOV)

Het FIOV werd op 6 mei 1987 decretaal opgericht om het toegepast wetenschappelijk onderzoek in één budgettair fonds te bundelen. Het Rekenhof wees al eerder op de terminologische verwarring die ontstond doordat de tekst van het decreet het nu eens over **industrieel**, dan weer over **toegepast industrieel** onderzoek heeft (141e Boek van Opmerkingen, blz. 275). Dit onderscheid heeft nochtans belang : iedere onderzoeksfase wordt immers op een andere wijze betoelaagd.

Betoelaagd door :	
(I) fund. wetensch. onderzoek	NFWO
(II) wetensch. industr. onderzoek (toegepast wetensch. onderzoek)	vroeger IWONL, nu FIOV
(III) industr. onderzoek	FIOV (prototypesteun)
(IV) investeringen	Fonds voor de Economische Ex- pansie en Regionale Reconver- sie + Regionaal Ontwikkelings- fonds

Alhoewel het FIOV-decreet de facto werd uitgevoerd door het **executievebe-**sluit van 27 mei 1987, dat enkel prototypesteun behandelt (derde fase), nam het ook IWONL-dossiers (tweede fase) op zich. Het Hof aanvaardde dat de toestand vooralsnog wordt geregeld door het FIOV-decreet (dat namelijk zowel de 2e als de 3e steunfase betreft). Dit tot de publikatie van het op 28 maart 1990 door de Vlaamse executieve goedgekeurde besluit (houdende maatregelen tot regeling van het optreden en de werking van het FIOV), dat overigens zijn rechtsgrond uitsluitend put uit het FIOV-decreet, dat op zijn beurt rechtsgrond put uit de bovengenoemde artikelen 7 en 25.

Het FIOV, budgettair

	Saldo voor- gaand jaar	Ontvang- sten	Ordonnan- cerings- krediet	Uitgaven	Saldo einde jaar	Vastleg- gings- krediet	Vastgelegd	Beschik- baar	Vastleg- gingsmach- tiging
1983									
-v.b.	250,000	250,000	—	250,000	250,000	—	27,005	—	—
- gereal.	250,000	250,000	500,000	5,035	494,965				
1984									
-v.b.	450,000	—	—	150,000	300,000	—	161,642	—	—
- gereal.	494,965	1,250	496,215	25,112	471,103				
1985									
-v.b.	90,000	611,000	—	700,000	1,000	—	375,292	—	—
- gereal.	471,103	611,000	1.082,103	131,374	950,729				
1986									
-v.b.	950,700	91,500	—	550,000	492,200	646,027	582,417	63,610	691,500
- gereal.	950,729	97,716	1.048,445	262,796	785,649				
1987									
-v.b.	763,900	—	—	300,000	463,900	97,421	641,896	-544,475	691,500
- gereal.	785,649	33,811	819,460	386,932	432,528				
1988									
-v.b.	300,000	740,000	—	1.035,000	5,600	151,357	1.139,315	-987,958	1.200,000
- gereal.	432,527	677,646	1.110,174	1.016,363	93,811				
1989									
-v.b.	83,400	1.989,200	—	1.989,200	83,400	456,996	1.578,310	-1.121,314	2.450,000
- gereal.	93,811	1.444,954	1.538,765	643,123	895,642				

(in miljoen fr.)

(v.b. = volgens de begroting ; gereal. = gerealiseerd)

(bron : eigen gegevens)

Indien de terminologische gelijkstelling wordt aanvaard, behandelt het FIOV op decretaal niveau zowel de 2e als de 3e fase van het onderzoek, hoewel slechts reglementair is voorzien in de 3e fase (prototypen). Het pas goedgekeurde besluit — betreffende de 2e en de 3e fase — vermengt echter renteloze voorschotten (leningen) en toelagen **om niet** vanuit één fonds (het FIOV). Als revolving fund verliest het FIOV echter gedeeltelijk zijn bestaansreden, daar de toelagen uiteraard niet worden gerecupereerd. De derde fase (gesteund d.m.v. renteloze voorschotten (een soort van lening)) verschilt immers wezenlijk van de tweede (gesteund d.m.v. rechtstreekse toelagen om niet).

5) De Vlaamse Commissie voor Industrieel en Wetenschappelijk Onderzoek (VLIWO)

Op 27 mei 1987 werd de VLIWO opgericht bij executievebesluit, waarbij tevens het besluit van 15 september 1982, dat in een Commissie van Advies voor het Industrieel Onderzoek voorzag, werd opgeheven. De VLIWO moet de aanvragen tot het verkrijgen van renteloze voorschotten voor de financiering van **prototype**-research onderzoeken en advies geven over de wetenschappelijke en economische waarde, de onderzoekswerkwijze, het basisbedrag, het percentage van het eventuele voorschot, het toezicht op de uitgaven, de terugbetaling van het voorschot en een eventuele bijdragebetaling met betrekking tot de onderhavige projecten. De VLIWO legt uiteindelijk per geval via de Inspectie van Financiën een proces-verbaal houdende een voorstel tot steunverlening, aan de gemeenschapsminister voor Economie voor. De gemeenschapsminister kan slechts bij een met redenen omkleed besluit afwijken van het voorstel van de commissie. Logistieke steun hierbij ontvangt de VLIWO van de Administratie voor Economie en Werkgelegenheid (AEW).

Het bovengenoemde executievebesluit van 28 maart 1990 (nog niet gepubliceerd) doopt de VLIWO om tot Commissie voor Industrieel **Wetenschappelijk-Technologisch** Onderzoek.

De onderstaande tabellen bieden een statistisch overzicht m.b.t. de werking van de VLIWO in 1988 en 1989 :

(1) De behandeling van de aanvragen

aanvragen	behandeld	positief	negatief	uitgesteld
216	169	124	40	5
motivatie voor weigeringen :				
— geringe innovatie	17			
— gewone investeringen	8			
— uitstellen of intrekken project	7			
— zwakke financiële positie	3			
— te late aanvraag	5			
— weinig technisch risico	9			
— faillissement	1			(inclusief)
— twijfel over commercialisatie	7			dossiers
— diversen	10			van vóór
				1988)

(bron : eigen gegevens)

	Totaal aanvragen	door VLIWO aanvaard
1988	3.415.515.300	881.930.100
1989	3.129.585.963	639.666.500
Totaal (in fr.)	6.545.101.263	1.521.596.600 = 23 %

(bron : Dienst Onderzoek, Administratie voor Economie en Werkgelegenheid (AEW))

(2) Overzicht van de verdeling van de verleende steun over de provincies

In 1989 ingediende dossiers per provincie	Totaal budget (= 100%)	nb	ng	Steunbedrag
Antwerpen : 19	647,696 (21,4 %)	19	12	136,882 (21,4 %)
Brabant : 7	165,007 (5,2 %)	11	10	110,640 (17,3 %)
West-Vlaanderen : 31	1.279,114 (40,6 %)	16	13	137,658 (21,5 %)
Oost-Vlaanderen : 29	765,766 (24,3 %)	20	11	189,027 (29,6 %)
Limburg : 8	272,003 (8,5 %)	5	2	65,458 (10,2 %)
Totaal : 94	3.129,586 (100 %)	71	48	639,666 (100 %)

* nb = aantal aanvragen, in 1989 door de VLIWO behandeld
ng = aantal aanvragen, in 1989 door de VLIWO goedgekeurd
bron : Dienst Onderzoek, AEW

(3) In 1989 door het Vlaamse Gewest toegekende steun, verdeeld volgens de NACE-code en op basis van de beslissingen van de VLIWO (in miljoen fr.) :

Sector en NACE-code	n	totaal budget	ng	toegekend bedrag	gemiddelde steun
vervaardiging en le ver- werking metalen — 22	4	64,548	1	3,855	3,855
chemie — 25	13	679,661	9	49,568	10,711
produkten uit metaal — 31	9	202,832	6	39,117	6,519
machinebouw — 32	15	168,309	3	22,405	7,468
elektrotechniek — 34	18	895,213	14	266,157	19,011
transport — 35	3	340,065	2	17,433	8,716
fijnmechanische en op- tische toestellen — 37	4	39,697	—	—	—
voeding en genotsmid- delen — 41	5	120,097	8	158,242	19,750
textiel — 43	3	90,409	1	18,624	18,624
hout en meubelen — 46	2	77,709	—	—	—
papier en grafische in- dustrie — 47	1	—	1	4,905	4,905
rubber en plastic — 48	3	159,504	—	—	—
bouw — 50	4	42,547	1	6,382	6,382
groothandel — 61	1	1,223	—	—	—
adviesbureaus — 83	7	129,050	2	7,977	3,988
reiniging — 92	2	110,643	—	—	—
Totaal	94	3.129,586	48	639,666	13,326

* n(g) = aantal goedgekeurde aanvragen
bron : Dienst Onderzoek, AEW

(4) Op 31 december 1989 bedroeg de totaal door het Vlaamse Gewest van 1983 tot 1989 toegekende steun (miljoen fr.) :

Jaar	n dr.	Toegekende R.V. (= vastgelegd)	Uitbetaalde R.V. (= geordonnanceerd)
1983	4	28,555	24,516
1984	32	173,780	150,940
1985	38	359,416	296,030
1986	44	600,711	502,276
1987	45	625,790	532,441
1988	33	334,078	293,469
1989	64	763,471	512,395
Totaal	260	2.885,802	2.312,067

* n dr. = aantal dossiers

* Verhouding met de FIOV-prototypesteun : op 31 december 1989 werd 2.470,735 miljoen fr. vastgelegd en 4.524,062 miljoen fr. geordonnanceerd.

* bron : rekenplichtige AEW.

6) Steunverlening bij overeenkomst

Artikel 7 van de wet van 17 juli 1959 stelde dat prototypesteun bij ministerieel besluit, dus een eenzijdige rechtshandeling, diende te worden toegekend. De bewijslast lag dus in geval van terugvorderingsmoeilijkheden bij de Staat. Artikel 25 van de wet van 30 december 1970 bepaalde echter dat prototypesteun contractueel kon worden overeengekomen en ondertekend door de minister en de begunstigde (tweezijdige rechtshandeling). Door deze contractuele aard verschuift de bewijslast bij niet-terugbetaling naar de begunstigde. Na adviezen vanwege de Raad van State en het Rekenhof in die richting, besliste de Vlaamse executieve op 27 mei 1987 dat de toekenning van een renteloos voorschot steeds d.m.v. een overeenkomst diende te geschieden.

Hoewel zowel de wet van 17 juli 1959 als die van 30 december 1970 bepalen dat 80 % van de uitgaven kunnen worden betoelaagd, stelt artikel 9, § 1, van het executievebesluit van 27 mei 1987 dat het renteloze voorschot niet hoger mag zijn dan 50 % van het bedrag van de uitgaven verricht voor het onderzoek. In het goedgekeurde besluit van 28 maart 1990 wordt in principe eveneens a rato van 50 % voorgeschoten.

7) De invordering

Het invorderen, terugvorderen en terugbetalen van de prototypesteun kan op 4 wijzen gebeuren, namelijk d.m.v. :

- door de wet voorziene terugvordering (van zodra op de markt winst wordt gemaakt met een geslaagd prototype) ;
- terugvordering middels sanctie (wanneer de met de tegemoetkoming aangekochte onderzoeksmiddelen worden vervreemd of van de overeengekomen doeleinden afgewend) ;
- terugbetaling volgens contract (tenzij de begunstigde het ontbreken van een rendabele industrialisatie of commercialisatie kan bewijzen) ;
- algemeen voorziene terugvordering (ingevolge het koninklijk besluit nr.5 van 18 april 1967 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van de toelagen).

In de praktijk gebeuren de terugvorderingen op basis van de wet, aangevuld door de contractuele bepalingen ter zake (1e en 3e geval).

a) Vaststellingen op nationaal niveau

T 485.736

Een eerste onderzoek vanwege het Rekenhof toonde aan dat het **terugvorderingspercentage** m.b.t. uitbetaalde renteloze voorschotten in de periode van 1959 tot april 1975 amper 6,5 % bedroeg (op 116 voorschotten werden er amper 13 volledig en 24 gedeeltelijk teruggevorderd). Op 9 september 1975 meldde het Rekenhof de minister van Economie deze vaststellingen. Het Rekenhof toonde wel begrip voor de administratie die het bij moedwillig aansturen op niet-terugbetaling of uitstel van terugbetaling vanwege ondernemingen, moeilijk heeft om de rendabiliteit van een prototype ten volle aan te tonen.

T 651.535

Bij een opvolgingscontrole stelde het Rekenhof vast dat het **terugvorderingspercentage** voor de periode van 1959 tot augustus 1977 tot 13,3 % steeg (op 158 voorschotten werden er 21 volledig en 36 gedeeltelijk terugbetaald).

b) Vaststellingen i.v.m. het Vlaamse Gewest

Vooraf in geval van renteloze voorschotten die bij ministeriële beslissing, al dan niet met een aflossingsplan, werden gegund, bleek de terugvordering problematisch te zijn (want gestoeld op het aantonen van een rendabele **commercialisatie**).

	Toegekend	Uitgekeerd	tbv. plan	terugbet .	%
— per 31.12.89	2.881,886	2.322,189		162,937	7,00
— id. (M.B.-en)	1.243,083	1.025,677		114,376	11,15
— id. (M.B.-en + plan)	212,082	159,103	96,166	18,012	18,73
— id. (contractuële)	1.426,721	1.137,410	37,936	30,549	80,52

* M.B.-en + plan = ingevolge ministeriële beslissingen met terugbetalingsplan

* tbv. plan = terug te betalen volgens plan

8) Evaluatie

Het resultaat van het ingrijpen van het Vlaamse Gewest op het industrieel onderzoek blijkt maar matig te zijn geweest : 260 dossiers met een totaal van 2,5 miljard fr. in 7 jaar. Deze cijfers staan immers in schril contrast met de expansiedossiers (kapitaalpremies en rentetoeelagen) : 752 gunstig besliste dossiers m.b.t. grote ondernemingen en 14.812 m.b.t. **K.M.O.'s**, met een totale budgettaire weerslag van 8,2 miljard fr. voor 1989. Het FIOV vertegenwoordigt dan ook maar 0,4 % van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap (1.624,8 miljoen fr. voor 1990). In de Vlaamse Raad werd naar aanleiding van het ontwerpdecreet van de begroting voor 1990 namens de Commissie voor Economie, Energie en Tewerkstelling gesteld dat na de overheveling van de IWONL-middelen het aantal steunaanvragen sterk bleek te zijn gedaald (tot 44 % van het beschikbare budget in 1987). Het feit dat Vlaamse bedrijven minder prototypesteun ontvangen dan hun collega's in andere EEG-landen zou bovendien de aankoop van **know-how**, de verhuis van laboratoria naar het buitenland, het afbreken van samenwerking met universiteiten, enz., impliceren (Stuk 8.D (1988-1989) **n7G** — 56 en 57).

Als de prototypesteun daadwerkelijk wordt teruggevorderd, komt hij neer op een goedkope lening. Berekend werd dat het eruit voortvloeiende intrestvoordeel een geactualiseerde steun van 10 tot 15 % inhoudt. Dit is weinig tegenover de gewone investeringssteun die respectievelijk 12 % en 21 % bedraagt onder de wetten van 17 juli 1959 en 30 december 1970. Wordt de toegekende **prototypesteun** niet teruggevorderd, dan komt hij neer op het verlenen van een te hoge toelage. Het EEG-recht staat immers in geval van mislukken van een project slechts een maximumsteun van 40 % toe.

Dankzij de beslissing van de Vlaamse administratie om voortaan nog enkel middels overeenkomsten met een vastgelegd aflossingsplan renteloze voorschotten toe te kennen, waardoor de bewijslast om niet te moeten terugbetalen naar de begunstigde werd verschoven, kan worden gesteld dat het Vlaamse Gewest een belangrijke stap naar de oplossing van het terugvorderingsprobleem zette.

3. LEEFMILIEU EN NATUURBEHOUD

A. Actuele aspecten van de overname van rioolwaterzuiveringsinstallaties in het kader van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging

De wet- en de decreetgever onttrokken de uitbouw, de exploitatie en het onderhoud van een gesubsidieerde waterzuiveringsinfrastructuur in het Vlaamse Gewest aan het gemeentelijke initiatief, en voorzagen in de kosteloze overdracht ervan aan de Waterzuiveringsmaatschappij van het Kustbekken (WZK) en de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij (VWZ). In 1988 werd de waterzuivering verder gecentraliseerd door de oprichting van de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (VMZ). De kosteloze aard van de overdracht impliceerde eveneens de overdracht aan de VMZ van de rechten en verplichtingen die op 1 januari 1983 bestonden of nadien ontstonden. Na een globaal onderzoek van de overnamereglementering en -subsidieëring, stelde het Rekenhof vast dat inzake de overdracht van bepaalde verplichtingen (facturen en ereloonnota's, financieringslasten en prefinancieringslasten) een ruime interpretatie van de reglementering geboden is. Het Rekenhof viseerde dan ook in die zin.

1) De rioolwaterzuivering van 1950 tot heden

De wet van 11 maart 1950 vertrouwde de voorkoming en bestrijding van verontreiniging van de wateren door lozingen van afvalwater uit gemeenterielen, aan de zorg van de gemeenten toe. Voor de initiatiefnemende gemeenten of **intercommunales** voorzag het koninklijk besluit van 23 januari 1951 in een subsidieëring van de werken aan 80 % . De belangstelling van de gemeenten voor de bouw van zuiveringsinstallaties was echter gering. De zuiveringsprojecten vergden immers hoge investerings- en exploitatiekosten en gespecialiseerd personeel. Bovendien zouden zij vooral inwoners van stroomafwaarts gelegen gemeenten ten goede komen. Tot 1970 zuiverden een zestigtal installaties amper 3 % van de totale verontreiniging.

De ervaringen met de wet van 1950 toonden de achterstand van België tegenover de buurlanden aan. Nieuwe parlementaire initiatieven leidden vanaf 1965 tot de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging. Die wet ging niet langer uit van een **waterzuiveringsinfrastructuur** met een gemeentelijke basis, maar belaste drie **waterzuiveringsmaatschappijen** — één per hydrografisch waterbekken (kust, Schelde en Maas) — met de bouw van nieuwe en de overname van bestaande waterzuiveringsinstallaties en met de exploitatie en het onderhoud van die installaties. Wegens **communautaire** problemen, de bekkens van Schelde en Maas strekken zich namelijk uit over het grondgebied van zowel het Vlaamse als het Waalse Gewest, werd enkel de Waterzuiveringsmaatschappij van het Kustbekken (WZK) daadwerkelijk opgericht. In de rest van Vlaanderen bleven de bouw en de exploitatie van zuiveringsinstallaties in handen van de gemeentelijke overheid. Ondanks het optrekken van het subsidiepercentage tot 100 %, dit vanaf 1976 en met terugwerkende kracht, bleven de gemeentelijke initiatieven, vooral wegens de hoge exploitatiekosten, beperkt.

Het decreet van 23 december 1980 poogde alsnog de wet van 1971 voor het Vlaamse Gewest operationeel te maken door de oprichting mogelijk te maken van zuiveringsmaatschappijen met dezelfde taken als die bedoeld in de wet van 1971. In uitvoering van dit decreet werd de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij (VWZ) opgericht, die in 1982 operationeel werd. Voor de na 1 februari 1983 aanbestede werken zou de VWZ in plaats van de gemeenten als bouwheer optreden. Het koninklijk besluit van 23 juli 1981 hield het subsidiepercentage met betrekking tot de investeringen door de gemeenten en door de **waterzuive-**

ringsmaatschappijen op 100 %. De modaliteiten en de voorwaarden voor de subsidiëring van de investeringsuitgaven van de VWZ en de WZK werden vastgelegd in het executievebesluit van 15 juli 1987. Het executievebesluit van 20 november 1989 bepaalde hetzelfde met betrekking tot de VMZ. Voor de investeringen die de VMZ op eigen initiatief doet — dus niet voor de overgenomen investeringen —, beperkt dit besluit het subsidiepercentage echter tot 60 %.

Uiteindelijk werd de waterzuivering volledig gecentraliseerd door de oprichting van de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (VMZ), een parastatale B die in de plaats trad van de WZK en de VWZ en die haar activiteiten startte op 13 juli 1988. De investeringsuitgaven van de VMZ worden tot 60 % door het Vlaamse Gewest betoelaagd. De kosten van beheer en werking, exploitatie en afschrijving van de installaties worden gedekt met de bijdragen van de provincies en de deelnemende ondernemingen. Het SOBEMAP-rapport (mei 1989) over de werking van de VMZ bracht een gebrek aan een degelijk investerings- en exploitatiebeleid inzake rioolwaterzuivering aan het licht. Bovendien bleek dat het oppervlaktewater in Vlaanderen er kwalitatief slechter aan toe is dan in de buurlanden. De ongeveer 100 zuiveringsinstallaties realiseren een capaciteit die 40 % lager ligt dan de vereiste en zijn onderbezet, zodat de reële belasting nauwelijks de helft van de beschikbare capaciteit bedraagt. Van de totale vervuiling van het oppervlaktewater wordt bijgevolg maar 30 % gezuiverd.

Het MINA-plan 2000, zoals dat een eerste concrete uitwerking kreeg in het **Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen** d.d. 14 februari 1990 (zie verder III, 3, B), voorziet dat de installaties van de VMZ na een voldoende lange overgangstermijn zullen worden overgenomen door een naamloze vennootschap, als gespecialiseerde dochtermaatschappij van de GIMV, met participatie van privé-kapitaal. In dat kader werd inmiddels de N.V. AQUAFIN opgericht. De VMZ zal de haar toebehorende rioolwaterzuiveringsinfrastructuur en goederen voor de bouw en exploitatie, met alle eraan verbonden rechten en verplichtingen, kosteloos ter beschikking stellen van, en vervolgens overdragen aan, deze N.V. De op 1 januari 1991 bij de VMZ en/of de gemeenten al voorbereide of in voorbereiding zijnde technische investeringsdossiers kunnen door de N.V. tegen vergoeding van de algemene kosten worden overgenomen.

