



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.808/1
van 15 juli 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
algemene boekhouding, de jaarrekening en het rekeningstelsel
voor de hogescholen’

Op 13 juni 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de algemene boekhouding, de jaarrekening en het rekeningstelsel voor de hogescholen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juli 2024.

*

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

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegd ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de regels vast te leggen voor de boekhouding, de jaarrekening en het rekeningstelsel voor de hogescholen om deze af te stemmen op de sinds 2019 gewijzigde boekhoudkundige regels voor vennootschappen, vzw's en stichtingen, met ingang van 1 januari 2026 (artikel 13 van het ontwerp).

De nieuwe regeling komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2007 'betreffende de algemene boekhouding, de jaarrekening en het rekeningstelsel voor de hogescholen', dat wordt opgeheven (artikel 12 van het ontwerp).

4. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in de rubriek 'Rechtsgronden' van de aanhef, en meer specifiek in de artikelen IV.38, en IV.83, § 2, eerste lid, van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op wat hierboven werd opgemerkt over de rechtsgrond, kan de rubriek 'Rechtsgronden' best als volgt worden geredigeerd:

“Dit besluit is gebaseerd op:

- de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013, bekrachtigd bij het decreet van 20 december 2013, artikel IV.38 en artikel IV.83, § 2, eerste lid.”

6. In de rubriek ‘Vormvereisten’ dient het advies van de Inspectie van Financiën niet te worden vermeld¹ en moet na het tweede streepje, dat het eerste streepje wordt, uiteraard nog de datum van het begrotingsakkoord worden vermeld.

Artikel 5

7. Luidens artikel 5, vierde lid, van het ontwerp “[stellen d]e gesubsidieerde vrije hogescholen (...) de sociale balans op conform de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid. De gesubsidieerde vrije hogescholen voegen de sociale balans toe aan de jaarrekening”. De gemachtigde verklaarde dat meer specifiek wordt bedoeld op de artikelen 44 tot en met 49 van de wet van 22 december 1995 ‘houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid’, die samen het hoofdstuk IX vormen.

Zoals de gemachtigde overigens beaamde, volgt de verplichting voor vrije gesubsidieerde hogescholen om een sociale balans op te stellen als onderdeel van de jaarrekening evenwel reeds uit artikel 44 van de wet van 22 december 1995 zelf, gelezen in samenhang met artikel III.82 van het Wetboek van economisch recht van 28 februari 2013. Artikel 5, vierde lid, is dus overbodig. Bovendien komt het de Vlaamse Regering niet toe om deze verplichting die werd opgelegd door de federale overheid te bevestigen. Tenzij de stellers van het ontwerp de bedoeling zouden hebben om af te wijken van die verplichting en eigen specifieke bepalingen vast te stellen, wat niet blijkt uit de tekst van artikel 5, vierde lid, van het ontwerp, dient deze bepaling te worden weggelaten.

Indien de stellers van het ontwerp het echter toch onontbeerlijk achten om te verwijzen naar de bepalingen waaruit de verplichting voortvloeit om een sociale balans op te stellen, omwille van de lees- en kenbaarheid van alle boekhoudkundige verplichtingen die op de hogescholen rusten, verdient het aanbeveling, ter wille van de duidelijkheid² en rechtszekerheid, om artikel 5, vierde lid, van het ontwerp als volgt te formuleren:

“Overeenkomstig hoofdstuk IX van de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid stellen de gesubsidieerde vrije hogescholen de sociale balans op en voegen deze toe aan de jaarrekening.”

Artikel 7

8. Omwille van de coherentie met artikel 8 van het ontwerp schrijve men in de punten 1° en 2° telkens “overschot” in plaats van “surplus”.

¹ Het begrotingsakkoord is immers bekomen, zie *Omzendbrief Wetgevingstechniek* VR 2019/4 van 25 oktober 2019, aanbeveling 80, 4°, b).

² Zodat geen twijfel kan bestaan over de oorsprong van de betrokken regels.

Artikel 11

9.1. Artikel 11 van het ontwerp bepaalt dat de hogescholen, samen met de jaarrekening, rapporteren “over de gerealiseerde bezetting en tewerkstelling van het personeel binnen en buiten de formatie”. Dit dient te gebeuren overeenkomstig de modellen die zijn opgenomen in de bijlagen die zijn gevoegd bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de begroting en de personeelsformatie voor de hogescholen’, dat eveneens voor advies aan de Raad van State is voorgelegd.³

9.2. Er wordt verwezen naar “de modellen” die zijn opgenomen in de bijlagen die zijn gevoegd bij het hierboven vermelde ontwerpbesluit. De gemachtigde verklaarde dat het gaat om de bijlagen 3, 4 en 5. Het verdient omwille van de rechtszekerheid aanbeveling om de nummers van de bijlagen uitdrukkelijk in artikel 11 te vermelden.

9.3. Artikel 11 heeft geen betrekking op de inhoud en het opstellen van de jaarrekening, zoals de overige bepalingen van het ontwerp, doch wel op de inhoud van het *jaarverslag*. Aangaande de ontworpen bepaling verklaarde de gemachtigde dat de bijlagen 3 tot 5 bij het ontwerp 76.807/1 de verdere uitwerking vormen van een rubriek van het jaarverslag waarin hoe dan ook moet worden gerapporteerd over de omvang van het personeelsbestand. Hij verwees daarbij naar artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 1998 ‘houdende vastlegging van de voorschriften voor het opstellen van het jaarverslag van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap’, en in het bijzonder naar artikel 8 waarin wordt bepaald:

“De rubriek personeel bevat een volledig overzicht van de aard, omvang en structuur van het personeelsbestand en verstrekt informatie over het personeelsbeleid van de hogeschool.

De rubriek personeel bevat ten minste de volgende onderdelen:

1° het volledige personeelsbestand;

2° het personeelsbeleid van de hogeschool en de resultaten en effecten ervan.

(...).”

Omwille van de coherentie van de regelgeving en de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om artikel 11 om te vormen tot een wijzigingsbepaling die de ontworpen regeling invoegt in het door de gemachtigde aangehaalde besluit van 10 maart 1998.

9.4. Uiteraard dienen de stellers van het ontwerp erover te waken dat de tekst van de ontworpen bepaling is afgestemd op de uiteindelijke tekst van het hierboven reeds vermelde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de begroting en de personeelsformatie voor de hogescholen’.

³ Zie adviesaanvraag 76.807/1.

Bijlage 1

10. In bijlage_1 is in punt C van rubriek II (Bedrijfskosten) van de Resultatenrekening sprake van “C 1 ZAP” en “C 2 AAP” en “C 5 Contractueel AP”, terwijl de betrokken personeelscategorieën, in tegenstelling tot wat het geval is in de universiteiten, niet bestaan in de hogescholen. In de hogescholen is enkel sprake van onderwijzend personeel. De desbetreffende rubriek dient hiermee in overeenstemming te worden gebracht.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME