

ONTWERP VAN DECREET HOUDENDE DE VLAAMSE CODEX OVERHEIDSFINANCIËN

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

1. Samenvatting

Het project 'Vlaamse Codex Overheidsfinanciën' (hierna: VCO) heeft tot doel een duidelijke visie m.b.t. begroting en financiën te implementeren en bij te dragen aan een overzichtelijk, samenhangend en transparant budgettair en financieel beleid. Hiertoe worden de diverse decreten en uitvoeringsbesluiten die betrekking hebben op de generieke begroting en financiën, gebundeld in respectievelijk 1 decreet en 1 uitvoeringsbesluit. Deze codificatie-oefening laat ook toe inconsistenties, onduidelijkheden en hiaten in het huidig juridisch kader weg te werken, de wetgeving eenduidiger te formuleren en aanpassingen te doen in functie van beslist beleid.

In voorliggend decreet wordt de volgende regelgeving opgenomen in één enkele tekst:

- Het Rekendecreet (het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof);
- Het kas-, schuld- en waarborgdecreet, hierna ook 'KSW-decreet' (het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld-, en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest);
- Het decreet van 18 mei 2018 betreffende de optimalisatie van het beheer van de financiële activa van de Vlaamse overheidsentiteiten;
- De artikelen 24 t.e.m. 26 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

2. Situering

Het budgettaire en financiële landschap is de laatste jaren erg geëvolueerd. Hierbij valt onder meer te denken aan de volgende wijzigingen:

- de Vlaamse deelstaatoverheid (sectorale code S13.12) werd aanzienlijk uitgebreid op basis van nieuwe criteria van Eurostat;
- het concept prestatiebegroting werd verwerkt in de begroting;

processen worden meer gealigneerd binnen de Vlaamse overheid, zoals de inkanteling van entiteiten in een dienstencentrum boekhouden.

Daarnaast zijn er ook nog verschillende processen lopende waaruit weer nieuwe initiatieven volgen, zoals het streven naar een meer transparante begroting, de rapportering over inhoudelijke structurelementen met een koppeling aan indicatoren,...

Al die wijzigingen leiden ertoe dat enerzijds steeds meer vragen worden gesteld over de toepassing van de huidige regelgeving en anderzijds ook hiaten of onduidelijkheden worden vastgesteld. Daarom werd dan ook geopperd om, naast de codificatie in het bestuursdecreet, ook voor de regelgeving met betrekking tot begroting en financiën een codificatie-oefening op te starten en de bepalingen waar mogelijk te stroomlijnen. De doelstellingen die steeds hebben meegespeeld in het uitwerken van de regelgeving zijn:

- ▶ Een grondige herziening van het juridisch kader voor de overheidsfinanciën in combinatie met een codificatie van de relevante decreten en uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse Regering;
- ▶ Het implementeren van een coherente visie op begroting, boekhouding en financiële operaties van de Vlaamse overheid;
- ▶ Het uitwerken van leesbare, coherente en afdwingbare regelgeving.

In de beleidsbrief 2017-2018 van de minister bevoegd voor financiën en begroting werd hiervoor het volgende voorzien:

"Vanuit mijn wens tot meer transparantie en openheid laat ik het departement FB ook starten met de werkzaamheden om het juridisch kader aangaande de overheidsfinanciën meer begrijpelijk en toegankelijk te maken. Een duidelijker juridisch kader kan immers een van de tools zijn die kan bijdragen tot meer gestroomlijnde interne processen en een transparantere beleidsuitvoering. "

Een volledige integratie in het nieuwe bestuursdecreet werd niet opportuun geacht. De finaliteit van dat decreet is immers te verschillend van de codificatieoefening die hier voorligt, wat vooral voelbaar is in het toepassingsgebied. Zo focust de VCO op de entiteiten die behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid (de zogenaamde sector S13.12) terwijl het bestuursdecreet drie grote categorieën van publieke overheden vat, nl. de Vlaamse overheid, de lokale overheden en de instellingen met een publieke taak en de milieu-instanties. Het begrip 'Vlaamse overheid' is daarbij beperkter dan wat onder het VCO-begrip 'Vlaamse deelstaatoverheid' valt.

Bovendien zou die integratie de leesbaarheid van de regelgeving niet ten goede komen. Er is wel getracht om de terminologie, waar mogelijk, op elkaar af te stemmen en overlappingsen tussen de beide decreten te vermijden. Zo worden tegenstrijdigheden maximaal vermeden. Concreet werd bijvoorbeeld bij de bepalingen over de functie van de regeringscommissaris de inhoudelijke omschrijving van de taak van de regeringscommissaris overgenomen uit het bestuursdecreet. De opname van de artikelen over de regeringscommissaris in de VCO bleek wel nodig, omdat de regeling in het bestuursdecreet beperkt is tot de publiekrechtelijke EVA's. De Vlaamse Regering beschikt echter over de mogelijkheid om ook bij andere Vlaamse rechtspersonen die onder haar toezicht staan een regeringscommissaris aan te stellen.

3. Inhoud

Voornaamste wijzigingen t.o.v. het huidig Rekendecreet

Het huidige Rekendecreet kent een drieledig toepassingsgebied, nl. de ministeries, de publiekrechtelijke rechtspersonen die bij naam zijn opgesomd en de 'restcategorie' van entiteiten die behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid (sectorale code S13.12), maar niet onder de eerste twee categorieën vallen. Die restcategorie was bij de opmaak van het Rekendecreet afgebakend en beheersbaar in aantal. De aan hen opgelegde verplichtingen waren toen ook zo opgevat dat hun begroting en rapportering nodig waren om mee te nemen in de consolidatie. Jaarlijks wordt de lijst van de 'restcategorie' van instellingen opgenomen in het uitgavendecreet.

In tussentijd is die consolidatieperimeter evenwel sterk uitgebreid met een honderdtal instellingen. Gelet op de ervaringen met de uitgebreide consolidatieperimeter en de diversiteit aan entiteiten die er thans in opgenomen zijn, wordt via voorliggend decreet een regelgevend kader voorgesteld dat voor alle betrokken partijen transparant, duidelijk en werkbaar moet zijn. Door te vertrekken van inhoudelijke criteria voor de beschrijving van het toepassingsgebied wordt strategisch gedrag m.b.t. de keuze van een rechtsvorm ontmoedigd. De focus van de regelgeving ligt op het beperken van informatie-inwinning tot wat nodig en nuttig is.

Europese definities en aanknopingspunten worden waar mogelijk verankerd zodat vooral wat rapportering betreft, we de Europese kaart trekken.

De voornaamste wijzigingen t.o.v. het Rekendecreet zijn:

- Inzake begroting/begrotingsrapportering:
 - o Verankering van het nieuw document 'beleids- en begrotingstoelichting' dat een geïntegreerde benadering van beleids- en begrotingsinformatie vooropstelt.
 - o Opheffing van de verplichting uit het Rekendecreet om expliciet de kasmiddelen en -uitgaven op te nemen in de begroting en herleiding tot een verplichte melding dat de kasontvangsten en -uitgaven werden geraamd op een bepaald bedrag. De initiële verplichting heeft immers geen directe meerwaarde meer en bovendien wordt er al lang geen kasbegroting meer gevoerd binnen de Vlaamse overheid, waar intussen veel meer aansluiting gezocht wordt bij de bedrijfseconomische logica. Het schrappen van de initiële verplichting kadert dus in de filosofie van eenduidige en nuttige regelgeving.
 - o Algemene, uniforme verplichting voor alle Vlaamse rechtspersonen om over hun VAK te rapporteren (m.u.v. de hogescholen, universiteiten en het GO!). Het volgen van de bedrijfseconomische

logica impliceert dat het steeds belangrijker wordt om een zicht te hebben op de verbintenissen die worden aangegaan binnen de Vlaamse overheid. Het is immers uit die verbintenissen dat de betaalverplichtingen ontstaan. Daarom wordt voorzien dat elke entiteit in de toekomst moet rapporteren over zijn verbintenissen.

- Afschaffing van de machtiging als kredietsoort. Voortaan kan in de begroting van Vlaamse Gemeenschap het beleid worden opgevolgd dat door de Vlaamse Regering wordt betoelaagd. Het idee achter de machtiging was dat een Vlaamse rechtspersoon gemachtigd werd om voor een bepaald bedrag verbintenissen aan te gaan en dat ze daarvoor een toelage van de Vlaamse Gemeenschap kreeg. In de toekomst kan in de begroting van een rechtspersoon duidelijk worden afgelezen voor welk totaal bedrag een rechtspersoon verbintenissen aangaat gedurende een bepaald jaar en kan worden opgevolgd welk gedeelte door de Vlaamse Gemeenschap wordt betoelaagd en welk gedeelte met eigen middelen wordt gefinancierd. Aldus is er geen reden meer om de machtiging als kredietsoort in de begroting van Vlaamse Gemeenschap te behouden.
- Creatie van een wettelijke grondslag om via het uitgavendecreet te kunnen voorzien dat kredieten kunnen worden overgedragen naar het volgende jaar (cf. de ruiters). Zodoende wordt de jarenoude praktijk geregulariseerd waarbij het Vlaams Parlement, in afwijking van het eenjarigheidsprincipe van de begroting, toelaat om 'onbenutte' vastleggingskredieten over te dragen naar het volgende jaar via het jaarlijks goed te keuren uitgavendecreet.
- Afschaffing/laten uitdoven reservefondsen: er kunnen geen nieuwe reservefondsen meer worden opgericht en voor de grotere reservefondsen wordt een uitdoofscenario voorzien. Reservefondsen zijn slechts bij een beperkt aantal entiteiten in gebruik en zijn meestal zeer beperkt in bedrag (enkel OVAM en VSB hebben een substantieel reservefonds). Het aanwenden van een reservefonds bij een Vlaamse rechtspersoon heeft een impact op het vorderingensaldo waardoor dit onderdeel is van de begrotingsbesprekingen. In het recente verleden zijn reeds afspraken gemaakt met entiteiten om hun reservefonds af te bouwen en te laten uitdoven (bijvoorbeeld K&G). Daarnaast is sinds enkele jaren de rapportering 'recuperatie eigen middelen' voorzien als administratief vereenvoudigd alternatief voor de aanwending van opgebouwde saldi met eigen middelen. Deze reservefondsen hebben geen uitstaans met het aanleggen van een wettelijke reserve volgens bv. de vennootschapswetgeving wat het bestemmen van een bedrijfseconomisch resultaat inhoudt.
- Creatie van eenduidige herverdelingsregels, waarbij VEK VO-breed en VAK binnen een programma of binnen de begroting van een

rechtspersoon herverdeeld kunnen worden. Met een eenvoudige, duidelijke en eenvormige formulering willen we remediëren aan de huidige herverdelingsregels die als zeer complex ervaren worden.

- Verduidelijking van het goedkeuringsproces van de begrotingen: de begrotingen van de rechtspersonen die enkel onder toezicht staan, worden enkel nog ter kennisgeving overgemaakt aan de Vlaamse Regering en, zoals nu ook het geval is, aan het Vlaams Parlement. Gelet op de uitbreiding van het toepassingsgebied en de niet adequate formulering in het Rekendecreet (waarbij begrotingen van rechtspersonen die onder toezicht staan, zowel door hun raad van bestuur als door de Vlaamse Regering moesten worden goedgekeurd) werd het niet wenselijk geacht om alle begrotingen te laten goedkeuren door de Vlaamse Regering of het Vlaams Parlement. Er zijn immers zeer veel entiteiten die slechts onder het toezicht staan van de Vlaamse Regering en niet onder diens gezag. Die nuance werd toegevoegd, waardoor het Vlaams Parlement nog altijd de begrotingen van de instellingen die onder het gezag van de Vlaamse Regering staan, moet goedkeuren. Met rechtspersonen die onder het gezag van de Vlaamse Regering staan worden bedoeld: de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, de Vlaamse openbare instellingen type A en de Eigen Vermogens.
 - In de begroting moeten de inhoudelijke structurelementen (hierna ISE) worden opgenomen zodat er een basis voorhanden is om hierover te rapporteren.
- Inzake boekhouding zetten we vooral in op de versnelling van de financiële rapportering. In de private sector zijn reeds diverse technieken gebruikelijk om een correcte finale rapportering te verzekeren. De overheidssector wordt geconfronteerd met steeds strakkere deadlines voor het opleveren van rapporteringen, waardoor het ook aangewezen is om efficiëntere technieken te gebruiken. Hierbij kan onder meer, maar uiteraard niet limitatief, gedacht worden aan de volgende technieken: maximaal gebruik maken van overlopende rekeningen, het boeken van te ontvangen facturen, gebruik maken van best estimates om boekingen te kunnen uitvoeren waar op dat moment geen definitieve cijfers van voorhanden zijn (bv. boekingen op basis van informatie van federale operatoren), het boeken van verrichtingen meer spreiden tijdens het boekjaar en niet laten samenkomen op eindejaar.
- Inzake aanrekening:
- Opheffing van de verplichte 'voorafgaande' vastlegging. Daar waar het Rekendecreet met het concept van de 'voorafgaande vastlegging' de verplichting oplegde om een bedrag vast te leggen 'voordat' een verbintenis werd aangegaan, is nu voorzien dat een vastlegging pas kan gebeuren van zodra er een engagement is dat

gestaafd wordt aan de hand van een verantwoordingsstuk. Als dat engagement slechts een bepaalde schuldeiser heeft, is de vastlegging wel slechts één jaar meer overdraagbaar.

- Expliciete inschrijving van de uitzonderingen op de vastlegging van meerjarige uitgaven. *A contrario* geldt nu dat alle andere uitgaven (waarvoor geen uitzondering voorzien is) voor het volledige bedrag vastgelegd moeten worden. De vastlegging van meerjarige subsidieovereenkomsten heeft in het verleden veel vragen doen rijzen, met dan voornamelijk de mogelijkheid om jaarlijks vast te leggen. Er wordt nu duidelijk de kaart getrokken van de meerjarige vastlegging, tenzij er duidelijke voorwaarden aan verbonden zijn die kunnen leiden tot een jaarlijkse herziening van de uitgaven.
 - Beperking van de overdraagbaarheid van de verbintenissen in de tijd. Er wordt een weerlegbaar vermoeden ingeschreven dat na een bepaalde periode geen verplichtingen meer kunnen voortvloeien uit een verbintenis. Enkel mits motivering kan een vastlegging behouden blijven. Zodoende kunnen wanpraktijken worden vermeden, waarbij een entiteit ervoor kiest om een vastlegging waaruit geen verplichtingen meer ontstaan, niet te annuleren, maar er wel andere zaken op aan te rekenen.
 - Expliciteren van de verhouding tussen het boeken van dubieuze debiteuren en het uitboeken van verbintenissen die teniet zijn gegaan. Het onrendabel zijn van een schuldenaar mag enkel worden verwerkt door het boeken van een dubieuze vordering, en niet tot het boekhoudkundig uitboeken van een vordering. Net als in het Rekendecreet, kan een vordering immers enkel door middel van een decreet of een specifieke uitvoeringsmachtiging worden kwijtgescholden.
- Inzake rapportering:
- Invoering van een onderscheid full versus light rapportering. Zoals wordt toegelicht bij het toepassingsgebied is het niet langer de bedoeling om van alle entiteiten alles op te vragen. Publiekrechtelijke entiteiten die niet langer tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoren of die slechts een beperkte impact hebben op het geconsolideerde resultaat, moeten in de toekomst slechts de rapportering voorleggen die ze ook op basis van de gemeenrechtelijke bepalingen moeten voorleggen.
 - Certificering van de geconsolideerde rekening: er wordt voorzien dat het Rekenhof bevoegd wordt voor de certificering van de volledig geconsolideerde rekening.
 - Benadrukking van de Europese rapporteringsverplichtingen en rechtsgrond voor de tussentijdse rapporteringen. De jaarlijkse rekening is ondertussen niet meer de enige rapportering die wordt gevraagd. De Europese rapporteringsverplichtingen zijn de laatste

jaren steeds toegenomen. In de praktijk verlopen de rapporteringsbevragingen steeds via het INR op een eerder informele wijze. Om te verzekeren dat alle entiteiten aan de rapporteringsverplichtingen voldoen, voorziet de decreetgever dat de Vlaamse Regering de regels en voorwaarden kan bepalen voor het opvragen en coördineren van de nodige gegevens. Daarnaast wordt ook een decretale machtiging voorzien voor Europese tussentijdse rapporteringsverplichtingen en voor de monitoring door te bepalen dat de Vlaamse Regering ook zelf tussentijdse rapporteringen kan opleggen aan de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid.

- Inzake controle:
 - o Invoering van een duidelijk onderscheid in controlebevoegdheid tussen de Inspectie van Financiën en de regeringscommissarissen, voor respectievelijk de Vlaamse ministeries en rechtspersonen onder rechtstreeks gezag van de Vlaamse Regering en andere rechtspersonen die slechts onder toezicht van de Vlaamse Regering staan.
 - o Invoering van de functie van een beleidscoördinator bij de Inspectie van Financiën.
 - o Invoering van een decretale rechtsgrond voor de controles door de Inspectie van Financiën en de regeringscommissarissen. In de huidige regelgeving werden de controlemogelijkheden voornamelijk in de besluiten of omzendbrieven uitgewerkt. Onder de nieuwe regelgeving wordt hiervoor een uitdrukkelijke, decretale basis gecreëerd.
 - o Verplichting voor entiteiten die door het Rekenhof als 'significant' worden aangeduid om een bedrijfsrevisor aan te stellen voor de controle van hun rekening. Aangezien ervaring leert dat de aanwezigheid van een bedrijfsrevisor de kwaliteit van de jaarrekening sterk doet stijgen, kiest de decreetgever ervoor om bij entiteiten die door het Rekenhof als significant worden aangeduid en bijgevolg ook door het Rekenhof worden meegenomen bij zijn controles, ook door een bedrijfsrevisor te laten controleren.
 - o Verankering van het single-audit principe. De ex-post controleactoren werken immers al vele jaren samen in het kader van single audit.
- Inzake subsidies, giften en prijzen:
 - o Invoering van definities voor diverse begrippen in de subsidiesfeer.
 - o Creatie van een algemene decretale rechtsgrond voor eerder kleine giften en prijzen zodat geen specifieke decretale grondslag meer vereist is voor giften en prijzen onder de decretale drempel.
- Er worden sanctiebepalingen voorzien voor de niet naleving van de bepalingen van de VCO.

Voornaamste wijzigingen t.o.v. het KSW-decreet en de financiële bepalingen uit het kaderdecreet bestuurlijk beleid

Algemeen

Het toepassingsgebied wordt ook voor het kas-, schuld-, waarborg- en verzekeringsbeheer aangepast. De regelgeving met betrekking tot kas-, schuld-, en waarborgbeheer beperkte zich in het KSW-decreet tot de departementen, de DAB's en de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid. Het deelnemingsbeheer was voor de rechtspersonen Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest en de extern verzelfstandigde agentschappen geregeld in het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

In het voorliggend decreet wordt het toepassingsgebied van het kas-, schuld- en waarborgbeheer uitgebreid naar alle rechtspersonen die 'in handen' zijn van de Vlaamse overheid, zoals gedefinieerd in artikel 80. Voor een toelichting wordt verwezen naar de bespreking van deze bepaling.. De voordelen van een gecentraliseerd beheer zijn immers ook op hen van toepassing. Bovendien zijn de opgenomen krachtlijnen en principes vrij algemeen waardoor ze ook toepasbaar zijn op bovenvermelde rechtspersonen en bijdragen tot een deugdelijk bestuur.

Voor de rechtspersonen die niet in de handen zijn van de Vlaamse overheid, meent de decreetgever dat het hem aan de nodige bevoegdheid ontbreekt om voor deze entiteiten een kas-, schuld- en waarborgbeheer op te leggen.

In het KSW-decreet waren als algemene doelstellingen onder andere voorzien dat men steeds de concurrentie diende te laten spelen en dat speculatieve activiteiten verboden waren. Die doelstellingen worden in de VCO niet meer afzonderlijk opgenomen als doelstellingen, maar worden waar mogelijk bij het toepasselijke hoofdstuk meer direct geformuleerd als voorwaarden die moeten worden gerespecteerd. Zo meent de decreetgever ook dat waar nodig de concurrentie steeds zal spelen en voor bepaalde aspecten de wetgeving op de overheidsopdrachten mogelijks van toepassing is. Door te herhalen dat de concurrentie steeds moet spelen, kan men verwarring scheppen over de toepasselijkheid van de wetgeving op de overheidsopdrachten zelf.

In de aanloop naar de opmaak van de VCO is nagegaan wat in de praktijk toepasselijk en wenselijk is en hoe dit zich moet vertalen in de regelgeving. Daarbij werd vastgesteld dat het huidige KSW-decreet verouderd en erg complex geformuleerd was. Zo heeft de indicator 'directe schuldgraad' en de eraan verbonden operationele norm sterk aan belang ingeboet. De geconsolideerde schuld heeft daarentegen sterk aan belang gewonnen (zowel door ESR, het Europees begrotingstoezicht en de uitgebreide consolidatieperimeter). De definities worden gestroomlijnd en de bepalingen met betrekking tot de operationele normen, de effectisering en de functie van de Vlaamse Gemeenschap

als lasthebber zijn verlaten, omdat die artikelen geen meerwaarde meer hebben ingevolge de centralisatie van de leningen bij het Departement financiën en begroting (hierna: Departement FB).

Kasbeheer

Het idee achter het kasbeheer is ongewijzigd gebleven. In het verleden stonden de verplichtingen betreffende het kasbeheer gespreid over het kaderdecreet bestuurlijk beleid en het KSW-decreet. De toepasselijke wetgeving wordt nu samengevoegd in één decreet.

Schuld- en beleggingsbeheer

Het decreet betreffende de optimalisatie van het beheer van de financiële activa van de Vlaamse overheidsentiteiten van 18 mei 2018 is - op enkele tekstuele aanpassingen na- ongewijzigd opgenomen in de VCO.

Waarborgbeheer

Het basisidee achter het waarborgbeheer is nog steeds het scheppen van een kader. Het blijft de Vlaamse Regering die de praktische invulling van het waarborgbeheer zal voorzien. In de eerste plaats werd ook hier gefocust op het moderniseren van de bepalingen. De basisprincipes blijven echter ongewijzigd.

Verzekeringsbeheer

Het idee achter de pooling van de verzekeringen is hetzelfde gebleven. De scope van de pooling wordt gelijkgesteld met het kas-, schuld- en waarborgbeheer. Aangezien in de praktijk vaak een beroep wordt gedaan op een verzekeringsmakelaar wordt hiervoor nu uitdrukkelijk een decretale basis geboden.

Samengevat komt het toepassingsgebied van de VCO neer op het volgende:

		VAK/VEK Begroting		Boekhouplan		Aanrekenregels	Rapportering		Subsidies	Schuldbeheer	Kasbeheer	Herverdeling	Controle	
		begrotingsplan	Rapportering	Boekhoudplan	Rapportering		Sjablonen vanuit FB	Eigen statutaire rapportering					IF en BA	RC
Ministeries (Departementen, DAB's en IVA's zonder RPH)		✓		✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
Publiekrechtelijke rechtspersonen	Met artikelstructuur	✓												

onder het gezag van de Vlaamse Regering	Zonder artikelstructuur		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
Publiekrechtelijke rechtspersonen onder het toezicht van de Vlaamse Regering	Met artikelstructuur	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓
	Zonder artikelstructuur		✓											
Privaatrechtelijke en hybride rechtspersonen	VO meerderheid		✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓
	VO minderheid													
Instellingen onder materialiteitsdrempel								✓	✓					
Niet S.13.12 entiteiten								✓	✓					
Hoger onderwijs							✓							
Parlementaire instellingen			✓				✓							

4. Advies Raad van State en strategische adviesraden¹

pm.

B. Toelichting bij de artikelen

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Afdeling 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1.

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2.

Een belangrijke doelstelling bij het uitwerken van de VCO was het uniformiseren van de definities. Daarnaast is ook getracht om zo omvattend mogelijk te werken. Waar nodig werden de bestaande definities uit het Rekendecreet of het KSW-decreet overgenomen en geüpdatet. Daarnaast werden diverse definities toegevoegd, waarbij in een duidelijke link met de Europese regelgeving wordt voorzien.

1° Agentschap Audit Vlaanderen: dit behoeft geen nadere toelichting.

¹ In voorkomend geval

2° Algemenebepalingenwet: dit heeft geen nadere toelichting.

3° begrotingsartikel: dit is een verdere onderverdeling van de inhoudelijke structurelementen in de begroting en vormt het laagste niveau binnen de begrotingstabel. Deze verdere indeling kan ingegeven zijn met het oog op grotere transparantie en/of een opdeling naar soorten kredieten (ESR-aggregaten). Uit de structuur van een begrotingsartikel kunnen meerdere zaken worden afgeleid:

1) voorbeeld van een artikel langs uitgavenzijde: QB0-1QCH2DW-IS

1) **QB0-1QCH2DW-IS**

De Q verwijst naar het beleidsdomein waarbinnen dit begrotingsartikel zich situeert. In dit voorbeeld gaat het over het beleidsdomein Omgeving.

2) **QB0-1QCH2DW-IS**

De B verwijst naar de organisatievorm die betrokken is bij de uitvoering van dit krediet. Hier gaat het over het Departement Omgeving.

3) **QB0-1QCH2DW-IS** De 0 verwijst naar het feit dat het hier gaat over de algemene begroting terwijl de 1 specificeert dat het hier over de algemene uitgavenbegroting gaat.

4) **QB0-1QCH2DW-IS**

De C geeft aan onder welk programma dit begrotingsartikel valt. Dit begrotingsartikel valt onder het programma ".

5) **QB0-1QCH2DW-IS**

De H geeft aan welke de ordonnancerend/bevoegde minister is. In het begrotingsjaar 2018 is minister Schauvliege bevoegd voor Leefmilieu.

6) **QB0-1QCH2DW-IS**

Hier wordt aangegeven welke kredietsoort het betreft. We onderscheiden voor de uitgaven de volgende kredietsoorten:

- 2: gesplitste kredieten

- 4: variabele kredieten

7) **QB0-1QCH2DW-IS**

Hier wordt aangegeven voor welk inhoudelijk structurelement het krediet zal aangewend worden. Zoals wordt aangegeven bij de definitie van een inhoudelijk structurelement, gaat het om een inhoudelijk zinvolle clustering van deelbevoegdheden/kredieten binnen een beleidsveld/programma. De 'D' slaat hier concreet op het inhoudelijk structuur element 'water', de W dat een onderverdeling geeft van het inhoudelijk structurelement slaat hier op het feit dat het een interne stroom is naar de Vlaamse Milieumaatschappij. Indien het ESR-aggregatieniveau geen 'interne stroom' is, wordt hier een extra indelingsniveau aangegeven, bijvoorbeeld 'NJ' dat slaat op 'omgevingsbeleid voor ruimte en milieu – landbouw en natuur: partners in een multifunctioneel landelijk gebied.

