



Advies

Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (decreet en besluit Vlaamse Regering)

Brussel, 26 november 2018

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën

Adviesvraag: Besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van decreet houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën en voorontwerp van decreet houdende de wijzigingen in diverse decreten naar aanleiding van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën

Adviesvrager: Bart Tommelein - Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie

Ontvangst adviesvraag: 30 oktober 2018 voor het voorontwerp van decreet

Ontvangst adviesvraag: 16 november 2018 voor het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering

Adviestermijn: 30 dagen voor het voorontwerp van decreet

Adviestermijn: 10 dagen voor het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 26 november 2018

Contactpersoon: Erwin Eysackers - eeysackers@serv.be

Contactpersoon: Peter Van Humbeeck - pvhumbecck@serv.be

Contactpersoon: Dieter Berckvens - dberckvens@serv.be



Mijnheer Bart TOMMELEIN
Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
Kreupelenstraat 2
1000 BRUSSEL

contactpersoon
Erwin Eysackers
eeyackers@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20181126_Vlaamse_Codex_Overheidsfinanciën_ADV

Brussel
26 november 2018

Vlaamse Codex Overheidsfinanciën

Mijnheer de viceminister-president

De SERV heeft op dinsdag 30 oktober 2018 de adviesvraag over het voorontwerp van decreet VCO (adviestermijn: 30 dagen) ontvangen. De SERV is op vrijdag 16 november bij hoogdringendheid (10 dagen) om advies gevraagd over het aansluitende ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering (BVR). Beide adviesvragen worden in het advies in bijlage samen gelezen en besproken.

In de visie van de SERV vormt de codex een belangrijke verbetering voor de wijze waarop de begroting, boekhouding en rapportering van de Vlaamse overheid opgemaakt en georganiseerd wordt, alsook voor de timing van dit proces. De SERV ondersteunt dan ook dat dit decreet nog tijdens deze legislatuur wordt goedgekeurd door het Vlaams Parlement, zodat de volgende Vlaamse Regering haar eerste begroting (2020) kan opstellen conform deze codex.

De SERV formuleert aanvullend een aantal opmerkingen en suggesties.

Uiteraard is de SERV steeds bereid dit advies meer in detail toe te lichten.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Hans Maertens
voorzitter

Inhoud

Inhoud	4
Krachtlijnen	5
Advies	6
1 Inleiding	6
2 Algemeen: VCO is belangrijke verbetering	7
2.1 Verbetering qua proces	7
2.2 Verbetering qua timing	9
2.3 VCO van toepassing bij begin volgende legislatuur	10
3 Bestuurlijke aspecten	10
4 Overgedragen kredieten: gemiste kans voor meer leesbare begroting	12
Bijlage	14

Krachtlijnen

1. Het voorontwerp van decreet en aanvullende besluit over de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) is een belangrijke verbetering van de *wijze* waarop de *begroting, boekhouding en rapportering van de Vlaamse overheid* opgemaakt en georganiseerd worden.

Vandaag gelden er heel wat regels voor de opmaak van beleidsnota's en beleidsbrieven, die ook op het nieuwe instrument Beleids- en Begrotingstoelichting ('BBT) dienen toegepast.

2. Het voorontwerp van decreet heeft tevens een belangrijke positieve impact op de *timing* van het *begrotings-, boekhoudings- en rapporteringsproces van de Vlaamse overheid*.

Opgemerkt wordt dat er voor het overgangsjaar 2019 *onduidelijkheden* ontstaan. De SERV pleit ervoor dat verduidelijkt wordt welke procedures in het overgangsjaar 2019 zullen gevolgd worden.

3. Het is in de visie van de SERV aangewezen dat het decreet VCO nog deze legislatuur aangenomen wordt door het Vlaams Parlement, zodat de volgende Vlaamse Regering haar eerste begroting (2020) kan opstellen conform deze codex.

4. De SERV pleit voor een aantal verduidelijkingen en aanvullingen op bestuurlijk vlak (wetgevingstechniek).

5. De SERV geeft ten slotte aan dat het een goede zaak is dat het overdragen *van vastleggingen naar volgende begrotingen* via de VCO een wettelijke grondslag krijgt.

In de visie van de SERV dient echter niet enkel vastgelegd *hoe lang* een krediet kan overgedragen worden naar volgende jaren, maar ook *hoe* er over gerapporteerd wordt.

In essentie pleit de SERV ervoor dat alle overgedragen kredieten van voorgaande begrotingen systematisch gerapporteerd worden, zodat de lezer van een begroting weet welke overgedragen kredieten op elk artikel beleidsmatig nog beschikbaar zijn (ook wanneer deze kredieten in de voorliggende begroting niet of slechts gedeeltelijk ingezet worden).

Advies

1 Inleiding

6. De Vlaamse Regering heeft het voorontwerp van decreet Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (hierna: VCO) goedgekeurd op vrijdag 26 oktober 2018.

De SERV heeft op dinsdag 30 oktober 2018 de adviesvraag over dit voorontwerp van decreet ontvangen (adviestermijn: 30 dagen).

Het aanvullende besluit van de Vlaamse Regering (BVR) over de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën is door de Vlaamse Regering goedgekeurd op vrijdag 16 november.

De SERV is op dezelfde dag bij hoogdringendheid (10 dagen) om advies gevraagd over dit ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering (BVR).

Beide adviesvragen worden in dit advies *samen* gelezen en besproken (tenzij anders vermeld).

7. Het project 'Vlaamse Codex Overheidsfinanciën' 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 *één decreet en één uitvoeringsbesluit*.

Op deze manier worden tevens *inconsistenties, onduidelijkheden en hiaten in het bestaande juridische kader* weggewerkt, wordt de wetgeving *eenduidiger geformuleerd* en aanpassingen doorgevoerd in functie van in de *afgelopen jaren beslist beleid*.

8. In het VCO-voorontwerp van decreet wordt *volgende bestaande regelgeving* opgenomen, gecodificeerd en waar relevant herwerkt:

- 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 '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.

De belangrijke veranderingen in het Vlaamse budgettaire en financiële landschap van de afgelopen jaren, aan de oorsprong van de voorgestelde hervorming, zijn de volgende:

- De uitbreiding van de Vlaamse overheidsperimeter (sectorale code S13.12) bij invoering van het ESR 2010, in de MvT aangeduid als 'nieuwe criteria van Eurostat';
- Het concept prestatiebegroting wordt verwerkt, zowel de reeds ontwikkelde elementen (inhoudelijke structurelementen ISE) als de nog uit te werken indicatoren;
- Een aantal lopende processen binnen de Vlaamse overheid worden verwerkt, zoals de inkanteling van entiteiten in een dienstencentrum boekhouden, of het streven naar een meer transparante begroting.

In het aanvullende besluit van de Vlaamse Regering (16 november 2018) worden acht eerdere BVR's gecodificeerd, allen uitwerkingen of regelingen in functie van de decreten geïntegreerd in het VCO, en waar relevant aangepast aan de bepalingen van de VCO.

2 Algemeen: VCO is belangrijke verbetering

9. De SERV waardeert het voorontwerp van decreet VCO als een belangrijke *positieve ontwikkeling*.

Er wordt een *duidelijke visie* op de processen van begroting, boekhouding en rapportering binnen de Vlaamse overheidsfinanciën geformuleerd, uitgewerkt en geïmplementeerd.

Hiermee wordt bijgedragen aan een *overzichtelijk, samenhangend en transparant budgettair en financieel beleid*.

2.1 Verbetering qua proces

10. Het ontwerpdecreet is vooreerst een belangrijke verbetering van de *wijze waarop de begroting, boekhouding en rapportering van de Vlaamse overheid* opgemaakt en georganiseerd worden.

Qua *toepassingsgebied* ligt de focus op de Vlaamse deelstaatoverheid (S13.12). Er wordt voor de kleinere entiteiten een materialiteitsdrempel ingevoerd. Er worden afzonderlijke (minder uitgewerkte) verplichtingen opgelegd voor universiteiten en hogescholen evenals voor het Vlaams Parlement en zijn diensten.