2) De overname van de zuiveringsinfrastructuur door de maatschappijen

Tot vóór het decreet van 5 april 1984 bepaalden de wet van 26 maart 1971 en het decreet van 23 december 1980 enkel dat de waterzuiveringsmaatschappijen de bestaande installaties van openbare besturen, instellingen van openbaar nut of intercommunale verenigingen moesten overnemen, aanpassen en verbeteren. Artikel 32 quinquies van de wet van 1971, ingevoegd bij decreet van 5 april 1984, droeg de vroegere initiatiefnemers op de volledige, bestaande infrastructuur kosteloos over te dragen aan de maatschappijen. Uit de parlementaire besprekingen bleek een ruime interpretatie : afstand moest worden gedaan van de zuiveringsstations die in bedrijf of in opbouw waren, met inbegrip van alle roerende en onroerende goederen die nodig zijn voor hun werking en van de door de bevoegde minister goedgekeurde, uitgevoerde of in uitvoering zijnde studies en overeenkomsten in verband met de afvalwaterzuivering. Het kosteloze karakter van de overdracht steunde op het gegeven dat de zuiveringsinfrastructuur vanaf 1976 met terugwerkende kracht tot 100 % was gesubsidieerd. Het executievebesluit van 16 januari 1985 specificeerde de af te stane goederen.

In een aantal gevallen bestond het risico dat het kosteloze karakter van de overdracht voor de gemeenten of **intercommunales** toch problemen zou stellen. De subsidiëring aan 100 % kon immers enkel binnen de perken van de begroting. Het was bijgevolg niet ondenkbaar dat het gesubsidieerde project bijkomende kosten met zich zou hebben gebracht die niet werden gesubsidieerd, hetzij omdat daarvoor binnen de perken van de begroting geen ruimte meer was, hetzij omdat de aard van de meerkosten niet **kaderde** in de toepasselijke subsidiebepalingen (bv. prefinancieringslasten). Ook bestond de mogelijkheid dat de subsidie op het overnamemoment nog niet geheel zou zijn uitbetaald. Wat de onbebouwde gronden betrof, bepaalde de circulaire **AW/88-1** dat zij kosteloos zouden worden

afgestaan op voorwaarde dat een vaste belofte van toelage werd verkregen. Ook hier kon het probleem zich voordoen dat de subsidie bij de overname nog niet was gehonoreerd. Ten slotte moesten de studies die nog niet tot enig bouwwerk hadden geleid en waarvoor hoogstens een vaste belofte van subsidie bestond, kosteloos worden afgestaan, terwijl nochtans nooit een subsidie was uitbetaald.

De kosteloze afstand impliceerde volgens artikel 32, § 2, quinquies, van de wet van 1971 eveneens de overdracht aan de maatschappijen van de rechten en verplichtingen die bij de afstanddoende partijen op 1 januari 1983 bestonden of daarna ontstonden ingevolge de voltooiing van de aan de gang zijnde bouwwerken of de exploitatie van de installaties. Deze rechten, en meer bepaald de vaste beloften van toelage, werden besproken in artikel 3 van het executievebesluit. Artikel 2 daarentegen somt niet-limitatief de verplichtingen i.v.m. de kosteloos af te stane goederen op : de betaling van de intrestlasten op leningen, openstaande facturen; erelonen, verwijlrenten en prefinancieringen, rechtsgedingen en exploitatiekosten. Deze verplichtingen betreffen dus lasten van gesubsidieerde goederen die niet in een vaste belofte van toelage werden opgenomen en zich vanaf 1983 voordeden. Zij worden verder besproken in de artikelen 4 tot en met 9 van het executievebesluit.

Met het stellen van de datum van 1 januari 1983 wilde de decreetgever vermijden dat een inwoner van een gemeente met een zuiveringsstation vanaf 1983 tweemaal voor de waterzuivering zou moeten betalen : aan de provincie én aan de gemeente. Daarom moesten de kosten van de betreffende gemeenten die vanaf 1983 zouden zijn betaald of nog zouden moeten worden betaald, aan de VMZ worden overgedragen. De eventuele lasten van vóór 1983 zouden dus ten laste van de afstanddoende partij blijven. Enkel die van na 1983 zouden a posteriori door de waterzuiveringsmaatschappij worden vergoed. Ook hier moet de overdracht van verplichtingen ruim worden geïnterpreteerd : zowel de **investerings-** als de exploitatie-uitgaven van de kosteloos af te stane goederen zouden in beschouwing worden genomen.

3) Problemen bij de overname van de verplichtingen

a) De overdracht van facturen en ereloonnota's (artikel 4 van het executievebesluit)

Tijdens de parlementaire besprekingen van het decreet van 1984 werd verklaard dat onverwachte kosten niet aan de maatschappij mochten worden overgedragen, zelfs al deden zij zich voor na 1 januari 1983. De term **onverwachte kosten** werd echter nergens afgebakend. Dus dient artikel 4 bij twijfel zo ruim mogelijk te worden geïnterpreteerd. Bij de algemene technische diensten stelde zich met betrekking tot de gemeente Schilde, die voor de aanleg van collectoren overging tot ondergrondse innemingen, een ander terminologisch probleem. Het verlijden van de akten en de betaling van de koopprijzen gebeurde in 1984. De collectoren werden aan 100 % gesubsidieerd en moesten kosteloos aan de VMZ worden afgestaan. De kosten voor de ondergrondse innemingen waren echter niet vervat in de subsidiëring en de terugbetaling ervan aan de gemeente kon dus reglementair niet. De vraag rijst bijgevolg of de terminologie van artikel 4 wel voldoende ruim is. Het feit dat de aankoop van terreinen niet wordt gefactureerd maar bij notariële akte wordt verleden, kan bezwaarlijk aanleiding tot niet-terugbetaling ervan geven. Ten slotte bestaat de mogelijkheid dat een factuur van vóór 1 januari 1983, ondanks de overeengekomen betalingstermijn, onbetaald bleef tot 31 december 1982, waardoor zij door de maatschappij zou moeten worden overgenomen.

J 352.263

Zo stelde het Rekenhof vast dat een ereloonnota van 1979 (die volgens de overeenkomst met de ontwerper binnen de 90 kalenderdagen diende te worden vereffend door de gemeente) onbetaald bleef en na 1 januari 1983 door de VMZ moest worden betaald. Het Rekenhof viseerde in de geest van het bovenstaande de onderhavige subsidie aan de VMZ.

b) De overdracht van de financieringslasten

Circulaire AW/88-1 expliciteert het verschil tussen artikel 5 (terugbetaling van leningen voor zover geen subsidie werd bekomen voor dezelfde financiering) en artikel 6 (prefinancieringslasten). Artikel 5 regelt volgens de circulaire de terugbetaling van kosten van leningen aangegaan vóór 1 januari 1983 voor betalingen waarvoor geen vaste belofte van toelage werd ontvangen. Net zoals bij de bespreking van artikel 4 komt ook hier aan het licht dat de reglementering de mogelijkheid inhoudt bepaalde niet-gesubsidieerde lasten van vóór 1983 toch gedeeltelijk aan de maatschappij over te dragen. Indien immers een lening werd afgesloten met een looptijd tot na 1 januari 1983, wordt voor het gedeelte vanaf die datum op grond van artikel 5 behalve de intrest, ook het kapitaal terugbetaald. Indien daarentegen voor dezelfde lasten van vóór 1 januari 1983 de eigen middelen aangesproken werden, is geen overdracht aan de VMZ mogelijk. Ten slotte geldt ook hier de opmerking dat onverwachte kosten en hun financieringslasten, niet voor overdracht in aanmerking komen.

c) De overdracht van de prefinancieringslasten

Vaak voltrok de uitbetaling van de subsidie zich op heel wat latere datum dan de uiterste betalingsdatum van de betreffende factuur of ereloonnota. Ter prefinanciering van die kosten dienden de gemeenten of **intercommunales** dan ook een beroep te doen op eigen kasmiddelen of leningen. Volgens artikel 6 van het executievebesluit doen deze prefinancieringslasten zich respectievelijk voor in de vorm van **gederfde inkomsten** of **financiële lasten** en kunnen zij worden terugbetaald als zij na 1 januari 1983 ontstonden. Van enige terugbetaling van kapitaal kan hier uiteraard geen sprake zijn aangezien de subsidiëring zich aan 100 % voltrekt.

De terugbetaling door de maatschappij van de financiële lasten (intrestlasten) vanaf 1983 stelt geen problemen, maar door ook in de terugbetaling van de gederfde inkomsten te voorzien, ging de executieve te ver. In de parlementaire stukken bij het decreet van 1984 werden de lasten verbonden aan de prefinanciering met eigen middelen, immers als onverwachte kosten bestempeld en dus van overname uitgesloten (Stuk 228 Nr. 3, p. 4).

J 336.437

Bijgevolg verwierp het Rekenhof in zijn brief van 18 april 1989 m.b.t. de door de VMZ overgenomen Dendermondse collectoren, de subsidiëring van die gederfde inkomsten.

Voor de terugbetaling van de prefinancieringslasten stelt artikel 6 bovendien als voorwaarde dat er geen nalatigheid vanwege de afstanddoende partij mee mag zijn gemoeid. Zo heeft het Rekenhof kennis van een nog niet voorgelegd dossier waaruit blijkt dat de afrekeningsbundel betreffende in 1982 voltooide werken pas in 1987 aan de algemene technische diensten werd voorgelegd. De ATD overweegt dan ook een uiterste termijn voor het voorleggen van **eindafrekeningen** te bepalen. In besprekingen met het Rekenhof suggereerde de ATD een termijn van 1 jaar na de oplevering. Een definitieve beslissing werd echter nog niet genomen.

4) De subsidiëring van de overname

Het kosteloze karakter van de afstand kan in principe geen bestaansgrond geven aan een subsidiëring van de overnames. Met artikel 32 quinquies had de decreetgever echter ook de bedoeling de afstanddoende partijen vanaf 1983 te ontlasten van eventuele kosten inzake rioolwaterzuivering. Daartoe werd ook in de overdracht van dergelijke kosten aan de waterzuiveringsmaatschappij voorzien. Het is op dit punt dat subsidiëring ter sprake komt. Artikel 16 van de wet van 1971 beperkt die subsidiëring evenwel tot de investeringsuitgaven.

De vraag rijst of de overgedragen gemeentelijke investeringen ook als investeringen van de VMZ kunnen worden beschouwd. Zo kan zich bijvoorbeeld een

overdracht voordoen van een bestaande installatie die in de toekomst zal worden afgebouwd omdat de overnemende VMZ het project niet zinvol acht. Het is daarbij moeilijk om de subsidiëring ervan als investering in economische zin te verantwoorden. Uit de lectuur van de parlementaire besprekingen van het decreet van 5 april 1984 was reeds gebleken dat de decreetgever een ruime interpretatie van de kosteloze overdracht voorstond, waardoor sommige niet-dienstige projecten en studies die in het verleden ook niet moesten worden overgenomen, sedert het decreet van 1984 dat nu wel moesten, op voorwaarde dat zij door de minister werden aanvaard of gesubsidieerd. Het Rekenhof schaaft zich dan ook achter deze ruime interpretatie en de eruit voortvloeiende subsidiëring van **investerings**-uitgaven.

5) Stand van de overnamedossiers

Ingevolge het executievebesluit van 16 januari 1985 werden in totaal 512 dossiers door de openbare besturen, de instellingen van openbaar nut en de intercommunale verenigingen voor overname bij de VMZ ingediend. Deze dossiers betreffen buiten de overname van zuiveringsinstallaties ook de overname van collectoren, pompgemalen, persleidingen, enz. Op 31 december 1989 waren 470 dossiers bij beslissing van de raad van bestuur overgenomen (VMZ-jaarslag 1989, blz. 48) **Officieus** werd van de Algemene Technische Diensten vernomen dat voor het merendeel van deze overnamedossiers nog geen kredieten werden vastgelegd. Die vastleggingen zouden pas gebeuren na een wijziging van het executievebesluit van 16 januari 1985.

B. De overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen in het kader van het Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen

In het kader van het Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen, werd een overeenkomst gesloten tussen het Vlaamse Gewest en de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen, waarbij de Milieuholding, een dochtermaatschappij van de GIMV, werd gemachtigd trekkingsrechten in de vorm van renteloze voorschotten uit te oefenen op het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Milieu en Natuur. Het Rekenhof merkte op dat de regeling van de werking van dit Fonds op het decretaale niveau moet worden vastgesteld. Bovendien wees het Rekenhof erop dat de door de GIMV te verstrekken verantwoording van de aanwending van de voorschotten, alsook de kwijtschelding van terugbetaling ervan ten gevolge van faillissementen, eveneens decretaal moeten worden geregeld.

1) Inleiding

Op 14 februari 1990 stelde de gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting aan de Vlaamse Raad het **Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen** voor. Dit plan is de eerste concrete uitwerking voor de periode 1990-1995 van de uitgangspunten en opties vervat in het MINA-plan 2000. Het zwaartepunt van het milieubeleidsplan situeert zich in de sectoren waterzuivering en afvalstoffenverwijdering. Het plan zou ongeveer 105 miljard fr. kosten, waarvoor volgens het principe **de vervuiler betaalt** 64,5 miljard fr. uit verhoogde milieuheffingen zou worden betrokken.

In het kader van dit plan erkende de Vlaamse executieve eind 1989 een **Milieuholding** als een gespecialiseerde dochtermaatschappij van de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen (GIMV). Deze holding startte met een kapitaal van 100 miljoen fr. en met de GIMV als enige aandeelhouder. Haar doel is meerderheidsparticipaties te nemen in nieuw op te richten exploitatievennootschappen (N.V.'s) op het vlak van waterzuivering, afvalverwerking en watervoorziening. Door tevens privé-kapitaal aan te trekken zouden deze gemengde dochtermaatschappijen van de GIMV-Milieuholding instaan voor de bouw en de exploitatie van de infrastructuur die de Vlaamse regering wenst. De parastatalen **Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering en Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij** zouden, met behoud van hun statuut, andere opdrachten en meer autonomie krijgen. Voor een beroep op de privé-kapitaalmarkt werd geopteerd om een te bruuske stijging van de heffingen op de waterzuivering te vermijden, wat niet verantwoord zou zijn, rekening houdend met de vooralsnog beperkte uitbouw van de rioolwaterzuiveringsinfrastructuur. Terwijl inzake afvalverwerking en watervoorziening één en ander door de GIMV nog nader wordt onderzocht, werd inzake waterzuivering al een eerste dochtermaatschappij opgericht onder de naam AQUAFIN.

2) De overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de GIMV

Met machtiging van de Vlaamse executieve werd reeds op 20 december 1989 door de gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting, optredend als vertegenwoordiger van het Vlaamse Gewest, een overeenkomst gesloten met de GIMV. In die overeenkomst wordt de Milieuholding gemachtigd trekkingsrechten uit te oefenen op het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Milieu en Natuur (MINA-Fonds). De trekkingsrechten hebben het karakter van voorwaardelijk terugbetaalbare en renteloze voorschotten en zullen worden aangewend voor projecten die binnen de bevoegdheid vallen van de gemeenschapsminister. Zij dienen te passen in het concrete milieubeleid van de Vlaamse executieve.

Het genoemde Fonds (MINA-Fonds) werd opgericht bij artikel 84 van het decreet van 5 juli 1989 houdende begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1989. Het heeft tot doel alle lopende en kapitaaluitgaven, ongeacht de aard, in het kader van het beleid van de Vlaamse executieve inzake

leefmilieu en natuurbeleid ten laste te nemen. De overeenkomst van 20 december 1989 leidde tot een vastlegging ten laste van dat Fonds van een krediet ten bedrage van 1.950 miljoen fr. Zij zou een eerste uitvoering kennen door de participatie (51 %) van de Milieuholding in AQUAFIN (voorlopig 14,76 miljoen fr.).

2. Opmerkingen van het Rekenhof

J 480.093

De overeenkomst van 20 december 1989 bevat geen enkele bepaling in verband met de aard, de omvang en de modaliteiten van de door de GIMV te verstrekken verantwoording. Dit wordt nochtans opgelegd in artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 voor iedere beslissing houdende toekenning van een toelage, daarin begrepen een zonder intrest verleend, terugvorderbaar voorschot. Het Rekenhof merkte in zijn brief aan de gemeenschapsminister d.d. 5 juni 1990 derhalve op dat de werking van het MINA-Fonds (de modaliteiten van het aangaan van verbintenissen en het verrichten van uitgaven ; de aard, de omvang en de modaliteiten van de door de toelagetrekkers te verstrekken verantwoording ; de controle over de aanwending en de eventuele recuperatie van deze toelagen) door een organiek decreet moet worden geregeld.

Het Rekenhof herinnerde tevens aan de belofte van de gemeenschapsminister, gedaan in de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud van 1 december 1990 (Vlaamse Raad, Stuk 265 (1989-1990), nr. 2), het ontwerp van decreet betreffende het Fonds in de loop van 1990 aan de executieve te zullen voorleggen.

Bijkomend merkte het Rekenhof op dat in artikel 4 van de bedoelde overeenkomst wordt bepaald dat, als de voor een bepaald project geïnvesteerde of uitgeleende bedragen niet geheel zouden worden terugbetaald ten gevolge van een faillissement of een definitieve waardevermindering, het niet teruggestorte bedrag aan het MINA-Fonds van rechtswege zal worden kwijtgescholden als schuld van de Milieuholding t.o.v. het MINA-Fonds. Deze kwijtschelding moet worden beschouwd als een vrijgevigheid in de zin van artikel 114 van de Grondwet, waartoe echter alleen na decretale machtiging kan worden overgegaan.

Ten slotte stelde het Rekenhof vast dat de onderhavige overeenkomst een langlopende verbintenis creëerde (blijkens artikel 6 van de overeenkomst minimum 5 jaar), die de begroting van het Vlaamse Gewest voor de komende jaren zal bezwaren. De executieve stelde zich hierbij in de plaats van de Vlaamse Raad.

C. De Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW)

Op 31 oktober 1989 sloot de raad van bestuur van de VMW een overeenkomst met de Onderlinge Maatschappij der Openbare Besturen (OMOB), waarbij het pensioenfonds van de VMW, opgericht door een onwettelijk koninklijk besluit, aan de OMOB werd overgedragen. Het Rekenhof merkte op dat hiertoe het optreden van de decreetgever is vereist. Tevens laakte het Rekenhof de aanpassing door de VMW van zijn organiek kader op grond van het nooit op de VMW toepasselijk gemaakte koninklijk besluit van 16 november 1979 (de gelijkgeschakeling van de graad van technisch ingenieur met die van industrieel ingenieur). Bovendien stelde het Rekenhof dat de retroactiviteit van de eruit voortvloeiende benoemingen beperkt moet blijven tot de datum waarop de toekenningsprocedure voor de vacante betrekkingen werd ingezet.

1) Inleiding

Bij decreet van 28 juni 1983 werd de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW) opgericht, een instelling van openbaar nut van categorie B met als doel : de studie, het oprichten en de exploitatie van alle installaties nodig voor de openbare watervoorziening. De oprichting van de VMW verliep parallel met de afschaffing van de Nationale Maatschappij der Waterleidingen (NMW). Overeenkomstig de wetsbepalingen regelde de Koning bij in ministerraad overlegde besluiten en na advies van de betrokken executieve onder meer de overdracht aan het Vlaamse Gewest van personeelsleden van de NMW (koninklijke besluiten van 17 november 1986 en 16 april 1987). Werkelijk operationeel werd de VMW pas in 1987. Een bij executievebesluit vastgesteld administratief en geldelijk personeelsstatuut alsook een pensioenregeling werden vooralsnog niet uitgevaardigd, zodat de raad van bestuur van de VMW, volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State (arresten Cloes, nr. 21.890 en Lemaître, nr. 25.355), zichzelf richtlijnen kan opleggen inzake werving en bevordering. Zonder formele rechtsgrond werd aan de sedert 1 januari 1987 in dienst getreden personeelsleden eenzelfde geldelijke regeling als die van het overgenomen NMW-personeel toegekend.

2) De overdracht van het pensioenfonds van de VMW aan de OMOB

a) Het pensioenstatuut van het personeel van de VMW vóór 1990

Voor de VMW (vroeger de Nationale Maatschappij der Waterleidingen (NMW)) regelt het koninklijk besluit van 2 april 1979 zowel voor de rust- als voor de overlevingspensioenen de werking van een pensienkas die wordt gestijfd met werkgevers- en werknemersbijdragen van respectievelijk 10 en 7,5 % van de bezoldigingen. Nog tijdens het bestaan van de NMW merkte het Rekenhof op dat dit besluit bij ontstentenis van de door de wet van 16 maart 1954 (art. 11, § 1) vereiste akkoorden van de ministers van het Openbaar Ambt en van de Begroting, onregelmatig is. Bovendien is ook de bij artikel 79 van dit besluit aan de Raad verleende delegatie onregelmatig. Het komt krachtens het bovenvermelde artikel 11 immers enkel aan de Koning toe het pensioenreglement vast te stellen. De VMW hield zich echter aan de betwiste pensioenregeling.

In brieven van 27 januari 1989 en 30 januari 1990, signaleerde het Rekenhof aan de gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting de onregelmatigheid die aan de VMW-pensioenregeling kleefte. Artikel 17, § 1, van de wet van 28 december 1984 (herstructurering of afschaffing van sommige instellingen van openbaar nut) vrijwaart weliswaar de pensioenrechten van overgedragen personeel, maar maakt die vrijwaring afhankelijk van de op het moment van de overdracht toepasselijk zijnde wettelijke en reglementaire bepalingen. Dit wetsartikel vrijwaart dus niet de pensioenreglementeringen zelf, in casu het onwettelijke koninklijke besluit van 2 april 1979. Bij decreet van 2 mei 1985 verleende de decreetgever de executieve de machtiging de gewestinstellingen te laten deelnemen aan de pensioenregeling van de wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere instellingen van openbaar nut alsmede

van hun rechthebbenden. Elke afwijkende regeling moet echter door een decreet worden toegestaan. Bij ontstentenis van een wettelijk of reglementair **personeels**-statuut, is het dus onmogelijk de VMW vooralsnog door middel van een koninklijk besluit te laten aansluiten bij de pensioenregeling van 28 april 1958. Daartoe moeten immers de voorwaarden van het bovengenoemde artikel 17 zijn vervuld. Voor de na 1 januari 1987 (datum van inwerkingtreding van de VMW) aangeworven personeelsleden bestaat overigens geen enkele pensioenreglementering.

b) De overdracht van het pensioenfonds aan de OMOB

Bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 2 april 1979 werd bij de VMW een pensioenkas opgericht die moet instaan voor de betaling van de lopende **rust- en overlevingspensioenen**. Het koninklijk besluit bepaalt verder dat de vereiste gelden moeten voortkomen van de bijdragen ten laste van de maatschappij die ten minste gelijk zijn aan die welke worden afgedragen door de werkgevers wier beambten zijn aangesloten bij de omslagkas voor gemeentelijke pensioenen (deze kas werd inmiddels opgeheven) Eventuele tekorten moeten worden bijgepast door de maatschappij (artikel 13, 2° en 4°).