8) **QB0-1QCH2DW-IS**

IS geeft het ESR-aggregatieniveau 'Interne stromen' aan. Voor de uitgaven onderscheiden we de volgende ESR-aggregatieniveaus:

- Provisie (PR);
- Lonen (LO);
- Werking en toelagen (WT);
- Interne stromen (IS);
- Participaties (PA);
- Leningen (LE).

2) voorbeeld van een artikel langs middelenzijde: GB0-9GCD**A**HA-OW

1) **G**B0-9**G**CD**A**HA-OW

De G verwijst naar het beleidsdomein waarbinnen dit begrotingsartikel zich situeert. In dit voorbeeld gaat het over het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

2) **B**B0-9**G**CD**A**HA-OW

De B verwijst naar de organisatievorm die betrokken is bij de opvolging van dit krediet. Hier gaat het over het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

3) **G**B0-9**G**CD**A**HA-OW

De 0 verwijst naar het feit dat het hier gaat over de algemene begroting terwijl de 9 specificeert dat het hier over de algemene middelenbegroting gaat.

4) **G**B0-9**G**CD**A**HA-OW

De C geeft aan onder welk programma dit begrotingsartikel valt. Dit begrotingsartikel valt onder het programma 'Op een kwaliteitsvolle wijze de voorwaarden creëren waarbinnen het welzijnsniveau van de huidige en toekomstige Vlaamse bevolking kan bevorderd, bewaakt, behoud of hersteld worden'.

5) **G**B0-9**G**CD**A**HA-OW

De D geeft aan welke de ordonnancerend/bevoegde minister is. In het begrotingsjaar 2019 is minister Vandeurzen bevoegd voor Welzijn.

6) **G**B0-9**G**CD**A**HA-OW

Hier wordt aangegeven welke kredietsoort het betreft. We onderscheiden voor de middelen de volgende kredietsoorten:

- A: algemene ontvangsten
- T: toegewezen ontvangsten
- L: leningsopbrengst

7) **G**B0-9**G**CD**A****H**A-OW

Hier wordt aangegeven onder welk inhoudelijk structurelement de ontvangst geregistreerd zal worden. Zoals wordt aangegeven bij de definitie van een inhoudelijk structurelement, gaat het om een inhoudelijk zinvolle clustering van deelbevoegdheden/kredieten binnen een beleidsveld/programma. De 'H' slaat hier concreet op het inhoudelijk structuur element 'Justitiehuzen en elektronisch toezicht', de 'A' dat een

onderverdeling geeft van het inhoudelijk structurelement slaat hier op het feit dat het een algemene ontvangst betreft die voortvloeit uit de 'Justitiehuisen en elektronisch toezicht'. In het geval van een ESR-aggregatieniveau Ontvangsten Interne stromen (OI) geeft dit echter niet de verdere onderverdeling van het ISE weer maar duidt dit aan met welke Dienst met Afzonderlijk Beheer (DAB) of Vlaamse rechtspersoon dit begrotingsartikel gelieerd is.

8) GB0-9GCDAHA-**OW**

OW geeft het ESR-aggregatieniveau 'Ontvangsten Werking en toelagen' aan. Voor de middelen onderscheiden we de volgende ESR-aggregatieniveau's:

- Ontvangsten Werking en toelagen (OW);
- Ontvangsten Interne stromen (OI);
- Ontvangsten Participaties (OP);
- Ontvangsten Leningen (OL).

4° beschikbare gelden: onder beschikbare gelden wordt verstaan alle kasmatige beschikbare middelen die een Vlaamse rechtspersoon naar gelang het geval gedurende korte of lange termijn niet nodig heeft in het kader van de uitoefening van het maatschappelijk doel zoals beschreven in de statuten. Het gaat hierbij over de kasmatig beschikbare middelen die de Vlaamse rechtspersoon zelf niet nodig acht voor de dagdagelijkse werking (zoals bijvoorbeeld een dividenduitkering in functie van het maatschappelijk doel) en die tevens niet onmiddellijk gebruikt zullen worden voor een eigen project en/of investering. Boekhoudkundig zijn deze middelen terug te vinden onder de klasse 5 van de balans: 'geldbeleggingen en liquide middelen'. De normale werking, ofwel de 'core business' van de Vlaamse rechtspersoon mag onder geen beding in het gedrang komen.

5° bevoegde instantie: dit behoeft geen nadere toelichting.

6° courante uitgaven: het betreft beperkte uitgaven, bijvoorbeeld voor klein kantoomateriaal. De uitgaven mogen maximaal het grensbedrag voor overheidsopdracht via aanvaarde factuur bedragen (op dit moment 30.000 euro, excl. btw).

7° en 33° en 34° dotatie, subsidie en toelage: in de VCO wordt bewust gekozen om de termen dotatie, toelage en subsidie afzonderlijk te definiëren. Economisch dekken de drie begrippen dezelfde lading, namelijk een financiële ondersteuning aan een andere partij waarbij een tegenprestatie wordt verwacht die niet als overheidsopdracht kan worden beschouwd. Juridisch is het belangrijk een onderscheid te maken tussen de drie begrippen omdat verschillende regels van toepassing kunnen zijn.

Subsidie: in het Rekendecreet werd al veel aandacht besteed aan de definitie van een subsidie, de voornaamste elementen worden overgenomen.

Volgende elementen zijn te onderscheiden in de definitie van een subsidie:

- 'elke vorm van financiële ondersteuning' zonder dat hiertegenover een rechtstreekse tegenprestatie staat: De financiële ondersteuning kan bestaan uit de toekenning van gelden of uit de verlening van voordelen in natura in de vorm van de uitvoering van werkzaamheden, de overdracht van goederen of dienstverstrekking waarvan de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest of een Vlaamse rechtspersoon de financiële lasten draagt.
- 'kapitaal- of inkomensoverdracht': hiermee wordt een duidelijke link gelegd met het ESR. Elke subsidie kan worden geclassificeerd of als inkomens- of als kapitaaloverdracht. Maar niet elke inkomens- of kapitaaloverdracht is een subsidie. De definitie van kapitaal- en inkomensoverdracht komt hierna nog aan bod. Deze toevoeging is nieuw ten opzichte van het Rekendecreet.
- 'verstrekt door een entiteit die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoort': hiermee wordt het toepassingsgebied afgebakend tot 'Vlaamse' subsidies. Subsidies die een entiteit ontvangt vanuit andere overheden worden niet gevat door de VCO.
- 'voor een activiteit die het algemeen belang dient': Het effect beperkt zich dus niet tot het persoonlijke voordeel van de begunstigde, maar situeert zich in wat wenselijk of nodig is voor de hele bevolking, of nog, wat de maatschappij ten goede komt. Het feit dat een subsidie uiteindelijk altijd toegekend wordt aan een individuele persoon of organisatie doet hieraan geen afbreuk: het persoonlijke voordeel is immers slechts intermediair. Bij de toekenning van studietoelagen bijvoorbeeld gaat het voordeel in eerste instantie naar de betrokken studenten maar is het uiteindelijk de bedoeling om via dit kanaal het ontwikkelingsniveau van de maatschappij op een hoger peil te brengen. Overigens mag het algemeen belang ook niet beperkend geïnterpreteerd worden als het belang voor de maatschappij waarvoor de Vlaamse overheid rechtstreeks bevoegd is, met name de Vlaamse bevolking. Ook initiatieven in andere regio's en landen en hun belang voor de betrokken bevolkingen vallen onder het begrip, in de mate althans dat hierbij geen andere rechtsnormen worden geschonden. Wat concreet onder 'algemeen belang' verstaan moet worden, kan uiteraard niet in een enge definitie gevat worden: dit verschilt immers naargelang de sector en is bovendien tijd-ruimtelijk bepaald. Het zal uiteindelijk aan de subsidieverstrekker toekomen om hierover een oordeel te vellen.

Toelage: een toelage is ook een subsidie, maar die wordt verstrekt aan een entiteit die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoort. In de definitie van toelage wordt uitdrukkelijk de term 'subsidie' opgenomen en niet 'elke vorm van financiële ondersteuning'. Dit om de band tussen subsidie en toelage te verduidelijken. Een toelage is bijgevolg een subsidie toegekend *door* een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid *aan* een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid voor een activiteit die het algemeen belang dient. Die link wordt uitdrukkelijk behouden om te duiden dat ook een toelage valt onder de algemene principes van titel VIII subsidies.

De gebruikte terminologie en de formele toekenningsvorm worden daarentegen niet als criteria aangenomen om te oordelen of er al dan niet sprake is van een subsidie:

- in de praktijk worden diverse termen gebruikt zoals bijvoorbeeld premie, beurs, werkbeurs, enzovoort, die nochtans allen kunnen gevat worden onder het begrip 'subsidie' van zodra simultaan voldaan is aan de hierboven drie toegelichte criteria;
- doorgaans wordt een subsidie verleend onder vorm van een geschreven besluit van de subsidieverstrekker. Er kunnen echter ook andere vormen van subsidietoekenning voorkomen, zoals een convenant of een eenvoudige brief. Het gebruik van een andere term, van een andere vorm of zelfs van een ander dan het geschreven medium betekent op zich niet dat er geen sprake zou zijn van een subsidie. Het is evident dat ook de budgettaire aanrekening volgens de ESR-classificatie geen criterium kan zijn bij de beoordeling of het al dan niet gaat om een subsidie: de budgettaire aanrekening moet immers bepaald worden op basis van de drie voormelde relevante criteria, en niet omgekeerd.

Dotatie: elke vorm van financiële ondersteuning aan het Vlaams Parlement of een van de aan het Vlaams Parlement verbonden diensten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie;

Giften, prijzen en opdrachten in het kader van de overheidsopdrachtenwetgeving of de wetgeving op de concessies worden niet gevat door het concept subsidies.

8° ESR-verordening: Het Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen (ESR) is de Europese versie van het Stelsel van nationale rekeningen 2008 (SNR2008) dat opgesteld is onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties, het IMF, de Wereldbank, de OESO en de Europese Commissie. Het ESR 2010 is opgenomen in Verordening (EU) Nr. 549/2013, die op 26 juni 2013 in het Publicatieblad verscheen. Die verordening bevat ook een programma voor de indiening van de gegevens die elke lidstaat binnen de gestelde termijn aan Eurostat moet bezorgen.

9° financieel instrument: onder financiële instrumenten wordt verstaan alle korte- of langetermijnbeleggingsproducten in gedematerialiseerde vorm. De

Vlaamse Gemeenschap kan op dit ogenblik gebruikmaken van verschillende financiële instrumenten om de diverse projecten te financieren. Afhankelijk van het doel van de financiering wordt er gebruikgemaakt van uitgiften op het European Medium Term Note programma (= EMTN) of uitgiften in het kader van het Belgian Commercial Paper programma (= BCP).

10° geconsolideerde rekening: de ESR-geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid bevat de uitvoeringscijfers van de gehele Vlaamse deelstaatoverheid. Deze rekening wordt opgemaakt conform de ESR-verordening en dient te worden overgemaakt aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

11° gift: elke vorm van overdracht van middelen door een entiteit die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoort ten gunste van derden, los van enige specifieke waardering van prestaties, en los van enige door de begunstigde georganiseerde activiteit van algemeen belang. Het voornaamste onderscheid met een subsidie is dat bij een gift de overheid noch voor zichzelf, noch ten opzichte van derden een tegenprestatie verwacht.. Er moet zelfs geen enkele verantwoording worden verstrekt.

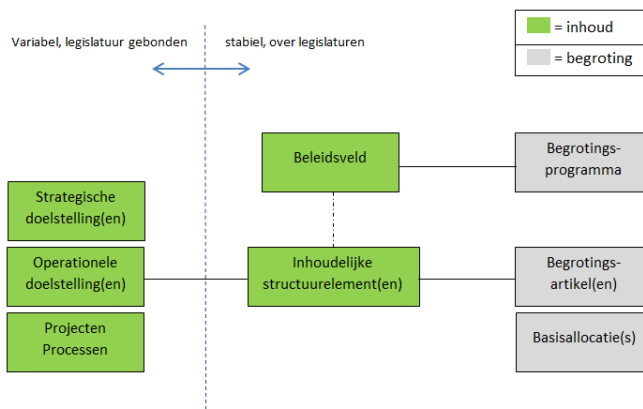
12° hoger-onderwijsinstelling: hiermee worden de Vlaamse Universiteiten en Hogescholen bedoeld.

13° indekkingsproduct: indekkingsproducten worden in de VCO begrepen als financiële producten of contracten, die conform de doelstellingen van de VCO erop gericht zijn zich in te dekken tegen rente- en/of wisselkoersrisico's.

Hieronder zijn bijvoorbeeld begrepen :

- renteswaps (waarbij vlottende rente geruild wordt tegen vaste rente of omgekeerd);
- currency swaps (waarbij de geldstromen in een bepaalde munt geruild wordt tegen een geldstroom in een andere munt);
- cross currency swap : dit is de combinatie van beide voorgaande;
- forward rate agreements en futures waarbij men momenteel reeds het niveau van een in de toekomst van toepassing zijnde rentevoet vastlegt.

14° inhoudelijk structuurelement: een inhoudelijk zinvolle clustering van deelbevoegdheden/kredieten binnen een beleidsveld/programma. Het inhoudelijk structuurelement is een neutraal geformuleerde inhoudelijke verzamelnaam en blijft stabiel over de legislaturen heen zodat hieraan enerzijds variabele, legislatuurgebonden doelstellingen en anderzijds stabiele begrotingsartikelen op een eenduidige manier kunnen worden gekoppeld.



Het ISE wordt gebruikt als structurerings-element voor beleids-, beheers- en begrotingsinformatie. Ten opzichte van de huidige begrotingsprogramma's positioneren structuurelementen zich (veelal) op een lager niveau dan de huidige begrotingsprogramma's en geven ze bijkomende informatie vrij die voordien niet uit de Vlaamse begroting was te halen. Ze geven structuur en inhoudelijke betekenis aan het niveau van begrotingsartikelen. Aan een ISE kunnen één of meerdere begrotingsartikelen gekoppeld zijn bijvoorbeeld om verdere transparantie te bieden op een lager niveau of omwille van begrotingstechnische redenen: opdeling naar ESR-aggregaat of het afzonderen van een kostendrijver. Maar een begrotingsartikel zal alleen maar betrekking kunnen hebben op één ISE. De structuurelementen zijn dus een inhoudelijke clustering rond thema's, waarrond doelstellingen worden geformuleerd.

Tijdens het proces van de inhoudelijke oefeningen per beleidsdomein, dat voorafgegaan is aan de creatie van de inhoudelijke structuurelementen, zijn er door de begeleidende expertencommissie een aantal beoordelingscriteria uitgewerkt om de kwaliteit van de inhoudelijke oefeningen na te gaan.

De beoordelingscriteria zijn de volgende:

1) ISE voldoende duidelijk?

Als bepaalde stakeholders de lijst met structuurelementen bekijken, kunnen ze zich dan een beeld vormen van de thema's waar Vlaanderen rond werkt? Is dit een relevante vertaling van waar Vlaanderen mee bezig is en wordt er niet gefocust op de instrumenten om bepaalde doelen te bereiken?

2) Zowel beleidslogica als begrotingslogica aanwezig?

Zijn de structuurelementen voor zowel beleids- als begrotingsverantwoordelijken werkbaar als inhoudelijke kapstok om hun documenten te structureren? De

invoering van inhoudelijke structuurelementen mag niet leiden tot een verlies aan informatie. De scope van de huidige oefening is om tot een bruikbare structuur te komen voor zowel beleidsnota's/beleidsbrieven en ondernemingsplannen als voor de begrotingsdocumenten.

3) Voldoende onderscheidend?

Kunnen voor de voorgestelde structuurelementen aparte doelstellingen geformuleerd worden? Kunnen de budgetten opgedeeld worden in functie van de inhoudelijke structuurelementen?

4) Geen overlap?

Is er een 1 op 1, 1 op N, N op 1 mogelijk tussen enerzijds doelstellingen en inhoudelijke structuurelementen en anderzijds tussen inhoudelijke structuurelementen en begrotingsartikels?

5) Voldoende stabiliteit gegarandeerd?

Is er voldoende losgekomen van de huidige organisatiestructuur of van historische situaties om ervoor te zorgen dat de inhoudelijk structuurelementen ook overeind blijven bij reorganisaties? Op die manier kunnen tijdsreeksen gemaakt worden over legislaturen heen.

6) Vergelijking tussen beleidsdomeinen?

Is er voldoende oog voor samenwerkingsverbanden/raakpunten met andere beleidsdomeinen (overlap)? Is de structuur over de hele Vlaamse overheid consistenter dan in de huidige situatie?

15° en 16° inkomens- en kapitaaloverdrachten: om een volledig zicht te krijgen op wat onder inkomens- en kapitaaloverdrachten wordt begrepen, kan men steeds de bijlage bij de ESR-verordening raadplegen. Samengevat kan men stellen dat *overdrachten* betalingen 'om niet' zijn, d.w.z. betalingen zonder rechtstreekse tegenprestatie. Aan de uitgavenzijde gaat het om allerlei subsidies, bijdragen en sociale uitkeringen en aan de ontvangstenzijde om belastingen, sociale bijdragen, taksen, heffingen, boeten en giften.

De overdrachten worden conform de economische classificatie in 4 hoofdgroepen ingedeeld:

- binnen de overheidssector: inkomensoverdrachten (hoofdgroep 4) en kapitaaloverdrachten (hoofdgroep 6);
- buiten de overheidssector: inkomensoverdrachten (hoofdgroep 3) en kapitaaloverdrachten (hoofdgroep 5) aan en van andere sectoren.

Inkomensoverdrachten behoren tot de lopende verrichtingen en kapitaaloverdrachten tot de kapitaalverrichtingen. Voor het onderscheid tussen

lopende overdracht en kapitaaloverdracht moet men kijken naar de doelstelling van de uiteindelijke uitgave.

17° kastoestand: de som van de dagelijkse saldi van alle zichtrekeningen. In zoverre deze som positief is spreekt men van een kasoverschot. Als deze som negatief is, dan is er sprake van een kastekort.

18° korte termijn: termijn korter of gelijk aan één jaar.

19° lange termijn: termijn langer dan één jaar.

20° nationaal hervormingsprogramma: in het nationaal hervormingsprogramma (NHP) brengen de verschillende regeringen verslag uit over de structurele hervormingen sinds de landenspecifieke aanbevelingen van het voorafgaande jaar, en geven ze aan welke maatregelen in de nabije toekomst verwacht mogen worden. De maatregelen zijn complementair aan de begrotingsmaatregelen die in het stabiliteitsprogramma uitgewerkt worden.

21° opties: indekkingsverrichtingen waarbij de verkoper aan de koper het recht geeft om een overeengekomen hoeveelheid van een financieel product te kopen of te verkopen tegen een overeengekomen uitoefenprijs tot of op een overeengekomen datum in de toekomst worden in dit decreet optionele constructies genoemd. Het is hierbij irrelevant of de koper hiervoor al dan niet een premie betaalt. De te betalen premie kan immers perfect verwerkt zitten in de globale financiële constructie of volledig gecompenseerd worden met te ontvangen premies.

22° prijs: een financiële tegemoetkoming, die kan bestaan uit de toekenning van gelden of uit het verlenen van een voordeel in natura waarvan de financiële last wordt gedragen door een entiteit die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoort, ten gunste van derden als waardering of beloning voor door hen reeds geleverde prestaties.

23° programma: een verzameling van kredieten die zowel vanuit politiek als maatschappelijk oogpunt een herkenbaar samenhangend geheel vormen. Er zijn twee standaardbegrotingsprogramma's die per entiteit kunnen voorkomen: apparaatskredieten (loon- en werkingskosten) en provisies. Daarnaast zijn er de beleidsprogramma's die verbonden zijn met de activiteiten en opdrachten van het beleidsdomein. Een beleidsprogramma komt overeen met een beleidsveld². Het is mogelijk dat eenzelfde programma behartigd wordt door meerdere entiteiten.

² de Vlaamse Regering bepaalt in haar organisatiebesluit welke beleidsvelden er zijn en onder welk beleidsdomein die vallen.

24° programmadecreet: een normatief decreet dat rechtstreeks verband houdt met de begroting of de begrotingsaanpassing.

25° programmatotaal: de som van de kredieten voor een bepaald programma.

26° provisioneel krediet: op het moment dat de begroting wordt opgemaakt of aangepast zijn er specifieke uitgaven waarvan men weet dat ze zich gaan voordoen, maar die nog niet aan een specifiek begrotingsartikel kunnen worden toegewezen, vb. een provisie voor de indexering van lonen en premies of een provisie voor investeringen in het kader van het actieplan energie-efficiëntie. Dergelijke kredieten zijn een uitzondering op het specialiteitsbeginsel van de begroting en geven een ruime vrijheid aan de Vlaamse Regering om de kredieten in te vullen.

27° recurrente verbintenis: het begrip recurrente verbintenissen omvat weerkerende verbintenissen die op basis van een meerjarige of jaarlijks verlengbare verbintenis, gespreid over verschillende jaren budgettaire gevolgen hebben en waarvan de aanrekening op het jaar waarin ze ontstaan, een last zou zijn die daarmee geen economische band heeft. Het concept van de recurrente verbintenis is opgenomen in de Algemenebepalingenwet. In de memorie van toelichting bij die wet wordt voorzien dat hierbij een dubbele voorwaarde geldt, nl. het 'weerkerend' karakter van de verbintenis en het aspect 'gevolgen sorteren over meerdere jaren'. De memorie verwijst op haar beurt naar gevallen, vermeld in artikel 6 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Die memorie vermeldt op haar beurt: *'Dit betreft voornamelijk de vergoedingen, de pensioenen en de sommen die verschuldigd zijn voor de huur van goederen of diensten, waarvoor de vastlegging, op het ogenblik van het afsluiten van het contract of door het feit dat het recht voortbrengt (bij de aanwerving van de ambtenaar, bijvoorbeeld), van het geheel van de verbintenissen die eruit voortvloeien (tot op het einde van de loopbaan van die ambtenaar of tot aan zijn dood, bij wijze van pensioen, in hetzelfde geval) onbetwistbaar de aanrekening ten laste van het betrokken jaar zou meebrengen van de lasten die geen economische band ermee hebben. Er moet worden onderstreept dat bovengenoemde dubbele voorwaarde van die afwijkende regel de gevallen wil afzonderen die momenteel aanleiding geven tot gesplitste kredieten (bijvoorbeeld overheidsopdrachten) die klaarblijkelijk niet de aard van een recurrente verbintenis hebben en waarvan de vastlegging, vanaf het begin af aan, van het geheel van de voorziene lasten is vereist.'*

28° regeringscommissaris: de definitie van het bestuursdecreet wordt hernomen, die aan de term regeringscommissaris een generieke omschrijving geeft en waarbij voor het bepalen van de rechtspositie van de regeringscommissaris geen onderscheid wordt gemaakt tussen de regeringscommissaris die is aangesteld op voordracht van de Vlaamse minister

onder wie het agentschap ressorteert of op voordracht van de Vlaamse minister bevoegd voor de financiën en de begroting.

29° rentelasten: rentelasten worden begrepen in de VCO als de netto financiële lasten met inbegrip van de kosten en de baten met betrekking tot de kastoestand en met betrekking tot indekkingsproducten. Als inderdaad een afweging moet gebeuren tussen minimaal risico en minimale rentelast, dan moet onder rentelast begrepen worden de all-in kost, inclusief alle kosten (maar na aftrek van de baten) verbonden aan producten die dit risico wensen in te dekken.

Voor de definiëring van de netto financiële lasten moet ook rekening gehouden worden met de opbrengsten uit het autonome kasbeheer. Deze definitie biedt geen mogelijkheid om de kosten en baten automatisch te verrekenen met elkaar.

30° renterisico: renterisico is de onzekerheid betreffende de toekomstige kostprijs van een schuldportefeuille of de toekomstige opbrengst van een belegging. De kostprijs is afhankelijk van de schommelingen die kunnen optreden in de rentevoeten die van toepassing zullen zijn op bestaande en toekomstige financieringen. Zo heerst onzekerheid omtrent de rentevoet van een vijfjarige lening gebaseerd op de zesmaandelijksse EURIBOR. Om de zes maanden dient deze rentevoet vastgesteld te worden. Als men de eerste rentevoetvaststelling als zeker beschouwt, houdt deze lening onzekerheden in omtrent de toepasselijke rentevoet. Eenzelfde onzekerheid (of risico) bestaat bij een lening tegen vaste rente (bv. vijfjarige OLO als referte) die op eindvervaldag komt; er heerst immers onzekerheid omtrent de rentevoet waartegen de herfinancieringslening zal kunnen aangegaan worden.

31° schuld in vreemde munten: schuld uitgegeven in andere munt dan de euro, zoals US dollar en Japanse yen.

32° stabiliteitsprogramma: elke Europese lidstaat die de euro heeft ingevoerd, moet elk jaar een stabiliteitsprogramma voorleggen aan de Europese Commissie. Hierin worden onder meer de budgettaire doelstellingen op middellange termijn en de verwachte schuldontwikkeling toegelicht. De stabiliteitsprogramma's zijn een belangrijk instrument voor de coördinatie van het begrotingsbeleid in de eurozone.

33° subsidie: dit begrip wordt toegelicht onder punt 6° 'dotatie'.

34° toelage: dit begrip wordt toegelicht onder punt 6° 'dotatie'.

35° VABN: de Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen.

36° vastlegging: de boekhoudkundige registratie van een verbintenis, waardoor ten belope van het bedrag van de verbintenis een deel van het vastleggingskrediet in de begroting wordt gereserveerd.

37° vastleggingskrediet: dit is het krediet, ingeschreven in de uitgavenbegroting, ten belope waarvan tijdens het begrotingsjaar verbintenissen kunnen worden aangegaan. Dit wordt ook soms aangehaald als 'VAK'.

38° vereffening: de boekhoudkundige registratie van een aangegane verplichting, waardoor ten belope van het bedrag van de verplichting een deel van het vereffeningskrediet in de begroting wordt gereserveerd.