In het *begrotingsproces* worden de vandaag (begroting 2019) reeds ontwikkelde elementen qua prestatiebegroting (inhoudelijke structuurelementen ISE) opgenomen, en wordt ruimte gelaten voor de toekomstige uitwerking van indicatoren hiervoor. Ter vervanging van de bestaande beleidsbrieven (beleid) en memories van toelichting (begroting) wordt per beleidsdomein een nieuw type rapportering uitgewerkt: de beleids- en begrotingstoelichting (BBT). De Vlaamse Regering legt in het regeerakkoord expliciet haar begrotingsdoelstellingen vast, inclusief de jaarlijkse maatregelen om deze begrotingsdoelstellingen te halen. De rapportering in vastleggingskredieten (VAK) wordt verplicht voor alle uitgaven, terwijl de machtiging (MAC) als kredietsoort geïntegreerd wordt in de vastleggingskredieten (2019) en vanaf 2020 afgeschaft. De uitzonderingen op de eenjarigheid van gestemde kredieten worden verhelderd. De herverdelingsregels tussen begrotingsartikels worden verduidelijkt. De voorafgaande vastlegging van uitgaven wordt geschrapt aangezien vastleggingen pas mogelijk zijn nadat het engagement is aangegaan. Tevens wordt het overdragen van verbintenissen in opeenvolgende boekjaren verduidelijkt. De afstemming van het Vlaamse begrotingsproces met verplichtingen volgend uit de Europese begrotingsopvolging (zoals nationaal hervormingsprogramma, stabiliteitsprogramma of nationale ontwerpbegroting) wordt meer gedetailleerd uitgewerkt.

In de *boekhouding* van de Vlaamse overheid wordt vooral ingezet op een versnelling van de afsluiting van de rekeningen.

Qua *rapportering* wordt een onderscheid gemaakt tussen een volledige en beperkte rapportering (materialiteitsdrempel). Er wordt voorzien in een verplichte tussentijdse rapportering voor alle instellingen, en de vereisten volgend uit het Europese begrotingskader worden meer uitgewerkt. Bij uitvoering van een begroting wordt de rapportering uitgebreid met een inhoudelijke toelichting (beleidscomponent, begrotingscomponent was reeds aanwezig).

Daarnaast worden specifieke bepalingen uitgewerkt inzake organisatiebeheersing, het kas-, schuld-, waarborg- en verzekeringsbeheer, naast andere elementen.

11. De SERV *waardeert* in het bijzonder volgende verbeteringen in het begrotingsproces:

De voorwaarden (qua begrotingsproces) zijn vervuld om de komende jaren de Vlaamse begroting integraal als een *prestatiebegroting* op te maken, al dient op inhoudelijk vlak (indicatoren per ISE) de komende jaren nog heel wat werk verricht te worden.

Als afgeleide van prestatiebegroting impliceert de *Beleids- en Begrotingstoelichting* (BBT) per beleidsdomein een aanzienlijke verbetering: de Vlaamse Regering koppelt daarmee de beleids- en begrotingsinformatie en brengt ze met elkaar in overeenstemming in deze BBT. Bij aanvang van de legislatuur wordt de beleidsinformatie opgemaakt met het perspectief van een legislatuur (wat overeenkomt met de huidige beleidsnota), terwijl de begrotingsinformatie opgemaakt wordt met een perspectief van een jaar. Bij de jaarlijkse begrotingsopmaak worden de beleids- en begrotingsinformatie in perspectief van een jaar toegelicht, en geactualiseerd bij de begrotingsaanpassing (art 11 § 2).

De *rapportering van de uitvoering* van de begroting wordt aanzienlijk verbeterd: de huidige, eerder algemene toelichting bij uitvoering (een tiental pagina's) wordt uitgebouwd tot een toelichting op BBT-niveau, zodat heel wat meer inzicht in de verschillen met de ingediende begrotingen mogelijk is.

Het afschaffen van de *machtiging* als een afzonderlijke kredietsoort is in de visie van de SERV *geen verschraling* van de begrotingsinformatie: de informatie over machtigingen blijft op artikelniveau of instellingsniveau identificeerbaar. Deze werkwijze vereenvoudigt de *begrotingstoelichting*, aangezien er geen overlap tussen kredietsoorten (VAK en MAC) meer kan ontstaan, wat de leesbaarheid van de begroting (welke kredieten worden opgenomen in beleidskredieten?) ten goede komt.

Het vandaag soms ondoorzichtelijke *overdragen van vastleggingen naar volgende begrotingen* (begrotingsruiters) wordt qua wettelijke grondslag in overeenstemming gebracht met de huidige praktijk, al meent de SERV dat er zeker qua rapportering en toelichting nog heel wat ruimte voor verbetering is (zie verder).