Op 15 september 1989 vertrouwde de raad van bes, ur van de VMW zijn pensioenfonds met ingang van 1 januari 1990 aan de OM8 B toe. Deze beslissing werd geconcretiseerd in een overeenkomst die op 31 oktober 1989 werd ondertekend.

c) Opmerkingen van het Rekenhof

In zijn brief van 14 maart 1990 meldde het Rekenhof de gemeenschapsminister dat de overdracht van het pensioenfonds aan de OMOB strijdig is met het bovenvermelde artikel 1, dat bepaalt dat het beheer van de pensioenkas berust bij de raad van bestuur van de VMW. Bovendien werd de werkgeversbijdrage bij de overdracht aan de OMOB van 10 tot 13,5 % verhoogd. De vraag kan worden gesteld of de raad van bestuur eigenmachtig tot deze verhoging kan beslissen. In principe kan de VMW haar bijdragen enkel verhogen ten einde de toekomstige pensioenbetalingen middels het aanleggen van een reserve te beveiligen. Het Rekenhof stelde evenwel dat artikel 7 van de wet van 16 maart 1954 voorschrijft dat iedere instelling van openbaar nut met goedkeuring van de minister van wie ze afhangt en van de minister van Financiën, onder meer de regels opmaakt inzake de wijze van berekening en de vaststelling van het **maximumbedrag** van de speciale reserves en andere provisies die noodzakelijk zijn wegens de aard van de werkzaamheden van de instelling. Artikel 12, § 2, bepaalt bovendien dat de instellingen hun tegoeden en beschikbare gelden slechts mogen gebruiken om de in hun organieke wet en hun statuten bepaalde verrichtingen en beleggingen te verwezenlijken. Aangezien het pensioenfonds van de VMW boekhoudkundig op de balans als een provisie voor risico's en lasten wordt voorgesteld, zijn de bovenvermelde artikels 7 en 12, § 2, toepasselijk. Het Rekenhof concludeerde bijgevolg dat de overdracht van het pensioenfonds en de verhoging van de bijdragen door eenvoudige beslissing van de raad van bestuur onwettig zijn. Enkel een tussenkomst van de decreetgever kan aan deze onwettigheid een einde stellen.

3) Retroactieve bevorderingen in de loopbaan van industrieel ingenieur

J 297.805

a) Reglementering

Artikel 8 van de wet van 18 februari 1977 betreffende de organisatie van het hoger onderwijs en meer bepaald het technisch hoger en het agrarisch onderwijs van het lange type, maakte het de houders van een diploma van technisch ingenieur, burgerlijk conducteur, enz., mogelijk de gelijkstelling te bekomen van hun diploma en hun graad met het diploma en de graad van industrieel ingenieur, met alle rechten daaraan verbonden. In eerste instantie vaardigde het koninklijk besluit van 16 november 1979 alleen voor het personeel van de rijksbesturen (volgens de bovengenoemde wet houder van het diploma van industrieel inge-

nieur of ermee gelijkgesteld) bijzondere administratieve en geldelijke bepalingen uit. Dit koninklijk besluit werd evenwel nooit op het personeel van de NMW toepasselijk verklaard.

Wel werd wat het personeel van de NMW betreft, bij koninklijk besluit van 11 september 1986 het organiek kader vanaf 1 december 1978 aangepast en werden de betrekkingen van industrieel ingenieur (rang 10), eerstaanwezend industrieel ingenieur (rang 11), industrieel ingenieur-hoofd van dienst (rang 12) en industrieel ingenieur-directeur (rang 13) opgericht, die in de plaats kwamen van de afgeschafte betrekkingen van technisch ambtenaar (de rangen 24, 25 en 11).

b) Retroactieve aanstellingen en bevorderingen

De raad van beheer van de NMW besliste al op 18 november 1986 tot retroactieve aanstellingen. Na de overheveling van het Nederlandstalig personeel naar het Vlaamse Gewest besliste de raad van bestuur van de VMW bovendien op 12 juli en 25 november 1988 tot retroactieve bevorderingen in de loopbaan van industrieel ingenieur.

c) Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof merkte op dat bij de vaststelling van de data van ranginneming rekening werd gehouden met de bepalingen van de artikels 6 en 9 van het koninklijk besluit van 16 november 1979, alsof dit besluit zonder meer zou gelden voor het personeel van de NMW, hetgeen niet het geval is. Bij de tot 1 december 1978 retroactieve wijziging van de personeelsformatie in 1986 was het natuurlijk de bedoeling de titularissen van de afgeschafte betrekkingen in de nieuwe graden te installeren en hen de geldelijke voordelen ervan te laten genieten, dit voor zover zij er de voorwaarden voor vervulden. Die kaderaanpassing vereiste evenwel de uitvaardiging bij koninklijk besluit van statutaire bepalingen m.b.t. de loopbaan van de nieuwe graden. Die bepalingen bleven echter achterwege.

Het Rekenhof verdedigde steeds het standpunt dat retroactiviteit bij benoemingen aanvaardbaar is, op voorwaarde dat zij ten vroegste reikt tot de datum waarop de procedure voor de toekenning van de te begeven betrekkingen (vacant-verklaring, sollicitatie, onderzoek en vergelijking van de kandidaturen) werd ingezet. De minister van Openbaar Ambt steunde overigens die stelling in zijn circulaire nr. 421 van 14 januari 1963 betreffende de terugwerkende kracht inzake benoemingen of bevorderingen tot een hogere graad. Aangezien de procedures van de onderhavige bevorderingen van 12 juli en 25 november 1988 respectievelijk op 25 maart en 12 juli 1988 werden ingezet, werd het beginsel van de **niet-retroactiviteit** geschonden.

Met zijn brief van 28 juni 1989 vroeg het Rekenhof de gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting dan ook de retroactieve aanstellingen en bevorderingen, evenals de onderscheiden data van ranginneming van de betrokken personeelsleden, te verantwoorden in het licht van de circulaire nr. 421 van het Openbaar Ambt.

4. MEDIA

Het pensioenfonds voor het personeel en hun rechthebbenden van de Belgische Radio en Televisie (BRT) en de overeenkomst met de Onderlinge Maatschappij der Openbare Besturen (OMOB)

Het Rekenhof constateerde dat de raad van beheer van de BRT een nieuw stelsel voor het beheer, de financiering en de betaling van de pensioenen instelde middels de oprichting van een aan de OMOB toevertrouwd algemeen fonds. Het Rekenhof merkte op dat in een dergelijke wijziging decretaal moet worden voorzien.

1) Wetgeving

De wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere instellingen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden, creëerde een algemene pensioenregeling, waaraan de instellingen die daartoe door de Vlaamse executieve worden gemachtigd, kunnen deelnemen.

Het Rekenhof wees in het verleden herhaaldelijk op het gemis aan een wettelijke pensioenregeling voor het BRT-personeel en het ontbreken van een reglementair personeelsstatuut als noodzakelijke voorwaarde voor een reglementaire aansluiting bij het pensioenstelsel dat door de bovengenoemde wet werd gecreëerd (137e, 138e, 139e en 141e Boek van Opmerkingen, deel 1, respectievelijk blz. 73, 200-206, 219/231 en 231-237).

Krachtens het decreet van 2 mei 1985 betreffende de pensioenregeling van de personeelsleden van sommige gemeenschapsinstellingen kan de Vlaamse Raad de instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap machtigen deel te nemen aan de door de reeds geciteerde wet ingestelde pensioenregeling.

Op 28 januari 1987 decreteerde de Vlaamse Raad het percentage van de afhoudingen, in hoofde van het personeel van de BRT — Nederlandse Uitzendingen, voor de financiering van de overlevingspensioenen.

2) Regeling tot 31 december 1988

In het oorspronkelijke systeem vielen de rustpensioenen rechtstreeks ten laste van de BRT-begroting en werden de overlevingspensioenen betaald door de kas van weduwen en wezen van de instelling, gestijfd met de verplichte afhoudingen op de bezoldigingen.

3) Regeling vanaf 1 januari 1989

Ingevolge de beslissingen van zijn raad van beheer d.d. 27 februari en 24 april 1989, zette de BRT een nieuw stelsel op voor de financiering en de betaling van de pensioenen van zijn personeelsleden en hun rechthebbenden. Een algemeen pensioenfonds, waarvan het beheer aan de Onderlinge Maatschappij der Openbare Besturen (OMOB) werd toevertrouwd, werd opgericht. Deze beleidsoptie werd geconcretiseerd in de overeenkomst die beide partijen op 1 juni 1989 ondertekenden. Het nieuwe stelsel vervangt sedert 1 januari 1989 het vroegere. Het nieuwe Fonds wordt gestijfd met het vermogen van die kas (dat op dat ogenblik al tot 2,5 miljard fr. was aangegroeid), verdere afhoudingen op de wedde van het statutair personeel (7,5 %) en patronale bijdragen (14,5 %). De overeenkomst bepaalt dat dit Fonds eigendom is van de OMOB, die het echter uitsluitend voor de uitbetaling van de pensioenen mag aanwenden. Voor de OMOB houdt de overeenkomst geen risico in, aangezien zij enkel tot de betaling van de pensioengedeelten die overeenstemmen met haar reserves, verplicht is en zij bovendien jaarlijks beheerskosten aanrekent, afhankelijk van de waarde van het Fonds, de uitbetaalde pensioenen en de geïnde bijdragen (geschat op 5,8 miljoen fr.). De overeenkomst laat de BRT toe te voorzien in reserves voor de te verwachten stijging van de pensioenlast. Tevens biedt zij het voordeel dat

op de belegde fondsen geen roerende voorheffing moet worden betaald en dat door de uitoefening van de trekkingsrechten op het Fonds, het kapitaal ervan kan worden gemobiliseerd.

3) Opmerkingen van het Rekenhof

J 363.682

In zijn brief aan de gemeenschapsminister van Cultuur d.d. 12 december 1989 merkte het Rekenhof op dat de raad van beheer van de BRT niet tot dergelijke wijzigingen bevoegd is. In het kader van een vaste wetgevingstraditie kan de materie van het beheer, de financiering en de betaling van de pensioenen immers niet worden losgekoppeld van het pensioenstatuut van het personeel. Ingevolge artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet een dergelijk statuut worden vastgesteld bij decreet (zie onder meer de adviezen van de Raad van State nrs. L 14.938/2 en L 14.939/2 van 3 november 1982 en III, 3, B van dit Boek van Opmerkingen).

Zo stemde de Raad van de Franse Gemeenschap het decreet van 3 juli 1986 betreffende de overlevingspensioenen toegekend aan de rechthebbenden van de vast benoemde ambtenaren van de Radio — Télévision de la Communauté Française (RTBF).

5. ONDERWIJS EN VORMING

A. De voorlegging van tekorten in het beheer van rekenplichtigen door het Ministerie van Onderwijs

Het Rekenhof drong met betrekking tot zijn jurisdictionele opdracht tegenover de rekenplichtigen van het Ministerie van Onderwijs meermaals aan op het respecteren door de administratie van de procedure die bij de vaststelling van tekorten moet worden gevolgd.

1) Reglementering

Als naar aanleiding van een controle door de verificateurs van het Ministerie van Onderwijs of van een controle ter plaatse door het Rekenhof betreffende de rekenplichtigen van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer van het gemeenschapsonderwijs (SABMO's) tekorten in het beheer van de laatstgenoemden worden vastgesteld, treedt de procedure bepaald in het koninklijk besluit van 10 december 1868 houdende algemeen reglement op de rijkscomptabiliteit (artikelen 47 t/m 59) in werking. De toezichtsambtenaren van het Ministerie van Onderwijs dienen de noodzakelijke akten op te stellen alvorens het tekort officieel aan het Rekenhof kenbaar te maken.

2) Vaststelling van het Rekenhof

Waar het tekorten betreft die ontstonden door het niet boeken van ontvangsten, het niet te gepasten tijde instellen van vervolgingen (waardoor rechten oninvorderbaar zijn geworden) of het uitvoeren van onregelmatige betalingen, blijkt dat de bovengenoemde procedure slechts moeizaam wordt gerespecteerd doordat in deze gevallen specifieke akten zijn vereist.

Inzake tekorten die zijn ontstaan door verlies of diefstal van gelden of niet boeking van ontvangsten, dient namelijk buiten een memorie van verantwoording vanwege de rekenplichtige en een advies aangaande deze memorie, tevens een proces-verbaal van kastekort te worden opgesteld.

Bij tekorten ontstaan door de verjaring van rechten bij gebrek aan door de rekenplichtige ingestelde vervolgingen, dienen te worden opgesteld :

- een memorie van verantwoording vanwege de rekenplichtige ;
- een advies aangaande de bovengenoemde memorie, verstrekt door de hiërarchische meerderen
- een proces-verbaal van oninvorderbaarheid.

Het Rekenhof constateerde dat deze akten door het departement slechts na aandringen worden voorgelegd, enerzijds doordat de verificateurs onvoldoende met het reglement en de voorgeschreven administratieve procedure vertrouwd zijn, anderzijds doordat de controlebevoegdheid over verschillende verificatiekorpsen werd verdeeld.

Bovendien bleek dat inzake onregelmatigheden of fraudes die werden begaan door ordonnateurs, geen efficiënte procedure werd vastgelegd.

Ten slotte stelde het Rekenhof vast dat de tekorten van rekenplichtigen van het Ministerie van Onderwijs in verband waarmee het Rekenhof sinds 1 januari 1988 arresten velde (zie overzicht als bijlage), slechts zelden naar aanleiding van grondige controles door de verificatiediensten van het ministerie aan het licht werden gebracht.

3) Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof drong er dan ook in verschillende gevallen bij de betrokken administratie op aan een vlotte procedure overeenkomstig het algemeen reglement en de wetten op de rijkscomptabiliteit in te voeren. Dit zou tot gevolg moeten hebben dat van zodra een der bovengenoemde onregelmatigheden in het beheer van rekenplichtigen wordt vastgesteld, de ambtenaren van het ministerie, of in de toekomst van de ARGO, zelf een volledig tekortdossier samenstellen en dit onmiddellijk aan het Rekenhof voorleggen.

Bijlage : Overzicht van de sinds 1 januari 1988 door het Rekenhof gevelde arresten aangaande tekorten bij rekenplichtigen van het Ministerie van Onderwijs.

Onderwijsinstellingen	Bedrag	Arrest	Datum
SABMO R.S.G. Brussel St. Gillis	5.362 17.865	decharge	01.06.88
K.A. Dendermonde	37.893	id.	05.10.88
R.L.S.B.O. Heusden	9.446	id.	09.11.88
SABMO R.S.G. St.-Niklaas	925	id.	30.11.88
R.U.C.A.	35.783	id.	18.01.89
SABMO R.S.G. Hasselt	351.264	id.	08.02.89
SABMO R.S.G. Blankenberge 1	6.060	id.	08.06.89
SABMO R.S.G. Zedelgem	70.184	id.	09.08.89
SABMO R.S.G. Koksijde	1.303	id.	30.08.89
SABMO K.A. Ukkel	1.960 2.600	veroord. decharge	12.07.89
SABMO R.S.G. Dendermonde	18.370	id.	13.09.89
SABMO R.S.G. St.-Niklaas II	31.129	veroord.	29.11.89
SABMO R.B.S. Neder-over-Heembeek	16.789 29.085	id. id.	29.11.89 14.02.90
SABMO R.B.S. Elsene	1.405	decharge	23.05.90
SABMO R.B.S. Galmaarden	878.859	veroord.	30.05.90
SABMO R.S.G. St.-Niklaas II		hangende	
SABMO R.T.H. Antwerpen		id.	
SABMO R.S.G. Wilrijk		id.	

B. De sanering van de financiële situatie van de Rijksuniversiteit te Gent

De wet van 27 juli 1971 stelde voor alle universiteiten een financieringssysteem in, gebaseerd op een indeling van de werkingskosten in drie rubrieken. De RUG bleek vooral met een groeiend tekort in zijn b-rubriek (kosten van administratief en technisch personeel) te kampen te hebben. Weliswaar kon dit deficit worden gedekt middels de overschotten op de andere werkingskosten, maar daardoor kwam de onderwijs- en onderzoekskwaliteit in het gedrang. Een in 1983 opgestart saneringsplan leverde niet de beoogde resultaten op : de inkrimping van het administratief en technisch personeel-effectief verliep te traag. Voor 1989 voorzag een afvloeiingsplan in een systeem van terbeschikkingstelling voor het rijkspersoneel, alsook in een bruggpensioenregeling voor het personeel van het patrimonium. Dit plan botste echter op de regionalisering van het onderwijs. In 1989 stelde de RUG een herstructureringsplan voor, dat naar de inhoud veel gelijkenissen vertoonde met het afvloeiingsplan. Op basis van dit plan keurde de minister van Tewerkstelling en Arbeid de bruggpensioenregeling voor het patrimoniumpersoneel goed. De executieve bleef echter elke financiële tussenkomst met betrekking tot de terbeschikkingstelling weigeren en zocht heil in de herschikking van het academisch personeel, dat al met een grote onderbezetting kampte. Het Rekenhof wees dan ook op de negatieve gevolgen voor de universiteit.

1) De evolutie van de financiering van de werking van de RUG

Tot en met 1970 werd de werking van de RUG aangerekend op de begroting van Nationale Opvoeding. Het kader van het administratief en technisch personeel (ATP) werd jaarlijks bij koninklijk besluit vastgesteld. Van september 1970 tot januari 1972 werd dat kader door verscheidene besluiten van 1.714 tot 1.875 eenheden uitgebreid. De RUG heeft het echter nooit volzet. De hoogste bezetting dateert van 1 januari 1973 (1.834 ambten).

Met de wet van 27 juli 1971 werd voor alle universitaire instellingen een nieuw financieringssysteem ingesteld : het produkt van het aantal studenten en de jaarlijks bij koninklijk besluit te bepalen forfaitaire kostprijs per student bepaalde voortaan de grootte van de werkingsuitkering. Die uitkering omvat de kosten van het onderwijzend en wetenschappelijk personeel (OP en WP = rubriek a), de kosten van het ATP (rubriek b) en de overige werkingskosten (rubriek c).

Artikel 35 van de financieringswet bouwde een overgangsstelsel in : de eerste vijf jaar werd aan de instellingen een minimale uitkering gewaarborgd gelijk aan de op de begroting van Nationale Opvoeding voor 1971 ingeschreven bedragen. Deze uitkeringen zouden gewaarborgd blijven totdat de toepassing van de nieuwe wet recht zou geven op een hogere uitkering.

Het b-gedeelte van het voor 1971 aan de RUG gewaarborgde bedrag dekte maar de kosten van 1.055 van de 1.627 ATP'ers. Rubriek b vertoonde aldus een tekort van 123 miljoen fr., dat met het overschot in sector a (vooral dankzij de onderbezetting van het OP) moest worden gedekt. Vanaf 1973 moest ook een beroep worden gedaan op het werkingskrediet (rubriek c) om het groeiende b-tekort op te vangen.

Op 1 januari 1976, toen al 1,029 miljard fr. naar de deficitaire b-rubriek was overgeboekt, verving een vernieuwd artikel 35 het gewaarborgd bedrag door een toelagesupplement, gelijk aan de uitgaven voor het overtallige personeel (van de rubrieken a en b), verminderd met 20 % van het bedrag van de rubriek c. Terzelfdertijd werd een wervingsstop opgelegd. De RUG was echter al op eigen initiatief tot een personeelsstop overgegaan.

Op 1 januari 1978 werd artikel 35 aangevuld : het toelagesupplement mocht voortaan dat van 1977 niet meer overschrijden. Wegens die beperking moest vanaf 1980 veel meer dan 20 % van de c-rubriek naar de b-rubriek worden overgedragen. De overschotten van de a-rubriek bleven inmiddels integraal naar

die b-rubriek afvloeien. Van 1978 tot en met 1982 ging in totaal 1,054 miljard fr. van de rubrieken a en c naar de rubriek b, dit ondanks de daling — door natuurlijke afvloeiing — van het aantal ATP'ers met 115 eenheden op 5 jaar tijd. De organieke werkingsuitkering voorzag in 1983 in de kosten van slechts 883 personeelsleden. Er bleef een **overtal** van 726 ambten (84 %).

2) Het saneringsplan

Het koninklijk besluit nr. 82 van 31 juli 1982 verplichtte de deficitaire universitaire instellingen ertoe maatregelen te treffen om tegen eind 1989 hun gecumuleerd deficit (dat voor de RUG op 31 december 1982 was opgelopen tot 128 miljoen fr.) weg te werken. Het koninklijk besluit nr. 165 van 30 december 1982 verving namelijk het toelagesupplement door een supplementaire toelage die over een periode van zeven jaar geleidelijk afgebouwd en in 1990 volledig geannuleerd zou worden.

Op 6 januari 1983 werd het saneringsplan van de RUG bij koninklijk besluit goedgekeurd. Om het gecumuleerde tekort aan te zuiveren zou bij het (eigen) patrimonium een termijn- en renteloze lening worden opgenomen van 187 miljoen fr. Bovendien zou het begrotingsevenwicht worden bereikt en de afbouw van de supplementaire toelage gecompenseerd door middel van een voortgezette wer-
vingsstop bij het ATP, bezuinigingen op het OP en WP (onder meer door dit kader met 10 % in te krimpen) en een beperking van de onderhoudsuitgaven.

3) De uitvoering en het resultaat van het saneringsplan

Het saneringplan werd zo nauwgezet uitgevoerd dat op het einde van 1988 aanzienlijk meer was bezuinigd dan was gepland. In de rubriek a werd 185,9 miljoen fr. i.p.v. de geplande 181,7 miljoen fr. bespaard, terwijl in rubriek b 174,8 miljoen fr. i.p.v. 99,5 miljoen fr. werd gehaald. De bezettingsgraad evolueerde als volgt (op 31 december 1988) :

rubriek	effectief	norm	resultaat	financiering
a OP :	329,0	482	-153,0	a-krediet
WP :	735,7	722	+13,7	id.
b ATP :	1.424,0	(1 jan.)		b-krediet (780/773*)
	1.409,0*	(1 jan.)		suppl. toel. (109/63*)
				a-krediet (340 mio fr.)
				c-krediet (97,5 mio fr.)

* = cijfers voor 1989

Eén jaar voor het aflopen van de saneringstermijn bleven er dus 573 (68 %) overtalligen op het overgangskader (636 (82 %) op het organiek kader). Het was duidelijk dat het beoogde resultaat op 31 december 1989 niet zou worden bereikt. De vermindering van het ATP-effectief verliep niet enkel veel te traag, de inkrimping van de overtallen (gemiddeld nog geen 10 eenheden per jaar) kon wegens twee factoren geen gelijke tred houden met de reductie van het effectief (26,5 eenheden per jaar gemiddeld) :

- de personeelskosten stegen van 1973 tot 1989 met 211 %, terwijl de forfaitaire kostprijs per student slechts met 167 % werd verhoogd ;
- het aantal financierbare studenten daalde in dezelfde periode van 12.188 tot 11.755.

Daardoor bleef het tekort op het organiek krediet van de b-rubriek alsmaar stijgen (in 1988 tot 526 miljoen fr.). Het globale werkingssaldo (de rubrieken a, b en c samen) werd op 31 december 1988 weliswaar afgesloten op een gecumuleerd positief saldo van 371,7 miljoen fr., maar dit geeft geenszins de reële financiële situatie weer. De universiteit diende namelijk nog 124,4 miljoen fr. terug te betalen op de lening die ze bij het patrimonium had aangegaan. Bovendien droeg het patrimonium in de periode 1983-1988 voor 307,9 miljoen fr. bij in de kosten van het onderwijs en het onderzoek van de faculteit geneeskunde in de lokalen van het universitair ziekenhuis. Zonder die tussenkomsten zou de rekening van de RUG een tekort hebben vertoond van 60,6 miljoen fr. Daarbij werd bovendien geen rekening gehouden met de aanzienlijke kredietoverdrachten uit de rubrieken a en c, die een behoorlijke uitoefening van de essentiële opdracht van de universiteit ernstig bedreigen.

Enerzijds verhuisde van 1971 tot 1988 2,388 miljard fr. van de a- naar de b-rubriek, wat mogelijk was doordat het OP-effectief ruim onder de wettelijke norm bleef (een onderbezetting van 32 % in 1988). De verhouding tussen het aantal OP en het aantal WP, in 1988 gelijk aan 31/69, week dan ook gevoelig af van de 40/60 norm die in de financieringswet wordt gesteld. Daar de wettelijke norm een optimale studiebegeleiding beoogt, kan de wanverhouding in de RUG de kwaliteit van het onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek enkel schaden.

Anderzijds ging in die periode 2,083 miljard fr. (19 % van het totaal krediet) van de c- naar de b-rubriek. Daar deel c al voor een groot deel aan vaste kosten opgaat, hoeft het geen betoog dat als daarvan nog eens 19 % wordt afgenomen, niet meer in de behoeften op het vlak van didactische en wetenschappelijke uitrusting kan worden voorzien, wat ook de onderwijs- en researchactiviteiten van de universiteit remt.

Om de RUG uit de precaire situatie te helpen waren dringende en ingrijpende maatregelen geboden. De RUG stelde dan ook een afvloeiingsplan voor dat naar zijn auteur het “Plan Van Espen” werd genoemd.

4) Het afvloeiingsplan

a) Maatregelen met betrekking tot het ATP

Het afvloeiingsplan, dat op 8 juli 1988 door de raad van beheer werd aangenomen, zou op 1 januari 1989 een systeem van terbeschikkingstelling in werking doen treden. Alle ATP-leden die op die datum de leeftijd van 50 jaar zouden hebben bereikt, zouden van dit systeem kunnen genieten. Alle personeelsleden ouder dan 55 jaar en met minstens 20 jaar dienst, zouden op vrijwillige basis ter beschikking kunnen worden gesteld en zodoende een inkomen genieten dat minimaal 90 % van hun recentste activiteitswedde zou bedragen. Vanaf de leeftijd van 60 jaar zouden zij vervroegd worden gepensioneerd, waarbij de bovengenoemde 90 % tot hun 65 jaar gewaarborgd zou blijven. Daarna zou 90 % van het pensioen dat zij normaliter zouden hebben genoten, gegarandeerd worden.

De financiering van de terbeschikkingstelling zou gezamenlijk gedragen worden door de RUG en het Ministerie van Onderwijs, dat degressief zou bijdragen in de kosten (van 100 % in het eerste jaar tot 44 % in het vijfde). Het vervroegde pensioen zou ten laste vallen van het Ministerie van Financiën, maar de RUG zou bijpassen tot 90 % van de jongste activiteitswedde. Het pensioen vanaf 65 jaar zou worden betaald door het ministerie ; de RUG zou echter het verschil tot 90 % van het normale pensioen dragen.

In het beste geval en rekening houdend met de natuurlijke afvloeiing zouden op 5 jaar tijd (1989-1993) in totaal 462 personeelsleden verdwijnen, waardoor het probleem van het ATP-overtal nagenoeg zou zijn opgelost. De realisatie zou het Ministerie van Onderwijs 992 miljoen fr. kosten, gespreid over 10 jaar, en de universiteit 856 miljoen fr. verdeeld over 15 jaar (terbeschikkingstelling en vervroegde pensioenen) en 91 miljoen fr. over 29 jaar (normale pensioenlasten). De besparing voor de RUG zou 2,132 miljard fr. bedragen.

Doordat zich echter de regionalisering van het onderwijs aankondigde, kon de saneringsproblematiek van de RUG door de staatssecretaris voor Onderwijs niet meer op het nationale vlak gebracht worden.

b) Vaststellingen van het Rekenhof

In zijn brief van 2 mei 1989 stelde het Rekenhof vast dat het saneringsplan van de RUG de in het koninklijk besluit nr. 82 gestelde normen niet bereikte. Het Rekenhof wenste dan ook te vernemen welk gevolg aan het door de raad van beheer goedgekeurde afvloeiingsplan zou worden gegeven. In zijn antwoord van 24 mei 1989 beperkte de minister zich tot de stelling dat de problematiek van de universitaire instellingen globaal zou worden onderzocht. Met zijn brief van 15 juni 1989 repliceerde het Rekenhof dat de uitzonderlijke noodsituatie van de RUG dringend bijzondere saneringsmaatregelen vereiste. De **gemeenschapsminister van Onderwijs** antwoordde op 24 juli 1989 dat in de begrotingsvoorstellen 1990 van de sector universitair onderwijs en wetenschappelijk onderzoek een nieuw artikel ***aanvullende toelage voor de universiteiten ter verbetering van de omkadering van hun administratief en technisch personeel*** was ingeschreven. Op dat artikel zou 111,8 miljoen fr. worden uitgetrokken voor de realisatie van het ATP-afvloeiingsplan van de RUG, een som die overeenstemde met de eerste schijf van de 992 miljoen fr. die de Vlaamse Gemeenschap in de kosten van het plan zou moeten bijdragen. De executieve aanvaardde het door de minister voorgestelde artikel echter niet omdat zij het RUG-afvloeiingsplan te duur vond.

c) Maatregelen m.b.t. het personeel van het patrimonium

Buiten de afvloeiing van het ATP-overtal op het RUG-kader, beoogde het plan ook een vermindering van het patrimoniumpersoneel. Krachtens het koninklijk besluit van 20 augustus 1986 kunnen instellingen waarvoor een door de ministerraad goedgekeurd saneringsplan bestaat, beslissen een **brugpensioenregeling** in te voeren die door de minister van Tewerkstelling en Arbeid moet worden goedgekeurd. Op 8 juli 1988 startte de RUG onderhandelingen over een dergelijke brugpensioenregeling, ingaand op de leeftijd van 50 jaar en met een gewaarborgd inkomen van 80 % van het referteloon (60 % ten laste van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en 20 % ten laste van het patrimonium). De 106 in aanmerking komende personeelsleden zouden het patrimonium over een periode van 15 jaar enerzijds 34 miljoen fr. kosten, maar anderzijds 64 tot 468 miljoen fr. besparingen opleveren naargelang van de mate waarin de **bruggepensioneerden** al dan niet zouden worden vervangen.

Pas op 28 september 1989 werd in het Sectorcomité X (onderwijs, wetenschappelijke instellingen en cultuur) een protocol afgesloten, waarbij de overheid en de vakbonden akkoord gingen met de door de RUG voorgestelde **brugpensioenregeling**. Meer dan een jaar nadat de minister van Tewerkstelling en Arbeid had toegezegd het dossier te zullen onderzoeken, deelde hij op 9 november 1989 aan de gemeenschapsminister van Onderwijs mee dat de door de RUG bedongen afwijkingen maar konden worden verleend voor de periode dat de universiteit door een goedgekeurd herstructureringsplan zou zijn gebonden. Daar het **saneringsplan** van de RUG op 31 december 1989 afliep, zou de bedoelde toelating na die datum slechts kunnen worden verleend indien een herstructureringsplan door de Vlaamse executieve zou worden goedgekeurd. Bovendien moest dat plan voor 31 december 1989 ter goedkeuring worden voorgelegd. Na die datum zou het patrimonium immers zijn bijdrage in de kosten zien verdubbelen tot 40 % van het referteloon.

5) Het herstructureringsplan

Aangezien de Vlaamse executieve op 8 juli 1988 het afvloeiingsplan van de RUG afkeurde, dienden dringend nieuwe voorstellen te worden gedaan. Op 1 december 1989 nam de raad van beheer dan ook een herstructureringsplan over een periode van 4 jaar (1990-1993) aan, weerom erop gericht vooral de ATP-sector te saneren en met begeleidende besparingen in de sector van het OP en het WP.

a) Maatregelen met betrekking tot het OP

Daar het normatief kader van het OP voor meer dan 30 % onderbezet was, kon een verdere inkrimping niet in overweging worden genomen. Vacant komende betrekkingen zouden selectief vervangen worden op basis van een **personeels**-herverdeling over de diverse faculteiten naargelang van de behoeften. Bovendien zou de universiteit voor 1990 slechts 5 full-time equivalenten (gastprofessoren en deeltijds OP) opnemen in plaats van de door de gemeenschapsminister van Onderwijs toegestane 48 voltijdse mandaten (10 % van het normatief kader). De RUG zou de volgende drie jaren telkens opnieuw dit quotum vaststellen.

b) Maatregelen met betrekking tot het WP

Om het **overtal** op het kader van vastbenoemd WP (op 1 januari 1989 waren er 67 overtalligen op een toegelaten kader van 286 eenheden) weg te werken, zouden van de jaarlijkse vacatures er 6 worden geschrapt. Voorts zou het bijna automatisch toekennen van 4 bijkomende mandaatjaren aan mandaatassistenten worden afgeschaft. De mandaten van het tijdelijk WP zouden na een periode van driemaal 2 jaar worden stopgezet.

Ten slotte zou de begeleidende maatregel die reeds in het saneringsplan was opgenomen en in 1988 nog een besparing van bijna 31 miljoen fr. had opgeleverd, worden voortgezet : het automatisch inwilligen van verzoeken betreffende tijdelijke dienstonderbrekingen wegens persoonlijke redenen zonder te voorzien in vervanging.

c) Maatregelen met betrekking tot het ATP

Het systeem van terbeschikkingstelling zou blijven, maar het gewaarborgd inkomen dat de op pensioen gestelde personeelsleden van hun 60 tot hun 65 jaar zouden genieten, zou 80 % i.p.v. 90 % van de jongste activiteitswedde bedragen. In het beste geval zouden tussen 1990 en 1993 nog eens 481 **ATP**'ers kunnen afvloeien, wat de Vlaamse Gemeenschap 1.205 miljoen fr., gespreid over 10 jaar, zou kosten. De universiteit zou 778 miljoen fr. moeten bijdragen over een periode van 15 jaar (vervroegde pensioenen en terbeschikkingstelling) en 118 miljoen fr. over 29 jaar (pensioenlast na 65 jaar), maar zou netto 2.727 miljoen fr. besparen. Ook werd het brugpensioen voorstel voor het patrimoniumpersoneel, waarover het Sectorcomité X een protocol sloot, ongewijzigd in het herstructureringsplan opgenomen. Ten slotte zou dezelfde begeleidende maatregel als voor het WP, in 1988 nog goed voor een besparing van 45 miljoen fr., ook voor het ATP gelden.

6) De reactie van de Vlaamse executieve

Op 20 december 1989 besliste de Vlaamse executieve de planmaatregelen m.b.t. het WP en de definitieve niet-vervanging van afgevoerd ATP goed te keuren. De gemeenschapsminister van Onderwijs werd ermee belast de minister van Teverkstelling te verzoeken de brugpensioenregeling voor het **patrimonium**-ATP vanaf 1 januari 1990 in te voeren. Ten slotte werd een werkgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van de gemeenschapsministers van Financiën en Begroting, van Onderwijs en van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt, opgedragen tegen 1 februari 1990 aan de executieve eventuele verdere maatregelen voor te stellen.

7) Voorstellen van de werkgroep

Wijzend op de moeilijke budgettaire toestand, beklemtoonden de ministeriële afgevaardigden in de werkgroep dat de maatregelen aan de Vlaamse Gemeenschap niets mochten kosten en dat de oplossing moest worden gezocht in een herschikking van het academisch personeel (OP en WP) en in een terbeschikkingstelling met vervroegde pensionering van het ATP, waarvan de kosten, buiten de normale pensioenlasten, door de RUG zelf zouden moeten worden gedragen. Op 30 januari 1990 stelde de werkgroep volgend kader voorop : 358 OP, 313,4

vastbenoemd WP, 387 tijdelijk WP en 1.338 ATP. Daarbij bleef het mogelijk om binnen het kader van het academisch personeel verschuivingen zonder kostenverhoging door te voeren. Op 5 maart 1990 werden ook de vrijwillige terbeschikkingstelling en de vervroegde pensionering van ATP in het voorstel opgenomen, maar dan zonder tussenkomst van de Gemeenschap.

8) Beslissing van de Vlaamse executieve en de minister van Tewerkstelling en Arbeid

Op 4 april 1990 regelde de minister van Tewerkstelling en Arbeid de **brugpensionering** van het patrimoniumpersoneel vanaf 52 jaar. Op 6 april 1990 deelde de gemeenschapsminister van Onderwijs aan de RUG de beslissing van de executieve d.d. 28 maart 1990 mee. De begroting voor 1990 zou het volgende scenario nastreven :

	1989	1991	1992	1993
ATP	1.361	—	—	1.269
OP	334	358	—	—
WP	338	—	287	—
tijdelijk WP	387	—	350	—

Het werd de universiteit ook toegestaan binnen het academisch **personeelskader** verschuivingen voor te stellen die het budgettaire resultaat niet zouden beïnvloeden. Volgens het bovengestelde scenario zou de RUG-begroting al in 1991 in evenwicht moeten zijn.

Ook hechtte de executieve haar principiële goedkeuring aan twee ontwerpen van besluit waarbij aan het vastbenoemd WP en het ATP de gelegenheid wordt geboden om, met ingang van 1 januari 1991, vanaf de leeftijd van 55 jaar op eigen verzoek ter beschikking te worden gesteld met een wachtgeld dat 80 % bedraagt van de laatste activiteitswedde. De besparing die de maatregel — zonder enige tussenkomst van de Vlaamse Gemeenschap — zou opleveren, werd voor de jaren 1991, 1992 en 1993 geraamd op respectievelijk 17,8 ; 19,4 en 21 miljoen fr.

9) Besluit

De bijdrage van 1.205 miljoen fr. die de universiteit voor de realisatie van haar herstructureringsplan van de Vlaamse Gemeenschap verlangt, is de noodzakelijke voorwaarde om het tekort in de ATP-sector binnen een redelijke termijn tot aanvaardbare proporties terug te brengen. De Vlaamse executieve ziet de oplossing van het probleem echter in de samenvoeging van de rubrieken a en b, waardoor het tekort in de sector van het ATP grotendeels kan worden opgevangen met het overschot van de sector van het academisch personeel. Maar aangezien het batig saldo in de laatstgenoemde sector uitsluitend te wijten is aan de onderbezetting van het wettelijke AP-kader, vertrekt men daarbij van een onwetige basis. De ATP sector wordt namelijk gesaneerd ten koste van het academisch personeel.

De terbeschikkingstellingen zullen maar een besparing opleveren van 20 % van de loonkost. Bovendien zal het tot 80 % van het loon verminderde wachtgeld minder geïnteresseerden lokken. Hun aantal wordt tegen 1993 geraamd op 232 i.p.v. de 462 die in het plan werden ingeschreven.

Het Rekenhof wees er de minister van Onderwijs in zijn brief van 23 mei 1990 dan ook op dat de beslissing van de executieve voor de goede werking van de universiteit negatieve gevolgen kan hebben. In dat verband vestigde het in het bijzonder de aandacht op de bepalingen betreffende de studiebegeleidingsnormen en de verhouding tussen de OP- en WP-formaties, vastgelegd in de **financieringswet** van 27 juli 1971 (artikel 29, 1° en 2° en artikel 40, § 1), en die door de beslissing van de Vlaamse executieve in de RUG niet kunnen worden nageleefd.

C. De uitvoering van het decreet inzake de Autonome Raad voor het **Gemeenschapsonderwijs** (ARGO)

De oprichting van de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO), overeenkomstig het bijzonder decreet van 18 december 1988, gaat in de huidige beginfase gepaard met een aantal uitvoeringsproblemen. In de onderstaande tekst wil het Rekenhof een overzicht bieden van de werking van de Centrale Raad van de ARGO in het licht van de afschaffing op 1 april 1991 van het wettelijk stelsel van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer.

1) Algemeen

a) Reglementering

Bij bijzonder decreet van 18 december 1988 werd de ARGO opgericht. De inwerkingtreding ervan werd voorzien voor 1 januari 1989. Tot 1 april 1991 — de datum van oprichting van de lokale schoolraden en de raden van bestuur — worden de bevoegdheden die in hoofdstuk II, afdeling II van het bovengenoemde decreet aan die lokale schoolraden en raden van beheer werden toegewezen, door de Centrale Raad uitgeoefend. Overeenkomstig artikel 65 van het decreet werd die Centrale Raad voorlopig samengesteld en startte hij op 1 januari 1989 de uitoefening van zijn bevoegdheden.

b) stand van zaken

Tot op heden werd het decreet slechts geleidelijk of in bepaalde gevallen nog niet uitgevoerd. In de onvermijdelijke overgangsfase wordt het **gemeenschapsonderwijs** dus beheerd volgens twee verschillende wettelijke stelsels en **beheersregelsystemen**. Enerzijds gelden nog een groot aantal wettelijke beschikkingen en reglementen uit de periode waarin de onderwijsinstellingen als staatsdiensten met afzonderlijk beheer onder het directe gezag van de minister van Onderwijs ressorteerden. Anderzijds worden de nieuwe decretale bepalingen van toepassing naargelang de nodige uitvoeringsbesluiten worden getroffen of naarmate de Centrale Raad beslissingen treft.

2) De uitvoering van het ARGO-decreet

a) De bestuursorganen van de ARGO

Aan de Centrale Raad werd door artikel 5 van het decreet opgedragen te bepalen voor welke onderwijsinstelling een op 1 april 1991 te verkiezen schoolraad of raad van bestuur bevoegd is. Ingevolge dit artikel werd op de vergadering van de Centrale Raad d.d. 14 juni 1990 een lijst met schoolraden en hun bevoegdheidsterreinen goedgekeurd.

Tevens dient de Centrale Raad te voorzien in bestuursorganen en een bevoegdheidsomschrijving voor de onderwijsbegeleidende diensten die onder de ARGO ressorteren (PMS-centra en pedagogische diensten). Op 1 april 1991 vervalt immers het wettelijk stelsel van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer waaronder zij sedert 1987 functioneren. Geen enkel ontwerp in die zin werd tot op heden door de Centrale Raad voorgelegd of goedgekeurd.

Momenteel worden in de gemeenschapsscholen voorbereidingen getroffen voor de verkiezing van de lokale raden en raden van bestuur. Een procedure voor de verkiezing, coöptatie en opvolging van de leden van de schoolraden en van de raden van bestuur, ingevolge artikel 20 van het decreet door de executieve vast te stellen op advies van de Centrale Raad, is er echter nog steeds niet. Aan de Centrale Raad werd opgedragen zo nodig ter aanvulling van de bovengenoemde procedure administratieve reglementen of richtlijnen uit te vaardigen (artikel 17, § 3 en 42, § 3, 4^o). Een voorstel en een advies vanwege de Centrale Raad werd op 19 april naar de gemeenschapsminister gestuurd. Tot op heden reageerde de laatstgenoemde echter niet.

Voorlopig blijft de Centrale Raad bestaan uit negen leden, door de executieve op voordracht van de leden van de Vlaamse Raad benoemd (artikel 65). Na de verkiezing van de lokale schoolraden zal de Centrale Raad overeenkomstig de artikelen 24 en 25 van het ARGO-decreet deels rechtstreeks worden verkozen (zes leden) en deels door de executieve worden benoemd (zes leden).

- b) De werking van de Centrale Raad en de uitoefening van zijn bevoegdheden (de artikelen 32 t/m 42)

Tijdens zijn eerste werkingsmaanden ging de Centrale Raad over tot de opstelling van :

- de neutraliteitsverklaring van het gemeenschapsonderwijs en de verklaring van gehechtheid aan het gemeenschapsonderwijs ;
- een reglement van orde van de Centrale Raad ;
- een delegatiebesluit, noodzakelijk voor de dagelijkse werking en de verdeling van de bevoegdheden.

Met betrekking tot het personeelsbeleid oefent de Centrale Raad geleidelijk aan de volgende hem toegewezen bevoegdheden uit :

- het benoemen en bevorderen van het personeel van het **gemeenschapsonderwijs** ;
- het uitspreken van tuchtstraffen ;
- het administratief beheren van de loopbaan van het onderwijspersoneel van de ARGO.