39° vereffeningskrediet: het krediet, ingeschreven in de uitgavenbegroting, ten belope waarvan verplichtingen tot betaling ten gevolge van tijdens het lopende of eerdere begrotingsjaren aangegane verbintenissen kunnen worden vereffend. Dit wordt ook soms aangehaald als 'VEK'.

40° Vlaamse deelstaatoverheid: de verzameling van instellingen die in overeenstemming met het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen, vermeld in EU-verordening nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie, ressorteren onder sectorale code S13.12. De consolidatiekring geeft bijgevolg aan voor welke groep van instellingen men dient te komen tot een geconsolideerde begroting en jaarrekening.

41° Vlaamse Gemeenschap: de rechtspersonen Vlaamse Gemeenschap en Vlaamse Gewest, vermeld in de artikelen 2 en 3 van de Grondwet, waarvan de algemene middelen en uitgaven in de begroting worden vermengd en niet exclusief aan één van beide rechtspersonen zijn toe te wijzen.

42° Vlaamse rechtspersonen: alle rechtspersonen, andere dan de Vlaamse Gemeenschap, die in overeenstemming met het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen, vermeld in EU-verordening nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie, ressorteren onder sectorale code S13.12.

43° waarborg: de zekerheid die er uit bestaat dat het geheel of een gedeelte van het uitstaand kapitaal, de rente, de opbrengsten of de tekorten wordt gewaarborgd door een derde. De waarborgverlening zelf kan geschieden bij wijze van waarborgverklaring (uitdrukkelijk of specifiek) of via een contractuele verbintenis (bijvoorbeeld: de verbintenis om verliezen bij te passen).

44° wisselkoersrisico: de onzekerheid betreffende de waarde-evolutie, uitgedrukt in euro, van een schuldportefeuille of een belegging in vreemde munten. Deze evolutie is afhankelijk van de fluctuaties die kunnen optreden in de wisselkoersen. De handelsschulden zijn niet inbegrepen.

HOOFDSTUK 2. Toepassingsgebied

De voornaamste focus van de VCO ligt op de Vlaamse deelstaatoverheid, sectorale code S13.12. Het INR publiceert (in opdracht van Eurostat) halfjaarlijks een lijst van entiteiten die behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid (sectorale code S13.12 op basis van het toepassingsgebied van de ESR-verordening. Gelet op het toenemende belang van die overheidssector en de wijze waarop de begroting en boekhouding worden opgevolgd door de Europese instellingen is het de bedoeling om het toepassingsgebied van de VCO te conformeren aan die ESR-matige afbakening.

De Vlaamse deelstaatoverheid (sectorale code S13.12) kan verder opgedeeld worden in:

- entiteiten die behoren tot de Vlaams ministeries zelf, nl. de departementen, diensten met afzonderlijk beheer en de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid;
- de publiekrechtelijke rechtspersonen, nl. de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, de extern verzelfstandigde agentschappen van publiek recht, de strategische adviesraden, de Eigen Vermogens en de Vlaamse openbare instellingen. Het betreft allemaal rechtspersonen opgericht bij decreet met een duidelijke publiekrechtelijke vorm;
- de privaatrechtelijke en hybride rechtspersonen. Het gaat daarbij enerzijds om de puur privaatrechtelijke rechtspersonen die bijvoorbeeld door het ontvangen van subsidies vallen onder de Vlaamse deelstaatoverheid (sectorale code S13.12 (vb. vzw's binnen de cultuursector)) en anderzijds de hybride rechtspersonen die niet eenduidig tot de publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke aard kunnen worden gerekend omdat privaat- en publiekrechtelijke technieken gemengd worden (vb. Vlaamse Havens nv).

De ESR 2010-methodologie, die enkel onafhankelijke, door marktconcurrentie gedreven eenheden niet tot de overheidssector rekent, leidt ertoe dat het aantal te consolideren entiteiten stijgt, maar ook dat een deel van die (nieuw te consolideren) entiteiten maar een beperkte impact hebben op het ESR-vorderingensaldo en/of de toelagen aan die entiteiten een goede schatter zijn van de impact op het ESR-vorderingensaldo. Daarom wordt een materialiteitsdrempel ingevoerd voor toepassing van onderhavig decreet op de privaatrechtelijke en hybride rechtspersonen. De achterliggende filosofie van de materialiteitsdrempel is om de kleine entiteiten niet te belasten met al te veel administratieve lasten, gelet op de beperkte impact en het feit dat ook voor het INR niet alle informatie van die entiteiten aangeleverd moet worden. De beoordeling of een entiteit al dan niet onder de drempel valt, zal een eerste keer gebeuren bij het invoeren van het nieuwe toepassingsgebied of bij een eerste opname op de lijst van de Vlaamse deelstaatoverheid (sectorale code S13.12) en vervolgens driejaarlijks worden herhaald.

Voor entiteiten die nieuw opgenomen worden in de lijst van de Vlaamse deelstaatoverheid (sectorale code S13.12), zal het Departement FB de meest recente officiële balans- en resultatenrekening opvragen om daarna via conversie naar ESR de impact op het ESR-vorderingensaldo van deze entiteiten te simuleren, teneinde de positie van die entiteiten t.o.v. de drempel te kunnen bepalen.

Daarnaast zijn er Vlaamse publiekrechtelijke entiteiten die op basis van de ESR-regels niet behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid (sectorale code S13.12), maar die in het verleden door het Vlaams Vlaamse Gewest werden opgericht of via een staatsvorming werden overgeërfd. Deze entiteiten worden wel deels onderworpen aan de codex. Dergelijke entiteiten vereisen opvolging omdat er bv. waarborgen aan werden verleend (bv. De Watergroep). Het is bijgevolg niet aangewezen die entiteiten volledig uit te sluiten van het toepassingsgebied van de VCO.

Tot slot kunnen bepaalde regels ook van toepassing zijn op privaatrechtelijke personen, bijvoorbeeld als ontvanger van subsidies.

Artikel 3.

Het toepassingsgebied van de VCO is, zoals hierboven gedeut, de Vlaamse deelstaatoverheid. Dit zijn meer concreet de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap en Vlaamse Gewest en alle rechtspersonen die door het INR worden gekwalificeerd als horende tot de Vlaamse deelstaatoverheid (sectorale code S13.12). Onder Vlaamse Gemeenschap worden gevat de departementen, de DAB's, en de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Ook het Vlaams Parlement en haar entiteiten vallen onder de Vlaamse Gemeenschap.

Via de tweede paragraaf van dit artikel worden de Vlaamse rechtspersonen die behoren tot sectorale code S13.12 in het toepassingsgebied getrokken. In tegenstelling tot bij het Rekendecreet vallen alle rechtspersonen onder het toepassingsgebied, behalve indien ze in één van de volgende artikelen worden uitgesloten. De voornaamste uitsluiting betreffen de hybride of privaatrechtelijke rechtspersonen die als niet-significant worden beschouwd.. Er is bewust gekozen om niet te werken met een percentage. Het Rekenhof doet dit momenteel wel bij het vastleggen van de materialiteit. Het Rekenhof past op heden een richtwaarde van 0.5% tot 2% op de (geconsolideerde) begrotingsuitgaven toe en stelt dit dan naar beneden bij, om zo te komen tot een drempel van bijvoorbeeld 300 miljoen euro om te beoordelen of een entiteit al dan niet significant is. Dergelijke drempel heeft echter een andere filosofie dan de hier vooropgestelde filosofie, nl. de kleine entiteiten niet te zwaar belasten met bijkomende verplichtingen. Uit een analyse van de totale ESR-uitgaven en ESR-inkomsten, met inbegrip van de kredietverleningen en kredietaflossingen, deelnemingen en vereffeningen van

deelnemingen, andere financiële producten en overheidsschuld bleek een drempel van 5 miljoen euro het getrouw beeld van het ESR-vorderingensaldo niet in het gedrang te brengen. Deze drempel werd ook met gunstig gevolg afgetoetst bij het INR.

De ESR-uitgaven en ESR-inkomsten moeten in de ruime zin worden gelezen, m.a.w. alle uitgaven en inkomsten die worden gevat onder de economische classificatie, m.u.v. de overdrachten uit de voorgaande jaren en de interne verrichtingen.

De beoordeling van de totale inkomsten en uitgaven zoals hierboven weergegeven, gebeurt door de bevoegde instantie en dit op basis van de beschikbare resultatenrekening en balans. De bevoegde instantie zal dit vertalen naar ESR-termen om de nodige beoordeling te kunnen doen. De eerste beoordeling zal plaatsvinden op de datum van inwerkingtreding van de VCO. Op dat moment worden alle hybride en privaatrechtelijke entiteiten gescreend. De beoordeling zal vervolgens om de drie jaar opnieuw worden gemaakt. Daarnaast zullen entiteiten die als Vlaamse deelstaatoverheid worden gekwalificeerd door het INR, terwijl ze dat bij de vorige beoordeling niet waren, ook op dat ogenblik worden beoordeeld (en vervolgens bij de driejaarlijkse herziening van de lijst).

Entiteiten die de drempel niet halen, zijn enkel verplicht om jaarlijks hun balans, jaarrekening en een toelichting daarbij over te maken aan de bevoegde instantie van financiën en begroting. Die documenten moeten de entiteiten in principe ook reeds opmaken de vennootschaps- of vzw-wetgeving.. Buiten het feit dat de rapportering misschien vroeger moet worden opgeleverd (datum te bepalen door de Vlaamse Regering, op heden 31 maart), is het niet de bedoeling om bijkomende lasten op te leggen. Daarnaast zijn die entiteiten onderworpen aan het hoofdstuk rond de subsidies indien zij subsidies verstrekken, kunnen zij zich vrijwillig onderwerpen aan de regels met betrekking tot het verzekeringsbeheer en zijn tot slot de sanctiebepalingen op hen van toepassing voor het geval zij nalaten zich aan de op hen van toepassing zijnde regels te conformeren.

Er wordt wel in een 'restclausule' voorzien op basis waarvan de Vlaamse Regering toch kan beslissen om een entiteit die de drempel niet haalt, te onderwerpen aan het volledige toepassingsgebied van de VCO. De Vlaamse Regering kan diverse motieven hebben om hiertoe te beslissen, bijvoorbeeld als een entiteit maar beperkte inkomsten en uitgaven maar veel waarborgen hangende heeft, of als een entiteit grote investeringen op het oog heeft.

De voornoemde drempel is enkel relevant voor hybride en privaatrechtelijke entiteiten, niet voor de publiekrechtelijke entiteiten. In de VCO wordt dit duidelijk door te bepalen dat ongeacht het totale bedrag van hun ESR-ontvangsten en hun

ESR-uitgaven volgende publiekrechtelijke entiteiten toch onderworpen zijn aan de bepalingen van de VCO:

- a) de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid:
 - a. Fonds Jongerenwelzijn
 - b. Kind en Gezin;
 - c. Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij;
 - d. Sport Vlaanderen;
 - e. Toerisme Vlaanderen;
 - f. Vlaams Agentschap voor personen met een Handicap;
 - g. Vlaams Infrastructuurfonds voor persoonsgebonden aangelegenheden;
 - h. Vlaamse Milieumaatschappij;
 - i. Vlaamse Sociale Bescherming;
- b) de extern verzelfstandigde agentschappen naar publiek recht:
 - a. Agentschap Plantentuin Meise;
 - b. Agentschap voor Infrastructuur in het onderwijs;
 - c. De Vlaamse Waterweg;
 - d. Luchthavenontwikkelingsbedrijf Antwerpen;
 - e. Luchthavenontwikkelingsbedrijf Oostende-Brugge;
 - f. Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen;
 - g. Vlaams Agentschap voor Ondernemingsvorming Syntra Vlaanderen;
 - h. Vlaams Agentschap voor samenwerking rond gegevensdeling tussen de actoren in de zorg;
 - i. Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
 - j. Vlaamse landmaatschappij;
 - k. Vlaamse maatschappij voor sociaal wonen;
 - l. Vlaamse Regulator voor de Media;
 - m. Vlaamse vervoermaatschappij de Lijn;
 - n. Waterwegen en Zeekanaal;
- c) de Vlaamse openbare instellingen die vermeld worden in het bestuursdecreet en de dochterondernemingen die behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid:
 - a. het Fonds Flankerend Economisch Beleid - Hermes;
 - b. het Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector - FIVA;
 - c. het Fonds Culturele Infrastructuur - FoCI;
 - d. het Garantiefonds Huisvesting;
 - e. het Grindfonds;
 - f. het Vlaams Financieringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant;
 - g. het Pendelfonds;
 - h. het Rubiconfonds;
 - i. het Topstukkenfonds;
 - j. het Vlaams Brusselfonds;

- k. het Vlaams Fonds voor de Lastendelging - VFLD;
- l. het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds - VLIF;
- m. het Vlaams Fonds voor de Letteren - VFL;
- n. de Vlaamse Radio en Televisie - VRT;
- o. de nv Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek - VITO;
- p. het eigen vermogen Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek - ILVO;
- q. het eigen vermogen Informatie Vlaanderen – AIV;
- r. het eigen vermogen van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen – KMSKA;
- s. de Limburgse Reconvertiemaatschappij;
- t. de Participatiemaatschappij Vlaanderen;
- u. de Vlaamse Participatiemaatschappij.

De dochterondernemingen zijn die ondernemingen waarover de Vlaamse openbare instelling een controlebevoegdheid heeft. Die controlebevoegdheid dient gelezen te worden zoals in de privaatrechtelijke context, namelijk de 'de bevoegdheid in rechte of in feite om een beslissende invloed uit te oefenen op de aanstelling van de meerderheid van bestuurders of zaakvoerders of op de oriëntatie van het beleid'.

- d) de strategische adviesraden (SAR):
 - a. SAR met rechtspersoonlijkheid:
 - SERV (KB);
 - Vlaamse Onderwijsraad (OV);
 - Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (OMG);
 - Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening;
 - Onroerend Erfgoed (OMG);
 - b. SAR bij de rechtspersoon SERV (dus zonder eigen rechtspersoonlijkheid):
 - Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (WVG);
 - Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MOW);
 - Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (LV);
 - c. SAR zonder rechtspersoonlijkheid:
 - Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media bij het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM);
 - Vlaamse Woonraad bij het agentschap Wonen-Vlaanderen (OMG).

De aandacht wordt gewezen op de chronologische lezing van de voorwaarden, namelijk dat eerst moet worden onderzocht of een entiteit behoort tot de sector 13.12 en vervolgens slechts moet worden getoetst of het gaat om een "publiekrechtelijke entiteit". De entiteiten, die wel kunnen worden gezien als een

“publiekrechtelijke entiteit”, maar die niet behoren tot sector 13.12 worden bijgevolg niet gevat onder het toepassingsgebied van de codex. Ook de dochterondernemingen, vermeld onder c), worden enkel opgenomen indien ze behoren tot de sectorale code S13.12.

Artikel 4.

Voor het Vlaams Parlement, het Vlaams Vredesinstituut, de Vlaamse Ombudsdienst, het Kinderrechtencommissariaat en de VREG (Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt) is het niet mogelijk om in een gewoon decreet verplichtingen op te leggen die een impact hebben op hun werking. Via dit artikel worden enkel de verplichtingen met betrekking tot de begroting en de rekeningen op hen van toepassing verklaard. Om tot een correcte rapportering te komen, is het ook nodig dat de aanrekeningen van vorderingen en verbintenissen correct verlopen.

Artikel 5.

Artikel 24, §2, van de Grondwet luidt als volgt: “§2. *Zo een gemeenschap als inrichtende macht bevoegdheden wil opdragen aan een of meer autonome organen, kan dit slechts bij decreet, aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen.*”.

Uit de adviespraktijk van de Raad van State zijn hieromtrent een aantal belangrijke krijtlijnen af te leiden. Een bijzonder decreet is niet enkel vereist voor het opdragen van bevoegdheden als inrichtende macht aan één of meer autonome organen, doch ook voor het naderhand wijzigen ervan. Ook wanneer dergelijke autonome organen gemachtigd worden om bevoegdheden als inrichtende macht aan andere organen over te dragen, is daarvoor een bijzonder decreet nodig. Dat bijzonder decreet moet de essentiële elementen van de organisatie (oprichting, samenstelling en werking) en de bevoegdheden van het autonome orgaan regelen, alsmede van het toezicht erop³ en het financieel beheer ervan.⁴

Uit de combinatie van de artikelen 24, §2, van de Grondwet en artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen volgt dat het

³ ADVIES RVS 34.996/1.

⁴ ADVIES 63.140/1 Voetnoot 6 uit dit advies: Tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetswijziging van 1988 werd door de Staatssecretaris van Onderwijs met betrekking tot artikel 24, § 2, van de Grondwet verklaard dat de bijzondere decreetgever ook het “administratief en financieel bestuur” van die autonome organen dient te regelen (Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-1/2/, p. 82). Reeds aangehaald in Adv.RvS 33.553/1, 4 juni 2002, over een voorontwerp van decreet „betreffende het onderwijs XIV”, Parl. St. VI. Parl. 2002-03, nr. 1355/1, p. 393, vn. 20.

in deze aan de bijzondere decreetgever zelf toekomt de essentiële regels vast te stellen met betrekking tot de oprichting, de samenstelling, de werking van en het toezicht op de in het voorstel bedoelde instellingen.⁵ Artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bepaalt dat het decreet onder meer het toezicht regelt op de instellingen welke het opricht. Toezicht op een gedecentraliseerde dienst of instelling veronderstelt op zijn minst dat een toezichthoudende overheid de beslissingen van die dienst of instelling kan vernietigen, telkens zij oordeelt dat door een dergelijke beslissing de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad.⁶

De regels over het toezicht en het financieel beheer moeten - vermits het over essentiële elementen van de organisatie van het autonome orgaan gaat - bij bijzonder decreet worden geregeld. Regels die niet zozeer verband houden met de organisatie van het financieel beheer of het toezicht, maar zich om andere redenen, bv. de werking van de betrokken overheid zelf, opdringen, moeten bijgevolg niet bij bijzonder decreet worden uitgevaardigd.

Dit betekent dat rapporteringsverplichtingen die vanuit de taakstelling van de betrokken overheid zelf worden ingericht, kunnen worden opgelegd aan onderwijsinstellingen zonder dat deze bij bijzonder decreet worden uitgevaardigd. Eisen die betrekking hebben op het financieel beheer van de autonome entiteit zelf dienen evenwel bij bijzonder decreet te worden genomen.

Naast de vereiste tweederde meerderheid voor het toezicht en het financieel beheer is er ook reeds veel geregeld in de specifieke codices basisonderwijs, secundair onderwijs en hoger onderwijs. Als de bepalingen van de VCO en van de specifieke codices niet te verzoenen zijn, zullen die laatste voorrang hebben (*lex specialis derogat legi generali*), tenzij de betrokken bepalingen uitdrukkelijk worden opgeheven of gewijzigd.

Gelet op het bovenstaande zijn enkel de volgende regels van toepassing op de Universiteiten, Hogescholen en het centrale niveau van het GO! en de andere instellingen van hoger onderwijs en onderzoek die deel uitmaken van de Vlaamse deelstaatoverheid:

- De opmaak en inhoud van de jaarlijkse begroting, waarbij expliciet wordt voorzien dat geen VAK-begroting wordt vereist; er moet wel een correcte ESR-begroting en rapportering worden ingediend;
- Een begrotingsjaar dat loopt van 1 januari tot en met 31 december;
- De begrotingen moeten een onderscheid maken tussen de toelagen en de eigen ontvangsten;

⁵ ADVIES RVS 27.936/1

⁶ Voetnoot 2 uit hetzelfde advies: In het ARGO-decreet is geen toezicht wegens schending van het algemeen belang georganiseerd, maar een toezicht op de "financiële orthodoxie", zie artikel 60, § 1, van het ARGO-decreet. Zie eveneens, Arbitragehof, arrest 69/88, van 10 november 1988

- Het goedkeuringsproces van de begroting;
- De principes van een correcte VEK-aanrekening, waaronder ook de vereiste om subsidies correct aan te rekenen;
- De principes, opmaak en indieningsdata van de jaarlijkse rekening;
- De verplichting om te conformeren aan tussentijdse of bijkomende jaarlijkse rapporteringsverplichtingen;
- De mogelijkheid om zich vrijwillig te onderwerpen aan de regels rond verzekeringsbeheer;
- De sanctiemechanismen als de entiteiten zich niet conformeren naar de op hen van toepassing zijnde regels.

De van toepassing zijnde regels over de rapportering dienen vooral als aanvullend te worden beschouwd op de eigen regels en niet als strijdig. Het kan bijgevolg voorkomen dat een extra rapportering wordt opgelegd.

De individuele scholen en scholengroepen vallen als individuele entiteiten niet onder het toepassingsgebied van de VCO. Hun begrotingen en rekeningen worden allemaal verwerkt via het administratieve centrale niveau.

Artikel 6.

Vermits de VCO in zijn toepassingsgebied sterk focust op de sectorale code S13.12, is er slechts een beperkte set van regels van toepassing op de publiekrechtelijke entiteiten die niet behoren tot de overheidssector.

Op dit moment betreft het de volgende entiteiten:

- a. de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening - de Watergroep;
- b. het eigen vermogen Flanders Hydraulics;
- c. het ondersteunend centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos - ANB;
- d. Openbaar psychiatrisch centrum Geel;
- e. Openbaar psychiatrisch centrum Rekem.

Enkel de volgende regels zijn op hen van toepassing:

- De principes, opmaak en indieningsdata voor de balans, resultatenrekening en de bijhorende toelichting;
- De principes van subsidies;
- De mogelijkheid om zich vrijwillig te onderwerpen aan de regels rond verzekeringsbeheer;
- De sanctiemechanismen als de entiteiten zich niet conformeren naar de op hen van toepassing zijnde regels.

Op basis van bovengenoemde regels meent de decreetgever dat ze voldoende informatie ter beschikking heeft om die entiteiten te kunnen opvolgen vanop een zekere afstand, zonder dat nog een begroting vereist is.

Dit artikel doet geen afbreuk aan de verplichting om een begroting of een meerjarenplanning op te maken overeenkomstig andere regelgeving die van toepassing is op de vennootschappen of de verenigingen.

Artikel 7.

Gelet op de steeds wijzigende consolidatieperimeter en de beoordeling van de materialiteitsdrempel zal via de website van de administratie die bevoegd is voor de begroting steeds een overzicht worden bijgehouden van welke entiteiten aan welke verplichtingen van de VCO zijn onderworpen.

Er zal ook steeds een archief worden bijgehouden, zodat het toepassingsgebied van een bepaald jaar kan geraadpleegd worden indien nodig.

Artikel 8.

Het INR publiceert tweemaal per jaar een lijst van te consolideren entiteiten (maart/april en september/oktober). Entiteiten die in de publicatie van maart als nieuw worden opgenomen, doen een volledige instap bij de begrotingsopmaak (enkele maanden later). De entiteiten die nieuw opgenomen worden in de publicatie van oktober doen een volledige instap bij de begrotingsaanpassing in het voorjaar daaropvolgend.

In het jaar van toevoeging aan de consolidatieperimeter worden de entiteiten opgenomen via een correctielijn, zowel langs begrotings- als uitvoeringskant (absoluut minimum) en worden volwaardig (niet meer via correctielijn) meegenomen in de uitvoering in het jaar dat ze een volwaardige begroting hebben ingediend. Schematisch wordt dit als volgt voorgesteld:

- Lijst maart/april jaar t = correctielijn in jaar t (vb. 2020) en volledige instap bij BO jaar t+1 (vb. BO'2021 die in september 2020 wordt opgemaakt) en uitvoering over t+1 (vb. uitvoeringsrekening 2021, niet 2020)
- Lijst september/oktober jaar t = correctielijn in jaar t (vb. 2020) en volledige instap bij BA jaar t+1 (vb. BA'2021 die in april wordt opgemaakt) en uitvoering over t+1 (vb. uitvoeringsrekening 2021, niet 2020).

Artikel 9.

Indien een entiteit in het begrotingsproces (opmaak of aanpassing) betrokken was en nadien geen deel meer uitmaakt van de Vlaamse deelstaatoverheid, valt ze niet langer onder de toepassing van de VCO (behalve als het een publiekrechtelijke entiteit is en artikel 6 van toepassing is). Aangezien een begrotingsproces al is opgestart wanneer de publicatie van het INR verschijnt, is het mogelijk dat een begroting toch nog is opgenomen in het uitgavendecreet (al dan niet als bijlage); die begroting is dan enkel informatief en houdt niet in dat de rechtspersoon toch nog gebonden is door de regels van de VCO.

Hoofdstuk 2. Begroting

Afdeling 1. Gemeenschappelijke bepalingen voor de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid

Onderafdeling 1. Algemene bepalingen over de begrotingsdoelstellingen, de meerjarenraming en de beleids- en begrotingsinformatie

Artikel 10.

Het Europees kader voor begrotingstoezicht is van toepassing op de gezamenlijke overheid. De begrotingsplanning op Vlaams niveau dient bijgevolg rekening te houden met de verplichtingen volgend uit het Groei- en Stabiliteitspact en met de mechanismen van coördinatie van de gezamenlijke overheid.

Om ervoor te zorgen dat de lidstaten hun begrotingsdoelstellingen realiseren en de Europese Commissie de realisatie van deze doelstellingen kan opvolgen, moeten de lidstaten elk jaar in april een stabiliteitsprogramma (voor lidstaten die deel uitmaken van de eurozone) of een convergentieprogramma (voor de overige lidstaten) aan de Europese Commissie voorleggen. In een dergelijk programma wordt het begrotingsbeleid voor de komende drie jaren beschreven. Daarnaast dienen de lidstaten van de eurozone ook uiterlijk op 15 oktober van elk jaar een Ontwerpbegrotingsplan aan de Europese Commissie over te maken.

De Vlaamse Regering maakt een meerjarenraming op.

De meerjarenraming wordt opgesteld voor zes jaar en wordt jaarlijks naar aanleiding van de begrotingsopmaak geactualiseerd. De raming wordt op dat ogenblik telkens met een jaar uitgebreid.

De meerjarenraming zet het constant beleid en de genomen beleidsopties uit de begrotingsopmaak in een indicatief meerjarig budgettair perspectief.

De meerjarenraming wordt ter kennisgeving bezorgd aan het Vlaams Parlement gelijk met de beleids- en begrotingstoelichting waardoor het proces begrotingsopmaak en het proces meerjarenraming ook in het parlementair proces nauwer met elkaar kunnen verbonden worden.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd de verdere regels voor de opmaak van de meerjarenraming te bepalen.