Maar worden regels voor beleidsnota's en beleidsbrieven ook op BBT toegepast?

12. De Memorie van Toelichting (MvT) geeft niet expliciet aan dat de beleidsnota's en beleidsbrieven opgeheven worden, en daarmee vervangen worden door de BBT. De SERV begrijpt dat dit wel de bedoeling is.

De SERV wijst erop dat er heel wat regels gelden voor deze beleidsnota's en beleidsbrieven. De logica is dat deze regels dan ook gelden voor de BBT.

Deze regels worden uitgewerkt in de omzendbrief Samenwerking Vlaamse Overheid en Vlaams Parlement, de omzendbrief wetgevingstechniek en dergelijke meer. Concreet gaat het over de verplichte bijlagen met de regelgevingsagenda, de beleidsevaluaties, de gevolgen gegeven aan de vragen en opmerkingen van het Rekenhof: zie de bijlage bij dit advies met de belangrijkste elementen uit de omzendbrief wetgevingstechnieken.

2.2 Verbetering qua timing

13. Het ontwerpdecreet heeft daarnaast een aanzienlijke impact op de *timing* van het *begrotings-, boekhoudings- en rapporteringsproces van de Vlaamse overheid*, wat de SERV als een positieve ontwikkeling waardeert.

De *meerjarenraming* (MJR) wordt vandaag opgemaakt tegen het einde van de maand november van het jaar Y, waarbij deze raming betrekking heeft op de jaren Y+1 tot Y+6. In de toekomst (vanaf 2020) wordt de MJR op dezelfde datum ingediend als de begrotingsopmaak voor het volgende jaar (28 oktober), zodat de nieuwe begroting en de MJR samen kunnen gelezen worden. Dit impliceert dat bij de bespreking van de ingediende begroting de impact ervan op de begrotingen van de komende jaren direct kan ingeschat worden.

Het *uitvoeringsrapport* wordt niet enkel inhoudelijk opgewaardeerd door een toelichting van de beleidscomponent (zie hoger), ook de timing verbetert. Het uitvoeringsrapport van begrotingsjaar Y-1 wordt vandaag in het begin van oktober van jaar Y ter bespreking voorgelegd aan het Vlaams Parlement. In de toekomst (vanaf 2020) zal op 21 mei de rekening van het jaar Y-1 worden voorgelegd (begrotingsinformatie) samen met de beleidsinformatie (BBT Y-1). De bespreking van het uitvoeringsrapport Y-1 zal door het Parlement afgerond worden tegen begin juli van jaar Y. Dit impliceert dat de bespreking van de aangepast begroting van jaar Y samen zal kunnen gelezen worden met de uitvoering van de begroting van het voorgaande jaar Y-1.

Maar wat met overgangsjaar 2019?

14. De SERV merkt op dat er voor het overgangsjaar 2019 *onduidelijkheden* ontstaan.

Als algemene bepaling geldt dat de codex en het besluit in werking treden op 1 januari 2020 (BVR art 137), met dien verstande dat de werkzaamheden in 2019 ter voorbereiding van het begrotingsjaar 2020 reeds gebeuren conform de regels van de codex en het BVR.

Impliceert dit dat de afsluiting van de begroting 2018 pas in oktober 2019 (oude procedure) gerapporteerd wordt, terwijl op datzelfde moment reeds de meerjarenraming 2020-2025 (nieuwe procedure) wordt voorgelegd (want die past in het begrotingsproces 2020)?

Aanvullend voorziet artikel 17, § 2, 5^{de} lid een specifieke regeling voor het indienen van de begrotingsaanpassing in het jaar van de verkiezing van het Vlaams Parlement, dus in 2019 indien de VCO van toepassing zou zijn. Deze bepaling zou dan impliceren dat de aanpassing van de begroting 2018 (inclusief begeleidende documenten) later dan in andere jaren (30 april) kan ingediend worden, aangezien het logischer is dat de begrotingsaanpassing door de nieuwe Vlaamse Regering wordt opgesteld.

De SERV pleit ervoor dat de MvT verduidelijkt welke procedures er in het overgangsjaar 2019 zal gevolgd worden.

15. Daarnaast heeft de SERV in het verleden er meermaals op gewezen dat een *actualisatie van de meerjarenraming bij aanpassing van een begroting* (voorjaar) aangewezen is: zie reeds het advies over de begroting 2015 (juli 2014).

De SERV heeft daarbij steeds gepleit voor een *bepaalde actualisatie*: het transparant in meerjarig perspectief brengen van de gewijzigde parameters en nieuwe beleidskeuzes opgenomen in de begrotingsaanpassing, zodat enkel de verschillen ten opzichte van de begrotingsopmaak in een geactualiseerde MJR 'light' dienen verduidelijkt.

Een actualisatie van de MJR bij begrotingsaanpassing wordt echter niet voorzien in het voorliggende ontwerpdecreet VCO. Dit impliceert dat het meerjarige perspectief geboden bij de begrotingsopmaak (nieuwe begroting en MJR worden samen op 28 oktober ingediend) niet gegeven wordt bij de aanpassing van de begroting (geen actualisatie van de MJR).

2.3 VCO van toepassing bij begin volgende legislatuur

16. De SERV pleit ervoor dat het ontwerp van decreet VCO nog *tijdens deze legislatuur* door het Vlaams Parlement gestemd wordt.

De volgende Vlaamse Regering kan dan ook haar eerste begroting (2020BO) opstellen conform de VCO.

3 Bestuurlijke aspecten

17. Onderstaande opmerkingen betreffen voornamelijk *voorstellen en suggesties ter verduidelijking*, evenals een aantal *juridisch-technische opmerkingen*.

Het is duidelijk dat het ontwerp van decreet VCO onder aanzienlijke tijdsdruk is tot stand gekomen. De integratie van verschillende decreten inclusief een aantal hervormingen leidt tot een aanzienlijke complexiteit, wat de nodige tijd en overleg vraagt om uit te klaren.

Echter, zoals aangegeven pleit de SERV ervoor dat de VCO nog tijdens deze legislatuur door het Vlaams Parlement gestemd wordt. In de visie van de SERV is het dan ook niet de bedoeling dat onderstaande voorstellen het goedkeuringsproces van de VCO vertragen.

Onderstaande voorstellen en suggesties hernemen niet de elementen die in eerdere adviezen of overlegmomenten aan bod kwamen.

Regeling voor diensten verbonden aan Vlaams Parlement verduidelijken

18. Het VCO-decreet voorziet, naast een materialiteitsdrempel (instellingen met uitgaven kleiner dan € 5 mln worden van het merendeel van de rapporteringsplichten vrijgesteld, art 3 § 2) en een opvolging 'light' voor onderwijsinstellingen, dat de *instellingen verbonden aan het Vlaams Parlement* slechts aan een beperkt aantal rapporteringsplichten onderworpen zijn (enkel artikelen 10 tot en met 14, artikelen 35, 36, 39, 40, 42, 43, 45 en artikel 80, derde lid).

In de Memorie van Toelichting wordt bij artikel 4 volgende verduidelijking gegeven: "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."

In de overgangsbepalingen (art 118 en 119) worden bovendien artikel 3.1.13 §6 en artikel 15.3.4 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 opgeheven. Die bepaalden dat de VREG onderworpen is aan de bepalingen zoals opgenomen in titel 6 van het Rekendecreet, zodat de begroting en rekeningen van de VREG opgemaakt, goedgekeurd en gecontroleerd worden overeenkomstig de bepalingen van het Rekendecreet. Het Decreet van 25 november 2016, waarmee de VREG werd geïntegreerd in het Vlaams Parlement, vermeldt opnieuw de verwijzingen naar het Rekendecreet.

19. De SERV merkt op dat hiermee een *inconsistentie tussen de Vlaamse regulatoren* ontstaat: de VREG zal slechts beperkter (en later) rapporteren dan de Vlaamse Regulator voor de Media (VRM), enkel en alleen omdat de VREG vandaag ondergebracht is bij het Vlaams Parlement en de VRM niet. In het verleden (Rekendecreet) werd er geen onderscheid gemaakt tussen de VREG en de VRM.

De MvT geeft hierbij geen duiding.

20. Dit stelt de vraag naar de opvolging van de begroting, controle en kasbeheer van de VREG, evenals de andere instellingen resortierend onder het Vlaams Parlement, aangezien deze mechanismen dus niet uitgewerkt worden in de VCO.