De executieve dient evenwel nog het administratief en geldelijk statuut van het personeel te bepalen. Wel bepaalde de Vlaamse executieve in twee besluiten van 19 april 1990 de personeelsformatie van de administratieve diensten van de ARGO en de wijze waarop de personeelsleden van de onthaalformatie van de diensten van de Vlaamse executieve die werden overgenomen van het Ministerie van Onderwijs en het Gebouwenfonds voor Rijksscholen, overgaan naar de administratieve diensten van de ARGO. Hier ontbreekt echter eveneens een geldelijk en administratief statuut. De Centrale Raad legde reeds een voorstel aan de minister van Onderwijs voor, maar die wacht nog op een bevestiging ervan door middel van een executievebesluit.

De eerste 18 maanden van zijn werking bleef het ARGO-personeel bijgevolg beperkt tot de benoemde leden van de Centrale Raad, aangevuld met 6 gesubsidieerde contractuelen. Wel bood het personeel van het Ministerie van Onderwijs op basis van een akkoord ondersteuning.

- c) Het financieel en materieel beheer

Overeenkomstig artikel 42, § 4, van het ARGO-decreet, moet de ARGO een ontwerp-begroting volgens een boekhoudkundig plan opstellen. Dit plan werd echter nog niet door de executieve vastgesteld.

De Centrale Raad moet voorts de begrotingen van de schoolraden opvragen en goedkeuren. In het lopende begrotingsjaar gebeurde dit eerst in de loop van de maand juli. Pas bij die gelegenheid werd aan de onderwijsinstellingen (voorlopig nog staatsdiensten met afzonderlijk beheer) hun dotatie voor 1990 bekendgemaakt. Deze vertraging werd enerzijds veroorzaakt door de problemen in verband met het starten van de ARGO en anderzijds door de nieuwe **financierings**berekeningen die moesten worden gemaakt overeenkomstig het politiek

akkoord van 8 november 1988 (uitgevoerd in het ontwerp van decreet dat door de minister van Onderwijs werd voorgelegd).

Het ontbreken van het bovengenoemde boekhoudkundig plan bemoeilijkt tevens het financieel en materieel beheer van de ARGO. Het is immers noodzakelijk dat de Centrale Raad vóór 1 april 1990 — de datum waarop het beheer als staatsdiensten met afzonderlijk beheer wordt afgesloten — nieuwe regels inzake het zelfstandig financieel en materieel beheer van de schoolraden oplegt of desnoods de oude regels verder toepasselijk verklaart. Inmiddels werd door de Centrale Raad toch al een algemeen investeringsplan voor de bouwwerken opgesteld. De primaire behoeften ter zake werden zodoende reeds vastgelegd voor de begrotingsjaren 1989 en 1990. In de praktijk volgen de betrokken diensten (het vroegere Gebouwenfonds der Rijksscholen) nog altijd de voorheen geldende beheersregels inzake vastlegging en vereffening van werken.

d) Toezicht

De executieve dient de procedure voor het beroep tegen en eventueel de vernietiging van beslissingen van de ARGO, nog te regelen. Pas dan zal het toezicht door de commissaris, zoals bepaald in artikel 61, § 1, van het **ARGO-decreet**, volledig zijn.

D. Wedden in het onderwijs

1) Gesubsidieerd onderwijs : voldoende geachte bekwaamheidsbewijzen

In afwachting van de uitvaardiging van een uniforme vaststelling van de voor het personeel van alle onderwijsnetten vereiste bekwaamheidsbewijzen, kan de executieve ingevolge de bepalingen van de schoolpactwet de modaliteiten bepalen voor het vaststellen van de weddetoelagen aan bepaalde gesubsidieerde personeelsleden. In dat kader laakte het Rekenhof de onduidelijkheid van de tekst van het koninklijk besluit van 30 juli 1975.

a) Reglementering

De schoolpactwet van 29 mei 1959 stelt de weddetoelage aan personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs gelijk aan de met de verschillende vergoedingen verhoogde wedde waarop zij, overeenkomstig hun bekwaamheidsbewijzen, recht zouden hebben indien zij tot het rijksonderwijs (nu gemeenschapsonderwijs) zouden behoren (artikel 29). Bij ministerraadbesluit (nu executievebesluit) zouden op eenvormige wijze voor alle onderwijsnetten en voor alle personeelsleden die door het Rijk worden bezoldigd of gesubsidieerd, de voor de verschillende ambten vereiste bekwaamheidsbewijzen en, bij gebrek aan houders daarvan, de voldoende geachte bekwaamheidsbewijzen, alsook de gelijkwaardigheid van bepaalde bekwaamheidsbewijzen met de vereiste of de voldoende geachte bekwaamheidsbewijzen, worden bepaald (artikel 12 bis, § 2).

In afwachting van de uitvoering van het bovenvermelde artikel 12 bis, § 2, bepaalde artikel 22 bis van de wet van 11 juli 1973 tot wijziging van de schoolpactwet, dat de Koning bij wijze van overgangsmaatregel voor de gesubsidieerde personeelsleden die, zonder over de vereiste bekwaamheidsbewijzen te beschikken, houder zijn van voldoende geachte bekwaamheidsbewijzen, de modaliteiten voor het vaststellen van de weddetoelagen mag bepalen. Ter uitvoering hiervan werden een aantal besluiten getroffen voor het lager, buitengewoon lager, middelbaar, buitengewoon middelbaar, technisch en kunstonderwijs.

b) Opmerkingen van het Rekenhof

Het koninklijk besluit van 30 juli 1975 betreffende de voldoende geachte bekwaamheidsbewijzen in de gesubsidieerde instellingen voor secundair technisch en beroepsonderwijs met volledig leerplan en voor sociale promotie en de daaraan gekoppelde weddeschalen, bepaalt dat de weddetoelagen aan bepaalde leraars dienen te worden vastgesteld op grond van de weddeschaal van hetzelfde **basisbekwaamheidsbewijs**.

J 049.761

In zijn brief d.d. 23 februari 1987 merkte het Rekenhof op dat dit begrip basisbekwaamheidsbewijs nergens wordt gedefinieerd. Tevens werd vastgesteld dat de administratie voor de toepassing van dit koninklijk besluit in de praktijk gebruik maakt van twee richtlijnen : de officiële coördinatie van de voldoende geachte bekwaamheidsbewijzen en de recente officiële codificatie van de onderwijswetgeving en -reglementering. Beide publikaties geven echter niet steeds dezelfde code-barema voor dezelfde ambten aan, zodat verschillende weddeschalen werden toegekend aan personeelsleden met hetzelfde ambt en dezelfde bekwaamheidsbewijzen. Ten slotte werd opgemerkt dat voor de herziening van de weddetoelagen voortvloeiend uit de toepassing van de codificatie, zonder enige wettelijke basis 1 september 1985 als aanvangsdatum wordt gehanteerd.

c) Antwoord van de gemeenschapsminister

Op 10 december 1987 antwoordde de gemeenschapsminister dat de officiële codificatie zou worden aangepast en verbeterd.

d) Reactie van het Rekenhof

In zijn brief van 28 maart 1988 vroeg het Rekenhof op welke wijze, conform het wettelijk voorschrift van het bovengenoemde artikel 29, in de voorgenomen codificatie aan het begrip basisbekwaamheidsbewijs gestalte zou worden gegeven.

Het Rekenhof constateerde in zijn brief van 24 juni 1988 dat de 29e bijwerking van de officieuze codificatie, d.d. 1 mei 1988, weliswaar rectificatiebladen inzake de codes betreffende de weddetoelagen voor het gesubsidieerd onderwijs bevatte, maar dat in die voortaan als enige werkdocument bestempelde codificatie niet altijd rekening werd gehouden met het wettelijke gelijkheidsbeginsel, voorgescreven in het bovenvermelde artikel 29.

e) Verdere evolutie

Hoewel hij de eerbiediging van het wettelijk gelijkheidsbeginsel niet in twijfel trok, wenste de gemeenschapsminister in zijn brief van 30 mei 1989 toch op te merken dat een besluit moet worden toegepast op de wijze waarop de uitvoerende macht het concipieerde. Hij voegde eraan toe dat de administratie het besluit steeds op een logische en rechtvaardige manier toepaste. Tevens nam hij zich voor het principe van artikel 29 strikt te zullen eerbiedigen bij de uitvoering van het eenvormig stelsel van bekwaamheidsbewijzen waarvan sprake in artikel 12bis, § 2, van de schoolpactwet.

Op 27 juli 1989 liet het Rekenhof de gemeenschapsminister ten slotte weten dat artikel 29 primeert op alle ermee strijdige bepalingen in de diverse besluiten op de voldoende geachte bekwaamheidsbewijzen. Ook wees het erop dat naar aanleiding van een opmerking betreffende de weddeschaal van een leraar godsdienst of zedenleer, houder van een voldoende geacht bekwaamheidsbewijs, de gemeenschapsminister zich terecht zelf beriep op het bovengenoemde artikel 29.

Met betrekking tot het secundair onderwijs hield het executievebesluit van 14 juni 1989 in de organieke regeling terecht rekening met de bepalingen van het bovengenoemde artikel 29, waardoor een gelijke behandeling wordt verzekerd voor de personeelsleden van het **gemeenschaps-** en gesubsidieerd onderwijs. In het overgangsstelsel waarin werd voorzien door het bovengenoemde artikel 14, 6°, blijft het probleem evenwel bestaan.

2) Subsiëring van de Israëlitische Middelbare Normaalschool **Jesode-Hatora-Beth-Jacob** te Antwerpen

Het Rekenhof stelde vast dat afdelingen van de Israëlitische Middelbare Normalschool Jesode-Hatora-Beth-Jacob te Antwerpen gesubsidieerd worden, ook al wordt de norm van het minimale studentenaantal, voorgeschreven bij koninklijk besluit, niet gehaald. Nadat de gemeenschapsminister van Onderwijs tevergeefs rechtvaardiging voor deze subsiëring in de resoluties en bepalingen van de schoolpactwet had gezocht, stelde hij uiteindelijk een decretaal initiatief in het vooruitzicht.

a) Reglementering

Het koninklijk besluit nr. 301 van 31 maart 1984 stelt de minimale **studenten-**bevolking van de afdelingen van het hoger onderwijs van het korte type met volledig leerplan vast. De erin bepaalde normen gelden vanaf 1 september 1984. Tevens wordt voorgeschreven wat dient te gebeuren indien die norm niet wordt bereikt : de afdeling kan worden toegevoegd aan een andere instelling voor hoger onderwijs van het korte type die zo'n afdeling niet organiseert, zij kan worden gefusioneerd met een identieke afdeling of zij kan vanaf het volgende schooljaar geleidelijk worden opgeheven. Het besluit waarborgt wel het voortbestaan van een afdeling ***enig in haar soort, in het net en het taalstelsel.***

Het koninklijk besluit nr. 460 van 17 september 1986 bepaalt onder meer de behoudsnorm voor de verdere subsidiëring van de onderwijsinstellingen van het hoger onderwijs van het korte type met volledig leerplan. Bereikt een instelling niet deze norm, die geldt vanaf het school- of academiejaar 1987-1988, dan blijven als enige mogelijkheden fusieering of opheffing. Ook dit besluit bevat een waarborgregeling voor de instellingen **enig per taalstelsel, per net en per provincie**. Daarbij onderscheidt de wetgever naar hun organisator drie netten van onderwijsinstellingen : het staatsnet (nu gemeenschapsonderwijs) ; het door de provincies, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten en alle andere publiekrechtelijke rechtspersonen georganiseerde net en dat georganiseerd door private personen.

b) Opmerkingen van het Rekenhof

J 377.712

Uit door het Rekenhof geverifieerde documenten betreffende de structuur en de schoolbevolking van de Israëlitische Middelbare Normalschool **Jesode-Hatara-Beth-Jacob** op 1 februari 1984 bleek dat noch aan de voorgeschreven minimale studentenbevolking per afdeling, noch aan de behoudsnorm werd voldaan. Het Rekenhof merkte in zijn brief van 28 juli 1989 dan ook op dat de ministeriële beslissingen tot verdere subsidiëring van de school vanaf het schooljaar 1984-1985, strijdig zijn met de vigerende wetgeving en reglementering.

c) Antwoord van de gemeenschapsminister

In zijn antwoord d.d. 17 oktober 1989 stelde de gemeenschapsminister van Onderwijs dat de betrokken afdelingen toch verder kunnen worden gesubsidieerd op basis van de resoluties van het schoolpact ; de door het koninklijk besluit nr. 301 ingestelde waarborgregeling (art.6, § 1) en de schoolpactwet van 29 mei 1959 (artikel 4, 2°, daarvan verplicht de Gemeenschap namelijk een bestaande confessionele vrije school in de subsidieregeling op te nemen ten einde het vrije **keuze**-recht van de ouders te eerbiedigen om de aard van de opvoeding voor hun kinderen te kiezen).

d) Repliek van het Rekenhof

Het Rekenhof kon in de door de gemeenschapsminister aangevoerde argumenten echter geen rechtvaardiging voor verdere subsidiëring ontdekken. In zijn brief van 5 december 1989 stelde het Rekenhof dat enerzijds resoluties geen wettelijke subsidiëeringsbasis zijn, en dat anderzijds geen beroep kan worden gedaan op artikel 4 van de schoolpactwet omdat de in het uitvoeringsbesluit van 14 maart 1960 (houdende toepassing van artikel 4 van de wet van 29 mei 1959) voorgeschreven voorwaarden niet vervuld zijn. De school werd trouwens gedurende de schooljaren 1983-1984 tot 1988-1989 niet als vrije keuzeschool aangewezen. Ten slotte wees het Rekenhof op de niet-toepasselijkheid van de **waarborg**-regelingen van de beide genummerde koninklijke besluiten. In dezelfde provincie worden namelijk nog vijf middelbare normalscholen, behorende tot hetzelfde onderwijsnet en met dezelfde afdelingen als die van de Israëlitische, gesubsidieerd.

In zijn brief van 15 maart 1990 kondigde de gemeenschapsminister in antwoord op deze opmerkingen van het Rekenhof een decretaal initiatief aan.

Door het decreet betreffende het onderwijs — II d.d. 31 juli 1990 werd de Israëlitische normalschool uiteindelijk retroactief onttrokken aan de **toepassings**-sfeer van de genummerde besluiten 301 en 460, respectievelijk terugwerkend tot 1 september 1982 en 1 september 1986 (de artikels 120 en 121).

3) Subsidïering van de nieuw geprogrammeerde afdeling confectie van het Vrij Technisch Instituut te Aalst

Het koninklijk besluit nr. 460 stelde als subsidiëringsnorm voor afdelingen van een instelling voor hoger onderwijs van het korte type met volledig leerplan een minimumaantal studenten van 160. Daar het Vrij Technisch Instituut te Aalst niet aan deze norm voldeed, wees het Rekenhof erop dat de subsidiëring met betrekking tot het schooljaar 1987-1988 van de nieuwe afdeling confectie onreglementair was.

a) Reglementering

Het koninklijk besluit nr. 460 van 17 september 1986 stelt het rationalisatie- en programmatieplan van het hoger onderwijs van het korte type vast en wijzigt de wetgeving betreffende de organisatie van het hoger onderwijs van het lange type. Luidens de artikels 13, § 1, en 30 kan een instelling voor hoger onderwijs van het korte type met volledig leerplan voor de nieuwe afdelingen die zij heeft opgericht, worden gesubsidieerd indien zij op 1 februari van het voorgaande schooljaar ten minste 160 studenten telde.

b) Opmerkingen van het Rekenhof

J 381.219

Aangezien het Vrij Technisch Instituut te Aalst op 1 februari 1987 slechts 101 regelmatig ingeschreven studenten telde — zodat zelfs niet de in artikel 5, § 1, van hetzelfde koninklijke besluit nr. 460 bepaalde rationalisatienorm van 125 werd bereikt — en de fusie met het Sint-Jozefinstituut te **Wetteren** pas op 31 augustus 1987 intrad, deelde het Rekenhof in zijn brief d.d. 14 augustus 1989 de gemeenschapsminister mee dat de ministeriële beslissing waarbij die afdeling voor het schooljaar 1987-1988 in de toelageregeling werd opgenomen, niet reglementair was.

c) Antwoord van de gemeenschapsminister

De gemeenschapsminister van Onderwijs verdedigde in zijn brief van 17 oktober 1989 zijn beslissing door erop te wijzen dat de gefusioneerde onderwijsinstelling op het ogenblik van de programmatieaanvraag, namelijk op 27 mei 1987, wel de norm van 160 studenten had bereikt en artikel 30 van het koninklijk besluit nr. 460 niet verbiedt de studenten van de gefusioneerde onderwijsinstellingen samen te tellen voor het behalen van de programmatienorm.

d) Repliek van het Rekenhof

In zijn brief van 27 november 1989 merkte het Rekenhof echter op dat op 1 februari 1987 in feite en in rechte twee instellingen voor hoger onderwijs bestonden. Op de bovengenoemde datum bereikte één ervan, namelijk het Aalsterse Vrij Technisch Instituut, niet de wettelijk vereiste schoolnorm om voor haar nieuwe afdeling confectie in het schooljaar 1987-1988 gesubsidieerd te worden. Voorts wees het Rekenhof er nogmaals op dat de fusie met het Sint-Jozefinstituut te **Wetteren** pas op 31 augustus 1987 intrad. Het Rekenhof bleef dan ook van mening dat de ministeriële subsidiëringsbeslissing een overtreding van de voorschriften ter zake uitmaakte.

In zijn brief van 15 maart 1990 stelde de gemeenschapsminister een decretaal initiatief in het vooruitzicht.

Het decreet betreffende het onderwijs — II van 31 juli 1990 bevat in zijn artikel 123, 1°, de volgende aanvulling van artikel 13, § 1, van het koninklijk besluit nr. 460 van 17 september 1986, zodoende retroactief (met terugwerking tot 1 september 1986) **tegemoetkomend aan een formele opmerking van het Rekenhof**, aldus de memorie van toelichting bij het ontwerp :

Deze bepaling geldt eveneens voor een uit fusie ontstane inrichting voor hoger onderwijs van het korte type met volledig leerplan, die ten minste 160 studenten telt. Voor het behalen van deze norm mogen, overeenkomstig de bepalingen van artikel 30 van dit besluit, de hierin bedoelde studenten van de afzonderlijke, bij de fusie betrokken inrichtingen samengeteld worden voor zover de fusie ontstaat vóór de aanvang van het schooljaar waarop de programmatie betrekking heeft.

4) De rechtspositie van sommige personeelsleden in het hoger onderwijs van het lange type

Het Rekenhof stelde vast dat de statuten van 22 maart 1969 en 29 augustus 1966 betreffende respectievelijk het bestuurs- en onderwijzend en het administratief personeel van het hoger gemeenschapsonderwijs van het lange type, door de minister onterecht als opgeheven worden beschouwd. Het Rekenhof meldde de minister van Onderwijs dan ook dat een aantal besluiten die de administratieve rechtstoestand van de betrokken personeelsleden regelen, getroffen in het kader van de door de minister gehuldigde overtuiging, geen rechtsgrond hebben.

a) Reglementering

De rechtspositie van het personeel van het hoger gemeenschapsonderwijs van het lange type wordt geregeld door het statutair besluit van 22 maart 1969 voor wat het bestuurs- en onderwijzend personeel betreft, en door het koninklijk besluit van 29 augustus 1966 voor wat het administratief personeel betreft. Aan deze koninklijke besluiten werden nog tal van uitvoeringsbesluiten gekoppeld. Beide statuten vinden hun basis in de wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut der personeelsleden van het rijksonderwijs.

b) Vaststellingen van het Rekenhof

Uit een controle van het betrokken personeel bleek dat de minister van Onderwijs de zienswijze is toegedaan dat de beide bovenvermelde statuten niet meer van toepassing zijn. In de besluiten die de rechtstoestand van de betrokken personeelsleden regelen wordt in dit kader verwezen naar artikel 10 van de wet van 7 juli 1970 op de algemene structuur van het hoger onderwijs, zoals gewijzigd door de wet van 18 februari 1977 betreffende de instellingen van het hoger onderwijs en inzonderheid van het technisch hoger en het agrarisch hoger onderwijs van het lange type.

c) Opmerkingen van het Rekenhof

J 192.664

Bij brief van 22 juni 1988 wees het Rekenhof de minister van Onderwijs erop dat in het bovengenoemde artikel 10 van de wet van 7 juli 1970 slechts de vereiste bekwaamheidsbewijzen voor het hoger onderwijs van het lange type worden bepaald en dat de koninklijke besluiten van 22 maart 1969 en 29 augustus 1966 noch door de wet van 22 juni 1964, noch door de wet van 7 juli 1970 werden ingetrokken.

Het Rekenhof stelde dan ook dat de besluiten die de administratieve toestand van de betrokken personeelsleden regelen, zonder enige rechtsgrond werden getroffen, waardoor de rechtspositie van de betrokkenen als precair moet worden bestempeld. Dit is onder meer het geval voor :

- de besluiten waarbij personeelsleden rechtstreeks worden benoemd zonder een stage of proeftijd te hebben volbracht (in strijd met artikel 12 van het statuut van 1966 ; hoofdstuk III, § 3, van het statuut van 1969 en artikel 4, 3°, van de wet van 22 juni 1964, dat stelt dat niemand in een aanwervingsambt kan worden benoemd als hij niet een proeftijd heeft volbracht waarvan de duur door de Koning werd vastgesteld) ;

- de besluiten die personeelsleden rechtstreeks in een selectie- of **bevoor-**
ringsambt benoemen, zonder dat zij de vaste hoedanigheid van personeels-
lid in een rijksonderwijsinstelling bezitten (in strijd met de artikelen 48 en
54 van het statuut van 1966, de artikelen 83 en 97 van het statuut van 1969
en artikel 5 van de wet van 1964) ;
- de werving van contractueel administratief personeel, omdat enerzijds het
statuut van 1966 niet in een dergelijke aanwervingsprocedure voorziet en
omdat anderzijds uit artikel 3, § 3, 3°, van de wet van 1964 a contrario
moet worden afgeleid dat enkel het meester-, vak- en dienstpersoneel door
middel van een arbeidsovereenkomst mag worden geworven.

Tot op heden bleef de opmerking van het Rekenhof onbeantwoord.

5) De uitvoering van artikel 5 bis van de wet van 6 juli 1970 op het buitenge- woon en **geïntegreerd** onderwijs

Het Rekenhof stelde vast dat het bij de wet van 11 maart 1986 aan de wet van 6 juli 1970 toegevoegde artikel 5 bis, bedoeld om de extra-begeleiding in het geïntegreerd onderwijs een wettelijke basis te verlenen, vooralsnog niet werd uitgevoerd.

a) Reglementering

Om de socialisatie en de opleiding van leerlingen van het buitengewoon onder-
wijs te bevorderen, en om hun de mogelijkheid te bieden een studie- of kwalifi-
catiegetuigschrift van het gewoon onderwijs te behalen, voorzag artikel 15 van
het koninklijk besluit van 28 juni 1978 bij wijze van proef in de tijdelijke of
permanente integratie van deze leerlingen in het gewoon onderwijs. Dit konink-
lijk besluit werd uitgevaardigd in uitvoering van de wet van 6 juli 1970 op het
buitengewoon onderwijs. Bij circulaire werd in een integratietoelage en **extra-**
begeleiding voorzien.

De wet van 11 maart 1986 voegde in de wet van 6 juli 1970 een nieuw hoofdstuk
II bis — **Geïntegreerd onderwijs** in, met als enige bepaling het artikel 5 bis.
Tevens werd het opschrift van de wet gewijzigd in **wet op het buitengewoon en
geïntegreerd onderwijs**. De wetgever wilde hiermee een wettelijke basis verlenen
aan de bovenvermelde extra-begeleiding. Luidens de nieuwe wettekst bepaalt de
Koning :

- het bedrag van het integratiekrediet of de integratietoelage ;
- de normen voor bij komende personeelsomkadering vanuit het **buitenge-**
woon onderwijs.

Ook werd het aan de minister overgelaten op advies van de Hoge Raad voor
Buitengewoon Onderwijs de modaliteiten van organisatie van het geïntegreerd
onderwijs te bepalen.

b) Opmerkingen van het Rekenhof

S 835.498

Vóór de wet van 11 maart 1986 aanvaardde het Rekenhof naar aanleiding van
de voorlegging van een eerste vereffening ervan, de toekenning van **integratietoe-**
lagen voor zover zij konden worden beschouwd als passende in het kader van
de werkingstoelagen zoals die krachtens de schoolpactwet worden vastgesteld
(artikel 25 voorziet immers enkel in wedde- en werkingstoelagen). Dit standpunt
werd aan de minister van Onderwijs meegedeeld in een brief van 19 december
1984.

J 468.054

Na de inwerkingtreding van de wet van 11 maart 1986 kon deze stelling niet
langer gehandhaafd worden daar de bevoegdheid in kwestie uitdrukkelijk aan

de Koning wordt toegewezen. Op 27 april 1990 merkte het Rekenhof dan ook op dat noch de Koning, noch de Vlaamse executieve uitvoering gaf aan de nieuwe wettelijke bepaling van artikel 5 bis van de wet van 6 juli 1970. Het Rekenhof wees er de gemeenschapsminister van Onderwijs dan ook op dat de toekenning van een integratiekrediet of -toelage en van een urenpakket voor de begeleiding in het geïntegreerd onderwijs daardoor rechtsgrond missen.

c) Antwoord van de gemeenschapsminister van Onderwijs

Op 17 juli 1990 antwoordde de gemeenschapsminister van Onderwijs dat een ontwerp van besluit tot uitvoering van artikel 5 bis van de wet van 6 juli 1970 aan de Vlaamse executieve zou worden voorgelegd. Tevens zou worden voorzien in een overgangsregeling waarbij de toestand in het verleden wordt geregulariseerd (voor het integratiekrediet en de integratietoelage tot 31 augustus 1990 en voor de omkadering tot 31 augustus 1991). Het integratiekrediet en de integratietoelage zouden in het decreet betreffende het onderwijs — II organiek worden geregeld vanaf 1 september 1990.

Inderdaad werd in het inmiddels goedgekeurde onderwijsdecreet (31 juli 1990) in een nieuwe organieke regeling voor de werkingsmiddelen voorzien (titel 1). Daarbij werd artikel 5 bis, 2° lid, 1, van de wet van 6 juli 1970 (de Koning bepaalt het bedrag van het integratiekrediet of de integratietoelage) opgeheven (artikel 10). Deze nieuwe regeling treedt pas vanaf 1 januari 1991 in werking, dit tegenover de door de gemeenschapsminister beloofde datum (1 september 1990) en de duur van de overgangsregeling betreffende het krediet en de toelage (tot 31 augustus 1990).

Tot besluit kan worden gesteld dat een werkelijke oplossing er slechts kan komen na uitvoering van het bovengenoemde artikel 5 bis middels een executievebesluit.

6) Cumulatiebeperking in het gesubsidieerd onderwijs

S 965.625

Met betrekking tot de bepalingen van de wet van 24 december 1976 inzake de cumulatiebeperking in het onderwijs, stelde het Rekenhof meermaals een gebrekkige toepassing van en lacunes in de uitvoeringsreglementering vast. Zo kon het Rekenhof niet akkoord gaan met het niet in aanmerking nemen van een politiek mandaat of een loopbaan als beroepssportman voor de toepassing van de cumulatieregeling. Het Rekenhof merkte bovendien op dat ook met betrekking tot het verbod op de uitoefening van een winstgevende bedrijvigheid tijdens terbeschikkingstelling of bijzonder verlof geen rekening wordt gehouden met een politiek mandaat. Lacunes in de reglementering vond het Rekenhof met betrekking tot het door de Koning te definiëren begrip “ambt met volledige prestaties” op het vlak van het universitair onderwijs en met betrekking tot de eveneens door de Koning vast te stellen afwijkingsregeling op de algemene regel die vanaf het schooljaar 1982-1983 geen bezoldiging van prestaties die als bijbetrekking worden beschouwd, meer toeliet.

- a) Cumulatie van een betrekking in het onderwijs buiten de universiteit met een politiek mandaat

(1) Reglementering

Volgens artikel 5, c, van de bezoldigingsregeling van 15 april 1958 wordt onder de term **bijbetrekking** verstaan : het ambt met al dan niet volledige prestaties dat aan één of meer scholen wordt uitgeoefend door het personeelslid dat uit hoofde van elke andere bezigheid bruto-inkomsten heeft waarvan het bedrag gelijk is aan of hoger is dan dit van de bruto-bezoldigingen die het zou verkrijgen indien het zijn ambt als hoofdamt met volledige prestaties uitoefende, maar berekend op het minimum van de weddeschaal.

(2) Opmerking van het Rekenhof

In zijn brief van 23 juli 1986 stelde het Rekenhof dat het zich niet kon aansluiten bij de ministeriële beslissing dat de inkomsten voortvloeiend uit een politiek mandaat tijdens het schooljaar 1985-1986 niet voor de toepassing van het bovengenoemde artikel 5, c, in aanmerking moeten worden genomen. Het Rekenhof wees er overigens op dat deze beslissing indruiste tegen de vorige beslissing d.d. 8 oktober 1985 en de bijhorende instructie van 14 oktober 1985. Tevens vestigde het er de aandacht op dat in het uitvoeringsbesluit van 13 augustus 1985 van artikel 21 van de wet van 28 april 1953 betreffende de organisatie van het universitair onderwijs van de Staat, politieke mandaten met het oog op de toepassing van de bepalingen die de bezoldiging regelen in geval van cumulatie, als andere bezoldigde activiteiten worden beschouwd. Bijgevolg kan het begrip bezigheden waar het gaat om bezoldigde politieke activiteiten geen andere betekenis worden toegeschreven.

(3) Verdere evolutie

Op 2 februari 1987 antwoordde de gemeenschapsminister van Onderwijs dat hij de beslissing van zijn voorganger d.d. 2 januari 1970, die inhield dat een leraar die tevens senator en burgemeester is, in hoofdamt zou moeten worden bezoldigd, handhaafde. Het Rekenhof repliceerde dat deze argumentatie niets afdoet aan de duidelijke bepaling van artikel 5, c.

Vervolgens deed de minister een beroep op het Cassatie-arrest van 5 januari 1899 inzake de stelling dat de parlementaire vergoeding geen loon of wedde, geen bezoldiging en ook geen inkomen uit een zelfstandige activiteit is. In zijn brief van 16 maart 1989 zag de minister hierin een basis voor het niet toepassen van artikel 5, c.

Het Rekenhof verwoordde in zijn brief van 4 juli 1989 zijn mening dat een verwijzing naar het standpunt vertolkt in het bovengenoemde arrest, zoals herhaald in dat van 11 oktober 1982, niet langer geldig is. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 22 van de wet van 21 juni 1985 betreffende het onderwijs, blijkt immers de uitdrukkelijke wil van de wetgever om het parlementaire mandaat als een bezoldigde activiteit te beschouwen. Bovendien werd nogmaals verwezen naar het koninklijk besluit van 13 augustus 1985.

(4) Opmerking van het Rekenhof inzake beroepssportlui

Het Rekenhof stelde vast dat de cumulatiebeperkingen voorgeschreven bij artikel 77 van de wet van 24 december 1976, ook niet werden toegepast met betrekking tot leden van het onderwijzend personeel die ook een loopbaan als oefenmeester of beroepsvoetballer uitoefenen. In zijn brief van 14 juli 1986 vroeg het Rekenhof dan ook hoe de administratieve diensten van het departement vaststellen of dergelijke bedrijvigheden hoofdberoep in de zin van artikel 77 zijn. Enig antwoord werd nog niet ontvangen.

- b) Het verbod een winstgevende bedrijvigheid uit te oefenen tijdens de terbeschikkingstelling en het bijzonder verlof voor verminderde prestaties

(1) Reglementering

De artikelen 9 en 11 van het koninklijk besluit nr. 297 van 31 maart 1984 betreffende de opdrachten, de wedden, de weddetoelagen en de verloven voor verminderde prestaties in het onderwijs en de psyche-medisch-sociale centra, zoals onder meer gewijzigd door de wetten van 31 juli 1984 (artikelen 92 en 93) en van 21 juni 1985 (artikel 67), en het koninklijk besluit nr. 435 van 5 augustus

1986, verbieden het uitoefenen van een winstgevende bedrijvigheid bij terbeschikkingstelling wegens persoonlijke aangelegenheden voorafgaand aan het **rustpensioen** en bijzonder verlof voor verminderde prestaties vanaf de leeftijd van vijftig jaar. Inzake de terbeschikkingstelling versoepelde het decreet van 5 juli 1989 het cumulatieverbod dermate dat een beperkte activiteit wordt toegelaten buiten het onderwijs met volledig leerplan.

(2) Opmerking van het Rekenhof

In zijn brief van 23 juli 1986 merkte het Rekenhof op dat de minister van Onderwijs, in strijd met de wettelijke voorschriften, een politiek mandaat niet als een winstgevende activiteit bestempelde. Volgens diens brieven van 2 februari 1987 en 16 maart 1988 kon slechts een wijziging worden overwogen wanneer de huidige politieke mandaten moeten worden herzien. Daar dit argument geen afbreuk doet aan de duidelijke wetteksten, handhaafde het Rekenhof in zijn brieven van 8 april 1987 en 8 april 1988 zijn standpunt.

c) Het begrip ambt met volledige prestaties in het universitair onderwijs

(1) Opmerking van het Rekenhof

Het Rekenhof stelde vast dat sedert de inwerkingtreding van de wet van 21 juni 1985 betreffende het onderwijs, het begrip **ambt met volledige prestaties** op het vlak van het universitair onderwijs niet meer bepaald is. Op 22 juli 1986 wenste het Rekenhof dan ook te vernemen of het voor de toepassing van artikel 77, § 1, van de wet van 24 december 1976, niet de taak van de Koning is dit begrip te definiëren.

(2) Antwoord van de minister

Op 6 oktober 1986 antwoordde de minister van Onderwijs dat een opdracht als voltijds wordt beschouwd indien hij bestaat uit 10 halve dagen (onderwijs, onderzoek en eventueel dienstverlening aan de gemeenschap) of 10 uren per week (uitsluitend onderwijsactiviteiten). Hij baseerde zich daarbij enerzijds op artikel 21 van de wet van 28 april 1953, dat met betrekking tot deeltijdse opdrachten een halve dag prestatie gelijkstelt aan 1/10de van een voltijds ambt. Wat anderzijds een louter uit onderwijsactiviteiten bestaande opdracht betreft, beroept de minister zich op het koninklijk besluit van 13 augustus 1985, waarbij een onderwijsopdracht van meer dan 2 uren per week wordt gelijkgesteld met 2 halve dagen per week. Hieruit leidt de minister af dat één lesuur per week kan worden gelijkgesteld aan een halve dag prestatie. De minister stelde ten slotte dat het preciseren van deze gegevens in een koninklijk besluit afbreuk zou kunnen doen aan de door de wetgever aan de onderwijsinstellingen verleende autonomie. Luidens de artikels 21 en 32 van de wet van 28 april 1953 (gewijzigd bij de artikelen 22 en 31 van de wet van 21 juni 1985), kunnen de raden van beheer immers de inhoud en de omvang van de opdrachten voor hun onderwijzend personeel (OP), alsook het vol- of deeltijdse karakter ervan, vaststellen.

(3) Repliek van het Rekenhof en verder evolutie

In zijn brief van 3 december 1986 ging het Rekenhof niet akkoord met de minister. Krachtens het bovenvermelde artikel 21 wordt de opdracht van het OP dat **een andere bezoldigde activiteit die een groot gedeelte van hun tijd in beslag neemt**, uitoefent, ambtshalve deeltijds. Die andere activiteiten worden verder gepreciseerd als alle bezoldigde activiteiten van meer dan twee halve dagen per week. Aan de Koning werd het overgelaten een lijst van aan dit criterium beantwoordende activiteiten vast te stellen. Dit gebeurde middels het koninklijk besluit van 13 augustus 1985, waarbij enerzijds een onderwijsopdracht van meer dan 2 uur per week aan theoretische en praktische cursussen, ambtshalve als een andere bezoldigde activiteit wordt beschouwd, en waarbij anderzijds in de vorm van een lijst de andere bezoldigde activiteiten worden bepaald. De minister stelt in zijn

redenering bijgevolg twee verschillende begrippen, namelijk bezoldigde activiteiten van meer dan twee halve dagen per week en cursussen van meer dan twee uur per week, op één lijn. Op de slotopmerking van de minister antwoordde het Rekenhof dat de raden van beheer geenszins de bevoegdheid kregen normen vast te stellen voor de toepassing van artikel 77, § 1, van de wet van 24 december 1976.

In zijn antwoord d.d. 7 mei 1987 bleef de minister erbij dat 1 lesuur overeenkomt met 10 % van een voltijdse opdracht. Hij stelde bovendien dat bijkomende prestaties buiten een hoofdopdracht, ongeacht of het alleen onderwijs of ook onderzoek en dienstverlening betreft, maximaal 3 uur per week zouden mogen worden bezoldigd.

In zijn brieven van 10 juli 1987 en 5 augustus 1988 herhaalde het Rekenhof zijn standpunt. Tevens wees het erop dat de beperking van de bezoldigde bijkomende prestaties tot maximaal 3 uur per week, uit geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling kan worden afgeleid. Tot op heden bleef een antwoord van de minister uit.

d) De uitvoering van artikel 10, § 6, van het koninklijk besluit nr. 63

Artikel 10, § 6, van het koninklijk besluit nr. 63 van 20 juli 1982, houdende wijziging van de bezoldigingsregels van toepassing op het onderwijzend en daarmee gelijkgesteld personeel van het onderwijs met volledig leerplan en van het onderwijs voor sociale promotie of met beperkt leerplan, schrijft als algemene regel onder meer voor dat vanaf het schooljaar 1982-1983 geen bezoldiging meer wordt toegekend voor prestaties die als bijbetrekking worden beschouwd.

Paragraaf 6 van datzelfde artikel, zoals vervangen bij koninklijk besluit nr. 270 van 31 december 1983, bepaalt evenwel dat in afwijking wel tijdelijk een wedde of weddetoelage kan worden verleend binnen de perken die werden vastgelegd in de cumulatieregels vervat in de wet van 24 december 1976. Voorwaarde daarbij is dat geen andere, geschikte kandidaat kan worden gevonden die de betrokken prestaties als hoofdamt kan uitoefenen. Aan de Koning werd het overgelaten te bepalen volgens welke modaliteiten het voordeel van deze maatregel kan worden bekomen.

In zijn brief van 14 juli 1986 merkte het Rekenhof op dat dit besluit nog steeds niet werd getroffen zodat alle reeds toegestane afwijkingen een wettelijke grondslag missen. Voor een aantal individuele gevallen werden door het Rekenhof opmerkingen gesteld, waarop echter nooit werd geantwoord.

7) Bevoegdheidskwestie tot regeling van onderwijsaangelegenheden v'an vóór 1 januari 1989

In 1990 deelde de gemeenschapsminister van Onderwijs het Rekenhof zijn voornemen mee om aan de Vlaamse executieve een ontwerp van besluit voor te leggen ter bekrachtiging van de sinds 1985 in het hoger onderwijs van het korte type toegekende weddeschalen. Het Rekenhof merkte daarbij op dat het tot vóór 1 januari 1989 terugwerkend optreden van de executieve tot gevolg kan hebben dat er vóór die datum tussen de Gemeenschappen divergente regelingen ontstaan.

a) Wetgeving

Hoewel artikel 59 bis, § 2, 2°, van de Grondwet de onderwijsmaterie in 1980 communautariseerde, behield de nationale overheid haar bevoegdheden met betrekking tot de schoolvrede, de leerplicht, de onderwijsstructuren, de diploma's, de toelagen, de wedden en de schoolbevolkingsnormen. Bij de grondwetsherziening van 15 juli 1988 werden deze uitzonderingen op de aan de Gemeenschappen toegewezen onderwijsbevoegdheden beperkt tot drie : de bepaling van begin en einde van de leerplicht, de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de

diploma's en de pensioenregeling. Overeenkomstig de overgangsbepalingen bij deze grondwetsherziening trad de verruimde bevoegdheidstoewijzing aan de Gemeenschappen op 1 januari 1989 in werking (datum van inwerkingtreding van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten).

Artikel 7 van het koninklijk besluit van 15 april 1958 houdende **bezoldigingsregeling** van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs, bepaalt dat de schalen voor de graden van dit personeel worden vastgesteld bij koninklijk besluit, genomen op voordracht van de minister van Openbaar Onderwijs in overleg met de Eerste minister. In overeenstemming met de bovengenoemde grondwetsherziening en met artikel 1, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is sedert 1 januari 1989 niet langer de Koning, maar wel de executieve bevoegd om dit artikel 7 van de bezoldigingsregeling uit te voeren.

b) Vaststelling van het Rekenhof

Op 8 augustus 1985 verzocht de minister zijn administratie vanaf 1 september 1985 een eenvormige regeling toe te passen voor het onderwijzend personeel van het hoger onderwijs, waarvan de weddeschalen nog niet werden vastgesteld. Deze regeling zou moeten worden opgemaakt op basis van de voorstellen opgenomen in een ontwerp van koninklijk besluit van maart 1985.

c) Opmerking van het Rekenhof

J 096.975bis

In zijn brief van 5 oktober 1987 wees het Rekenhof de Nederlandstalige minister van Onderwijs erop dat het toekennen van een weddeschaal op grond van een ontwerp van koninklijk besluit niet reglementair is. Het Rekenhof deelde de minister ook mee dat de Franstalige minister van Onderwijs, wijzend op de ongelijke toepassing van de reglementering in de beide landsgedeelten, het Rekenhof om advies had verzocht aangaande de bezoldiging van de praktijkleraars in het hoger onderwijs van het korte type. Het Rekenhof merkte daarbij op dat het nuttig ware dat beide ministers elkaar zouden opzoeken ten einde een eenvormige en reglementaire regeling uit te werken.

d) Antwoord van de gemeenschapsminister van Onderwijs

In zijn brief van 6 februari 1990 deelde de gemeenschapsminister van Onderwijs het Rekenhof mee voor het hoger onderwijs van het korte type vanaf 1 september 1990 artikel 12 bis, § 2, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving en artikel 10 van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs, te willen uitvoeren. Beide wettelijke bepalingen betreffen bekwaamheidsbewijzen en beïnvloeden bijgevolg de weddeschalen die in de toekomst een toepassing zullen vinden. De gemeenschapsminister meldde tevens aan de Vlaamse executieve een ontwerp van besluit te zullen voorleggen ter bekrachtiging van de vóór 1 september 1990, dus in het verleden, toegekende weddeschalen in het hoger onderwijs van het korte type. Aangezien dit ontwerp een regeling treft met tot vóór 1 januari 1989 terugwerkende kracht, rijst de vraag of de executieve voor de periode van vóór die datum bevoegd is.

e) Standpunt van de Raad van State

De Raad van State, afdeling wetgeving, onderzocht in zijn advies bij het ontwerp van decreet betreffende het onderwijs, inmiddels op 5 juli 1989 decreet geworden, de retroactiviteit van de decretale bepalingen tot vóór 1 januari 1989. Die retroactiviteit impliceert dat de Vlaamse Raad regelend optreedt voor een tijdvak waarin hij geheel of gedeeltelijk onbevoegd was. De Raad van State stelde in de eerste plaats dat volgens een vaste rechtspraak de wetgever, in casu de decreetgever, kan afwijken van de norm dat de regel alleen voor de toekomst

hoort te gelden (uitzondering moet worden gemaakt voor de terugwerkende kracht van de strafwet), ook wanneer inmiddels de wetgevende bevoegdheid werd herverdeeld . Dit is volgens de Raad van State het meest met de nieuwe bevoegdheidsregeling en met de eis van de continuïteit in de uitoefening van de staatsbevoegdheid in overeenstemming.

f) Standpunt van het Rekenhof

Enerzijds heeft de uitvoerende macht alleszins niet dezelfde **appreciatiebevoegdheid** over de werking in de tijd van zijn besluiten als de wet- of decreetgever. Anderzijds wijst het nationaal houden van omvangrijke onderwijsmateries tot 31 december 1988 op de wil van de grondwetgever om de regeling inzake onderwijs eenvormig te houden.

Verwijzend naar het bovengenoemde advies van de Raad van State, antwoordde het Rekenhof de gemeenschapsminister op 3 mei 1990, het retroactief optreden van de communautaire overheid (in casu de decreetgever) tot vóór 1 januari 1989 te aanvaarden. Met betrekking tot het voornemen om ook voor het verleden aan de Vlaamse executieve een ontwerp van besluit voor te leggen, wees het Rekenhof er evenwel op dat daardoor ook vóór 1 januari 1989 tussen de Gemeenschappen divergente regelingen tot stand kunnen komen. Het Rekenhof lichtte tevens de Eerste minister en de bevoegde Franstalige gemeenschapsminister van Onderwijs in.