Artikel 11.

De beleidsinformatie en de begrotingsinformatie zijn op heden onvoldoende verbonden. Een meer leesbare en transparante begroting vergt nochtans een adequate koppeling tussen beide. Bovendien zijn in het witboek open en wendbare overheid ook een aantal engagementen opgenomen over de implementatie van een prestatiebegroting in de Vlaamse overheid die tot doel hadden om de integratie van beleids-, beheers- en begrotingsinformatie vanaf de volgende legislatuur mogelijk te maken. Dit artikel zet een eerste stap in dat verband, met de invoering van een beleids- en begrotingstoelichting. Via een gedetailleerde koppeling tussen

de beleidsinitiatieven, de begrotingsinformatie en de bijhorende beleidsopvolging en -evaluatie, telkens op het niveau van het inhoudelijk structurelement, wordt volop ingezet op de evolutie naar een prestatiebegroting.

De beleids- en begrotingstoelichtingen worden opgemaakt bij de start van de regeerperiode en vervolgens naar aanleiding van elke begrotingsronde.

Het meerjarig perspectief wordt in deze documenten meegenomen bij de start van de regeerperiode voor wat betreft het beleidsluik. Het jaarperspectief van de beleids- en begrotingsinformatie komt aan bod in de beleids- en begrotingstoelichtingen naar aanleiding van een begrotingsronde

Bij de begrotingsopmaak zal in de beleids- en begrotingstoelichtingen de focus liggen op de planning voor het komende jaar. Dit betekent dat de realisaties dus niet meer in deze fase aan bod moeten komen, maar dat de focus kan liggen op de prognoses. Bij de begrotingsaanpassing zal er in de beleids- en begrotingstoelichtingen zowel aandacht besteed worden aan de terugblik op het voorgaande kalenderjaar (wat in de beleidsbrieven, zoals we ze tot nu kenden, als realisaties wordt geschetst), als aan de koerswijzigingen voor het lopende jaar.

Om een adequate koppeling te kunnen maken in de beleids- en begrotingstoelichtingen op basis van geschikte beleids- en begrotingsinformatie wordt voorzien dat de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid daartoe de nodige gegevens verstrekken. De Vlaamse Regering wordt daarbij gemachtigd deze bepalingen nader uit te voeren.

Onderafdeling 2. Bepalingen over de jaarlijkse begroting

Artikel 12.

De begroting van de entiteiten uit de sector 13.12 moet krachtens het eerste lid van deze bepaling worden opgesteld volgens eenzelfde sjabloon, waarin minstens informatie is opgenomen over de ESR-code, COFOG en de inhoudelijke structurelementen. Voor wat Onderwijs betreft, wordt daarvoor aangesloten bij de benadering die in het COFOG zelf wordt aangereikt in het kader van Onderwijs.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om meer concreet invulling te geven aan het sjabloon. Achterliggend is het evenwel niet de bedoeling om bijkomende lasten op te leggen aan entiteiten en hen te verplichten om hun vertrouwde begrotings- en boekhoudtools te verlaten. De voornaamste doelstelling van dit artikel is om op een uniforme manier aan bijvoorbeeld de leden van het Vlaams Parlement te kunnen rapporteren over de begroting.

Artikel 174 van de Grondwet stelt de eenjarigheid van de begroting voorop. Voor wat onder meer de Vlaamse Gemeenschap betreft is die bepaling hernomen in artikel 3 van de Algemenebepalingenwet. Aangezien de begrotingsopmaak al start ongeveer zeven maanden vóór de aanvang van het betreffende begrotingsjaar kunnen omgevingsfactoren, zoals de economische vooruitzichten, in die periode in minder of meer belangrijke mate wijzigen. Het is dan ook nodig dat hierop ten minste éénmaal per begrotingsjaar een toetsing gebeurt en dat waar nodig bijstellingen van het beleid en van de begroting gebeuren. Vandaar dat naast de begrotingsopmaak minstens één begrotingsaanpassing per jaar wordt opgelegd. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd deze bepalingen nader uit te voeren.

Artikel 13.

De jaarlijkse begroting gaat om een raming van de ontvangsten en de uitgaven. In dit artikel wordt omschreven wat onder ontvangsten en uitgaven moet worden verstaan. De minimaal te voorziene kredietsoorten worden omschreven in artikel 4, eerste lid, van de Algemenebepalingenwet:

1° aan de ontvangstenzijde:

- de rechten ten bate die tijdens het begrotingsjaar worden vastgesteld.

2° aan de uitgavenzijde:

- limitatieve kredieten voor de vastlegging van verbintenissen ten laste die tijdens het begrotingsjaar ontstaan of aangegaan worden;
- limitatieve kredieten voor de vereffening tijdens het begrotingsjaar van rechten ten laste ingevolge vooraf vastgelegde verbintenissen.

In de toelichting bij de Algemenebepalingenwet wordt gesteld dat dit de minimaal te voorziene begrotingskredieten zijn. Daarnaast kunnen ook andere kredietsoorten worden voorzien die beantwoorden aan andere fasen in het uitgavenproces. In tegenstelling tot het Rekendecreet worden geen andere kredietsoorten opgenomen en is de raming van de kasontvangsten en -uitgaven niet hernomen. Doorheen de jaren is de focus van de begroting meer en meer verschoven naar de ESR-stromen. De raming van de financiële geldstromen hebben hierdoor geen echte meerwaarde meer. Door te stellen dat de begroting 'ten minste' bepaalde ontvangsten en uitgaven moet voorzien, behoudt de decreetgever zich ook de bevoegdheid voor om indien gewenst de raming toch nog op te nemen in de begrotingsdecreten.

Artikel 4, derde lid, van de Algemenebepalingenwet laat toe dat de vereffeningskredieten niet-limitatief kunnen zijn, voor de uitgaven die door het decreet of de ordonnantie worden gedefinieerd. Deze mogelijkheid wordt niet hernomen in de VCO omdat de Vlaamse Regering ruime herverdelingsmogelijkheden krijgt voor vereffeningskredieten.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van het Rekendecreet is dat alle entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid een VAK-kant en een VEK-kant hebben in hun

begroting. Voor de Vlaamse Gemeenschap was dit tot op heden al het geval; maar dit was nog niet zo voor alle Vlaamse rechtspersonen. Dit artikel heeft tot gevolg dat ook in de begrotingen van alle Vlaamse rechtspersonen (met een uitzondering, zie verder) een VAK-kant wordt opgenomen met de kredieten voor alle engagementen van die rechtspersoon, ongeacht of deze gefinancierd worden met eigen middelen dan wel met toelagen vanwege de Vlaamse Gemeenschap.

Het gedeelte van het VAK in jaar t dat gebaseerd is op de eigen middelen, bedraagt maximaal de som van het ongebruikte saldo van gerealiseerde ontvangsten uit jaren voorafgaand aan jaar t enerzijds en de geraamde eigen ontvangsten in jaar t anderzijds. Eventuele bijstelling in jaar t+1 gebeurt op het VAK van jaar t+1 a.d.h.v. de gerealiseerde eigen ontvangsten in jaar t.

Samenhangend met de verplichting om in de begroting een VAK-kant op te nemen, geldt de schrapping van de vastleggingsmachtigingen in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Deze zullen niet meer worden opgenomen in de decreetsbepalingen en de administratieve tabel.

Ter vervanging van de vastleggingsmachtigingen (en de correlatieve kredieten) worden in de administratieve tabel gesplitste kredieten opgenomen, waarbij:

- aan VAK-kant de budgetten staan voor de engagementen die gefinancierd zullen worden met toelagen vanwege de Vlaamse Gemeenschap;
- aan VEK-kant de toelagen staan die uit het vorige punt voortvloeien gespreid over de tijd.

Deze werkwijze heeft als voordeel dat via de begroting van Vlaamse Gemeenschap het beleid kan opgevolgd worden dat door de Vlaamse Regering wordt betoelaagd. De VAK-kant bij de betoelaagde entiteit geeft het totale beleid weer.

De universiteiten, hogescholen en de inrichtende machten van het gemeenschapsonderwijs of het gesubsidieerd onderwijs worden uitgesloten van de verplichting om een vastleggingskrediet op te nemen in hun begroting. Zoals hoger gedeut is voor het inperken van de financiële autonomie van het GO! een tweederde meerderheid. Aangezien er gestreefd wordt naar een gelijke behandeling voor alle entiteiten uit de onderwijssector, worden daarom alle entiteiten uit die sector uitgesloten van de verplichting. Op heden rapporteert het GO! wel over haar vastleggingen. Elke entiteit kan hierover nog steeds vrijwillig rapporteren omdat dit getuigt van een transparante begroting.

Samengevat kan worden gesteld dat er drie onderscheiden soorten van VAK en VEK zijn:

- VAK/VEK van de algemene uitgavenbegroting
- VAK/VEK van de begrotingsfondsen (variabel krediet, zie artikel 23)
- VAK/VEK van de Vlaamse Rechtspersonen.

Voorbeeld

Departement A staat aan een rechtspersoon Z toe om in jaar 1 engagementen aan te gaan voor in totaal 100 VAK: 80 VAK voor werking en 20 VAK voor investeringen. Deze engagementen zullen gefinancierd worden door departement A.

In jaar 1 wordt hiervoor een toelage toegekend van 90 VEK: 80 VEK voor werking en 10 VEK voor investeringen.

In jaar 2 wordt een toelage toegekend van 10 VEK voor investeringen.

De rechtspersoon beschikt ook over eigen ontvangsten waarmee investeringen worden gefinancierd. Men raamt 20 eigen ontvangsten in jaar 1. Dit resulteert in 20 VAK. De 20 VAK gefinancierd via eigen inkomsten komen niet in de administratieve tabel, wel in de begroting van de rechtspersoon (VR keurt dit goed via goedkeuring totale begroting). De betaalkalender voorziet een spreiding van VEK over jaar 1 en 2 van telkens 10 VEK.

Dept A	Werking	Investeringen
Jaar 1		
VAK	80	20
VEK	80	10
Jaar 2		
VAK	0	0
VEK	0	10

RP Z	Werking	Investeringen
Jaar 1		
VAK	80	20 (Investeringen betoelaagd) + 20 (investeringen eigen middelen)
VEK	80	10 (toelage Invest.)+10 (eigen middelen)
Jaar 2		
VAK	0	0
VEK	0	10 (toelage invest.)+10 (eigen middelen)

Artikel 14.

De begin- en einddatum van een begrotings- en boekjaar wordt geregeld in de Algemenebepalingenwet: wat de begroting betreft door artikel 3, en wat de boekhouding betreft door artikel 6. Een begrotings- en boekjaar wordt daarbij gelijkgesteld aan een kalenderjaar: het begint op 1 januari en eindigt op 31 december daaropvolgend.

Alhoewel het annualiteitsprincipe en het begin en einde van een begrotingsjaar reeds volledig zijn vastgelegd in hogere en dwingend na te leven wetgeving, worden deze bepalingen toch hernomen in de VCO omwille van de toepassing ervan op alle entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid en het belang ervan.

Afdeling 2. Specifieke bepalingen voor de begroting van de Vlaamse Gemeenschap

Onderafdeling 1. Algemene bepalingen

Artikel 15.

Zoals ook reeds was voorzien in het Rekendecreet zijn in principe de globale ontvangsten bestemd voor de globale uitgaven. Bovendien wordt in de begroting geen onderscheid gemaakt tussen de ontvangsten en de uitgaven van de Gemeenschap en het Gewest. Als afwijking op het principe wordt het concept van de variabele kredieten opnieuw hernomen en kunnen variabele kredieten toegekend worden die rechtstreeks gekoppeld zijn aan specifieke ontvangsten. Ze worden pas beschikbaar naarmate de daarvoor toegewezen ontvangsten effectief gerealiseerd zijn. Het gedeelte van het variabel krediet dat op het einde van het jaar niet is aangewend mag naar het volgende jaar overgedragen worden. De uitgaven kunnen nooit hoger liggen dan de gerealiseerde ontvangsten tijdens het begrotingsjaar zelf of de jaren voordien. Een variabel krediet bestaat, net zoals de uitgaven van de Vlaamse begroting, uit een vastleggingskrediet en een vereffeningskrediet. De in voorliggend ontwerp van decreet voorziene variabele kredieten komen dus overeen met de begrotingsfondsen volgens artikel 45 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Een variabel krediet kan evenwel niet worden gespijsd met een toelage uit de algemene uitgavenbegroting.

Artikel 16.

In dit artikel wordt bepaald dat op het einde van het begrotingsjaar het niet aangewende gedeelte van de kredieten geannuleerd wordt. De saldi van de begrotingsfondsen met variabele kredieten worden wel overgedragen.

Naast deze overdracht wordt nu ook een rechtsbasis geboden voor de zogenaamde 'ruiters', dit zijn vastleggingskredieten waarvan jaarlijks in het uitgavendecreet wordt bepaald dat ze mogen overgedragen worden naar het volgende jaar en bijgevolg een uitzondering vormen op de eenjarigheid van de begroting.

Onderafdeling 2. Indiening en goedkeuring van de jaarlijkse begroting

Artikel 17.

Dit artikel bepaalt de procedure en timing voor het indienen van de ontwerpen van begroting, alsook de bijhorende algemene toelichting, beleids- en

begrotingstoelichtingen en de programmadecreten. De ruime formulering laat toe dat de stukken ook elektronisch kunnen worden ingediend.

Dit artikel legt ook de samenstellende delen van de algemene toelichting vast:

- 1° de toelichting bij de normnaleving;
- 2° de informatie over de schuldpositie;
- 3° de stand van de uitstaande verplichtingen;
- 4° de evolutie van de saldi van de begrotingsfondsen en de diensten met afzonderlijk beheer.

Bij de verkiezing van een nieuw Vlaams Parlement is het logischer dat de begrotingsaanpassing door de nieuwe Vlaamse Regering en Vlaamse volksvertegenwoordigers wordt opgesteld en goedgekeurd. Deze verkiezing valt evenwel vaak na de uiterste datum waarop ten minste één ontwerp van begrotingsaanpassing in het Vlaams Parlement moet ingediend zijn. De praktijk leert dat een begrotingsaanpassing louter omwille van de decretaal verplichte timing inhoudelijk vaak weinig om het lijf heeft. Om dat te vermijden wordt voor verkiezingsjaren een uitzondering op de algemene regels voorzien.

Artikel 18.

Dit artikel bevestigt dat de jaarlijkse goedkeuring van de begroting verleend moet worden door het parlement, zoals bepaald in artikel 50, §1, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 en in artikel 3 van de Algemenebepalingenwet. De goedkeuring gebeurt op het niveau van de programmatotalen. Met de goedkeuring van de begroting machtigt het Vlaams Parlement de Vlaamse Regering om de ontvangsten en uitgaven te realiseren.

Hetzelfde geldt voor de begrotingsaanpassing(en).

Verder bepaalt dit artikel de timing voor het goedkeuren van de begroting door het Vlaams Parlement. Wat betreft de timing wordt nu bijkomend voorzien dat in het geval van een verkiezingsjaar voor het Vlaams Parlement kan worden afgeweken van die timing.

Onderafdeling 3. Bijzondere bepalingen

Artikel 19.

Wanneer een initiële begroting niet tijdig kan worden goedgekeurd, wordt het stelsel van voorlopige kredieten toegepast. In het decreet van de voorlopige kredieten wordt ook een bepaling opgenomen waarmee de bestaande fiscale wetten en/of decreten voor het komende jaar uitvoerbaar worden.

Artikel 20.

Dit artikel houdt een beperkte uitzondering in op de machtiging van de uitgavenkredieten door het Vlaams Parlement: in dringende gevallen veroorzaakt door uitzonderlijke en onvoorzienbare omstandigheden, kan de Vlaamse Regering machtiging verlenen tot uitgaven boven de limiet van het begrotingskrediet of tot een bepaald vastgesteld bedrag. Hoewel niet gespecificeerd wordt wat moet verstaan worden onder dringend, uitzonderlijk en onvoorzienbaar, kan hierbij voornamelijk gedacht worden aan financiële crisissen, rampen, natuurrampen, situaties van oorlog of burgeroorlog, waarbij het van belang is om zeer snel hulp te bieden aan de getroffen bevolking of beschermende maatregelen te nemen. De beslissing van de Vlaamse Regering moet opgenomen worden in een decreet tot aanpassing van de begroting. Voor grotere bedragen kan de beraadslaging bovendien slechts uitgevoerd worden nadat een ontwerp van decreet is ingediend of mits blokkering van andere kredieten.

Een gelijkaardige bepaling was opgenomen onder artikel 19 van het Rekendecreet. De wijzigingen t.o.v. die tekst doen geen afbreuk aan de filosofie van die bepaling. Zo werd de vereiste van 'gemotiveerde' beraadslaging van de Vlaamse Regering vervangen door 'omstandige' beraadslaging, omdat de Regering steeds haar beslissingen moet motiveren en verantwoorden aan het Vlaams Parlement. De term omstandig geeft weer dat de beraadslaging breedvoerig en gedetailleerd moet zijn. Daarnaast was de opdeling tussen het 'boeken boven de limiet van de begrotingskredieten' of 'bij ontstentenis van de kredieten' kunstmatig en betreft het in beide gevallen een overschrijding van de eerder goedgekeurde kredieten.

Als de beslissing de in de tweede paragraaf vermelde bedragen niet overschrijdt, is geen afzonderlijk begrotingsdecreet vereist, omdat in dat geval de kredieten moeten opgevangen worden via een kredietherverdeling; bij een reguliere begrotingsaanpassing of door het Vlaams Parlement kan worden rechtgezet bij de goedkeuring van de rekening van de Vlaamse Gemeenschap.

Onderafdeling 4. Herverdelingen

Artikel 21.

De herverdelingsregels uit het Rekendecreet worden als zeer complex ervaren. Via de VCO wordt getracht om de herverdelingsregels te verbeteren, vanuit de volgende optiek:

- verduidelijking van de herverdelingsregels (minder (uitzonderings)regels en een duidelijk onderscheid van wat decretaal moet worden opgenomen en wat uitvoering betreft);
- maximale beperking van de administratieve last van herverdelingen;
- decretale verankering van de mogelijkheid om uitzonderingen te voorzien in de uitgavenbegroting, waarbij wordt gewaarborgd dat uitzonderingen op de algemene regels overzichtelijk moeten worden weergegeven in de begrotingsdecreten;

- waarborging van de controle door de Vlaamse Regering over bepaalde herverdelingen (ESR-impact; van loon naar werking).

De nieuwe regels vertrekken van een belangrijke summa divisio tussen vastleggingskredieten (VAK) en vereffeningskredieten (VEK). Het VAK bepaalt de beleidsmogelijkheden van de entiteiten, daar waar het VEK louter het gevolg is van de eerder gekozen beleidsopties en dus weinig keuzemogelijkheden biedt aan de entiteiten zelf. Een strengere aanpak voor VAK in verhouding tot VEK is bijgevolg logisch. Het voorstel is om herverdelingen buiten een begrotingsronde mogelijk te maken voor VAK binnen programma (niveau waarop de decreetgever stemt) en voor VEK VO-breed.

In de uitgavenbegroting staan verspreid uitzonderingen (lees: versoepelingen) op de reguliere herverdelingsmogelijkheden van vastleggingskredieten. Dergelijke herverdelingen worden steeds voorgesteld door de Vlaamse Regering en aanvaard en gestemd door het Vlaams Parlement. In principe mag via het uitgavendecreet niet worden afgeweken van een normatief decreet. Om hier meer overzicht en rechtszekerheid te bieden, wordt nu decretaal voorzien dat jaarlijks een lijst met begrotingsartikelen wordt opgenomen van waaruit mag worden herverdeeld over programma's heen. Naast de opname van het begrotingsartikel moet in het decreet ook worden opgenomen in welke gevallen dergelijke herverdeling mag plaatsvinden. Dit artikel geeft dus een rechtsbasis om via een begrotingsdecreet af te wijken van de normale spelregels voor de herverdeling van kredieten..

Provisionele kredieten zijn kredieten die op het ogenblik van een begrotingsopmaak of –aanpassing voorlopig in de begroting worden ingeschreven zonder concrete toewijzing aan de specifieke begrotingsartikelen waarop de aanrekening finaal zal moeten gebeuren. Provisionele kredieten zijn m.a.w. een afwijking op het specialiteitsbeginsel en dienen – ook omwille van het herverdelingsaspect dat ze insluiten – enkel aangewend te worden voor specifieke doeleinden, die duidelijk in de verantwoording bij de begroting moeten worden omschreven. Vanuit die provisies kunnen dan ook over de programma's heen de kredieten worden herverdeeld en dit zowel binnen de Vlaamse Gemeenschap als naar de Vlaamse rechtspersonen.

Niettegenstaande de vrijheidsgraden voor herverdelingen die verder worden bepaald, is het niet wenselijk dat vanuit bepaalde artikelen wordt herverdeeld. Hierbij kan gedacht worden aan de zogenaamde *open-end* artikels. In het uitgavendecreet wordt een lijst van begrotingsartikels opgenomen van waaruit niet mag worden herverdeeld.

Artikel 22.

Zoals hierboven toegelicht, mag het VEK vrij worden herverdeeld binnen de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel 23.

Zoals ook reeds was voorzien in het Rekendecreet kunnen variabele kredieten niet worden herverdeeld met vastleggings- of vereffeningskredieten die niet behoren tot het begrotingsfonds. Dit heeft meerdere redenen:

- om te vermijden dat de andere kredieten zouden onttrokken worden aan het annualiteitsprincipe door ze te herverdelen naar variabele kredieten;
- omdat de bestemming die aan variabele kredieten van een specifiek fonds mag worden gegeven niet noodzakelijk dezelfde is als de bestemming van de andere kredieten.

Artikel 24.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om te bepalen hoe vrij ze de mogelijke herverdelingen vervolgens wil toelaten. Zo moet de Vlaamse Regering bepalen of de herverdelingen bij besluit van de Vlaamse Regering of ministerieel besluit kunnen verlopen en of ze al dan niet bepaalde controlevereisten wil opleggen voor bepaalde herverdelingen.

De herverdelingsbesluiten van de herverdelingen binnen de Vlaamse Gemeenschap worden allemaal gepubliceerd op de website van de instantie bevoegd voor de begroting. Op die manier zijn de herverdelingsbesluiten raadpleegbaar voor het Vlaams Parlement en het Rekenhof. Zij worden via een melding, die eventueel automatisch kan verlopen, op de hoogte gebracht dat een herverdelingsbesluit werd gepubliceerd.

Afdeling 3. Specifieke bepalingen voor de begroting van de Vlaamse rechtspersonen

Artikel 25.

De Vlaamse rechtspersonen moeten in hun begroting een onderscheid maken tussen de toelagen die ze ontvangen van de Vlaamse Gemeenschap en de ontvangsten die ze zelf realiseren. Dat onderscheid is belangrijk om een koppeling te kunnen maken met de vastleggingskredieten. Daarbij kan het gedeelte van het vastleggingskrediet dat gebaseerd is op de raming van de eigen ontvangsten enkel bestaan uit de som van het onbelaste saldo van in voorgaande begrotingsjaren gerealiseerde eigen ontvangsten enerzijds en de geraamde eigen ontvangsten voor het lopende begrotingsjaar anderzijds.

Het vastleggingskrediet in de begroting van Vlaamse rechtspersonen kan worden bijgesteld met het verschil tussen de gerealiseerde eigen ontvangsten en de geraamde eigen ontvangsten van het voorbije begrotingsjaar.

Artikel 26.

Dit artikel omschrijft het opmaak- en goedkeuringsproces van de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen. Zoals hierboven reeds toegelicht wordt gelet op de uitbreiding van het toepassingsgebied en de niet adequate formulering in het Rekendecreet (waarbij begrotingen van rechtspersonen die onder toezicht staan, zowel door hun RvB als door de VR moesten worden goedgekeurd) het proces afhankelijk gemaakt van het feit of een rechtspersoon al dan niet onder het gezag van de Vlaamse Regering staat. Voor de rechtspersonen die onder het rechtstreeks gezag staan van de Vlaamse Regering wordt nu duidelijk gesteld dat het de Vlaamse Regering is die instaat voor de opmaak van de begrotingen. Dit sluit niet uit dat de entiteiten de nodige informatie moeten aanleveren. Het Vlaams Parlement keurt vervolgens nog altijd de begrotingen van die instellingen goed.

De begrotingen van de rechtspersonen die enkel onder toezicht staan, worden opgemaakt door het beheersorgaan van de rechtspersoon zelf en enkel nog ter kennisgeving overgemaakt aan de Vlaamse Regering en, zoals nu ook het geval is, aan het Vlaams Parlement. Deze bepaling doet geen enkele afbreuk aan de toezichtsbevoegdheid die de Vlaamse Regering heeft over deze rechtspersonen, noch verhindert zij de huidige werking om voor begrotingen van groepen (vb. PMV) een groepssjabloon te hanteren.

Artikel 27.

Net als bij de herverdelingen bij de Vlaamse Gemeenschap is ook hier gekozen om de herverdelingsregels te verbeteren. Er werd maximaal gestreefd naar regels analoog met de regels die gelden voor de Vlaamse Gemeenschap, wetende dat nog niet elke rechtspersoon met een programma werkt en de begroting dus op een ander niveau wordt goedgekeurd. Een rechtspersoon kan bijgevolg zijn kredieten vrij herverdelen binnen de goedgekeurde of voorgelegde begroting.

Naast het zelf herverdelen moeten de rechtspersonen steeds hun begroting aanpassen als de toelage wijzigt op basis van een herverdeling binnen de Vlaamse Gemeenschap of bij een andere rechtspersoon. Het is bijgevolg belangrijk dat de verstreckende partij de begunstigde van de toelage op de hoogte brengt als de toelage wijzigt.

Tot slot moeten rechtspersonen hun begroting aanpassen als blijkt dat de oorspronkelijke of de aangepaste raming van de eigen ontvangsten niet langer accuraat is. Onder accuraatheid wordt verstaan dat de ramingen in overeenstemming moeten zijn met de economische realiteit.

Hoofdstuk 3. Boekhouding

Artikel 28.

In navolging van het Rekendecreet wordt gekozen voor een economische en analytische boekhouding. De dubbele boekhouding weerspiegelt de financieel-

economische realiteit, in tegenstelling tot het kas- en verplichtingensysteem. Via de analytische component kunnen kostenplaatsen en –dragers geregistreerd worden, wat een belangrijk element is voor de rapportering van de prestatiegerichte begroting. Door de koppeling van informatie over het beleid (beleidseffecten) aan informatie over beleidsuitvoering (meerbepaald de geleverde prestaties) en informatie over de ingezette middelen, kan feedback worden verschaft over de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Die informatie kan tevens worden gebruikt bij het opstellen van de nieuwe begroting en zal samen met de beschikbare niet-financiële informatie de basis vormen voor de verantwoording van de begrotingscijfers.