Het is aangewezen dat de MvT verduidelijkt waar en hoe de opvolging van begroting, financiële controle en kasbeheer van deze instellingen georganiseerd wordt, ook wanneer deze dus niet door de VCO worden vastgelegd.

Verduidelijken wat programmadecreet wel en niet is

21. Het programmadecreet wordt in de aanhef van de VCO aangeduid als “een reglementair decreet tot begeleiding van de begroting of de begrotingsaanpassing” (art 2, 23°).

Deze omschrijving is te algemeen, wat eveneens geldt voor de verduidelijking in de MvT. Er wordt immers niet verduidelijkt wat een programmadecreet wel en niet kan (mag) zijn.

22. De SERV pleit ervoor dat de belangrijkste verduidelijkingen in de omzendbrief wetgevings-techniek (zie bijlage bij dit advies) worden vertaald in de VCO.

In essentie komen deze neer op: de bepalingen in een programmadecreet bij een begroting moeten rechtstreeks verband houden met deze begroting.

Performance audits door Rekenhof opnemen

23. De SERV pleit ervoor dat artikel 64 niet enkel verduidelijkt dat het Rekenhof financiële audits kan uitvoeren op vraag van het Vlaams Parlement, maar eveneens performance audits. De algemene omschrijving (‘financiële audits en onderzoeken van beheer’) is te vaag om aan te geven dat ook performance audits op verzoek kunnen aangevraagd worden.

Relatie VCO en bestuursdecreet

24. De verhouding van de VCO tegenover het (ontwerp) bestuursdecreet, dat momenteel in het Vlaams parlement wordt behandeld, wordt omstandig geduid in de memorie van toelichting, wat nodig is om te begrijpen waarom de VCO als aparte wetgeving behouden wordt.

De SERV gaat akkoord met de gehanteerde argumentatie.

Omschrijving van subsidies herbekijken

25. Een subsidie wordt in de aanhef zeer ruim gedefinieerd (art 2, 33°): “elke vorm van financiële ondersteuning, ongeacht de benaming en vorm ervan en met inbegrip van de zonder interest terugvorderbare voorschotten, die als kapitaal- of inkomensoverdracht wordt verstrekt door een entiteit die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoort, voor een activiteit die het algemeen belang dient (met uitsluiting evenwel van de prijzen, giften en dotaties, alsook van de kapitaal- of inkomensoverdrachten die de tegenprestatie uitmaken van een werk, levering, dienst of goed die een derde aan die overheid verstrekt)”.

Vervolgens worden in hoofdstuk 8 (art 72 tot en met 76) de modaliteiten voor de toekenning van subsidies uitgewerkt.

Artikel 74 stelt dat een subsidie alleen kan worden toegekend door of krachtens een wet of decreet. Deze bepaling definieert een subsidie, en dient dus in de definitie in artikel 2 opgenomen.

Investerings opvolgen vereist meer detail

In de afgelopen jaren is beleidsmatig een grote aandacht gegaan naar het Vlaamse investeringsbeleid. De opvolging van investeringen via de Vlaamse begroting vereist dat op artikelniveau zogenaamde *economische codes* worden toegekend, die de finaliteit van de uitgaven op elk artikel aangeven (lonen, werkingskosten, subsidie, kapitaaloverdracht...).

De SERV pleit ervoor dat de economische codering inclusief COFOG-codering op artikelniveau (en waar relevant op basisallocatieniveau) wordt gedocumenteerd, zodat bij het indienen van een begroting het totaal aan investeringen in deze begroting in kaart gebracht wordt.

Technische opmerking

Deze laatste hoofdstukken hebben deels dezelfde titel, namelijk "slotbepalingen" (hoofdstuk 14) en 'slot- en overgangsbepalingen' (hoofdstuk 15). Het is aangewezen beide teksten te integreren in één titel 'slot - en overgangsbepalingen'.

4 Overgedragen kredieten: gemiste kans voor meer leesbare begroting

26. De SERV meent dat het een goede zaak is dat het overdragen van *vastleggingen naar volgende begrotingen* (begrotingsruiters) via de VCO een wettelijke grondslag krijgt (art 38). Hiermee wordt de wettelijke regeling in overeenstemming gebracht met de huidige praktijk.

Het VCO-decreet maakt daarbij een onderscheid tussen vastleggingen die slechts één jaar kunnen overgedragen worden (wanneer schuldeiser en/of bedrag van de verbintenis nog niet bepaald zijn) en vastleggingen die tot acht jaar kunnen overgedragen worden (schuldeiser en/of bedrag zijn wel bepaald).