6. OPENBARE WERKEN EN VERVOER

A. Onderhandse overeenkomsten betreffende de verdelgung van gewone ratten en muskusratten langs rijkswegen, autosnelwegen, rivieren en kanalen

Het Rekenhof constateerde dat aan de vooravond van de regionalisering van Openbare Werken, de nationale minister elfjarige, onderhandse ontrattingscontracten zonder jaarlijkse opzegbaarheid sloot ter verlenging van nog niet verstreken vroegere overeenkomsten. Het Rekenhof merkte dan ook op dat enerzijds het op de valreep langdurig bezwaren van de toekomstige gemeenschaps- en gewestbegrotingen door een nationale minister, in strijd is met de geest van de regionalisering en dat anderzijds onder meer de principes van de mededinging en de annaliteit van de begroting werden geschonden door de onderhandse en meerjarige aard van de onderhavige contracten.

1) Wetgeving

Enerzijds schreef de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in zijn artikel 1 het principe van de mededinging in. In dat kader bepaalt artikel 9 dat overheidsopdrachten worden gegund bij aanbesteding of door offerteaanvraag. Onderhands mag slechts worden gegund in een aantal specifieke gevallen (opgesomd in artikel 17 van de bovengenoemde wet). In deze gevallen kan de overheid een opdracht vrij toewijzen aan een door haar gekozen aannemer of leverancier.

Anderzijds werd de regionalisering van de wegen, waterwegen en hun aanhoorigheden doorgevoerd volgens de ter zake geldende bepalingen in de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (artikel 4, § 11) en in de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (die 1 januari 1989 als spildatum stelt).

2) Vaststellingen van het Rekenhof

Het Rekenhof stelde vast dat de minister van Openbare Werken, met instemming van het ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie (MCESC), verleend in de vergadering van 15 december 1988, op 30 december 1988 onderhandse contracten voor een termijn van elf jaar sloot betreffende de verdelgung van gewone ratten en muskusratten langs gewestwegen, autosnelwegen, rivieren en kanalen. In feite betreft het een verlenging van de contracten die in 1985, eveneens door middel van de onderhandse procedure, werden gegund en die pas eind 1990 ten einde zouden lopen. Met de nieuwe overeenkomsten is in totaal een uitgave van meer dan 1,2 miljard fr. gemoeid.

3) Standpunt van de minister van Openbare Werken

Ten einde het MCESC ervan te overtuigen dat de prijzen voor de bedoelde opdrachten aan het normale spel van de mededinging zijn onttrokken (zodat ingevolge artikel 17, § 2, 14°, van de bovengenoemde wet op de overheidsopdrachten onderhands kan worden gehandeld), en het aangewezen was enkel met de firma's die tot dan reeds gedurende verscheidene jaren de werken uitvoerden, onderhandse overeenkomsten te sluiten, voerde de minister een aantal argumenten aan :

- de nood aan vakkennis, grondige kennis van de omgeving en juiste dosering en samenstelling van het lokaas ;
- de nood aan continuïteit in de bestrijdingscampagnes opdat de firma's hun opgedane ervaringen zouden kunnen uitbouwen, uiteindelijk resulterende in een met een efficiëntere aanpak gepaard gaande verdere prijsreductie ;

- ten einde continu onderzoek naar betere lokazen te kunnen uitvoeren en hun activiteiten ook naar het buitenland toe te kunnen ontplooien, dienen de zes Belgische firma's die in die sector actief zijn, op werkzekerheid — en dus overheidsopdrachten voor een langere periode — te kunnen rekenen ;
- het ontratten is een moeilijk te omschrijven werk, zodat vooral de ervaring en de beroepsernst van de firma's een doorslaggevende factor zijn bij de toewijzing van de opdracht ;
- ten slotte kan de ontrattening niet worden vergeleken met een normale opdracht van werken, aangezien geen erkenningsstelsel van aannemers de technische en financiële mogelijkheden van de geraadpleegde aannemers in deze sector waarborgt ; een strenge preliminaire selectie is bijgevolg onontbeerlijk.

Ter verantwoording van het feit dat de bestaande contracten, die nog tot einde 1990 liepen, al in 1988 werden verlengd, voerde de minister in de nota aan het MCEC aan dat ten opzichte van de lopende overeenkomsten een korting van 3 % werd bekomen die reeds vanaf begin 1989 inging. Die prijsvermindering zou volgens hem resulteren in een besparing van 36 miljoen fr.

4) Opmerkingen van het Rekenhof

a) Opmerkingen betreffende het bezwaren van de gemeen **schaps-** en **gewest-**begrotingen

J 351.016

In zijn brief aan de Eerste minister van 28 september 1989, wees het Rekenhof erop dat de minister van Openbare Werken tegen de geest van de wet op de regionalisering handelde door op 30 december 1988 nog overeenkomsten goed te keuren waarvan de Gewesten nog gedurende 11 jaar de gevolgen moesten dragen. Door het sluiten van de ontrattingscontracten bezwaarde de nationale overheid de toekomstige begrotingen van de Gemeenschappen en de Gewesten. Eenzelfde schrijven werd tegelijk gericht aan de voorzitters van de Vlaamse executieve en de Waalse Gewest-executieve.

b) Opmerkingen inzake de gunning

In zijn brief van 28 september 1989 vroeg het Rekenhof de staatssecretaris voor de Institutionele Hervormingen, belast met de herstructurering van het Ministerie van Openbare Werken, uitleg in verband met het onderhands gunnen van de ontrattingscontracten. Gelet op het wettelijk principe van de mededinging, dienden de overeenkomsten immers het voorwerp te zijn van een zo ruim mogelijke marktconsultatie. In dit verband verwees het Rekenhof naar de kritiek op de beperking van de mededinging bij het sluiten van ontrattingscontracten, die het herhaaldelijk in zijn Boeken van Opmerkingen uitbracht (127e, 137e, 140e en 143e Boek van Opmerkingen, deel 1, respectievelijk blz. 85-87, 211-213, 90-93 en 173-175).

De zienswijze van het Ministerie van Openbare Werken impliceert dat een firma die een ontrattingsopdracht in de wacht sleepte, deze opdracht desnoods ad infinitum zou moeten toegewezen krijgen, wat neerkomt op **monopolievorming** en dus in strijd is met de reglementering op de overheidsopdrachten.

Zelfs rekening houdend met de 3 % prijsvermindering ten opzichte van de bestaande contracten, is het daarenboven niet zeker dat de Schatkist met de onderhandse gunning financieel een goede zaak deed. De prijzen van 1985, waarop de nieuw overeengekomen prijzen zijn gebaseerd, werden immers afgeleid van die welke in 1982 onderhands werden overeengekomen en die minstens 25 % duurder bleken dan de prijzen van de in 1979 gesloten contracten. De

contracten van 1982 resulteerden overigens uit een zeer beperkte mededinging, waarbij mogelijk zelfs de concurrentie werd vervalst door afspraken tussen de geconsulteerde firma's.

Aangezien de onderhavige contracten nog nooit aan de ruimste mededinging werden ontworpen en evenmin onderwerp waren van een prijzencontrole in de zin van artikel 7 van het koninklijk besluit van 22 april 1977 betreffende de overheidsopdrachten, meende het Rekenhof dat het na al die jaren nog steeds niet mogelijk is uit te maken of hier wel tegen voor de Schatkist aanvaardbare prijzen werd gecontracteerd.

Bovendien werd door het sluiten van elfjarige contracten, zonder jaarlijkse opzegmogelijkheid, ten laste van niet-gesplitste kredieten op de begroting van het Ministerie van Openbare Werken, een inbreuk gepleegd op het principe van de eenjarigheid van de begroting, zoals dat in de Grondwet (artikel 115) en in de wet van 28 juni 1963 op de rijkscomptabiliteit (artikel 2) werd vastgesteld. Dat principe alsook de regel vervat in artikel 11 van de wet van 28 juni 1963 op de rijkscomptabiliteit (de ministers mogen geen uitgaven aangaan boven de voor ieder van hen geopende kredieten), hebben immers tot gevolg dat ten laste van niet-gesplitste kredieten aangegane verbintenissen het begrotingsjaar niet mogen overschrijden. Enerzijds werd namelijk voor de ontrating van de waterwegen op de begroting van het Ministerie van Openbare Werken enkel in niet-gesplitste kredieten voorzien, waardoor dus wettelijk geen meerjarencontracten kunnen worden afgesloten. Anderzijds is de techniek van de gesplitste kredieten, die door het Wegenfonds wel kan worden aangewend, enkel bestemd voor overeenkomsten waarvoor de uitvoering meer dan 1 jaar vergt (artikel 7, § 2, van de wet van 28 juni 1963). De ontrattingscampagnes daarentegen moeten jaarlijks worden uitgevoerd. De contracten hadden dus op een jaarlijkse basis moeten worden gesloten (eventueel met een clause van stilzwijgende hernieuwing, telkenmale met verantwoording van de onderhandse aard van de gunning). Ten minste hadden zij jaarlijks opzegbaar moeten zijn.

Het Rekenhof merkte tevens op dat de contracten werden betekend vooraleer zij door de controleur der vastleggingen werden gevisieerd, dus zonder dat de nodige kredieten waren vastgelegd, wat in strijd is met artikel 22 van de bovengenoemde wet van 28 juni 1963.

Ook de Vlaamse gemeenschapsminister van Openbare Werken en Verkeer en de Waalse gewestminister van Openbare Werken werden op 28 september 1989 van deze opmerkingen op de hoogte gebracht.

c) opmerkingen inzake de ontrating van het Zeebrugse achterhavengebied

Wat in het bijzonder de ontrating van het achterhavengebied van Zeebrugge betreft, werd de continuïteit tot februari 1993 gewaarborgd, zodat een verlenging van de overeenkomst dringend noch noodzakelijk was. Vastgesteld werd bovendien dat de prijs van het elfjarig contract 23,6 % boven die van het proefcontract en 48,3 % boven de raming van het bestuur ligt (waardoor de uiteindelijke korting van 3 % moet worden gerelativeerd). Het Rekenhof wenste dan ook te vernemen waarom de overeenkomst, met toepassing van de circulaire nr. 534-58 van 25 oktober 1985 van het Ministerie van Openbare Werken, niet werd voorgelegd aan het Prijzenbureau. Deze circulaire schrijft zulks namelijk voor wanneer het bedrag van de laagste inschrijving de raming met 10 % overtreft en ten minste 10 miljoen fr. bedraagt.

Daar uit een brief van de Dienst der Kust d.d. 27 november 1987 bleek dat wegens de vele grond-, bouw-, nivellerings- en wegenwerken in dit gebied slechts op een oppervlakte van 750 hectaren aan een efficiënte en systematische rattenbestrijding kan worden gedaan, vroeg het Rekenhof ook waarom de prijs werd berekend op een oppervlakte van 1.200 hectaren.

Ten slotte wees het Rekenhof nog op de overeenkomst van 1 april 1986 die de terreinen gelegen in het nieuwe havengebied te Zeebrugge in beheer en genot

overdraagt aan de N.V. Maatschappij der Brugse Zeevaartinrichtingen. Die maatschappij treedt vanaf de bovengenoemde datum niet enkel effectief in alle rechten van de Staat, maar moet krachtens artikel 5 van de overeenkomst ook alle kosten en lasten inzake het onderhoud van het aan haar overgedragen rijksofdom dragen. Het Rekenhof vroeg dan ook of de vaststellingen i.v.m. de **ontrattings**-overeenkomst voor het achterhavencomplex te Zeebrugge geen aanleiding moesten geven tot een herziening van de kostprijs ervan.

5) Antwoord van de staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen

Tot op heden ontving het Rekenhof enkel een reactie vanwege de staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen. In diens brieven van 12 en 29 maart 1990 wees hij op de geringe betekenis van de ontrattingscontracten (ongeveer 100 miljoen fr. per jaar) in verhouding tot het geheel van de verbintenissen die na de overheveling van Openbare Werken onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vielen. Met betrekking tot de verantwoording van het verlengen van de bestaande overeenkomsten, verwees de staatssecretaris nogmaals naar de nota aan het MCEC. Tevens onderstreepte hij dat de bedongen prijsreducties financieel een goede zaak voor de overheid waren. De staatssecretaris betoogde verder dat de gekozen formule wel degelijk de voordeligste voor de overheid is, aangezien tevens het schaafeffect en de geboden werkzekerheid een prijsvoordeel impliceren.

Inzake de ontrattingscampagnes in het Zeebrugse achterhavengebied, replieerde de staatssecretaris dat de bestaande opdracht (tot 1993), die maar in één campagne per jaar voorzag, te beperkt en derhalve inefficiënt was. Dat het uiteindelijke contract de raming met **48,3 %** overtrof, weet de staatssecretaris **aan** een onderschatting door het bestuur. Het prijzenbureau moest volgens hem echter niet worden ingeschakeld, daar het bedrag van de offerte lager was dan 10 miljoen fr. (exclusief B.T.W.). Ten slotte stelde de staatssecretaris dat slechts een klein gedeelte van het achterhavengebied aan de N.V. Maatschappij der Brugse Zeevaartinrichtingen in concessie werd gegeven, zodat op dit ogenblik een aanpassing van de overeenkomst niet gerechtvaardigd is.

6) Replik van het Rekenhof

In de eerste plaats stelde het Rekenhof in zijn antwoord aan de staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen d.d. 23 mei 1990 dat de ontvangen antwoorden argumenten bevatten die tevens de aan de onderhavige elfjarige contracten voorafgaande, onderhandse gunningen moesten rechtvaardigen. Het Rekenhof stelde echter in zijn vroegere briefwisseling (en in zijn Boeken van Opmerkingen) voldoende te hebben aangetoond dat ook voor de ontrattingsopdrachten het principe van de gelijkheid van de aannemers en het belang van de Schatkist het best zouden zijn gediend met een zo ruim mogelijke mededinging. Tevens werd beklemtoond dat de bescherming van de werkgelegenheid en de handhaving van de concurrentiepositie van Belgische bedrijven geen geldige motieven vormen om van de regel van de mededinging af te wijken.

Daarenboven herhaalde het Rekenhof zijn kritiek op het feit dat aan de vooravond van de regionalisering van de wegen- en waterwegen, de nationale overheid lopende contracten op zodanige wijze verlengde dat de **gemeenschaps-** en **gewest-**begrotingen gedurende 11 jaar worden bezwaard.

Ook wees het Rekenhof erop dat economische overwegingen een afwijking van het wettelijk annaliteitsprincipe van de overheidsovereenkomsten niet kunnen rechtvaardigen en dat het vastleggen van meerjarencontracten zonder jaarlijkse opzegclausule in strijd is met de wetgeving inzake de rijkscomptabiliteit, die de vastlegging van het volledige bedrag vóór de notificatie eist. Het argument van de staatssecretaris dat de **bijakten** bij de bestaande contracten nog vóór 1 januari 1989 dienden te worden betekend, en dus niet meer vooraf konden worden vastgelegd, ontkrachtte het Rekenhof door de vaststelling dat sommige nieuwe contracten pas op 9 januari 1989 werden betekend. Ten slotte oordeelde

het Rekenhof dat de overeenkomsten voor Zeebrugge als één geheel van 11.735.050 fr. moeten worden beschouwd, waardoor het prijzenbureau wel degelijk had moeten worden geconsulteerd.

Het Rekenhof deelde de staatssecretaris dan ook mee dat de wet- en **decreet**-gever zouden worden ingelicht door middel van dit Boek van Opmerkingen.

7) Verdere evolutie

J 492.054

Op 23 augustus 1988 hield de Dienst Landbouwinfrastructuur van het Ministerie van de Vlaamse **Gemeenschap** voor de dienstjaren 1988-1989 en 1990 een beperkte aanbesteding voor het verdelgen van gewone ratten en muskusratten langs de onbevaarbare waterlopen van eerste categorie (5 percelen), waarvoor 8 kandidaten inschrijvingen indienden. De prijzen van de laagste regelmatige inschrijvers weken voor de verschillende percelen tussen -4 % en +5 % af van de raming van het bestuur (gemiddeld -0,53 %).

Op 30 augustus 1989 hield de gemeenschapsminister van Openbare Werken en Verkeer een beperkte offerteaanvraag voor de verdelging van muskusratten langs de waterwegen en hun aanhorigheden (10 percelen). De prijzen van de laagste van de 8 regelmatige inschrijvers weken in dit geval tussen -5,22 % en +3,81 % van de raming af (-0,77 % gemiddeld), met uitzondering van één perceel waarvoor de inschrijvingsprijs 53,57 % beneden de raming lag.

Hieruit moge blijken dat zowel een ruimere mededinging als een realistischer prijzenraming wel degelijk mogelijk zijn.

B. Schromelijke overschrijding van de uitvoeringstermijn bij overheidsopdrachten

Nadat het Rekenhof een aantal schromelijke overschrijdingen van de contractueel bedongen termijnen voor de uitvoering van werken vaststelde, drong het bij de gemeenschapsminister van Openbare Werken en Verkeer aan op de uitvaardiging van maatregelen ten einde zijn diensten aan te zetten tot een efficiënter optreden ter zake.

1) Reglementering

Artikel 48, § 4, van het ministeriële besluit van 10 augustus 1977 houdende vaststelling van de algemene aannemingsvoorwaarden van de overheidsopdrachten van werken, leveringen en diensten, voorziet in de mogelijkheid om bij inactiviteit van de aannemer van ambtswege de opdracht te verbreken, de verdere uitvoering van de werken te laten geschieden door het bestuur of een of meer overeenkomsten voor rekening met een of meer derden aan te gaan. In deze gevallen moeten de meerkosten en de hierdoor door het bestuur geleden schade door de aannemer worden vergoed.

Bovendien voorziet artikel 48, § 2, van het bovengenoemde besluit in contractuele vertragsboeten, eisbaar zonder ingebrekestelling door het eenvoudig verstrijken van de uitvoeringstermijn. Het totale bedrag van de boeten dat op een opdracht wordt toegepast, mag evenwel niet hoger zijn dan 5 % van de oorspronkelijke aannemingssom.

2) Vaststellingen van het Rekenhof

Het Rekenhof stelde vast dat voor enkele aannemingen betreffende de vernieuwing van weg- en richtingssignalisatie en het uitvoeren van onderhoudspachten langs gewestwegen, de naleving van de contractuele uitvoeringstermijnen niet stelselmatig werd opgevolgd door het opdrachtgevende bestuur. Abnormaal grote vertragingen werden immers gedoogd zonder dat werd overgegaan tot de reglementair voorgeschreven maatregelen van ambtswege. Wel werden de contractuele vertragsboeten toegepast, maar wegens het belang van de vertragingen werd het reglementair bepaalde maximumbedrag vlug bereikt. Daarna bleef elke verdere vertraging onbestraft. Aangaande de aannemingen betreffende de signalisatievernieuwing bleek dat de aannemers deze situatie uitbuiten. Vanaf het ogenblik van het bereiken van de maximale boete werden voor de resterende werkzaamheden, waarvoor in een deeltermijn van 120 kalenderdagen werd voorzien, immers vertragingen vastgesteld tot 586 kalenderdagen.

Met betrekking tot de onderhoudspachten werden excessen waargenomen van bijvoorbeeld 230 kalenderdagen vertraging voor een werk dat normaal binnen de 13 kalenderdagen moest worden voltooid.

Bij deze aanneming speelde tevens het plafonneren van de per gedeeltelijke uitvoeringstermijn toe te passen boeten een rol. De in artikel 48, § 3, 5°, van het Algemeen Bestek van de Staat voorgeschreven formule voor de berekening van dit maximum, veroorzaakte de situatie dat voor een deelfase waarvoor wegens de dringende aard van de werken een kortere uitvoeringstermijn werd bedongen, de toe te passen maximumboete op een lager niveau werd geplafonneerd dan voor minder dringende werken waarvoor in een langere uitvoeringsperiode werd voorzien. Een reden te meer dus om als opdrachtgever bij die dringende werken dubbel waakzaam te zijn en eens de maximale boete werd bereikt, over te gaan op maatregelen van ambtswege.

3) Maatregelen vanwege de minister

Met het oog op de bestrijding van dergelijke mistoestanden vaardigde de minister van Openbare Werken de circulaire A.T.D. nr. 534-38 d.d. 27 juli 1976

uit. Daarin werd onder meer voorgeschreven dat het opdrachtgevende bestuur systematisch de ambtshalve maatregelen moest toepassen van zodra de vertraging de helft van de contractuele uitvoeringstermijn zou overschrijden. Deze maatregelen bleven echter maar gedurende een periode van één jaar van kracht en werden later niet hernomen.

4) Opmerking van het Rekenhof

J 401.397

In zijn brief van 27 november 1989 vroeg het Rekenhof aan de **gemeenschaps**-minister voor Openbare Werken en Verkeer of het niet nuttig zou zijn om naar analogie met de bovengenoemde circulaire nieuwe onderrichtingen uit te vaardigen die er zijn diensten toe zouden aanzetten efficiënter op te treden tegen elke onwil vanwege de aannemer om één van de meest essentiële elementen van het contract, namelijk de uitvoeringstermijn, na te leven.

Tevens vestigde het Rekenhof er de aandacht op dat bij het opsplitsen van een aanneming in bindende deeltermijnen, de nakoming ervan systematisch moet worden opgevolgd in het bij elk vereffeningsdossier gevoegde **proces-verbaal van vaststelling der vordering der werken** en dat vanaf het ogenblik dat een deeltermijn wordt overschreden de contractueel voorgeschreven boete bij de daaropvolgende vorderingsstaat in mindering moet worden gebracht. Tot op heden ontving het Rekenhof geen antwoord van de gemeenschapsminister.

C. Overdreven overschrijding van de geschatte hoeveelheden, zonder een voorafgaande verrekening te hebben opgemaakt

Naar aanleiding van een tweetal aannemingen van werken waarbij de geschatte hoeveelheden tegen eenheidsprijs schromelijk werden overschreden, stelde het Rekenhof opmerkingen betreffende de noodzaak van het voorafgaandelijk opmaken van verrekeningen en het nemen van bijkomende vastleggingen.