Er wordt een machtiging verleend aan de Vlaamse Regering om een concreet boekhoudplan te bepalen. Op heden is het Minimum Algemeen Rekeningenstelsel (het 'MAR') het meest voor de hand liggende plan. Om op mogelijke toekomstige evoluties zoals bijvoorbeeld de ontwikkelingen rond IPSAS/EPAS te kunnen inspelen, wordt de concrete uitwerking van een plan aan de Vlaamse Regering overgelaten. Belangrijk is evenwel dat Vlaamse rechtspersonen die onderworpen zijn aan de privaatrechtelijke boekhoudwetgeving geen bijkomende lasten worden opgelegd. Zij zullen het op hen van toepassing zijnde boekhoudplan steeds als basis kunnen hanteren.

We trachten de administratieve lasten te beperken door gebruik te maken van 'transformational accounting' waarbij uitgegaan wordt van een moederrapportering die de basis is en waarbij mits aanpassingen een afgeleide rapportering ontstaat. Voor de rechtspersonen is de moederrapportering in dit geval de rapportering die ze op basis van de gemeenrechtelijke bepalingen moeten voorleggen. Deze rapporteringsmethode resulteert in lagere administratieve lasten en eenvoudigere gegevensopvragingen die het de entiteit gemakkelijk moet maken te kunnen rapporteren. De aanpassingen moeten gebeuren op niveau van de rapporterende entiteit en zijn daardoor 'auditeerbaar' voor de single audit controleactoren.

Als een specifieke rapportering wordt gevraagd van de Vlaamse Gemeenschap (bvb. de rapportering conform artikel 5 van de Algemenebepalingenwet) of van een Vlaamse rechtspersoon kan de betreffende entiteit die verplichte rapportering bijgevolg verzekeren via het concept van de 'transformational accounting', waarbij men vertrekt van de basisboekhouding en mits gedocumenteerde conversies komt tot de gevraagde rapportering. Als een entiteit de verplichte rapportering evenwel wil bijhouden via een afzonderlijke boekhouding is dit evenwel ook toegestaan.

Artikel 29.

In dit artikel wordt herhaald dat de boekhouding en de financiële rapportering een getrouw beeld moet geven van de financiële staat van de entiteit.

Er wordt nu uitdrukkelijk voorzien dat de Vlaamse Regering regels kan vaststellen met het oog op de versnelling van de financiële afsluiting. Zo kan gebruik gemaakt worden van het bundelen van kleine verrichtingen, maar kan ook ingezet worden op andere courante boekhoudkundige technieken zoals het maximaal gebruik maken van overlopende rekeningen, het boeken van te ontvangen facturen (ten laatste 31/12/t), gebruik maken van best estimates om boekingen te kunnen uitvoeren waar op dat moment geen definitieve cijfers van voorhanden zijn (bv. boekingen op basis van informatie van federale operatoren), het boeken van verrichtingen meer spreiden tijdens het boekjaar en niet laten samenkomen op eindejaar,

Al deze technieken moeten toelaten om entiteiten tijdig een jaarrekening te kunnen laten opstellen en dit met respect voor het getrouw beeld.

Artikel 30.

Dit artikel bevestigt artikel 7 van de Algemenebepalingenwet en herneemt artikel 23 van het Rekendecreet, maar dit dan ruimer voor alle entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid. Er wordt voorzien dat de inventaris in dezelfde vorm als het op hen van toepassing zijnde rekeningstelsel moet gebeuren. Voor de Vlaamse Gemeenschap is dit momenteel volgens het CNOC-besluit⁷. Voor de rechtspersonen zal dit conform de op hen van toepassing zijnde boekhoudregels zijn. Op heden worden alle activa en passiva van de Vlaamse Gemeenschap in kaart gebracht.

Artikel 31.

Dit artikel herneemt een gedeelte van artikel 6 van de Algemenebepalingenwet en bevestigt dat de Vlaamse Regering regels kan uitvaardigen voor de elektronische facturatie en het gebruik van digitale verantwoordingsstukken. Op die manier kan de procedure voor e-invoicing nog verder worden uitgebouwd.

Artikel 32.

Dit artikel bevat bepalingen over bewaartermijnen zoals die ook voorkomen in artikel III.86, vierde lid, van het Wetboek economisch recht. Deze termijn moet naast de andere wettelijke termijnen (vb. voor btw) worden gezien en mag niet worden verward met verjaartermijnen. Wat de bewaring van stukken betreft kan de volgende werkwijze gehanteerd worden:

- respecteren van de wettelijke termijnen;

⁷ Het Koninklijk Besluit van 10 november 2009 tot vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale staat en op de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie.

- hanteren van langere termijn mits motief daarvoor (herziening, hangend of dreigend geschil, ...);
- bij gebrek aan duidelijk motief, is het een beleidsbeslissing om stukken al dan niet langer te bewaren.

Artikel 33.

Net als het begrotingsjaar loopt ook het boekjaar van 1 januari tot 31 december. Dit impliceert dat de rapporteringen steeds een kalenderjaar moeten afdekken. Als een entiteit in het kader van de vennootschapswetgeving een afwijkend boekjaar hanteert, zal het in het kader van de verplichtingen van de VCO in een bijkomende rapportering moeten worden voorzien die een kalenderjaar afdekt.

Op het moment van de opmaak van de VCO gaat het om de entiteiten Arkimedes Fonds I nv (in vereffening), commissies juridische bijstand, Gimvindus en VPM.

De commissies juridische bijstand vallen op heden ook allemaal onder de materialiteitsdrempel, vermeld in artikel 3, op hen heeft dit dus in se geen onmiddellijke impact, aangezien zij niet onder de toepassing van dit artikel vallen en hun stukken mogen indienen die zij op basis van andere regelgeving moeten opmaken.

Hoofdstuk 4. Aanrekening

De aanrekeningregels moeten worden bepaald voor drie types van aanrekeningen:

- Vorderingen;
- Vereffeningen of verplichtingen;
- Vastleggingen of verbintenissen.

De decreetgever wil de aanrekeningregels zodanig uniformiseren dat deze toepasbaar zijn voor alle mogelijke uitgaven (overheidsopdrachten, subsidies, enz.) en in overeenstemming zijn met de hogere wetgeving (ESR, algemene bepalingenwet). Het praktische aspect mag daarbij niet uit het oog verloren worden aangezien het weinig nut heeft aanrekeningregels te formuleren die in de praktijk niet of moeilijk afdwingbaar/controleerbaar zijn.

Artikel 34.

Het ESR noch de ABW leggen iets op inzake de aanrekeningregels voor vastleggingen of verbintenissen die de hierna beschreven verplichtingen voorafgaan. Het concept van een vastleggingskrediet en een correcte aanrekening hierop is bedoeld om te weten welke engagementen een entiteit kan aangaan en hoeveel ze hiervan effectief is aangegaan (hoeveel werd aangerekend op het vastleggingskrediet).

Artikel 28 van het Rekendecreet bepaalt inzake aanrekeningregels voor verbintenissen het volgende:

"§ 1. Voor een verbintenis wordt aangegaan, wordt het bedrag ervan boekhoudkundig vastgelegd ten opzichte van het vastleggingskrediet.

Verbintenissen met een wekerend effect over verschillende jaren worden slechts vastgelegd voor het bedrag van de verplichtingen die eruit zullen ontstaan in de loop van het begrotingsjaar zelf. De vastlegging gebeurt: 1° voor het eerste jaar: voor de verbintenis wordt aangegaan; 2° voor de volgende jaren: bij het begin van het boekjaar.

In de overige gevallen worden de verbintenissen onmiddellijk vastgelegd voor het totale bedrag van de verplichtingen die eruit voortvloeien, ongeacht de uitvoeringstermijn.

§ 2. Van de bepalingen van paragraaf 1, eerste lid, kan worden afgeweken voor overeenkomsten waarvan het bedrag een door de Vlaamse Regering te bepalen som niet overschrijdt.

...".

Bovenstaande bepaling is onvoldoende duidelijk waardoor ruimte is ontstaan voor interpretatieverschillen en oneigenlijk gebruik binnen, tussen en door de entiteiten behorende tot de Vlaamse deelstaatoverheid. Zij biedt bv. geen duidelijkheid over het moment waarop een verbintenis als 'aangegaan' wordt beschouwd.

De vereiste verduidelijkingen moeten een antwoord kunnen bieden op volgende kernvragen:

- Wanneer moet (of mag) ik een vastlegging nemen?
- Wat zijn de minimumcriteria die hierbij vervuld moeten worden?
- Welke verantwoordingsstukken komen in aanmerking?
- Wat is het bedrag dat vastgelegd moet worden?

Die vragen vertonen sterke gelijkenissen met de bepaling voor de vereffening, zoals hieronder toegelicht. Het is een bewuste keuze om voor de vastleggingskredieten zoveel mogelijk te werken met een afbakening conform het artikel 27 van het Rekendecreet. Toch is de finaliteit verschillend en past een begrotingstechnisch onderscheid. Dat onderscheid is vooral zichtbaar in de dossiers die jaaroverschrijdend zijn. Het centrale doel is om een optimale benutting van de door de decreetgever beschikbaar gestelde beleidsruimte te realiseren, maar met de nodige garanties dat de aangegane verbintenissen ook effectief gerealiseerd zullen worden zoals vooropgesteld.

Daarom worden 2 basisvoorwaarden (basiskader) geformuleerd waaraan elke vastlegging, ongeacht haar aard, moet voldoen, en waarvoor vervolgens, in functie van het type van vastlegging, specifieke beperkingen en/of voorschriften worden vastgesteld.

Twee basisvoorwaarden voor elke vastlegging, ongeacht haar aard:

1° Er is een verbintenis waar in de toekomst verplichtingen uit zullen volgen;

2° Er is een formeel verantwoordingsstuk.

Enkel als beide basisvoorwaarden voldaan zijn, kan een vastlegging plaatsvinden. Die vastlegging moet passen binnen de grenzen van de goedgekeurde begroting, dit omvat ook de eventuele overgedragen kredieten op ruiters. Het tijdstip van administratieve verwerking houdt evenwel niet in dat geen rekening moet worden gehouden met de beschikbare kredieten alvorens de verbintenis wordt aangegaan. Een goede huisvader zou immers slechts een engagement aangaan binnen de beschikbare budgettaire ruimte. Als na het aangaan van de verbintenis wordt vastgesteld dat het budget ontoereikend is, is het de verantwoordelijkheid van de partij die de verbintenis heeft aangegaan om budgetten te vinden of de verbintenis te verbreken⁸.

De term verbintenis vormt een overkoepelende term waarbij, in hoofde van een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid een concreet engagement wordt genomen ten opzichte van een derde partij voor een bepaalde of bepaalde waarde (vb. op basis van een contract, overeenkomst of prijsvoorstel (voor werken, leveringen of diensten), of op basis van een - al dan niet eenzijdige - formele beslissing tot toekenning van toelagen of subsidies op basis van een decreet, toekenningsbesluit of principiële beslissing). Het concreet engagement kan ook bestaan als het bedrag en/of de identiteit van de schuldeiser bepaalbaar is en nog niet bepaald⁹. Ook in dit geval is er sprake van een verbintenis.

Wanneer aan bovenstaande voorwaarden is voldaan, dan wordt de vastlegging budgettair aangerekend op het vastleggingskrediet. De vastlegging a.d.h.v. het formeel verantwoordingsstuk bevat de volledige uitgave of vermoedelijke volledige uitgave, onafhankelijk of de vereffening over meerdere jaren gespreid is en ongeacht het beschikbare budget. Dit impliceert dat bij de begrotingsronde zich pieken kunnen voordoen als meerjarige verbintenissen worden aangegaan.

Naast de klassieke vastlegging is er ook de vastlegging voor de recurrente verbintenissen. In de toelichting bij de definitie van 'recurrente verbintenis' wordt omstandig beschreven wat hieronder moet worden verstaan. Er wordt voorzien dat de Vlaamse Regering indicatief kan opsommen wat ze onder een recurrente verbintenis verstaat, om te vermijden dat steeds opnieuw discussies worden gevoerd of dat verschillende entiteiten een verschillende aanrekening hanteren.

⁸ Het verbreken van een verbintenis omwille van budgettaire tekorten is geen rechtsgeldige basis. De verbreking zal bijgevolg mogelijke schadevergoedingen voor het onrechtsgeldig verbreken teweeg brengen. Daarom dat een goede opvolging van budgetten alvorens het engagement concreet wordt genomen nodig is.

⁹ Cf. de huidige werking met bestelaanvragen

Bij wijze van voorbeeld op Vlaams niveau kunnen de volgende voorbeelden worden aangehaald: de salarissen, de salaristoelagen, de vergoedingen en de sociale voordelen van personeelsleden, de toelagen, de vergoedingen en de presentiegelden voor de afgevaardigden van de Vlaamse Regering, pensioenen, de huur en huurkosten, abonnementen en de uitgaven die een zekere analogie vertonen met de krachtens een abonnement uitgevoerde leveringen zoals verwarming, elektriciteit, gas en water, of diensten zoals schoonmaak, bewakingskosten, verzekeringen, leasing, hosting van websites, de huur van servers,...

Zijn uitgesloten als recurrente uitgaven: de uitgaven met betrekking tot onderzoek, uitgaven ter voorbereiding van een investering, verbeterings-renovatie-, heroprichtings- of uitbreidingswerken - die ruim buiten het kader vallen van wat nodig is om de vaste activa in goede staat te behouden - evenals de bijkomende kosten en de investeringsuitgaven zoals de vervanging van informaticamateriaal.

Op de algemene vastleggingsprincipes worden enkele uitzonderingen voorzien.

De vastlegging van subsidies (overeenkomsten) brengt diverse discussies met zich mee. Zo is er de vraag of een subsidieovereenkomst kan worden beschouwd als een recurrente uitgave, maar ook of in een overeenkomst voorwaarden zo zijn geformuleerd dat ze jaarlijks kunnen worden beoordeeld (en dus een jaarlijkse vastlegging vereisen) of dat ze onmiddellijk voor het volledige bedrag moeten worden vastgelegd.

Als we kijken naar de definitie van een recurrente verbintenis, kan de subsidieovereenkomst die garandeert dat voor een op voorhand bepaald aantal jaren een subsidie verleend zal worden voor de recurrente uitgaven die de begunstigde doet, niet als een recurrente verbintenis worden beschouwd. Men geeft immers een garantie dat bepaalde kosten zullen worden vergoed en dat voor een op voorhand duidelijk afgesproken periode. De subsidies die daarentegen automatisch worden verstrekt volgens bepaalde parameters (nadat een eerste beoordeling werd gedaan dat men in aanmerking komt voor de subsidie) kunnen mogelijk wel als recurrent worden beschouwd. Gelet op de interpretatiemoeilijkheden die hieromtrent bestaan, wordt dat type van subsidies afzonderlijk vermeld als uitzondering. De jaarlijkse vastlegging kan in die gevallen ook enkel als dit toegelaten wordt in het uitgavendecreet of in een besluit van de Vlaamse Regering.

Mogelijke voorbeelden van dergelijke subsidies zijn:

- Alle vormen van de vanaf 1/1/2019 van toepassing zijnde gezinstoelagen: bij het eerste kind moet een aanvraag gedaan worden, daarna verloopt de toekenning jaarlijks automatisch o.b.v. parameters. De jaarlijks toegekende

kredieten zijn voor de begunstigde geen reden om de toelagen niet te ontvangen.

- Subsidie voor kinderopvang: eenmalige beoordeling van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidie (o.a. erkenning) en vervolgens ontvangt men 10 jaar subsidie o.b.v. parameters. Dit is een limitatief krediet.
- Vlaamse ondersteuningspremie: eenmalige beoordeling of een werkgever een werknemer met een arbeidshandicap tewerkstelt en aan de nodige voorwaarden voldoet. In de 19 daaropvolgende kwartalen verkrijgt men automatisch de subsidie.
- Transitiepremie werkzoekenden naar ondernemerschap: een maandelijkse transitiepremie voor ondernemers kan worden toegekend aan een werkzoekende die zich in het Vlaamse Gewest vestigt als zelfstandige in hoofdberoep nadat hij een prestarterstraject met succes heeft beëindigd. Nadien wordt dit een automatische verkrijging gedurende 24 maanden.
- Loonmodel: de school dient een erkenning te krijgen dat ze een bepaald type onderwijs aanbiedt. Daarna worden de subsidies toegekend o.b.v. aantal leerlingen en lestijden.
- Premie voor basiseducatie: bijkomend budget op het loonmodel o.b.v. bepaalde parameters.

De verduidelijking van de aanrekening op het vastleggingskrediet houdt geen verband met het al dan niet limitatief karakter van de subsidies.

Door te bepalen dat ze slechts na opname in het uitgavendecreet of een besluit van de Vlaamse Regering jaarlijks kunnen worden vastgelegd, wordt vermeden dat administraties en het dienstencentrum boekhouding steeds zelf de evaluatie moeten doen en discussies steeds opnieuw moeten voeren.

Het louter onvoorwaardelijk verstrekken van subsidies voor werkingsmiddelen binnen een meerjarige overeenkomst, gecombineerd met een jaarlijkse vastlegging (of vastlegging via courante uitgaven) is niet correct volgens het principe van de klassieke vastlegging. Om hierover geen interpretatieverschillen meer te hebben wordt nu expliciet voorzien dat werkingsuitgaven (eigen kosten of subsidies voor werking) die in een meerjarige verbintenis zijn vervat enkel jaarlijks kunnen worden vastgelegd als er voorwaarden worden ingebouwd, waardoor de uitgave jaarlijks opnieuw kan worden geëvalueerd en worden bijgesteld, of kan worden herzien naar aanleiding van begrotingsmaatregelen in het kader van het algemeen begrotingsbeleid. Die herzieningsmaatregel moet evenwel expliciet opgenomen zijn in de meerjarige overeenkomst. De jaarlijkse aanrekening wordt in die gevallen gekoppeld aan de jaarlijkse toekenningsbeslissing. Indien in de meerjarige overeenkomst niet wordt voorzien dat een bijstelling mogelijk is naar aanleiding van het gevoerde begrotingsbeleid, moet de verbintenis voor het volledige bedrag worden vastgelegd.

De laatste uitzondering op de klassieke vastlegging is de vastlegging voor de courante uitgaven of de uitgaven die opgelegd zijn door een rechterlijke beslissing of een wet (in de materiële zin). Alle vormen van schadevergoedingen die voortvloeien uit een geding of boetes, belastingen of retributies kunnen gelijktijdig worden vastgelegd en vereffend. Er zijn bijgevolg geen twee afzonderlijke stappen nodig.

Artikel 35.

Voor de aanrekeningregels voor vorderingen en vereffeningen/verplichtingen wordt het kader volledig gevat binnen het ESR en, in afgeleide vorm, de algemene bepalingenwet (hierna: ABW). In dit decreet worden dan ook de grote principes van het ESR vertaald. De specifieke toepassingsgevallen kunnen uitgewerkt worden via een handleiding voor de boekhoudregels of via adviezen van de VABN. Ook in het Rekendecreet waren de principes reeds grotendeels vervat. Om de koppeling nog iets sterker te formuleren wordt als vierde voorwaarde toegevoegd dat het bedrag gekoppeld moet zijn aan de onderliggende activiteit of prestatie.

De voorwaarden voor de vereffening zijn gelijkaardig aan de voorwaarden voor een vastlegging. De bijkomende voorwaarden zijn evenwel dat er een effectieve verplichting tot betaling bestaat en dat het bedrag op nauwkeurige wijze werd vastgesteld. De voorwaarde dat er een verantwoordingsstuk moet zijn, vereist niet noodzakelijk een ander verantwoordingsstuk dan datgene dat bij de vastlegging werd gebruikt. Als uit het oorspronkelijk stuk ook de voorwaarden voor vereffening blijken, kan dit ook hiervoor gebruikt worden (vb. subsidiebesluit).

Artikel 36.

In dit artikel wordt een gedeelte van artikel 26 van het Rekendecreet hernomen. In de toelichting bij het Rekendecreet was hierover het volgende opgenomen:

"Dit artikel herneemt in andere bewoordingen een gedeelte van artikel 6 van de Algemenebepalingenwet. De toelichting bij dat artikel 6 preciseert dat de definitie van een boekjaar als zijnde een kalenderjaar niet uitsluit dat de aanrekeningsregels een aanvullende periode zouden voorzien voor de boeking van de verworven rechten van het afgelopen jaar. Sommige verrichtingen kunnen immers door allerlei omstandigheden niet onmiddellijk geboekt worden of de verantwoordingsstukken ervoor worden gewoon te laat ontvangen. In artikel 22 van het KB-Boekhoudplan(8) wordt in dit kader bepaald dat rechten die tijdens een boekjaar en een begrotingsjaar worden vastgesteld, aan datzelfde begrotings- of boekjaar worden gehecht uiterlijk tot 31 januari van het volgende jaar. De boekingsmogelijkheid tot 31 januari van het volgende jaar is echter niet mogelijk voor het vastleggen van verbintenissen. De einddatum hiervoor is altijd 31 december vanuit de overweging dat overeenkomstig artikel 28 een verbintenis moet vastgelegd worden ten opzichte van het vastleggingskrediet, vooraleer ze juridisch wordt aangegaan. Overschrijding van de datum van 31 december kan dus niet want dat zou betekenen dat de verbintenis al in het volgende jaar is aangegaan

en daarop moet aangerekend worden. Er mag aangenomen worden dat de afwijkingmogelijkheid die gelaten wordt door paragraaf 2 van dat artikel een dermate gering effect zal hebben dat het niet nodig is om voor de boeking van deze verbintenissen uitstel te verlenen tot 31 januari van het volgend jaar.”.

Het artikel uit het Rekendecreet creëerde verwarring doordat het in één artikel zowel over vastleggen als vereffenen gaat. Enkel het vereffeningaspect wordt hier behouden. Het vastleggingsaspect zit vervat in artikel 34. Aangezien het concept van de 'voorafgaande' vastlegging wordt verlaten is het ook niet nodig om de datum van 31 december te expliciteren. De mogelijkheid om te vereffenen tot 31 januari wordt niet hernomen omdat het voor de Vlaamse Gemeenschap voortvloeit uit de samenlezing van de Algemenebepalingenwet en het KB-Boekhoudplan en voor de rechtspersonen is de filosofie van het gemeen boekhoudrecht van toepassing.

Artikel 37.

Dit artikel voorziet dat de Vlaamse Regering nadere regels kan uitwerken inzake de aanrekening van opbrengsten en uitgaven op de vastleggings- en vereffeningkredieten.

Artikel 38.

Dit artikel is grotendeels nieuw ten opzichte van het Rekendecreet. Het principe is dat een vastlegging behouden kan blijven zolang de onderliggende verbintenis loopt. Zodra er geen verplichtingen meer kunnen ontstaan uit de verbintenis, moet de vastlegging worden geannuleerd. Als de vastlegging wordt geannuleerd in een later jaar dan het moment van de oorspronkelijke vastlegging, kan het resterende bedrag van de vastlegging niet worden gerecupereerd voor een ander project en kunnen er geen andere verplichtingen op worden aangerekend.

Op het hierboven vermelde principe zijn een aantal uitzonderingen. Zo kan een verbintenis waarbij de identiteit van de schuldeiser of het bedrag van de verbintenis niet bepaald is, maar slechts bepaalbaar is op het moment van de vastlegging slechts één jaar worden overgedragen. Dit is om misbruik te voorkomen waarbij entiteiten op het einde van een begrotingsjaar diverse engagementen beweren aan te gaan, zonder concrete stappen te nemen in het volgende jaar. Als in het volgende jaar, de verbintenis concreter geworden is, geldt het principe van de duurtijd van de onderliggende verbintenis opnieuw. Die overdraagbaarheid is niet van toepassing op recurrente verbintenissen of courante uitgaven.

Daarnaast hebben de bevoegde diensten vastgesteld dat entiteiten hun vastleggingen niet steeds annuleren zodra er geen verplichtingen meer uit ontstaan en dat er zeer veel zogenaamd 'encours' blijft openstaan. Dit brengt het risico met zich mee dat entiteiten andere verplichtingen zouden aanrekenen op

reeds openstaande vastleggingen. Daarom wordt nu in de verplichting voorzien dat een vastlegging moet worden geannuleerd zodra er geen verplichting meer kan uit bestaan en uiterlijk na 8 jaar, tenzij de onderliggende verbintenis nog in uitvoering is. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om een procedure uit te werken via dewelke kan worden vastgesteld of een verbintenis al dan niet nog in uitvoering is.

Artikel 39.

Dit artikel en het volgende artikel werden grondig herschreven, onder meer op vraag van het Rekenhof. Als een vordering 'onrendabel' blijkt te zijn kan een entiteit ze niet langer afboeken in haar boekhouding. Ze zal daarentegen enkel een dubieuze vordering kunnen boeken met een bijhorende waardevermindering. De vordering zal echter niet worden uitgeboekt en blijft dus in de boeken opgenomen. Een kwijtschelding is enkel mogelijk mits een specifieke decretale rechtsgrond.

De rendabiliteit van een invorderingsprocedure kan onder meer worden beoordeeld in functie van de financiële toestand van de schuldenaar, de gebeurlijk verstrekte persoonlijke of zakelijke zekerheden, de aard van de toepasselijke invorderingsprocedure en de mate van betwisting van de schuldvordering.

Artikel 40.

Een vordering kan enkel nog worden uitgeboekt als er een verantwoordingsstuk is, waaruit duidelijk blijkt dat de oorspronkelijke boeking niet correct was en er dus een correctie nodig is of als een verbintenis teniet is gegaan. Een verbintenis is teniet gegaan, als op basis van andere regelgeving, zich één van de volgende situaties heeft voorgedaan: schuldvernieuwing, kwijtschelding, schuldvergelijking, schuldvermenging, verlies van de zaak door vernietiging, faillissement van de schuldenaar, door de werking van een eventueel bedongen ontbindende voorwaarde of door verjaring.

Dit artikel biedt in geen geval een rechtsgrond voor één van de hierboven vermelde situaties tot tenietgaan, het betreft enkel de boekhoudkundige verwerking van een rechtsfeit dat zich heeft voorgedaan.