27. Dat neemt niet weg dat in de visie van de SERV een kans gemist wordt om een *belangrijke barrière voor een meer leesbare begroting* weg te werken.

In de visie van de SERV dient immers niet enkel vastgelegd *hoe lang* een krediet kan overgedragen worden naar volgende jaren, maar ook *hoe* er over gerapporteerd wordt.

28. In essentie pleit de SERV ervoor dat alle overgedragen kredieten van voorgaande begrotingen systematisch gerapporteerd worden, zodat de lezer van een begroting weet welke overgedragen kredieten op elk artikel beleidsmatig nog beschikbaar zijn (ook wanneer deze kredieten in de voorliggende begroting niet of slechts gedeeltelijk ingezet worden).

Daartoe zijn reeds in de begroting 2018BA inspanningen geleverd, wat versterkt wordt in de recente begroting 2019BO.

29. Deze argumentatie is zowel van toepassing op de beleidskredieten (VAK) als op de *overgedragen toegewezen ontvangsten*, die zich langs uitgavenzijde vertalen in *overgedragen variabele kredieten* (VRK).

30. De SERV merkt op dat deze informatie per instelling beschikbaar is:

- Het VCO-decreet legt een gedetailleerde rapportering van ontvangsten en uitgaven (inclusief VAK) op aan elke instelling naar de Vlaamse overheid.
- Vandaag wordt evenwel niet systematisch voorzien in een verduidelijking (bespreking) van deze elementen in de toelichting van de begroting (MvT) per beleidsdomein.

31. Daarnaast wordt bij de bespreking van de ontvangsten van een instelling in de MvT's per beleidsdomein in de regel geen informatie gegeven over de *ontvangsten ontstaan via de werking van de instelling*. Het betreft dus ontvangsten buiten deze via interne stromen (toelagen vanuit algemene middelen van Vlaamse overheid, voorheen aangeduid als dotaties).

Het is in de visie van de SERV aangewezen dat bij de bespreking van een instelling de ontvangsten via de eigen werking eveneens vermeld worden. Het totaal langs ontvangsten- en uitgavenzijde bij de bespreking van elke instelling wordt daarmee identiek, wat bijdraagt tot het inzicht van de lezer / gebruiker van deze begroting.

Bijlage

Omzendbrief wetgevingstechniek: relevante elementen

Onderafdeling 2. Bepalingen die thuishoren in aparte regelingen

121. Een regeling van blijvende aard mag geen tijdelijke bepalingen bevatten en in een tijdelijke regeling mag u ook geen bepalingen van blijvende aard opnemen.

122. Houd u aan de algemene strekking van een regelgevende tekst: neem daarin geen bepalingen op met een individuele strekking. In een regelgevende tekst staan geen:

1° bepalingen met een niet-regelgevend karakter, zoals bepalingen met betrekking tot de vaststelling van de personeelsformatie of de begroting;

2° beschikkingen die betrekking hebben op bij name genoemde personen, zoals een benoeming, een aanstelling of de toekenning van een eretitel.

123. In een niet-regelgevende tekst, zoals een begroting, kunnen geen regelgevende bepalingen staan.

Formuleer in programmadecreten en andere wetgevende teksten die *diverse bepalingen* bevatten, geen autonome bepalingen die zonder beperking in de tijd gelden, of het nu gaat om geïsoleerde bepalingen of om bepalingen die een nieuwe juridische regeling instellen.

Programmadecreten en andere wetgevende teksten die *diverse bepalingen* bevatten, vormen *verzamelteksten*, die veel wijzigingsbepalingen bevatten en tijdelijke autonome bepalingen met betrekking tot verschillende domeinen. Het is onwenselijk dat daarin autonome bepalingen worden opgenomen die zonder beperking in de tijd gelden.

124. In het reglement van het Vlaams Parlement zijn bijzondere bepalingen opgenomen in verband met begrotingsontwerpen en ontwerpen van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van een begroting, de zogenaamde programmadecreten. Die bijzondere bepalingen zijn opgenomen in artikel 57 en 58 van het reglement.

1° Artikel 57 van het reglement van het Vlaams Parlement luidt als volgt:

"Als in een ontwerp van decreet betreffende begrotingsaangelegenheden, hierna begroting te noemen, bepalingen van normatieve aard voorkomen, dan worden die uit het ontwerp van decreet gelicht en kan de regering ze tot een afzonderlijk ontwerp van decreet omwerken."

De ontwerpen van decreet betreffende begrotingsaangelegenheden zijn:

- a) de ontwerpen van decreet houdende de middelenbegroting;
- b) de ontwerpen van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting;
- c) de ontwerpen van decreet houdende aanpassing van de middelenbegroting;
- d) de ontwerpen van decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting;
- e) de ontwerpen van decreet houdende eindregeling van de begroting;
- f) de ontwerpen van decreet waarbij voorlopige kredieten worden geopend;
- g) de ontwerpen van financiedecreet.

Gelet op het grondwettelijke annaliteitsbeginsel gelden de begrotingen maar voor één jaar. Als in de begrotingen bepalingen van normatieve aard zouden voorkomen, zouden die ook maar voor één jaar gelden, hoewel normatieve bepalingen in beginsel een onbepaalde geldigheidsduur hebben. Om ervoor te zorgen

dat budgettaire bepalingen niet met normatieve bepalingen worden vermengd, bepaalt artikel 57 van het reglement dat normatieve bepalingen uit de begrotingsontwerpen moeten worden gelicht.

In de praktijk onderzoekt het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement of er in een ingediend begrotingsontwerp normatieve bepalingen voorkomen. Als dat volgens het Algemeen Secretariaat het geval is, wordt dat gemeld aan het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement. Het Uitgebreid Bureau beslist welke bepalingen uit het begrotingsontwerp moeten worden gelicht. De beslissing wordt aan de Vlaamse Regering meegedeeld. De Vlaamse Regering heeft de keuze om die normatieve bepalingen al dan niet als een afzonderlijk ontwerp van decreet bij het Vlaams Parlement in te dienen.

2° Artikel 58 van het reglement van het Vlaams Parlement luidt als volgt:

"Als in een ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van een begroting bepalingen voorkomen die geen rechtstreeks verband houden met de betrokken begroting, dan worden die uit het ontwerp van decreet gelicht en kan de regering ze tot een afzonderlijk ontwerp van decreet omwerken."

Ingevolge een reglementswijziging van 1996 moeten de programmadecreten beperkt blijven tot (normatieve) bepalingen die een rechtstreeks verband hebben met de begroting. Bepalingen zonder rechtstreekse band met de begroting worden uit het programmadecreet gelicht.

In de praktijk onderzoekt het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement of er in een ingediend ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting bepalingen voorkomen die geen rechtstreeks verband hebben met de begroting. Als dat volgens het Algemeen Secretariaat het geval is, wordt dat gemeld aan het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement. Het Uitgebreid Bureau beslist welke bepalingen uit het ontwerp moeten worden gelicht. Die beslissing wordt aan de Vlaamse Regering meegedeeld. De Vlaamse Regering heeft dan de keuze om die bepalingen al dan niet als een afzonderlijk ontwerp van decreet bij het Vlaams Parlement in te dienen.

Het beoordelen van het rechtstreekse verband is uiteindelijk een politieke aangelegenheid. Het uitgangspunt is echter wel dat het door de Vlaamse Regering ingediende ontwerp van programmadecreet een rechtstreeks verband met de begroting heeft. Het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement moet dan ook aantonen dat een bepaling geen rechtstreeks verband heeft met de begroting. De bewijslast ligt dus bij het Vlaams Parlement.

Bijvoorbeeld: Als de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2009 kredieten opent voor een instelling waarvan de oprichting geregeld wordt in het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2009, is er een rechtstreeks verband tussen de begroting en het programmadecreet. Als de algemene uitgavenbegroting 2009 geen kredieten opent voor een instelling waarvan de oprichting geregeld wordt in het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2009, dan is er geen rechtstreeks verband. Het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement deelt het feit dat er geen rechtstreeks verband is aan het Uitgebreid Bureau mee.

128. Het is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt ten stelligste af te raden om uiteenlopende aangelegenheden in één decreet te regelen, zoals dat de laatste jaren met de programmadecreten, verzameldecreten en onderwijssdecreten een gewoonte is geworden. De voorkeur gaat naar afzonderlijke decreten.