1) Reglementering

Enerzijds bepaalt artikel 44, § 1, van het ministerieel besluit van 10 augustus 1977 houdende vaststelling van de algemene aannemingsvoorwaarden van de overheidsopdrachten van werken, leveringen en diensten, dat wijzigingen die, overeenkomstig de bepalingen van artikel 42, § 1, in de loop van de uitvoering door het bestuur worden bevolen en die met het aannemingsobject samenhangen en binnen de perken van de aanneming blijven, aanleiding geven tot het opmaken van verrekeningen.

Anderzijds stelt artikel 42, § 6, dat ieder der partijen een herziening van de prijzen kan vragen als, onafhankelijk van elke door het bestuur aangebrachte wijziging van de aanneming, de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden van een post volgens prijslijst het drievoudige overtreffen.

2) Opmerking van het Rekenhof

Tijdens de uitvoering te Knokke-Heist van een aanneming (na openbare aanbesteding op 14 december 1988 gegund aan de laagste inschrijver (70.505.756 fr.)), bleek de uitgevoerde hoeveelheid van de post **vervangen van ongeschikte grond** te zijn opgelopen van de voorziene 100 tot 23.140 kubieke meter, waardoor de kostprijs ervan opliep van 31.600 fr. tot 7.312.240 fr.

J 407.409

In zijn brief aan de gemeenschapsminister van Openbare Werken en van Verkeer d.d. 25 oktober 1989 wees het Rekenhof erop dat een dergelijke overschrijding in feite neerkomt op een uitbreiding van de aanneming ten gevolge van onvoorziene omstandigheden, en dat bijgevolg van deze uitbreiding — overeenkomstig het bovengenoemde artikel 42, § 1 — een verrekening met een grondige verantwoording moet worden opgesteld. Het laattijdig opstellen van een dergelijke verrekening heeft tot gevolg dat zowel de hogere ambtenaren als de Inspectie van Financiën voor voldongen feiten worden gesteld. Bovendien wordt zodoende het systeem van de voorafgaande vastlegging ontwricht, daar vroeger genomen vastleggingen worden gebruikt om de overschrijdingen te betalen. Daardoor kan een gebrek aan kredieten ter betaling van de toekomstige vorderingsstaten ontstaan, resulterende in een laattijdige betaling ervan, hetgeen aanleiding geeft tot het verschuldigd worden van verwijlrenten.

3) Antwoord van de gemeenschapsminister

Op 4 mei 1990 deelde de gemeenschapsminister van Openbare Werken en Verkeer het Rekenhof mee dat nota werd genomen van de opmerkingen en dat de uitvoeringsdiensten werden verzocht er in de toekomst rekening mee te houden. Inmiddels werd in het onderhavige dossier een ramingsstaat opgesteld en goedgekeurd.

4) Gelijkaardige opmerking van het Rekenhof

Bij een andere aanneming, met een inschrijvingsprijs van 18.132.886 fr., liep de uitgevoerde hoeveelheid van de post **vervangen van ongeschikte grond** op van de voorziene 500 tot 3.417 kubieke meter, waardoor de kostprijs steeg van 340.500 tot 2.326.977 fr.

J 442.719

In zijn brief aan de gemeenschapsminister van Openbare Werken en Verkeer d.d. 22 januari 1990 vroeg het Rekenhof om enerzijds de mogelijkheid te onderzoeken met toepassing van artikel 42, § 6, van de algemene **aannemingsvoorwaarden**, de eenheidsprijs van deze post te herzien en anderzijds de nodige bijkomende kredieten vast te leggen.

Op 20 juni 1990 antwoordde de gemeenschapsminister dat aan de opmerkingen van het Rekenhof werd voldaan.

7. WELZIJN EN GEZONDHEID

Vlaams Fonds voor de bouw van ziekenhuizen en medisch-sociale instellingen : betoelaging van eerste uitrusting en eerste aankoop van toestellen

Inzake de door de ziekenhuiswetgeving voorgeschreven betoelaging van eerste ziekenhuisuitrustingen via het Vlaams Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen en Medisch-Sociale Instellingen, constateerde het Rekenhof dat de administratie in de praktijk een bijkomend criterium hanteert. De subsidiëring wordt namelijk afhankelijk gemaakt van de niet-recupereerbaarheid van de aankoopprijs van de toestellen middels de – grotendeels door het RIZIV betaalde – honoraria ingevolge de ermee verstrekte zorgen. Dit criterium vindt echter geen steun in de vigerende wetgeving.

1) Inleiding

Krachtens artikel 5, § 1, 1, 1^o, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen zijn de Gemeenschappen sinds 1980 bevoegd voor het beleid inzake de zorgenverstrekking, met uitzondering van onder meer de basisregels betreffende de financiering van de infrastructuur. Wat betreft de betoelaging van de bouw en eerste uitrusting van ziekenhuizen en medisch-sociale instellingen, beschikken de Gemeenschappen slechts over een uitvoeringsbevoegdheid, daar de bevoegdheidsverdeling het wetgevende aspect i.v.m. deze aangelegenheid aan de nationale wetgever overlaat. In die zin kan worden gewaagd van een ondergeschikte gemeenschapsbevoegdheid.

2) Reglementering

Artikel 46 van de ziekenhuiswet, zoals gecoördineerd op 7 augustus 1987, bepaalt dat de Staat door middel van toelagen kan tegemoetkomen in de kosten voor de bouw en herconditionering van een ziekenhuis of een dienst, evenals in de kosten van de eerste uitrusting en de eerste aankoop van toestellen.

In de artikelen 50 en 51 wordt het Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen en Medisch-Sociale Instellingen belast met de taak in de plaats en voor rekening van de Staat de toelagen te verlenen.

Het meermaals gewijzigd koninklijk besluit van 13 december 1966 bepaalt het percentage van die toelagen en een aantal toekenningsvoorwaarden.

Met betrekking tot de Vlaamse Gemeenschap worden deze taken uitgevoerd door het Vlaams Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen en Medisch-Sociale Instellingen, opgericht bij decreet van 1 juni 1983 (in werking sinds 1 januari 1987). Het laatste lid van artikel 3, 2^o, van dit decreet bepaalt uitdrukkelijk dat de tegemoetkomingen dienen te gebeuren met inachtneming van de gelijkheid van de rechten en verplichtingen van alle bedoelde instellingen.

3) Opmerking van het Rekenhof

Bij de controle van het bovengenoemd Fonds werd vastgesteld dat de beslissing tot subsidiëring van de kosten van een eerste uitrusting of aankoop van toestellen administratief afhankelijk werd gemaakt van het al dan niet opgenomen zijn van de met de betrokken apparatuur verstrekte zorgen in de RIZIV-nomenclatuur.

Aan de basis van deze praktijk ligt de veronderstelling dat de toestellen voor de ziekenhuizen een inkomstenbron kunnen zijn. De medische prestaties die met de toestellen worden verricht, kunnen immers honoraria opleveren, waarvan het grootste gedeelte ten laste van de ziekte- en invaliditeitsverzekering wordt genomen. Dit veronderstelt echter dat de bedoelde prestaties werden opgenomen in de RIZIV-nomenclatuur. Deze honoraria zouden dan inderdaad de recuperatie van de aankoopkosten mogelijk maken. Betoelaging ervan zou dan ook overbodig zijn.

Dit criterium steunt echter geenszins op een besluit met algemene draagwijdte. Het wordt zelfs niet vermeld in een ministeriële circulaire. In de praktijk wordt het wel van geval tot geval toegepast, waardoor het principe van de gelijke berechtiging in het gedrang wordt gebracht.

Krachtens de bijzondere wet op de hervorming van de instellingen is de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd om wijzigingen aan te brengen aan nationaal uitgevaardigde subsidiebesluiten inzake deze materie. De wijze waarop het bovengenoemde Fonds de in de bijzondere wet opgenomen bevoegheidsverdeling doorkruist, impliceert een afwenteling van financiële lasten naar het nationale niveau en druist in tegen de onderliggende redenering van de **bevoegdheidsregeling** in kwestie.

Uit de voorbereidende parlementaire stukken blijkt immers dat de bijzondere wetgever de basisreglementering voor de financiering van de infrastructuur van de verzorgingsinstellingen wenste voor te behouden aan het nationale parlement omdat en voor zover deze financieringsnormen ingevolge de systemen van de ligdagprijs en van de ziekte- en invaliditeitsverzekering een financiële weerslag hebben voor de Staat.

J 186.203

Het Rekenhof wees er de gemeenschapsminister van Welzijn, Gezin en Volksgezondheid in zijn brief van 7 april 1988 dan ook op dat de wijze waarop het nieuwe betoelagingscriterium bij de behandeling van de subsidieaanvragen wordt gehanteerd, de rechtszekerheid en de gelijke berechtiging in het gedrang brengt, en dat in deze aangelegenheid de bevoegdheid tot reglementeren bij de nationale overheid ligt.

8. PROVINCIËS

A. Het toevertrouwen aan de Onderlinge Maatschappij der Openbare Besturen (OMOB) van het beheer over het pensioenfonds van sommige provincies

Nadat het Rekenhof had vastgesteld dat de provincies Limburg en West-Vlaanderen het beheer over hun pensioenfondsen aan de OMOB hadden afgestaan, merkte het op dat een aantal artikelen van de provinciewet van 30 april 1836 werden geschonden. De onderhavige overeenkomsten zijn namelijk in strijd met de bepalingen betreffende de bevoegdheid van de provincieraad inzake uitsluitend provinciale belangen ; het principe van de kaseenheid en de universaliteit van de provinciale begroting en algemene rekening ; de specifieke betalingsprocedure voor provinciale uitgaven en de reglementering van de belegging van provinciegelden.

1) Wetgeving

Op basis van het grondwettelijk principe dat de provincie bevoegd is voor en beslist over alle zaken van provinciaal belang (de artikelen 31 en 108 van de Grondwet, herhaald in artikel 65 van de provinciewet van 30 april 1836), verleent artikel 71 van de provinciewet aan de provincieraad de bevoegdheid het bedrag van de wedden en pensioenen van de door de provincie bezoldigde bedienden vast te stellen. Artikel 69 verplicht de provincieraad bovendien jaarlijks in de begroting alle uitgaven die de provincies door de wetten kreeg opgelegd in te schrijven. Onder die uitgaven worden de pensioenen van de gewezen bedienden van de provincie uitdrukkelijk vermeld (punt 14). Deze bepalingen maken duidelijk dat de wetgever de pensioenmaterie aan de bevoegdheid van de provincieraad opdroeg, expliciet de vaststelling van de bedragen ervan en de inschrijving van kredieten ervoor, maar impliciet ook randbevoegdheden als de uitbetaling van de pensioenen of het beheer van een pensioenfonds. Daartoe stelde de wetgever de provincie een aantal instrumenten ter beschikking : eigen personeel, **reglementeringsbevoegdheid**, een eigen betalingsprocedure (de artikelen 112 tot 113 bis van de provinciewet) en een reglement van de belegging der provinciale gelden (artikel 113 van de provinciewet en het koninklijk besluit van 3 november 1937 betreffende de geldbeleggingen der provinciën).

2) De overeenkomst met de OMOB

Door de grote aangroei van het provinciepersoneel gedurende de laatste twee decennia en de stijgende levensverwachtingen zullen de pensioenlasten van de provincies in de nabije toekomst in belangrijke mate toenemen en de begroting meer en meer bezwaren. De provincies Limburg, Luik, Luxemburg, Namen en West-Vlaanderen achtten het bijgevolg aangewezen al fondsen te reserveren voor de toekomstige pensioenen.

In dat kader sloten de provincies Limburg en West-Vlaanderen respectievelijk op 13 december 1984 en 1 augustus 1989 overeenkomsten met de OMOB, waarbij het financieel, technisch en administratief beheer van fondsen die speciaal werden gecreëerd om de pensioenlast te financieren, aan de OMOB werd overgedragen. Enerzijds werd de OMOB, die voor haar prestaties een vergoeding ontvangt en op wiens beheer toezicht wordt uitgeoefend, belast met de belegging van de bedragen die de provincie stort ter stijving van het pensioenfonds. Die bedragen bestaan hoofdzakelijk uit een initiële dotatie en periodieke bijdragen die aan de hand van een actuariel model worden bepaald. Anderzijds moet de OMOB — door aanwending van de technische reserve die zij samenstelde — de berekening en de rechtstreekse betaling aan de gewezen personeelsleden en hun rechthebbenden verzekeren van het netto-bedrag van de pensioenen die hun maandelijks door de provincie zijn verschuldigd. Die berekeningen gebeuren op grond van de nominale bedragen die door de bestendige deputatie krachtens de wetten en reglementen van de provincieraad ter zake worden bepaald.

De onderhavige overeenkomsten werden gesloten voor een onbepaalde duur, maar met een driejaarlijkse opzegmogelijkheid. In geval van opzegging is de

OMOB ertoe gehouden de op dat ogenblik lopende pensioenen te blijven betalen voor het gedeelte gelijk aan de inmiddels gerealiseerde dekkingsgraad van het fonds.

3) Opmerkingen van het Rekenhof

In zijn 145e Boek van Opmerkingen, Deel 1, blz. 303, wees het Rekenhof er reeds op dat het toevertrouwen van provinciale middelen aan privaatrechtelijke verenigingen in strijd is met artikel 31 van de Grondwet en artikel 65 van de provinciewet, die bepalen dat de uitsluitend provinciale belangen door de provincieraad moeten worden geregeld.

Eenmaal voldoende reserves in het fonds aanwezig zijn tot dekking van de op dat ogenblik lopende pensioenen, kunnen reserves worden aangelegd om uitgestelde renten voor de nog in vorming zijnde pensioenen te vestigen, zodat uiteindelijk de jaarlijkse provinciale bijdrage beperkt zal blijven tot het kapitaal nodig om de in het lopende jaar ontstane pensioenen levenslang te kunnen betalen. Daarbij wordt echter de expliciete bepaling van artikel 69 van de provinciewet, die de provincie verplicht jaarlijks in kredieten op de begroting te voorzien voor de pensioenen verschuldigd voor het betrokken begrotingsjaar, genegeerd.

J 179.219bis
J 392.699

In zijn brieven aan de minister van Binnenlandse Zaken en aan de gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt d.d. 29 november 1989 wees het Rekenhof op de schending van een aantal andere artikelen van de provinciewet door de overeenkomsten met de OMOB.

In de eerste plaats merkte het Rekenhof op dat artikel 66, 3°, van de **provinciewet**, dat stelt dat alle ontvangsten en uitgaven van de provincie op de begroting en in de rekeningen moeten worden gebracht, door de overeenkomsten werd genegeerd. Het beheer van een provinciaal pensioenfonds door een derde impliceert immers een afscheiding ervan van de organieke thesaurie en het roerende vermogen van de provincie en het niet voorkomen van de ontvangsten en uitgaven, respectievelijk uit de belegging van de fondsen en door de uitbetaling van pensioenen, in de begroting en de algemene rekening.

Verder wees het Rekenhof erop dat een dergelijk beheer indruist tegen artikel 112, dat stelt dat over de provinciale gelden enkel kan worden beschikt door middel van ordonnancering door de bestendige deputatie of kredietopeningen aan gedelegeerde ambtenaren, en artikel 113, dat bepaalt dat alle algemene ontvangsten en uitgaven van de provincies door bemiddeling van de **Postcheck**-en Girodienst of het Gemeentekrediet van België moeten worden gedaan. Ook artikel 113 bis, dat voorschrijft dat enkel de provinciale rekenplichtige belast is met de betalingen van de uitgaven, dit onder controle van het Rekenhof, werd door de overeenkomsten geschonden.

Ten slotte vestigde het Rekenhof er de aandacht op dat de beleggingen van het fonds niet geschieden overeenkomstig de bepalingen van artikel 113 van de provinciewet en het op basis daarvan uitgevaardigde koninklijk besluit van 3 november 1937 betreffende de geldbeleggingen der provinciën. De artikelen 1 en 2 van dit besluit laten namelijk enkel belegging in staatsfondsen en in fondsen van openbare instellingen, zij het definitief (door verwerving van roerende waarden) of tijdelijk (door bewaargeving op rekening-courant), toe.

Het Rekenhof vroeg de minister en de gemeenschapsminister welke standpunten zij ter zake innemen en wenste op de hoogte te worden gehouden van initiatieven om de feitelijke toestand te regelen door het opnieuw toepassen van de bovengenoemde regels of door een adequate aanpassing ervan.

Tot op heden werd geen antwoord op de gestelde opmerkingen ontvangen.

B. Beleggingen op termijnrekeningen in deviezen zonder wisselrisico (SWAP-verrichtingen)

Het Rekenhof stelde vast dat – tegen zijn adviezen in en in strijd met de reglementering ter zake – Vlaamse provincies door bemiddeling van het Gemeentekrediet van België gelden belegden op termijnrekeningen in deviezen zonder wisselrisico. Zodoende werden belangrijke kapitalen omgezet in buitenlandse munten ten nadele van de eigen economie.

1) Reglementering

Op basis van artikel 113, laatste alinea, van de provinciewet, bepaalt het koninklijk besluit van 3 november 1937 betreffende de geldbeleggingen der provinciën, dat de beschikbare gelden mogen worden belegd in staatsfondsen en in fondsen van openbare instellingen die door de Staat zijn opgericht of waarvan het beheer door de Staat of de openbare besturen wordt gewaarborgd (artikel 1). De gelden mogen eveneens het voorwerp zijn van een voorlopige bewaargaving op rekening-courant bij de Nationale Bank van België, de Algemene Spaar- en Lijfrentekas of het Gemeentekrediet (artikelen 2 en 3).

2) Beleggingen op termijnrekeningen in deviezen

Op 21 mei 1987 vroeg de provincie Antwerpen het Rekenhof om zijn advies met betrekking tot het aanbod vanwege het Gemeentekrediet van België in verband met het beleggen van belangrijke bedragen op termijnrekeningen in deviezen zonder wisselrisico (SWAP-verrichtingen). Dezelfde vraag werd gericht aan de gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Ruimtelijke Ordening.

Het systeem bestaat erin dat het **wisselrisico** verdwijnt doordat aan een gekende wisselkoers aangekochte deviezen nog diezelfde dag eveneens aan een overeengekomen koers worden verkocht, maar slechts op een latere datum worden geleverd. Bij sterke munten ligt de overeen te komen verkoopkoers enerzijds hoger dan de dagkoers, omdat een koersstijging wordt verwacht. Dit verschil heet **report** en is een op voorhand gekende, doch later te realiseren meerwaarde. Sterke munten zijn anderzijds wel gekenmerkt door een lage nominale rente, maar het **report** compenseert dit ruimschoots. Het voordeel van de belegger vloeit voort uit de niet-belastbaarheid van de bovengenoemde meerwaarde en de toepassing van de roerende voorheffing op een lagere intrestopbrengst. Het Gemeentekrediet berekent op eenvoudig verzoek de werkelijkheid van dit voordeel op een bepaald moment en belegt eventueel in de voordeligste munt.

3) Standpunt van de gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Ruimtelijke Ordening

Op 19 juni 1987 antwoordde de gemeenschapsminister geen juridisch bezwaar tegen de onderhavige beleggingsvorm te hebben.

4) Advies van het Rekenhof

J 432.249

In zijn brief aan de gouverneur van de provincie Antwerpen d.d. 2 september 1987 adviseerde het Rekenhof tegen het beleggen van provinciegelden via het SWAP-systeem. Deze beleggingsvorm kan immers niet worden beschouwd als een door het koninklijk besluit van 3 november 1937 toegelaten mogelijkheid : in plaats van om een bewaargaving, gaat het hier namelijk om de aankoop en verkoop van deviezen tegen betaling van een commissieloon aan de bemiddelaar (het Gemeentekrediet). Bovendien worden vreemde valuta verworven in plaats van staatsfondsen. Een en ander zou voor de Staat resulteren in een belangrijk verlies van inkomsten uit de roerende voorheffing. Bovendien zou het omzetten van Belgisch geld in vreemde valuta de buitenlandse investeringsmogelijkheden

ten koste van onze eigen economie ten goede komen, waardoor het risico ontstaat dat onze munt en zijn rentepeil onder druk worden gezet.

5) Opmerkingen van het Rekenhof

Bij controles ter plaatse stelde het Rekenhof vast dat zowel de provincies Brabant als West-Vlaanderen en Limburg sinds midden 1989 gelden belegden op termijnrekeningen in deviezen zonder wisselrisico. Zo bleek dat een belegging in Singaporese dollars door de provincie West-Vlaanderen van 80 miljoen fr. op 30 dagen resulteerde in een netto-meeropbrengst van 56.162 fr. De Staat verloor daarbij echter 80.581 fr. ontvangsten uit roerende voorheffing. Een andere belegging van 110 miljoen fr. op 44 dagen leverde een meeropbrengst voor de provincie op van 111.678 fr. De Schatkist verloor hierbij 148.377 fr.

Op 16 januari 1990 wees het Rekenhof de minister van Binnenlandse Zaken, de gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt en de betrokken gouverneurs dan ook op het onwettelijke karakter van de onderhavige beleggingen en vroeg aan de eerstgenoemde zijn standpunt ter zake mee te delen. Het Rekenhof wenste tevens op de hoogte te worden gehouden van de maatregelen die de minister zou overwegen.

6) Antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken

In zijn antwoord van 14 februari 1990 stelde de minister van Binnenlandse Zaken dat door de verlaging van de roerende voorheffing van 25 % naar 10 % vanaf 1 maart 1990 de aantrekkelijkheid van de SWAP-beleggingen grotendeels zou vervallen. Indien een kentering toch zou uitblijven, zou het koninklijk besluit van 3 november 1937 worden aangepast ten einde dergelijke beleggingen te legaliseren.

Op 14 maart 1990 lichtte het Rekenhof de minister van Financiën in.

Bij een controle in de loop van de maand augustus 1990 stelde het Rekenhof vast dat de bovengenoemde provincies — ondanks de vanaf 1 maart 1990 gerealiseerde vermindering van de roerende voorheffing tot 10 % — nog steeds geld beleggen op termijnrekeningen in deviezen zonder wisselrisico, ook al wees het Rekenhof de betrokken gouverneurs op het onwettelijke karakter daarvan.

Aangenomen in Algemene Vergadering van het Rekenhof van 5 september 1990, op voorstel van de Nederlandse Kamer :

de Eerste Voorzitter : J. VAN de VELDE,

de Raadsheren : R. FARAIZIJN
F. SMETS
F. VANSTAPEL
J. BECKERS

de Griffier : F. VAN DEN HEEDE