Artikel 41.

Dit artikel herneemt artikel 68 van het Rekendecreet dat bepaalt dat de artikelen 15 en 16 van de Algemenebepalingenwet – zijnde de artikelen met betrekking tot de verjaring - ook van toepassing zijn op de Vlaamse rechtspersonen.

Hoofdstuk 5. Rapportering

Afdeling 1. Gemeenschappelijke bepalingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse rechtspersonen

Artikel 42.

De inhoud van de jaarrapportering wordt aangepast om beter tegemoet te komen aan de actuele informatienoden van de betrokken partijen en aan de Europese verplichtingen inzake financiële rapportering.

De balans en de resultatenrekening maken nog steeds deel uit van de verplichte rapportering. Naast een rapportering over de uitvoering van de begroting wordt nu ook voorzien dat een definitieve begroting moet worden toegevoegd. Begin van het jaar t+1 leveren alle entiteiten die onder het volledige rapporteringsregime vallen een definitieve begroting (incl. herverdelingen of autonome beslissingen van de raad van bestuur) en uitvoering aan samen met een inhoudelijke duiding ten opzichte van de laatst goedgekeurde begroting in een begrotingsronde. Dit wordt aangeleverd op het moment dat de jaarrekening wordt neergelegd. Deze werkwijze zal de transparantie over de begroting en de uitvoering ervan opmerkelijk moeten verhogen.

De term 'opgesteld in dezelfde vorm als de begroting', wordt niet meer opgenomen. Voor de Vlaamse Gemeenschap is dit nog steeds een verplichting op basis van de Algemenebepalingenwet, voor de andere entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid is het niet de intentie om hier van af te wijken. Toch kan niet uitgesloten worden dat in het kader van systeem-evoluties en meer digitalisering ander manieren van rapporteren wenselijk wordt. Door het weglaten van die aanvulling staat wetgeving de technische evoluties niet in de weg.

Wat de rapportering over de aansluiting betreft, wordt de aansluiting tussen de uitvoering van de begroting, het bedrijfseconomische resultaat met het ESR-vorderingensaldo decretaal verankerd.

De toelichtingen blijven allemaal behouden, nl. een toelichting bij de balans, bij de resultatenrekening en bij de uitvoering van de begroting.

De vernieuwing ten opzichte van het Rekendecreet is de toevoeging dat ook een rapportering wordt toegevoegd die toelaat te voldoen aan de Europese rapporteringsverplichtingen.

In de tweede paragraaf wordt nu voorzien dat alle rekeningen worden gepubliceerd op de website van de instantie bevoegd voor begroting. De huidige tweede paragraaf van artikel 31 van het Rekendecreet wordt niet hernomen, omdat het overbodig is te melden dat het boekjaar wordt afgesloten bij de decretale goedkeuring van de algemene rekeningen door het Vlaams Parlement. De goedkeuring van de rekening houdt dit immers impliciet in.

Voor instellingen die niet tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoren en de 'kleine' entiteiten wordt de rapportering beperkt tot de elementen uit de

bedrijfseconomische rapportering volgens de statutaire bepalingen: balans, resultatenrekening en toelichting.

Artikel 43.

Dit artikel expliciteert de huidige werkwijze dat alle entiteiten hun rekening moeten bezorgen aan de bevoegde instantie, die op haar beurt de rekeningen ter beschikking stelt van het Rekenhof. Het Rekenhof kan dan zijn controlebevoegdheid uitoefenen en rapporteert hierover aan de Vlaamse Regering en desgevallend aan de betrokken raad van bestuur. De datum waarop de entiteiten hun rekeningen moeten overmaken aan de bevoegde instantie kan bepaald worden door de Vlaamse Regering. De precieze data voor de indiening, en het maken van opmerkingen kunnen immers best worden afgesproken tussen de betrokken actoren en vervolgens verankerd worden in een besluit van de Vlaamse Regering of de afsprakennota single audit. Dit om de praktische uitvoerbaarheid voor alle betrokken actoren te garanderen.

Artikel 44.

Dit artikel herhaalt dat de Vlaamse Regering bevoegd is voor de consolidatie van de rekeningen, overeenkomstig de ESR-verordening. Er wordt ook voorzien dat voor de entiteiten die nieuw zijn in de consolidatieperimeter voor het eerste jaar kan worden gewerkt met een correctie.

In navolging van artikel 10, §1/1, van de Algemenebepalingenwet wordt voorzien dat de geconsolideerde rekening uiterlijk 21 mei voor certificering aan het Rekenhof moet worden voorgelegd. De bepaling wordt hier expliciet geformuleerd omdat de verplichting uit de Algemenebepalingenwet beperkt is tot de rekening van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, terwijl hier wordt voorzien dat het Rekenhof de geconsolideerde rekening van de volledige Vlaamse deelstaatoverheid moet certificeren. De datum van 21 mei is de datum waarop de definitieve geconsolideerde rekening kan worden aangeleverd. Zoals nu ook reeds het geval is, zullen met het Rekenhof afspraken worden gemaakt voor het vroeger aanleveren van documenten, zodat het zijn controles ten volle kan uitvoeren.

Artikel 45.

Dit is een nieuw artikel dat een rechtsgrond voorziet voor mogelijke bijkomende jaarlijkse of tussentijdse rapporteringen. Momenteel wordt door het INR (o.b.v. Europese vereisten) vaak bijkomende informatie gevraagd van de Vlaamse deelstaatoverheid. Door deze rechtsbasis te voorzien, kunnen de rapporteringen ook afgedwongen worden van de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid, in plaats van zoals nu afhankelijk te zijn van de goodwill van de individuele entiteiten. De Vlaamse Regering kan voortaan zelf ook oordelen dat het nuttig is om entiteiten te bevragen, en ook hiervoor wordt een rechtsbasis gecreëerd.

Een voorbeeld van een bijkomende rapportering zijn de 'building blocks'. De building blocks zijn sjablonen uitgewerkt door het INR om de ESR-balans te kunnen opstellen en daaruit afgeleid de 'Maastricht-schuld'. Door een aansluiting van de geconsolideerde balans met de building blocks te realiseren, kan meteen ook een aansluiting van de schuldnorm met de ESR-schuld worden gerealiseerd. Building blocks bevatten gedetailleerde informatie van tegenpartijen, die soms ook bedrijfsgevoelige informatie bevat. Men denke bijvoorbeeld aan afwaarderingen van participaties in actieve ondernemingen, waarbij de publicatie van die concrete gegevens het vertrouwen in die onderneming zou kunnen beschadigen. Het bekomen van die detailinformatie is noodzakelijk, maar de publicatie of vrijgeven van die data kan ongewild schade toebrengen. Er moet bijgevolg steeds worden beoordeeld of het wenselijk is om de rapportering vrij te geven.

Tussentijdse rapporteringen omvatten alle andere rapporteringen die op regelmatige basis worden opgevraagd. Het betreft onder meer monitoring, Europese rapporteringen via Algemene Gegevensbank, verwijlintresten, betaalgedrag,...

De huidige semestriële rapportering, zonder directe toegevoegde waarde, wordt niet meer hernomen. Dit werd in de praktijk niet toegepast en via het monitoringsproces kan reeds de nodige informatie worden verkregen.

Afdeling 2. Specifieke bepalingen voor de Vlaamse Gemeenschap

Artikel 46.

De jaarlijkse rapportering van de Vlaamse Gemeenschap aan het Vlaams Parlement over haar rekening blijft behouden. Naast de indiening van haar eigen rekening, dient de Vlaamse Regering ook de geconsolideerde rekening in op uiterlijk 21 mei. In tegenstelling tot de rekening die wordt opgesteld conform artikel 40, wordt de geconsolideerde rekening niet goedgekeurd door het Vlaams Parlement.

Artikel 47.

Dit artikel voorziet in de stemming van de rekening van de Vlaamse Gemeenschap door het Vlaams Parlement.

Afdeling 3. Specifieke bepaling voor de Vlaamse rechtspersonen

Artikel 48.

Dit artikel voorziet, naar analogie met artikel 26, dat de Vlaamse Regering verantwoordelijk is voor de opmaak van de rekeningen van de Vlaamse rechtspersonen die rechtstreeks onderworpen zijn aan haar gezag. Als de rechtspersoon slechts onder het toezicht staat van de Vlaamse Regering, draagt

het beheersorgaan die verantwoordelijkheid. In het eerste geval keurt het Vlaams Parlement de rekeningen goed. In het tweede geval worden de stukken ter kennisgeving overgemaakt aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement.

Artikel 49.

Alle rekeningen worden overgemaakt aan het Vlaams Parlement en dit uiterlijk op 21 mei.

Hoofdstuk 6. Controle

Afdeling 1. Algemene bepalingen

Artikel 50.

Zowel in het proces van de begrotingsopmaak, -aanpassing, -uitvoering als in het proces van de rekeningen zijn er diverse controleactoren betrokken:

1° de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting: de Vlaamse Regering is in haar totaliteit verantwoordelijk voor de uitvoering van de door het Vlaams Parlement gestemde begroting, maar het is concreet de minister bevoegd voor de begroting die bevoegd is voor de controle op de opmaak, de aanpassing en de concrete uitvoering van de begroting.

2° de Inspectie van Financiën: in artikel 51 van de Bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 wordt voorzien dat de gemeenschappen en de gewesten een eigen administratieve- en begrotingscontrole organiseren en daarvoor een beroep doen op inspecteurs van Financiën die hun ter beschikking worden gesteld en onder hun gezag staan.

3° de regeringscommissaris: de Vlaamse Regering kan beroep doen op een regeringscommissaris om haar toezicht uit te oefenen bij een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid.

4° het Rekenhof: het Rekenhof is op basis van artikel 10 van de Algemenebepalingenwet bevoegd om de rekening van de Vlaamse Gemeenschap te controleren. Gelet op de meerwaarde van een controleactor worden de bevoegdheden van het Rekenhof bij dit decreet nog breder geformuleerd.

5° de bedrijfsrevisor: de rol van de bedrijfsrevisor bij entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid wordt nergens expliciet geregeld. Aangezien de ervaring evenwel leert dat jaarrekeningen die worden gecontroleerd door een bedrijfsrevisor kwaliteitsvoller zijn, wordt hun rol hier nu wel expliciet verankerd.

6° de bevoegde instantie: op heden heeft het Departement FB bij het begrotingsproces een adviserende rol inzake de begroting ten aanzien van de minister. Bij de rekeningen controleert het Departement de rekeningen op hun volledigheid, de impact op het ESR-vorderingensaldo en op de verwerking van eerder geformuleerde aandachtspunten.

7° agentschap Audit Vlaanderen: de bevoegdheid en de controletaken van het agentschap Audit Vlaanderen worden omschreven in artikel III.115 van het bestuursdecreet.

Afdeling 2. De Vlaamse Regering

Onderafdeling 1. Algemene bepalingen

Artikel 51.

Zoals ook reeds was voorzien in het Rekendecreet, is de Vlaamse Regering belast met het toezicht op de uitvoering van de begroting. Ze kan hiervoor een beroep doen op de Inspectie van Financiën en op haar eigen administratie.

Onderafdeling 2. De Inspectie van Financiën

Artikel 52.

De Inspecteur van Financiën vervult de functie van raadgever van de Vlaamse Regering bij de beleidsvoorbereiding en de begrotingsopmaak, bij de beleids- en begrotingsuitvoering en bij de beleids- en begrotingsevaluatie. Hierbij kan de Inspectie ook overheidsbrede analyses en evaluaties uitvoeren over de grenzen van de beleidsdomeinen heen. Tevens kan de inspectie bijzondere analyses, onderzoeken en studies rond de wijze waarop de Vlaamse overheid beleid financiert en subsidieert uitvoeren. Deze opdrachten zijn niet beperkt tot de entiteiten die rechtstreeks onder het gezag staan van de Vlaamse Regering.

Daarnaast doet de Vlaamse Regering voor haar toezicht op de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid die onder haar rechtstreeks gezag staan een beroep op de Inspectie van Financiën. De controletaak die de Inspectie van Financiën in het kader van dit toezicht uitoefent bestaat uit de *ex-ante* controle op de beleids- en begrotingsopmaak, en de beleids- en begrotingsuitvoering, waarbij de inspectie een advies richt naar de Vlaamse Regering over de geformuleerde voorstellen. Die controle omvat ook het ondersteunen van het uitwerken en invoeren van de prestatiebegroting door o.a. het opvolgen van indicatoren en streefwaarden.

De Inspectie van Financiën kan steeds voorstellen tot verbetering formuleren bij haar controle.

De hierboven vermelde taken zijn allemaal opdrachten die kaderen in de organisatie van de Vlaamse Regering haar administratieve- en begrotingscontrole. Om de extra taken te stroomlijnen wordt bovendien een nieuwe functie ingevoerd bij de Inspectie van Financiën, namelijk de beleidscoördinator. De rol wordt ingevuld door een inspecteur van het korps en wordt uitgevoerd voor een periode van drie jaar. Voor de uitvoering van die functie ontvangt de betrokken inspecteur een bijkomende vergoeding.

De beleidscoördinator staat in voor de opmaak van een jaarplanning, waarin de hierboven vermelde taken een duidelijke invulling krijgen. Na afloop van het jaar, dient steeds een jaarverslag te worden opgemaakt met zijn bevindingen over de

uitvoering van de werkzaamheden. Daarnaast staat de beleidscoördinator ook in voor de generieke kwaliteitsborging van de stukken die door de leden van de Inspectie van Financiën worden opgemaakt. Die generieke kwaliteitsborging doet geen afbreuk aan het feit dat de individuele inspecteurs hun verslagen in volle onafhankelijkheid kunnen opmaken. Die onafhankelijkheid moet immers als een functionele onafhankelijkheid worden gezien, wat inhoudt dat de Vlaamse Regering haar gezag niet mag aanwenden om de verslagen van de Inspectie van Financiën te beïnvloeden. Tot slot staat de beleidscoördinator ook in voor het bewaken van de naleving van het koninklijk besluit van 20 december 2007 houdende vaststelling van de deontologische code van het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën.

Rekening houdende met bovenstaande toelichting over de onafhankelijkheid van de inspecteurs kan de Vlaamse Regering de modaliteiten tot aanstelling, vergoeding en uitvoering van de opdracht van de beleidscoördinator bepalen. Deze machtiging doet geen afbreuk aan het feit dat alle inspecteurs van het korps onderworpen zijn aan de rechtspositieregeling zoals bepaald door de Koning. Volgens de Raad van State is de Koning "als enige bevoegd om de essentiële regels van de rechtspositieregeling van de leden van het interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën vast te stellen"¹⁰.

Artikel 53.

Dit artikel biedt een rechtsbasis voor de Inspectie van Financiën om controles ter plaatse te kunnen uitvoeren. Zij kan zich ook steeds alle nodige informatie laten verstrekken. Deze basis houdt ook in dat de Inspectie van Financiën in het kader van overheidsbrede analyses of bijzondere audits plaatsbezoeken kan organiseren bij entiteiten die niet rechtstreeks onder het gezag van de Vlaamse Regering staan.

Deze basis was niet voorzien in het Rekendecreet, maar was wel voorzien in een uitvoeringsbesluit van 2001. De decreetgever meent dat deze basis het best decretaal kan worden verankerd.

Onderafdeling 3. De regeringscommissaris

Artikel 54.

Voor de controle op de entiteiten die niet rechtstreeks onder haar gezag staan, kan de Vlaamse Regering een beroep doen op een regeringscommissaris. In het Rekendecreet was die mogelijkheid ook al voorzien, maar diende de rechtsgrond tot het aanstellen van een regeringscommissaris steeds elders te worden gezocht. In de VCO wordt nu ook expliciet een rechtsbasis voorzien tot het aanstellen van een regeringscommissaris. Deze rechtsgrond is voor een regeringscommissaris die

¹⁰ Advies nr. 42.902/4 van de Raad van State van 21 mei 2007

belast wordt met taken rond de begrotings- en beheerscontrole. Dit doet geen afbreuk aan de mogelijkheid om een regeringscommissaris aan te stellen op voordracht van de inhoudelijk bevoegde minister.

In het tweede lid wordt voorzien dat, als geen andere rechtsgrond bestaat, de regeringscommissaris de taak uitoefent zoals voorzien in het bestuursdecreet voor de regeringscommissarissen die worden aangesteld bij een EVA van publiek recht. In artikel III.13 van het bestuursdecreet wordt onder meer bepaald hoe een regeringscommissaris kan optreden indien hij niet akkoord is met een beslissing van de raad van bestuur. Aangezien de bepalingen van het bestuursdecreet voor dit aspect van de functie beperkt zijn tot het toepassingsgebied van de EVA's van publiek recht is een herhaling nodig om de rest van het ruimere toepassingsgebied van de VCO af te dekken.

Wat de bepalingen uit het bestuursdecreet betreft rond de rechtspositieregeling van de regeringscommissaris is het toepassingsgebied daar voldoende ruim geformuleerd opdat dit ook de regeringscommissarissen omvat die op basis van de VCO worden aangesteld.

Ook het derde lid moet gelezen worden als een aanvulling op het bestuursdecreet, niet als een inperking ervan.

Net als bij de andere controleactoren wordt voorzien dat de regeringscommissaris voor het uitvoeren van zijn opdracht zich alle nodige informatie kan laten verschaffen en controles ter plaatse kan organiseren.

De tweede paragraaf is nieuw en voorziet in de verplichting dat als er enkel een regeringscommissaris is aangesteld op voordracht van de inhoudelijk bevoegde minister, die regeringscommissaris ook het financieel luik moet bewaken. Het bestuursdecreet bepaalt dat elke regeringscommissaris moet kunnen aantonen over de ervaring en kennis van het bestuur en de werking van de Vlaamse overheid en van de beslissingsprocessen en -procedures te beschikken. De decreetgever veronderstelt dat dit ook een basiskennis rond de financiële processen vereist en bijgevolg elke regeringscommissaris in staat is een basistoezicht uit te oefenen inzake de financiële aspecten.

Onderafdeling 4. De bedrijfsrevisor

Artikel 55.

Dit artikel herneemt de filosofie van artikel 50, §2, van het Rekendecreet. Aan de bedrijfsrevisoren die aangesteld worden in toepassing van de wetgeving op de vennootschappen of door een organiek decreet of een oprichtingsdecreet, wordt een bijkomende verplichting opgelegd inzake de controle op de naleving van de VCO.

Artikel 56.

Dit artikel is nieuw en verplicht om bij significante rechtspersonen een bedrijfsrevisor aan te stellen. De kwaliteit van de jaarrekening is duidelijk hoger bij entiteiten die een bedrijfsrevisor hebben aangesteld. Hoe relevanter de entiteit, des te belangrijker de impact van een entiteit op de geconsolideerde rekening is. Een bedrijfsrevisor wordt aangesteld voor een periode van 3 jaar. Als een entiteit niet langer op de lijst van significante entiteiten voorkomt, wordt verondersteld dat de bedrijfsrevisor zijn mandaat tot het einde uitvoert.

De term 'significante entiteit' wordt omschreven in de afsprakennota tussen het Rekenhof, het Instituut voor de bedrijfsrevisoren en het Departement FB.¹¹ In die nota wordt het volgende voorzien omtrent 'significante entiteit': "*Entiteiten waarvan de ESR-uitgaven of ontvangsten met inbegrip van de ESR 8 en 9 verrichtingen hoger zijn dan de materialiteit op groepsniveau (300,0 miljoen euro), beschouwt het Rekenhof als significante entiteiten.*".

Voor de rekeningen 2017 werden onderstaande entiteiten als significant beschouwd:

¹¹ Bijvoorbeeld de afsprakennota 'Afspraken over single audit: audit rekeningen 2017 Vlaamse overheid'

Allocatie van materialiteit Vlaamse overheid naar significante entiteiten

Significante entiteiten binnen consolidatie	categorie	materialiteit (in '000 euro)
Departement FB	ministerie	235.000
Agentschap voor onderwijsdiensten	ministerie	117.000
Vlaamse Belastingdienst	Ministerie	100.000
Departement WVG	ministerie	85.000
Zorg en gezondheid	ministerie	74.000
Agentschap voor binnenlands bestuur	ministerie	74.000
Vlaamse maatschappij voor sociaal wonen (S 13.12)	rechtspersoon	69.000
Departement WSE	ministerie	67.000
Vlaams agentschap voor personen met een handicap	rechtspersoon	52.000
Vlaamse vervoersmaatschappij - de Lijn	rechtspersoon	45.000
Katholieke Universiteit Leuven (KULeuven)	universiteit	39.000
Kind & Gezin	rechtspersoon	36.000
Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding	rechtspersoon	36.000
Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming (Vlaams Zorgfonds)	rechtspersoon	36.000
Vlaams infrastructuurfonds voor persoonsgebonden aangelegenheden	rechtspersoon	35.000
Vlaams Woningfonds - (S 13.12)	Rechtspersoon	35.000
Agentschap hoger onderwijs, volwassenenonderwijs en studietoelagen	ministerie	34.000
Universiteit Gent (UGent)	universiteit	34.000
Vlaams infrastructuurfonds (VIF)	DAB	33.000
Vlaamse energieagentschap	Ministerie	31.000
Fonds voor het flankerend economisch beleid	rechtspersoon	30.000
Departement CJM	ministerie	28.000
School Invest	Rechtspersoon	28.000
Vlaamse radio- en televisieomroep	rechtspersoon	28.000
Departement MOW	ministerie	27.000
Fonds jongerenwelzijn	rechtspersoon	26.000
Waterwegen en zeekanaal nv	rechtspersoon	23.000
Fonds voor de Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en natuur (Minafonds)	DAB	23.000
Agentschap voor infrastructuur in het onderwijs	rechtspersoon	23.000

De afsprakennota waarin de opsomming staat, wordt jaarlijks bij mededeling op de Vlaamse Regering gebracht. Om de nodige rechtszekerheid te bieden, zullen de entiteiten ook worden opgenomen op de website van het Departement FB. Als een entiteit in de afsprakennota wordt vermeld over de rekeningen 2017, dient ze een bedrijfsrevisor aan te stellen om haar rekening van 2018 te controleren en certificeren.

Artikel 57.

Als de Vlaamse Regering van oordeel is dat de aanstelling van een bedrijfsrevisor bij een entiteit is aangewezen en er geen andere rechtsgrond is daartoe, kan zij zelf de entiteit verplichten om een revisor aan te stellen.

Artikel 58.

Dit artikel wordt hernomen uit het Rekendecreet en voorziet in een uitzondering, bovenop de uitzondering op het beroepsgeheim van de bedrijfsrevisor, vermeld in

artikel 79 van de wet van 22 juli 1953 houdende oprichting van een Instituut van de Bedrijfsrevisoren en organisatie van het publiek toezicht op het beroep van bedrijfsrevisor. Bij decreet van 9 november 2012 werd reeds een eerste uitzondering ingevoegd in het Rekendecreet ten opzichte van het Rekenhof en het agentschap Audit Vlaanderen.

In principe is alleen de federale wetgever bevoegd voor de regeling van het beroepsgeheim van de bedrijfsrevisoren. De Vlaamse decreetgever kan evenwel een beroep doen op zijn impliciete bevoegdheden. Overeenkomstig artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen decreten immers rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de parlementen niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Zoals reeds uitvoerig toegelicht in de memorie van toelichting bij het decreet van 9 november 2012 houdende diverse bepalingen betreffende financiën en begroting (Parl.St. VI.Parl. 2011-12, nr. 1723) en de memorie van toelichting bij het decreet van 18 december 2015 houdende diverse financiële bepalingen is deze uitzondering noodzakelijk om de doelstellingen inzake single audit bij de uitvoering van de controle van de rekeningen van entiteiten van de Vlaamse overheid te garanderen.

In het kader van een evaluatie van het single-auditprincipe werd herhaald dat de politieke doelstelling van single audit een verhoging van de efficiëntie van het controlegebeuren en in het bijzonder een vermindering van de controlelast voor de entiteiten was en nog steeds is. Uit die evaluatie is gebleken dat het feit dat controleactoren die betrokken zijn bij de single audit, ingevolge het beroepsgeheim van de bedrijfsrevisor, in de praktijk niet kunnen beschikken over de managementletter, een belemmering vormt voor de efficiënte uitvoering van het single-auditprincipe. Die visie wordt ook ondersteund door de International Standards on Auditing (ISA), die onder meer bepalen dat de wet- of regelgeving als vereiste kan stellen dat de auditor één of meer specifieke soorten tekortkomingen in de interne beheersing, die de auditor tijdens de controlewerkzaamheden heeft geïdentificeerd, aan de met governance belaste personen of aan andere relevante partijen (zoals regelgevers of toezichthouders) mededeelt.

Teneinde een daadwerkelijke en doeltreffende single audit in de Vlaamse overheid tot stand te brengen, is het derhalve noodzakelijk om de bedrijfsrevisoren toe te laten informatie uit het werkdocument inzake de controle van entiteiten van de Vlaamse overheid open te stellen aan alle betrokken controleactoren. Het decretaal vastleggen van de uitzondering op het beroepsgeheim van de bedrijfsrevisor, is hiervoor aangewezen. Hiermee wordt voor de bedrijfsrevisor immers de juridische zekerheid gewaarborgd, dat hij, ingeval van informatie-uitwisseling of raadpleging van zijn werkdocumenten inzake gecontroleerde entiteiten van de Vlaamse overheid, geen overtreding van zijn beroepsgeheim begaat, hetgeen

overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek met strafsancties wordt beteugeld.

Deze decretale bepaling vormt geen inbreuk op de essentiële federale bepalingen inzake het beroepsgeheim van de bedrijfsrevisor vermits de door het voorstel beoogde bijkomende uitzonderingen beperkt zijn tot de controleopdrachten ten aanzien van entiteiten van de Vlaamse overheid en dan nog enkel voor wat betreft de informatie-uitwisseling en het ter beschikking stellen van zijn werkdocumenten. De gevolgen voor de bevoegdheden van de federale overheid zullen dan ook marginaal zijn, vermits de nieuwe uitzonderingen slechts betrekking hebben op een detail van de deontologische verplichtingen van de bedrijfsrevisoren in een beperkte activiteitssector.

Artikel 59.

In het verlengde van de revisorale opdrachten wordt voorgesteld om de bepaling van het Rekendecreet te schrappen die stelt dat het Departement FB de overheidsopdracht voor het aanstellen van de bedrijfsrevisor coördineert. De Vlaamse Regering kan bepaalde basisvoorwaarden bepalen, zoals de verplicht uit te voeren controles door een bedrijfsrevisor, maar ze kan nooit afbreuk doen aan de federale verplichtingen waaraan elke bedrijfsrevisor moet voldoen. De nadere voorwaarden kunnen enkel als bijkomend worden gelezen.

Een bedrijfsrevisor moet zich steeds gedragen naar de regels die op hem van toepassing zijn conform het wetboek van vennootschappen en verenigingen. Noch dit decreet, noch een uitvoeringsbesluit kan verplichtingen opleggen die de bedrijfsrevisor zouden belemmeren zijn taken uit te oefenen conform die principes.

Afdeling 3. Het Rekenhof

De taken van het Rekenhof die in het Rekendecreet waren opgenomen werden in dit decreet hernomen. De artikelen werden geherformuleerd en waar nodig geactualiseerd, bijvoorbeeld de mogelijkheid voor het Rekenhof om voorafgaand aan hun finale conclusies reeds een overleg te hebben met de Vlaamse Regering.

Artikel 60.

Dit artikel voorziet in een algemene verplichting dat alle stukken die volgens de VCO aan het Vlaams Parlement worden overgemaakt, ook aan het Rekenhof worden bezorgd. In het Rekendecreet werd dit steeds herhaald, de nieuwe bepaling stelt dit algemeen en geniet het voordeel van de duidelijkheid.

Artikel 61.

In de Algemenebepalingenwet is enkel nog voorzien dat het Rekenhof belast is met een controle op de boekhouding en de rekening. De controle op de ontwerpen van begroting en de bijhorende stukken is niet is niet voorgeschreven in de

Algemenebepalingenwet. In het Rekendecreet was ook reeds voorzien dat het Rekenhof opmerkingen kan formuleren bij de begrotingsdocumenten. Dit wordt hier hernomen.

Artikel 62.

Dit artikel herneemt uit het Rekendecreet de bevoegdheid van het Rekenhof om de budgettaire en boekhoudkundige gegevens op te volgen en haar informatieopdracht uit te oefenen ten behoeve van het Vlaams Parlement. Dit artikel voorziet in een instrument waardoor het Vlaams Parlement in geval van onduidelijkheid of twijfel omtrent de haar voorgelegde verantwoording, of bij uitblijven van enige verantwoording, de mogelijkheid heeft om zelf de nodige informatie te verzamelen en alle documenten op te vragen die het nuttig acht in de uitoefening van haar functie.

Artikel 63.

De toepassing van artikel 10 van de Algemenebepalingenwet wordt hier uitgebreid naar alle entiteiten die behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid. Om de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven nog beter te kunnen controleren, wordt hier ook voorzien dat het Rekenhof de aanwending van subsidies kan controleren, ook bij gesubsidieerden die niet behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid.

Artikel 64.

In dit artikel wordt de mogelijkheid voor het Vlaams Parlement hernomen om een financiële audit te laten uitvoeren door het Rekenhof bij een entiteit.

Artikel 65.

Het Rekenhof moet naast het Vlaams Parlement ook steeds de Vlaamse Regering inlichten over haar vaststellingen. De termijn waarbinnen moet worden geantwoord op de opmerkingen van het Rekenhof wordt behouden op één maand, met de mogelijkheid om een langere termijn te voorzien omwille van de complexiteit of de omvang van de bemerking of vraag.

Nieuw ten opzichte van het Rekendecreet is het invoeren van de mogelijkheid om een tegensprekelijke procedure te organiseren. Daarbij kunnen de ontwerpadviezen of -rapporten van het Rekenhof al worden afgestemd met de betrokken minister of instantie, die al bepaalde replieken kan formuleren.

Afdeling 4. De samenwerking in het kader van single audit

Artikel 66.

Bij de invoering van het Rekendecreet in 2011 werd reeds de basis gelegd voor het principe van single audit. Door de toepassing van het single-auditprincipe worden

audit- en controleprocessen gestroomlijnd en op elkaar afgestemd. Belangrijke voordelen zijn onder andere het vermijden van overlappings en lacunes in de controle, verminderde controlelast voor de gecontroleerden en volkomen afdekking van de gedetecteerde controlerisico's. Tegelijkertijd wordt de focus van de audit en controle verbreed. Niet enkel de wettigheid, maar ook de zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit van de uitgaven wordt beoordeeld.

Artikel 67.

In het kader van het single-audit principe wordt ook steeds een afsprakennota gemaakt tussen de diverse betrokken partijen. Gelet op de flexibiliteit van een afsprakennota en het feit dat het verleden heeft uitgewezen dat de controleactoren via dit instrument een goede samenwerking op poten kunnen zetten, wordt nog meer ingezet op die werkmethode. Zo worden niet meer alle data van het rekeningenproces opgenomen in de VCO, maar enkel de einddatum van indienen in het Vlaams Parlement, namelijk 21 mei. Data die dwingend zijn naar de entiteiten voor het opleveren van informatie kunnen worden voorzien in het uitvoeringsbesluit bij de VCO. Data die de goede samenwerking tussen de controleactoren betreffen kunnen opgenomen worden in de afsprakennota.

Hierbij louter indicatief een voorbeeld van data die werden afgesproken voor de controle op de rekeningen 2017:

december 2017 - januari 2018	Planningsoverleg tussen bedrijfsrevisor en het Rekenhof bij significante rechtspersonen op initiatief van het Rekenhof controleteam.
jan/18	Rechtspersonen uit de consolidatieperimeter bezorgen voorlopig definitieve ESR-uitvoeringsgegevens aan het Departement FB
24/jan/18	Voor entiteiten die met de boekhoudsoftware Orafin werken, is dit de datum van overdracht.
15/feb/18	Ten laatste op deze datum opmaak van een eerste versie van de ESR-geconsolideerde rekening 2017 door het Departement FB
1/mrt/18	Voor significante rechtspersonen moet de boekhouding op dit moment ten laatste zijn afgesloten
15/mrt/18	Uiterste datum waarop de jaarrekeningen door significante rechtspersonen voor controle aan de bedrijfsrevisor en Rekenhof moet worden overgemaakt
Closing meeting	Bedrijfsrevisor bezorgt voor closing meeting de agenda, een analytisch nazicht en een samenvattende nota (audit summary memorandum) aan het Rekenhof en Audit Vlaanderen
31/mrt/18	Uiterlijk op deze datum bezorgen de Vlaamse rechtspersonen via Sharepoint hun jaarrekeningen aan het Departement FB

31/mrt/18	Voor significante rechtspersonen: Bedrijfsrevisor bezorgt een exemplaar van het single auditverslag, van de gecertificeerde rekening en van zijn management letter. Het Departement FB maakt deze stukken op zijn beurt elektronisch aan het Rekenhof en Audit Vlaanderen over.
31/mrt/18	Voor niet-significante rechtspersonen: bedrijfsrevisor bezorgt de early warnings, dan wel bevestiging dat er geen zijn, aan het Rekenhof. Het Rekenhof bundelt de early warnings en maakt ze vervolgens aan het Departement FB over.
31/mrt/18	Eerste versie van de algemene rekening ministeries VG wordt aan het Rekenhof bezorgd.
april	Uitvoering door het Rekenhof van de controles op de algemene rekening ministeries VG. Eventuele correcties worden onmiddellijk met het departement F&B besproken en bij akkoord door het Departement FB doorgevoerd.
16/apr/18	Exit-gesprek met betrekking tot de algemene rekening ministeries VG
20/apr/18	Correcties aan de algemene rekening worden op 20 april afgesloten
21/apr/18	Voor andere dan significante rechtspersonen: bedrijfsrevisor bezorgt een exemplaar van het single auditverslag, van de gecertificeerde rekening en van zijn management letter. Het departement F&B maakt deze stukken op zijn beurt elektronisch aan het Rekenhof en Audit Vlaanderen over
21/apr/18	Het Rekenhof communiceert zijn opmerkingen en controleresultaten betreffende de andere rechtspersonen aan het Departement FB
30/apr	De aanpassingen van de algemene rekening van de Ministeries van de Vlaamse Gemeenschap worden door het Departement FB uiterlijk op 30 april volledig gedocumenteerd aan het Rekenhof overgemaakt.
2/mei/18	Uiterste datum waarop controles door het Rekenhof op de laatste uitgevoerde correcties op de algemene rekening worden uitgevoerd.
4/mei/18	Informeel overmaken aan het Rekenhof van het ontwerp van ESR-geconsolideerde rekening alsmede het ontwerp houdende eindregeling door het Departement FB.
Week 7 mei 2018	Controle van de ESR-geconsolideerde rekening 2017 door het Rekenhof. Eventuele correcties worden bij controle onmiddellijk besproken en bij akkoord door het Departement FB verwerkt.
Medio mei 2018	Indienen van de geconsolideerde rekeningen bij het INR.
21/mei/18	Indiening van de ESR-geconsolideerde rekening 2017 alsmede het ontwerp van decreet houdende eindregeling en het kas-,schuld- en waarborgrapport door de Vlaamse Regering bij het Vlaams Parlement.

10/jun	Rekenhof bezorgt het rekeningenrapport aan minister bevoegd voor de begrotingen en de financiën alsmede aan het Departement FB.
21/jun/18	Antwoord minister op het rekeningenrapport
30/jun/18	Rekenhof bezorgt het rekeningenrapport aan het Vlaams Parlement (inclusief repliek minister)
21/jul/18	Indiening van amendementen op de jaarrekening en de ESR-geconsolideerde rekening 2017 bij het Vlaams Parlement

Afdeling 5. Financiële organisatiebeheersing

Artikel 68.

De interne controle, die in het Rekendecreet was opgenomen, wordt door het bestuursdecreet geregeld onder de noemer 'organisatiebeheersing'. De financiële afhandeling van een dossier is daar een specifiek onderdeel van en wordt niet expliciet geregeld in het bestuursdecreet. Het basisidee blijft dat een functiescheiding nodig is.

Hoofdstuk 7. De VABN

De Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen (hierna conform de definitie: VABN) werd opgericht bij het decreet van 18 december 2015 houdende diverse financiële bepalingen. De bepalingen worden hier volledig hernomen, m.u.v. de oprichtingsbepaling die niet meer nodig is, aangezien de VABN reeds actief is en de toevoeging van een lid op voordracht van het Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten.

Artikel 69.

De VCO biedt een kader voor de uitwerking van een transparant boekhoudinstrumentarium. Een boekhoudplan en aanrekeningsregels zijn echter geen statische gegevens. Regelgeving kan niet alle toepassingsvraagstukken oplossen, maar streeft wel naar een uniforme toepassing. Het opmaken van een handleiding over de boekhoudregels is een eerste aanzet tot het uniformiseren van de regelgeving. De oprichting van de VABN was de volgende logische stap bij de verdere ontwikkeling van een eenvormige interpretatie van de boekhoudregels.

Volgens herhaalde adviespraktijk van de Raad van State moet de decreetgever de oprichting van een adviescommissie regelen als: de raadpleging van de commissie verplicht is, de adviescommissie bevoegd is om een bindend advies te verlenen of als derden van buiten de overheidsadministratie deel uitmaken van de commissie. De decreetgever dient de oprichting, de taken en de samenstelling van het adviesorgaan, de vergoedingen of de bezoldigingen die eventueel aan de leden ervan worden toegekend, alsmede de essentiële regels inzake de werkwijze van

het adviesorgaan vast te leggen. Dit wordt dan ook met voorliggende artikelen beoogd.

Artikel 70.

De samenstelling van de VABN wordt uitgebreid met een vertegenwoordiger aangesteld door het Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten (hierna: IAB). Door de steeds uitbreidende consolidatiekring, worden meer en meer entiteiten door de regelgeving uit de VCO gevat. Veel van die entiteiten vallen ook onder de privaatrechtelijke regels rond boekhouding en fiscaliteit. Door de opname van een vertegenwoordiger van het IAB als lid met stemrecht willen we streven naar een zo breed mogelijke visie op de voorstellen van advies. Ook het draagvlak van de adviezen kan op die manier worden versterkt.

De leden voorgedragen door het INR, het IBR, het Rekenhof en de Inspectie van Financiën zijn niet stemgerechtigd, maar hebben wel een raadgevende stem. Deze opsplitsing in stemgerechtigde en niet stemgerechtigde leden is te kaderen in het principe van de corporate governance. De wettelijke controle van de rekeningen is een opdracht van algemeen belang die een absolute onafhankelijkheid vereist van het controleorgaan. Het verlenen van stemrecht aan deze leden zou de onafhankelijkheid bij de controle van de rekeningen in het gedrang kunnen brengen, daar advies gevraagd kan worden door de Vlaamse Regering.

De VABN kan het advies van experts vragen, die op verzoek van de voorzitter kunnen deelnemen aan de vergaderingen. Dit wil zeggen dat de VABN zich op ad-hoc basis kan laten bijstaan door experts als zij dit noodzakelijk zou achten.

Artikel 71.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd voor de verdere uitwerking van de organisatie en de werking van de VABN.

Hoofdstuk 8. Subsidies

Artikel 72.

Dit artikel herneemt de bepalingen van artikel 54, eerste lid, van het Rekendecreet.

De essentie van artikel 11, eerste lid, van de Algemenebepalingenwet blijft hierin vervat: de begunstigde aanvaardt de subsidie aan te wenden voor de doeleinden of de activiteit van algemeen belang waarvoor ze verleend wordt. Daarbij wordt tevens uitdrukkelijk bepaald dat de toekenning, respectievelijk aanvaarding van een subsidie fundamenteel een wederzijdse verbintenis inhoudt.

Artikel 73.

Dit artikel is vrijwel identiek aan de bepalingen van artikel 55, §1, van het Rekendecreet. De beweegredenen daarvoor blijven dan ook overeind. Een subsidie

kan zowel toegekend worden aan natuurlijke personen, feitelijke verenigingen en rechtspersonen. Niemand wordt a priori uitgesloten. Het is ook mogelijk dat een subsidie wordt toegekend aan meerdere personen die nochtans geen vereniging vormen maar enkel een los samenwerkingsverband van coöperanten die samen een doelstelling willen realiseren en de subsidie die de overheid daarvoor beschikbaar stelt onder elkaar verdelen. Alle elementen van de samenwerking zullen in dit laatste geval wel bepaald moeten zijn bij de subsidietoekenning. Hierbij valt onder meer (maar niet uitsluitend) te denken aan hoe de subsidie verdeeld wordt, hoe elkeen zijn aandeel verantwoordt, of ieder van hen zijn subsidiedeel rechtstreeks uitbetaald krijgt dan wel of één van coöperanten alles centraliseert.

Er wordt verduidelijkt dat elke natuurlijke of rechtspersoon die ten opzichte van de subsidiërende entiteit optreedt als vertegenwoordiger van die vereniging of entiteit zonder rechtspersoonlijkheid hoofdelijk en onverdeeld aansprakelijk kan worden gesteld bij alle betwistingen over of terugvorderingen van de toegekende subsidie.

Artikel 74.

Dit artikel herneemt in belangrijke mate artikel 54, tweede lid, van het Rekendecreet. Een decretale dan wel een wettelijke basis, is dus een vereiste om gebruik te kunnen maken van het instrument subsidiëring bij het nastreven van de maatschappelijke doelstellingen. Voortaan wordt ook expliciet de mogelijkheid voorzien dat de basis berust op een wet, aangezien het kan voorkomen (bijvoorbeeld na een staatsvorming) dat in afwachting van een eigen nieuwe decretale regeling, de bestaande wettelijke basis aangewend wordt als rechtsgrond voor de subsidie.

Artikel 75.

In aanvulling op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering kan aanwenden om de toekenning, terugvordering, en verantwoording van subsidies nader vorm te geven, geeft dit artikel de Vlaamse Regering expliciet de bevoegdheid om de reservevorming en de procedure voor de ex-ante en ex-post controle op de aanwending van de subsidies nader vorm te geven.

Artikel 76.

Dit artikel heeft tot doel om de conformiteit met de Algemenebepalingenwet te verzekeren door te voorzien dat de betrokken bepalingen uit die wet ook van toepassing zijn op subsidies verleend door een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid of door een andere rechtspersoon, die rechtstreeks of onrechtstreeks van de Vlaamse Gemeenschap een subsidie krijgt.

Hoofdstuk 9. Giften en prijzen

Artikel 77.

Vermits de praktische benadering tussen prijzen en giften erg gelijkaardig is, worden de bepalingen in de VCO gezamenlijk benaderd, ook al hebben ze inhoudelijk gezien een onderscheiden invulling (m.n. al dan niet waardering of beloning van prestaties).

Voor eerder kleine giften en prijzen wordt in de VCO een rechtsgrond voorzien zodat geen specifieke decretale grondslag meer vereist is voor giften en prijzen onder het drempelbedrag. Met die generieke *de minimis*-benadering wordt voor giften tegemoet gekomen aan artikel 179 van de Grondwet.

Een meer specifieke decretale grondslag blijft wel vereist als de gift of prijs voormelde drempel bereikt of overschrijdt.

Artikel 78.

Dit artikel aligneert op een duidelijke en expliciete manier de bestaande regelgeving aangaande prijzen en giften voor wat betreft de aard van de betrokken handeling en de verantwoording ervan. Zowel giften als prijzen zijn eenzijdige handelingen vanwege een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid, waarvoor geen tegenprestatie verwacht wordt, noch ten aanzien van de Vlaamse Gemeenschap noch ten aanzien van enige andere derde. Vermits die handelingen geen aanvaarding door de begunstigde vereisen, is het ook logisch dat geen verantwoording van de begunstigde wordt gevraagd.

Artikel 79.

De benadering uit het Rekendecreet rond prijzen wordt ook doorvertaald naar giften voor wat de terugvordering betreft. Dit betekent dat zowel een gift als een prijs moet worden teruggevorderd in geval de begunstigde bedrieglijke informatie heeft bezorgd of als de omstandigheden waaronder de begunstigde ageert strijdig waren met de op dat ogenblik geldende wettelijke bepalingen. Vermits zowel giften als prijzen eenzijdige handelingen vanwege een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid zonder enige verantwoording vanwege de begunstigde zijn, is de terugvordering enkel voorzien in zeer specifieke ongewenste omstandigheden. De terugvordering is dan ook te beschouwen als een uiterste redmiddel ingeval de begunstigde ofwel zelf bedrieglijke informatie verstrekt of wanneer als de omstandigheden waaronder deze handelt wederrechtelijk zijn.

Hoofdstuk 10. Kas-, schuld-, waarborg- en verzekeringsbeheer
Afdeling 1. Algemene bepalingen

Artikel 80.

Het toepassingsgebied van het kas-, schuld-, waarborg- en verzekeringsbeheer strekt zich in de eerste plaats uit tot alle overheidsentiteiten die rechtstreeks opgericht zijn door de Vlaamse Gemeenschap, waaronder de intern

verzelfstandigde agentschappen, de extern verzelfstandigde agentschappen, de strategische adviesraden en de Vlaamse openbare instellingen die zijn opgenomen in het bestuursdecreet.

Wat betreft de overige Vlaamse rechtspersonen, te weten vzw's, stichtingen en handelsvennootschappen, is op te merken dat enkel de entiteiten waar de Vlaamse gemeenschap of het Vlaamse Gewest - rechtstreeks of onrechtstreeks - minimaal 50% van de stemrechten bezit op de algemene vergadering, onder het toepassingsgebied van deze titel vallen. Het toepassingsgebied van de bepalingen inzake kas-, schuld- waarborg en verzekeringsbeheer wijkt dus enigszins af van het algemene toepassingsgebied van voorliggend ontwerp van decreet.

Bovengenoemde entiteiten vallen evenwel enkel onder het toepassingsgebied van de bepalingen inzake kas-, schuld- waarborg en verzekeringsbeheer als ze deel uitmaken van de Vlaamse deelstaatoverheid onder de sectorale code S13.12.

Dergelijke inperking van de beheersautonomie inzake het kas, schuld- en waarborgbeheer is voor entiteiten die niet onder de toepassing van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vallen, enkel mogelijk mits expliciete en afdoende motivatie daarvoor op basis van de zogenaamde 'implied powers' (impliciete bevoegdheden ingevolge de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Voor zover geen specifieke bevoegdheidsgrond voorhanden zou zijn (zie hierna), is voor het gebruik van de implied powers vereist dat (1) de afwijking noodzakelijk is voor het uitoefenen van de gewestbevoegdheid, (2) de bevoegdheid van een aan de Staat voorbehouden materie zich leent tot een gedifferentieerde regeling en (3) de weerslag op die voorbehouden materie marginaal is.

Zoals blijkt uit de argumentatie hieronder, wordt in deze gehandeld binnen deze grenzen voor het gebruik van de implied powers.

De afwijking is immers noodzakelijk omdat zonder dergelijke ingreep het doel van de VCO om de geconsolideerde schuldpositie in z'n geheel te doen dalen, in het gedrang kan komen. Indien de betrokken geconsolideerde handelsvennootschappen onttrokken worden aan de VCO kan de schuldpositie door hun handelen immers alsnog onder druk komen te staan.

Dat de regeling zich leent tot een gedifferentieerde regeling, blijkt uit het feit dat de federale overheid in een soortgelijke regeling heeft voorzien voor de entiteiten

die behoren tot de publieke sector van de federale overheid (zie titel 11 van de Wet van 21 december 2013 houdende diverse fiscale en financiële bepalingen).

De weerslag op de voorbehouden materie is marginaal gelet op de zeer beperkte groep aan handelsvennootschappen die onder deze regeling vallen. Het gaat immers enkel om vennootschappen die in handen zijn van de Vlaamse overheid en geconsolideerd worden. De regeling raakt bovendien niet aan het wezen van de bevoegdheid van de federale wetgever inzake vennootschapsrecht.

Ten indicatieve titel volgt de lijst van de betreffende privaatrechtelijke entiteiten die op het moment van de opmaak van het ontwerp van decreet onderworpen zijn aan de regels inzake kas-, schuld- waarborg en verzekeringsbeheer:

- ARKimedes Fonds II nv;
- ARKimedes Management nv;
- BAM;
- be-dive;
- Beheerscommissie kunstcampus;
- Biotech Fonds Vlaanderen nv;
- Brustem Industriepark;
- de Rand;
- De Singel;
- De Werkvennootschap;
- Diestsepoort;
- FWO (fonds voor wetenschappelijk onderzoek – Vlaanderen);
- GIGARANT;
- Greenville;
- H.W.P.;
- IMMO SCHURHOVEN;
- KMOFIN 2;
- LAK INVEST;
- Limburgse Reconvertiemaatschappij (LRM);
- LRM Beheer;
- Mijnen;
- Mijnschade en bemaling Limburgs Mijng gebied;
- Participatiefonds – Vlaanderen;
- Participatiemaatschappij Vlaanderen;
- PMV Beheer;
- PMV re Vinci;
- School Invest;
- Site Kanaal;
- Site-Ontwikkeling Vlaanderen;
- Sociale Dienst voor het Vlaams Overheidspersoneel;
- Stroominvest Cultuur Investeringsfonds Limburg;
- Sunstainable Energy Ventures;

- Toegankelijk Vlaanderen;
- Tunnel Liefkenshoek;
- Vlaams Audiovisueel Fonds;
- Vlaams Energiebedrijf;
- Vlaams Instituut voor de Zee;
- Vlaamse Havens;
- Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen;
- Vlaamse Milieuholding (VMH);
- Vlaamse Participatiemaatschappij;
- Vlaamse Vereniging voor ICT-personeel;
- Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand;
- Vlaamse Zorgkas;
- Vlaams-Europees Verbindingsagentschap;
- Waarborgbeheer.

De andere Vlaamse rechtspersonen die behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid of de Vlaamse Openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid kunnen steeds vrijwillig toetreden tot de bepalingen met betrekking tot het verzekeringsbeheer. De Vlaamse Regering moet zijn akkoord geven over de vrijwillige toetreding.

Artikel 81.

Dit artikel expliciteert een verbod voor het verrichten van speculatieve activiteiten, zijnde activiteiten waarbij financiële producten en/of contracten worden verhandeld met winstbejag als enig doel, en zonder enige onderliggende financiering. Hieronder vallen eveneens trading activiteiten. Winstmaximalisatie behoort immers niet tot de inherente taak van een overheid.

Onder speculatieve activiteiten is bijvoorbeeld begrepen: het kopen van een rentefuture enkel met de bedoeling deze nadien duurder te verkopen. Hierbij is het duidelijk dat dit niet geschiedt om een onderliggende financiering of de rentevoet in te dekken, maar zuiver om winst proberen te maken.

Onder speculatieve activiteiten wordt niet begrepen: het nemen van participaties in andere ondernemingen met als doel deze met winst te verkopen, als dit een van de doelstellingen is van de entiteit. Bijvoorbeeld een investeringsmaatschappij.

Artikel 82.

Leningen en beleggingen in vreemde munten kunnen enkel aangeaan worden als deze van bij de opname volledig ingedekt zijn (bvb via de techniek van de cross currency swap). Bedoeling is dat geen enkel wisselkoersrisico de begroting in de toekomst zou kunnen belasten (zowel wat betreft rente als kapitaal). Courante uitgaven (nl. de handelsschulden voor minder dan 30.000 euro) in vreemde munt moeten niet worden ingedekt tegen een wisselkoersrisico.

Afdeling 2. Kasbeheer

Artikel 83.

De door deze titel gevatte Vlaamse rechtspersonen worden verplicht om toe te treden tot de centrale cashpooling van het Centraal Financierings Orgaan (CFO). De Vlaamse Regering zal een kredietinstelling aanduiden waar de zichtrekeningen worden geopend. Diezelfde kredietinstellingen zal eveneens instaan voor de bijhorende dienstverlening. De dienstverlening van de kredietinstelling zijn in het bestek opgesomd, en zijn de normale activiteiten van een kredietinstelling.

Financiële rekeningen poolen heeft het grote voordeel dat de intresten worden berekend op het saldo van de onderliggende rekeningen. Tijdelijke overschotten op de zichtrekeningen van sommige Vlaamse rechtspersonen worden gebruikt om tijdelijke tekorten op de zichtrekeningen van andere Vlaamse rechtspersonen te compenseren. Hierdoor vermijdt men dat de entiteiten met een overschot een lage rentevergoeding ontvangen en de entiteiten met een tekort een hogere rentevergoeding moeten betalen. Hierdoor kan de Vlaamse overheid haar kasbeheer en haar intresten optimaliseren.

Daarenboven staat men als Vlaamse overheid in zijn geheel sterker om te onderhandelen voor betere voorwaarden op de zichtrekening dan elke Vlaamse rechtspersoon individueel, niet alleen voor betere intrestvoeten maar ook voor lagere (transactie)kosten verbonden aan de zichtrekening. Tevens kan men als Vlaamse overheid in zijn geheel ook een grotere kredietlijn bekomen bij een kredietinstelling dan elke Vlaamse rechtspersoon individueel.

Om te vermijden dat het renteloos ter beschikking stellen van cash wordt beschouwd als een abnormaal en goedgunstig voordeel is er een ruling aangevraagd.

De Vlaamse Regering bepaalt de modaliteiten van het gecentraliseerd kasbeheer.

Artikel 84.

Voor het kasbeheer dient te worden gestreefd naar een maximale rentevoet en een minimaal renterisico, rekening houdende met contractuele voorwaarden van toepassing op de financiële rekening.

Afdeling 3. Schuld- en beleggingsbeheer

Onderafdeling 1. Algemene bepalingen

Artikel 85.

Het spreiden van de rentelasten bij schuld- en beleggingsbeheer heeft betrekking op herzieningen van rentevoeten, terugbetalingen van kredieten, herfinancieringen en herbeleggingen. Deze transacties moeten zoveel mogelijk gespreid worden in de tijd. Door een concentratie op één bepaald tijdstip te vermijden, vlakken we de impact van een rentevoet af.

De liquiditeit en verhandelbaarheid van lenings- en beleggingsproducten waar in de VCO naar wordt verwezen, komt aan bod bij het verhandelen van dergelijke financiële producten op de secundaire markt. Liquiditeit en verhandelbaarheid zorgen voor een bepaalde mate van flexibiliteit en zekerheid. Daardoor zullen de toegepaste marges en rentevoeten bij leningen doorgaans lager zijn. Liquide en verhandelbare beleggingen bieden een bepaalde zekerheid dat het financieel product in geval van nood vroegtijdig kan worden verkocht op de secundaire markt aan een marktprijs.

Bij duurzaam beleggen of lenen primeert niet alleen het rendement of risico maar zal bijkomend ook gekeken worden naar de effecten op de maatschappij, de leefomgeving en de economie. Deze intenties zijn afkomstig uit de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties (Sustainable Development Goals of SDG's) en zitten eveneens vervat in Visie 2050, een langetermijnstrategie voor Vlaanderen.

De Vlaamse Regering kan bijkomende doelstellingen voor het schuld en beleggingsbeheer bepalen.

Artikel 86.

Om de kapitaalbehoefte van de Vlaamse rechtspersonen te vrijwaren, zal de Vlaamse Regering tevens een minimumdrempel aan beschikbare gelden bepalen. Van zodra die minimumdrempel wordt bereikt, moet een Vlaamse rechtspersoon voldoen aan de verplichtingen als hierna vermeld. Dit betekent tevens dat als de minimumdrempel niet wordt bereikt, de Vlaamse rechtspersoon zijn beschikbare gelden vrij kan aanwenden.

Onderafdeling 2. Langetermijnbeleggingen

Artikel 87.

De Vlaamse rechtspersonen moeten hun lange termijn beschikbare gelden, als de minimumdrempel bereikt is, beleggen in financiële instrumenten van lange termijn uitgegeven door de Vlaamse Gemeenschap of een Vlaamse rechtspersoon, zoals gedefinieerd in artikel 2 van de VCO. Ze hebben hiervoor de keuze uit bijvoorbeeld het EMTN programma van de Vlaamse Gemeenschap. De looptijden van uitgiftes onder dit programma variëren, maar liggen altijd tussen een looptijd die langer is dan één jaar en maximaal 50 jaar. Bij uitgifte staat het alle overheidsentiteiten vrij om in te tekenen.

De Vlaamse Gemeenschap gaat ook op regelmatige tijdstippen in op private plaatsingen. De modaliteiten, zoals aanvangsdatum, bedrag en looptijd van deze plaatsingen, variëren per private plaatsing.

Lange termijn financiële instrumenten van Vlaamse rechtspersonen, als die er zijn, komen eveneens in aanmerking. Teneinde enkel conservatief beleggingsgedrag te stimuleren, moet de lange termijn rating van de emittent van deze financiële instrumenten minimaal A- of A3 zijn.

Om de uitlenende Vlaamse rechtspersoon financieel niet te benadelen, zal de Vlaamse Gemeenschap voorzien in een stabiel en gepast aanbod van lange termijn financiële instrumenten waarvan het rendement marktconform is. De marktconformiteit kan worden afgetoetst aan financiële transacties die met andere marktpartijen (en dus los van andere Vlaamse rechtspersonen) worden opgezet. De Vlaamse minister bevoegd voor financiën en begroting zal via een mededeling aan de Vlaamse Regering de marktconforme vergoeding bekendmaken telkens wanneer de marktomstandigheden wijzigen.

De tabel hieronder geeft een overzicht van de verschillende lange termijn ratings van de ratingagentschappen. Dit vergemakkelijkt de vergelijking. Voor alle duidelijkheid, de graden hebben betrekking op de diverse rijen in de middelste drie kolommen (en dit abstractie makend van de bundeling ervan).

Financiële veiligheid voor de investeerders	Lange termijn rating S&P	Lange termijn rating Fitch	Lange termijn rating Moody's	De mogelijkheid van de uitgever om aan zijn financiële verplichtingen te voldoen
	GRAAD	GRAAD	GRAAD	
Uitzonderlijk	AAA	AAA	Aaa	Extreem hoog
Excellent	AA+ AA AA-	AA+ AA AA-	Aa1 Aa2 Aa3	Zeer sterk
Sterk	A+ A	A+ A	A1 A2	Sterk

	A-	A-	A3	
Voldoende	BBB+ BBB BBB-	BBB+ BBB BBB-	Baa1 Baa2 Baa3	Voldoende

Artikel 88.

De VCO mag niet leiden tot financiële verliezen voor de Vlaamse rechtspersoon. Beleggingen die Vlaamse rechtspersonen in portefeuille hebben die niet beantwoorden aan de bepalingen van de VCO, mogen worden behouden tot aan hun vervaldag. Zo worden uitstapkosten of een verlies aan kapitaal naar aanleiding van vervroegde uittreding vermeden. Beleggingen zonder einddatum mogen behouden worden tot wanneer het opportuun is voor de Vlaamse rechtspersonen om die te verkopen.

Onderafdeling 3. Kortetermijnbeleggingen

Artikel 89.

De Vlaamse rechtspersonen moeten hun korte termijn beschikbare gelden, als de minimumdrempel bereikt is, beleggen in financiële instrumenten van korte termijn uitgegeven door de Vlaamse Gemeenschap of een andere Vlaamse rechtspersoon, zoals gedefinieerd in artikel 2 van de VCO. De kortetermijnrating van de emittent van deze financiële instrumenten moet hierbij minimaal A-2, F2 of P-2 zijn.

Een voorbeeld hiervan is het BCP programma van de Vlaamse Gemeenschap. Om de uitlenende Vlaamse rechtspersoon financieel niet te benadelen, zal de Vlaamse Gemeenschap voorzien in een stabiel en gepast aanbod van korte termijn financiële instrumenten waarvan het rendement marktconform is. De marktconformiteit kan worden afgetoetst aan financiële transacties die de Vlaamse Gemeenschap met andere marktpartijen (en dus los van andere overheidsentiteiten) opzet of via het "comply or explain"-principe.

In toepassing van 'comply or explain' moet een Vlaamse rechtspersoon die wenst te beleggen in een alternatief financieel instrument beschikbaar op de financiële markt, voorafgaandelijk aan de bevoegde overheid kunnen aantonen dat de korte termijn rating van de emittent van deze financiële instrumenten minimaal A-2, F2 of P-2 is en dat bij gelijkwaardige kenmerken het rendement van het korte termijn financieel instrument hoger is.

Met gelijkaardige kenmerken wordt bedoeld:

- Dat een vaste rente wordt vergeleken met een vaste rente en een vlottende rente wordt vergeleken met een vlottende rente;
- Dat de looptijd van het korte termijn financieel instrument dezelfde is of bij een normaal hellende rentecurve korter is.

Om de uitlenende Vlaamse rechtspersoon financieel niet te benadelen, zal de Vlaamse Gemeenschap voorzien in een stabiel en gepast aanbod van korte termijn financiële instrumenten waarvan het rendement marktconform is. De marktconformiteit kan worden afgetoetst aan financiële transacties die de Vlaamse Gemeenschap met andere marktpartijen (en dus los van andere Vlaamse rechtspersonen) worden opgezet of via het 'comply or explain'-principe. De Vlaamse minister bevoegd voor Financiën en Begroting zal via een mededeling aan de Vlaamse Regering de marktconforme vergoeding bekendmaken telkens wanneer de marktomstandigheden wijzigen.

In functie van de specifieke behoeften van een Vlaamse rechtspersoon kan de Vlaamse Regering een percentage aan te beleggen beschikbare gelden, zoals voorzien in het eerste lid, bepalen. Deze bepaling maakt het mogelijk om specifieke situaties te vertalen in een 'op maat'-oplossing, die uiteraard de doelstelling van de VCO behoudt. Deze bepaling moet ertoe bijdragen dat overheidsentiteiten, in functie van de specifieke behoeften, een gedeelte van hun beschikbare middelen kunnen beleggen in alternatieve financiële instrumenten gelinkt aan de overheidsentiteit of sector.

De tabel hieronder geeft een overzicht van de verschillende korte termijn ratings van de ratingagentschappen. Dit vergemakkelijkt de vergelijking. Voor alle duidelijkheid, de graden hebben betrekking op de diverse rijen in de middelste drie kolommen (en dit abstractie makend van de bundeling ervan).

Financiële veiligheid voor de investeerders	Korte termijn rating S&P	Korte termijn rating Fitch GRAAD	Korte termijn rating Moody's GRAAD	De mogelijkheid van de uitgever om aan zijn financiële verplichtingen te voldoen
Uitzonderlijk	A-1+	F1+	P-1	Extreem hoog
				Zeer sterk

Excellent				
Goede kwaliteit	A-1	F1		Sterk
	A-2	F2	P-2	
Voldoende	A-3	F3	P-3	Voldoende

Artikel 90.

De VCO mag niet leiden tot financiële verliezen voor de Vlaamse rechtspersonen. Beleggingen die Vlaamse rechtspersonen in portefeuille hebben die niet beantwoorden aan de bepalingen van de VCO, mogen behouden worden tot aan hun vervaldag. Zo worden uitstapkosten of een verlies aan kapitaal naar aanleiding van vervroegde uittreding vermeden. Beleggingen die geen einddatum hebben mogen behouden worden tot wanneer het opportuun is voor de Vlaamse rechtspersoon om die te verkopen.

Onderafdeling 4. Uitzondering

Artikel 91.

Deze bepaling maakt het mogelijk om specifieke situaties te vertalen in een 'op maat'-oplossing, die uiteraard beantwoordt aan de doelstelling van de VCO. Deze bepaling moet ertoe bijdragen dat Vlaamse rechtspersonen, in functie van de specifieke behoeften, een gedeelte van hun beschikbare middelen kunnen beleggen in alternatieve financiële instrumenten gelinkt aan de Vlaamse rechtspersoon of sector. De 'op maat'-oplossing kan niet meer dan 50% bedragen van de beschikbare middelen.

Onderafdeling 5. Schuldbeheer

Artikel 92.

Het kan geenszins de bedoeling zijn van de VCO dat Vlaamse rechtspersonen een structureel negatief saldo op de zichtrekening in stand kunnen houden. Het idee van de cashpool is om tijdelijke overschotten op de zichtrekeningen van sommige Vlaamse rechtspersonen te gebruiken om tijdelijke tekorten op de zichtrekeningen van andere Vlaamse rechtspersonen te compenseren. De tijdelijke overschotten van Vlaamse rechtspersonen mogen door andere Vlaamse rechtspersonen niet gebruikt worden als langetermijn financieringsinstrument. De pooling is een manier

om het kasbeheer te optimaliseren en is geen langetermijn financieringsinstrument.

Er is pas sprake van dergelijk saldo als de ontvangsten van een volledig begrotingsjaar ontoereikend zijn om een negatief saldo op te vangen. Het aangaan van een lening moet nog steeds expliciet worden gemachtigd in het jaarlijks goed te keuren uitgavendecreet.

Als een tekort ontstaat door het niet tijdig uitbetalen van een toelage, kan de Vlaamse Regering een structureel negatief saldo toch toelaten.

Afdeling 4. Waarborgbeheer

Artikel 93.

Het verlenen van een waarborg brengt steeds risico's met zich mee. Een waarborgverlening door een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid is bijgevolg slechts mogelijk als dit decretaal wordt toegelaten.

Artikel 94.

Aangezien speculatieve verrichtingen verboden zijn, spreekt het voor zich dat dergelijke verrichtingen niet kunnen worden gewaarborgd.

Artikel 95.

Het is evident dat geen waarborgen worden toegestaan wanneer het onderliggend actief niet meer te gelde kan worden gemaakt. De looptijd van een waarborg kan dus nooit langer zijn dan de economische levensduur van het onderliggende actief.

Artikel 96.

Er moet voorzichtig omgesprongen worden met het verstrekken van waarborgen om de verplichtingen beheersbaar te houden. Het kan nooit de bedoeling zijn om een waarborg te verstrekken wanneer er vooraf al signalen zijn dat de waarborg mogelijks geheel of gedeeltelijk uitgewonnen zal worden. Een waarborg dient enkel om onverwachte tegenslagen op te vangen waaromtrent nog geen indicaties waren op het moment dat het risico werd aangegaan.

Artikel 97.

Indekkingsproducten kunnen slechts worden gewaarborgd voor zover ze een onderliggende financiering hebben of kan worden aangetoond dat ze gekoppeld worden aan een onderliggende financiering die binnen het jaar wordt opgenomen. Met 'onderliggende financiering' wordt bedoeld de financiering die een bepaald risico (bv een renterisico) met zich kan meebrengen en waarvoor een dekking kan worden aangegaan. Hierbij wordt de term 'onderliggende financiering' gebruikt en niet de term 'onderliggende verbintenis'. De term 'verbintenis' is namelijk te ruim, aangezien dit begrip kan slaan op elke soort van verbintenis die kan

aangegaan worden, ook buiten de financiële sfeer. Het is echter niet de bedoeling van de VCO om dit alles te reglementeren.

Daarnaast kunnen opties ter indekking van het renterisico enkel gewaarborgd worden als kan aangetoond worden dat ze een risicoverlagend effect hebben.

Financieringen in vreemde munten kunnen enkel gewaarborgd worden als deze van bij de opname volledig ingedekt zijn. Hiermee wil men voorkomen dat de Vlaamse Gemeenschap expliciet borg staat voor allerhande wisselkoersrisico's die het gevolg zijn van financieringen in vreemde munt.

In het geval een waarborg wordt verleend moet expliciet een maximum waarborgbedrag of maximum waarborgpercentage bepaald worden. Tevens dient contractueel voorzien te worden dat, bij uitwinning, deze waarborg enkel het uitstaand verlies betreft nadat alle zakelijke en persoonlijke zekerheden bij de gewaarborgde debiteur zijn uitgewonnen. De waarborg dekt enkel de hoofdsom en de contractuele intresten van toepassing, voor beëindiging van het contract.

Artikel 98.

De Vlaamse Regering kan eventueel bijkomende regels vaststellen voor een waarborgverlening.

Artikel 99.

Net zoals bij andere leningen, kan een lening met een waarborg van de Vlaamse Gemeenschap vervroegd terugbetaald en geherfinancierd worden. Het doel van dergelijke beweging is het bekomen van betere voorwaarden. De Vlaamse Regering die of er aan de herfinancieringslening al dan niet een nieuwe waarborg wordt gekoppeld.

Als er betere rentevoorwaarden bekomen worden voor een bestaande lening met een waarborg van de Vlaamse Gemeenschap, zal de Vlaamse Regering beslissen over het behouden van de bestaande waarborg.

In beide gevallen moet er steeds op gelet worden dat de initiële looptijd van de gewaarborgde lening niet wordt verlengd en dat het uitstaande gewaarborgde bedrag niet wordt verhoogd. Alle andere bepalingen blijven van toepassing.

Artikel 100.

Het krijgen van een waarborg van de Vlaamse Gemeenschap is niet kosteloos. De schuldenaar zal hiervoor een bijdrage moeten betalen aan de Vlaamse Gemeenschap. Deze bijdrage is een vergoeding voor het garantierisico dat de Vlaamse Gemeenschap op zich neemt bij de toekenning van een waarborg.

De Vlaamse Regering zal de modaliteiten en hoogte van de waarborg bepalen.

Artikel 101.

In dit artikel wordt expliciet bepaald dat de waarborgbijdragen zullen worden gestort in de algemene middelbegroting van de Vlaamse Gemeenschap en dat de uitwinningen zullen worden betaald vanuit de algemene uitgavenbegroting. Die expliciete opname is om te duiden dat de uitwinningen niet moeten worden opgevangen binnen de kredieten van de minister van begroting.

Dit sluit niet uit dat de huidige afwijkingen op dit principe behouden blijven. Zo is op heden bijvoorbeeld decretaal voorzien dat het Waarborgfonds bepaalde waarborgpremies ontvangt. De uitwinningen zijn ook ten laste van dat fonds.

Artikel 102.

Als de Vlaamse Gemeenschap als waarborgsteller gehouden is om tussen te komen in de uitbetaling van een waarborg, zal zij zich tegenover de gewaarborgde debiteur als schuldeiser opstellen en proberen het uitgewonnen bedrag terug te vorderen. Dit bedrag wordt verhoogd met de verwijlintresten die aan de wettelijke rentevoet berekend worden vanaf de datum van uitbetaling van de waarborg. Opgemerkt moet worden dat in bepaalde gevallen andere wettelijke, reglementaire en contractuele bepalingen ervoor zullen zorgen dat de uitwinning niet of niet volledig zal kunnen gebeuren.

Afdeling 5. Verzekeringsbeheer

Artikel 103.

Het gecentraliseerd aanbieden van een verzekeringsportefeuille op de verzekeringsmarkt heeft aanleiding gegeven tot aanzienlijke besparingen in de premielast van de leden van de pooling. Daarnaast wordt de portefeuille als geheel op de markt gebracht, wat zorgt voor een aanzienlijke vermindering van de werklast bij de aangesloten leden. Zeker de kleinere entiteiten van de Vlaamse Gemeenschap beschikken niet over de kennis om hun verzekeringsportefeuille kostenefficiënt te beheren.

Men zou kunnen opteren voor een volledig vrijwillige deelname aan een gemeenschappelijke overheidsopdracht. Dit heeft echter als groot nadeel voor de verzekeringsmarkt dat er een mogelijke sterke verandering is in de continuïteit van de deelnemers over de verschillende overheidsopdrachten. Deze onzekerheid wordt verrekend in een hoger risico dus een hogere verzekeringspremie.

De volgende verzekeringen zijn opgenomen in de pooling van de verzekeringen.

1. Een algemene burgerlijke aansprakelijkheidsverzekering;
2. Een objectieve aansprakelijkheidsverzekering na brand en ontploffing;
3. Een algemene patrimoniumverzekering alle risico's brand;

4. Een verzekering alle risico's elektronica;
5. Een verzekering alle risico's kunstvoorwerpen;
6. Arbeidsongevallen.

Dit zijn allemaal verzekeringen die, bij het voordoen van een schadegeval, een directe financiële impact hebben op de leden van de pooling. Het aangaan van deze verzekeringen zorgt voor budgettaire stabiliteit voor de aangesloten Vlaamse entiteiten. Er wordt immers een jaarlijkse premie betaald i.p.v. de occasionele grote schadelast. Het is mogelijk dat het in de toekomst blijkt dat het kostenefficiënt en/of risicobeperkend is om bepaalde risico's bijkomend gecentraliseerd te beheren. In zo'n geval kan de Vlaamse Regering tot een wijziging beslissen.

Bij het beheer van de verzekeringsportefeuille kan de Vlaamse Regering een beroep doen op de expertise van een makelaar. Deze makelaar wordt centraal aangeduid door middel van een overheidsopdracht. De makelaar werkt volledig onafhankelijk van de verzekeraars.

Afdeling 6. Rapportering

Artikel 104.

Dit artikel behoudt de jaarlijkse rapportering door de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over het gevoerde beleid in zake haar kas-, schuld- en waarborgbeheer. In navolging van de afspraken gemaakt in de werkgroep 'leesbaarheid van de begroting' wordt voorzien dat het rapport een aansluiting moet maken met de rekening van de Vlaamse Gemeenschap en de rekeningen van de Vlaamse rechtspersonen. De datum voor indiening van het rapport wordt ook samengebracht met de datum voor de rekeningen, namelijk 21 mei.

Artikel 105.

De Vlaamse rechtspersonen bezorgen jaarlijks aan de bevoegde overheid volledige inlichtingen van de beleggingen van hun beschikbare gelden, alsook over hun vooruitzichten. De Vlaamse Regering voorziet de modaliteiten van de rapportering. Het is aangewezen dat de verplichtingen in de mate van het mogelijke worden afgestemd op de reeds bestaande rapporteringsverplichtingen. Zo wordt de administratieve last tot een minimum beperkt.

De Vlaamse Regering kan de Vlaamse rechtspersonen bijkomende modaliteiten opleggen met betrekking tot de verplichte rapportering en risicobeheersing van het kas-, schuld- en waarborgbeheer.

Afdeling 7. Interne audit

Artikel 106.

Het kas-, schuld – en waarborgbeheer is onderworpen aan een jaarlijkse interne audit.

Een interne auditor zal overeenkomstig de gangbare standaarden en normen een audit uitvoeren over alle processen en activiteiten van het kas-, schuld- en waarborgbeheer. Er zal speciale aandacht uitgaan naar het systeem van interne controle en risicobeheersing. De interne auditor heeft toegang tot alle informatiebronnen die nodig zijn om zijn opdracht naar behoren uit te voeren.

De auditor zal jaarlijks na het einde van iedere begrotingsjaar zijn bevindingen en conclusies over de door hem uitgevoerde audit rapporteren aan de Vlaamse Regering.

Artikel 107.

De Vlaamse Regering kan, als dat noodzakelijk mocht blijken, de auditor belasten met andere audittaken dan degene die nu uitdrukkelijk in dit hoofdstuk worden voorzien.

Artikel 108.

Met het oog op een consistente en kwaliteitsvolle uitvoering van zijn opdracht zal de interne auditor de nodige contacten onderhouden en indien nodig ook samenwerken met het Agentschap Audit Vlaanderen.

Hoofdstuk 11. De diensten met afzonderlijk beheer

Artikel 109.

Dit artikel herneemt in grote mate artikel 3 van het Rekendecreet. De diensten van afzonderlijk beheer kennen geen rechtsbasis buiten het Rekendecreet. In het bestuursdecreet wordt hiervan ook geen melding gemaakt. In het voorliggende artikel wordt nu voorzien dat alle principes die van toepassing zijn op de Vlaamse Gemeenschap ook van toepassing zijn op de diensten met afzonderlijk beheer.

De bestaande afwijkingsmogelijkheden worden behouden, behalve voor de wijze van uitvoeren van financieel beheer en de mogelijkheid om geldmiddelen te gebruiken. Dit gelet op het feit dat de DAB's geen aparte financiële rekening meer hebben. Ze hebben bijgevolg geen kas meer, enkel nog een afgescheiden boekhouding en begroting.

Hoofdstuk 12. Sanctiebepaling

Artikel 110.

Om tot geconsolideerde resultaten te komen, is het een noodzaak dat elk deel van het geheel aan zijn verplichtingen voldoet. Zo kunnen geconsolideerde cijfers over de begroting er maar zijn als elke entiteit uit de consolidatieperimeter de

gevraagde gegevens oplevert. Hetzelfde geldt voor de rapportering over de ESR-geconsolideerde rekening en de schuld. De slechte leerlingen van de klas kunnen deze werkzaamheden flink bemoeilijken, met als risico dat de geconsolideerde resultaten niet tijdig, dan wel niet volledig kunnen worden opgeleverd.

Een mogelijke aanpak van dergelijke problemen, is het invoeren van sancties voor wie niet aan zijn decretale verplichtingen voldoet. Daarbij is het belangrijk dat de sancties proportioneel, realistisch en uitvoerbaar zijn. Bij gebreke hieraan missen ze immers hun doel.

Het decreet voorziet in drie mogelijke sancties die de Vlaamse Regering kan opleggen. De eerste optie is een 'name and shame' lijst waarbij de entiteiten die niet voldoen aan hun verplichtingen op een website worden vermeld. De tweede sanctie is vooral gericht op remediëring en niet zo zeer op sanctionering. Door een entiteit te verplichten een expert aan te stellen kan ze zelf onder begeleiding van die expert leren hoe ze aan haar verplichtingen moet voldoen. De derde sanctie is de meest stringente, namelijk de beslissing om de toelage van een entiteit te verlagen.

Hoofdstuk 13. Opheffingsbepalingen

Artikel 111 tot en met 119.

Deze artikelen behoeven geen verdere duiding.

Hoofdstuk 14. Slotbepalingen

Artikel 120.

Deze artikelen behoeven geen verdere duiding.

Hoofdstuk 15. Slot - en overgangsbepalingen

Afdeling 1. Citeertitel

Artikel 121.

Deze codex kan afgekort worden als VCO.

Afdeling 2. Overgangsbepalingen

Artikel 122.

Dit artikel voorziet in een overgangsbepaling voor de vastlegging van de meerjarige verbintenissen die jaarlijks kunnen worden herzien.

Artikel 123.

De bij decreet opgerichte reservefondsen zullen in een afzonderlijk decreet worden opgeheven, zolang ze niet worden opgeheven kan hun werking blijven bestaan. Er kunnen geen nieuwe reservefondsen worden opgericht, bij gebrek aan rechtsgrond.

Afdeling 3. Inwerkingtreding

Artikel 122

Dit decreet kan niet op zichzelf bestaan, maar noodzaakt de aanneming van een besluit van de Vlaamse Regering dat er uitvoering aan geeft. Het decreet zal bijgevolg pas in werking kunnen treden zodra de Vlaamse Regering haar bevoegdheid heeft uitgevoerd. De datum van inwerkingtreding wordt daarom ook bewust overgelaten aan de Vlaamse Regering. Hiermee kan vermeden worden dat er een vacuüm zou ontstaan als het bijhorende uitvoeringsbesluit niet tijdig goedgekeurd en gepubliceerd zou zijn.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De viceminister-president van de Vlaamse Regering, De Vlaamse minister van
Begroting, Financiën en Energie,

Bart TOMMELEIN