



## ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN ARTIKEL 3 EN 8 VAN HET DECREET VAN 5 JULI 1989 TOT ORGANISATIE VAN HET TOEZICHT OP DE VLAAMSE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

### Samenvatting

Met voorliggend ontwerpdecreet wordt het bestuurlijk toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie (hierna: "VGC") aangepast aan de invoering van een nieuw begrotings- en rekeningstelsel voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie bij besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### I. ALGEMENE TOELICHTING

##### A. Situering

1. Met voorliggend ontwerpdecreet wordt het bestuurlijk toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie aangepast aan de invoering van een nieuw begrotings- en rekeningstelsel voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie bij besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie.
2. In het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024 is daarover bepaald: *"Het Vlaams Gemeenschapsbeleid in Brussel moet een overlegd en geïntegreerd beleid zijn. In dat opzicht is de relatie met de VGC essentieel. De VGC (is) een lokaal bestuur wiens beslissingen onder toezicht vallen van de Vlaamse gemeenschap maar partnerschap is het uitgangspunt. In overleg worden de strategische doelstellingen bepaald, met duidelijke aansturinglijnen en klare taakafspraken. Hierbij wordt vanzelfsprekend toegezien op de correcte besteding van de middelen door de VGC. Daarbij werken we ook verder aan een modern begrotings- en rekeningstelsel voor de VGC. Evengoed veronderstelt een goed partnerschap dat het beleid van de VGC niet indruist tegen dat van de Vlaamse overheid."*
3. De beleidsnota Brussel 2019-2024 bepaalt: *"Het Vlaams gemeenschapsbeleid in Brussel moet overlegd en geïntegreerd zijn. De relatie met de VGC is in dat opzicht cruciaal. Tijdens deze regeerperiode wil ik werken aan een duurzaam en constructief partnerschap met de VGC gestoeld op respect en vertrouwen. Daartoe wens ik de beleids- en beheersinstrumenten van de VGC te vernieuwen en te moderniseren. Het bestuurlijk toezicht door de Vlaamse overheid, geregeld in het decreet van 5 juli 1989 tot organisatie van het toezicht op de VGC, is aan vernieuwing toe, wil de VGC kunnen beschikken over een modern beleids- en beheersinstrumentarium en beantwoorden aan de internationale verplichtingen. In overleg met de Vlaamse minister van Financiën en Begroting werken we aan een modern begrotings- en rekeningstelsel voor de VGC."*

4. De beleidsverklaring 2019-2020 van het college van de Vlaamse Gemeenschapscommissie kondigt eveneens de voorbereiding van het meerjarenplan en de daaraan gekoppelde meerjarenbegroting, -investeringsplan en -personeelsplan 2021-2025 aan.
5. Met de nota nr. 20192020-0499 van 31 januari 2020 keurde het college het stappenplan goed ter voorbereiding van het strategische meerjarenplan 2021-2025 van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, het globale inhoudelijke kader van de meerjarenbegroting. Aan de inhoudelijke doelstellingen en acties van het strategische meerjarenplan koppelt de VGC budgetten die de financiële bouwstenen vormen van de begroting. Zo wordt een meerjarenbegroting opgebouwd die integraal in de plaats zal komen van het huidige begrotings- en rekeningstelsel.
6. De voornemens van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschapscommissie zijn een politieke vertaling van het voorstel van de Taskforce Brussel opgenomen in haar eindrapport van 2012. Om de VGC de mogelijkheid te bieden de periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen te laten sporen met de legislatuur, moet ook de VGC – net zoals de lokale besturen in het Vlaamse Gewest – de mogelijkheid krijgen om te komen tot één strategisch meerjarenplan. Het strategisch meerjarenplan omvat de grote, strategische beleidslijnen van de VGC met betrekking tot het Vlaamse gemeenschapsbeleid in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Dit meerjarenplan wordt in overleg met de Vlaamse Gemeenschap opgesteld en door de Vlaamse Regering goedgekeurd.

## **B. Inhoud**

### **Probleemstelling en omgevingsanalyse**

#### Probleemstelling

7. Het huidige begrotings- en rekeningstelsel van de Vlaamse Gemeenschapscommissie werd ingevoerd bij besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 1991 tot vaststelling van het begrotings- en rekeningstelsel van de Vlaamse Gemeenschapscommissie.
8. Tot op heden gebruikt de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de planning en de financiële rapportering nog altijd de 'Nieuwe Gemeentelijke Boekhouding' (hierna: "NGB"), die dateert van 1995, en die vooral gericht is op rapportering volgens budgetbasis (het dominante mechanisme). De NGB bevat geen rapportering over de beleidsmatige aspecten en heeft te weinig belangstelling voor de meer bedrijfseconomische rapportering op basis van de transactieboekhouding. Daardoor biedt de NGB weinig meerwaarde aan de beleidsmensen en heeft de VGC behoefte aan een gemoderniseerd beleids- en beheersinstrumentarium met een eigentijds boekhoudkundig kader en rekeningenstelsel. Strategisch plannen op basis van een meerjarenplan en doelmatig werken vanuit beleidsdoelstellingen waaraan een transparante financiële planning gekoppeld is, zijn immers essentiële bouwstenen voor een modern overheidsbeleid en -management.
9. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie wordt met ingang van 1 januari 2022 een nieuw begrotings- en rekeningstelsel voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie ingevoerd. Daarbij wordt uitgegaan van het stelsel van de beleids- en beheerscyclus (hierna: "BBC") voor de Vlaamse lokale en provinciale besturen, zoals bepaald in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen, rekening houdende met de bijzondere

positie, het unieke karakter van de VGC en de specifieke rol van de Vlaamse overheid in Brussel.

10. Het nieuwe beleids- en beheersinstrumentarium omvat de volgende beleidsrapporten: (a) het meerjarenplan, (b) de aanpassing van het meerjarenplan en (c) de jaarrekening. Gezien de voortschrijdende digitalisering zal de gegevensuitwisseling over het nieuwe beleids- en beheersinstrumentarium digitaal verlopen.
11. Het nieuwe begrotings- en rekeningstelsel van de VGC is evenwel niet verenigbaar met het decreet van 5 juli 1989 tot organisatie van het toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Dit decreet voorziet immers nog steeds in de verplichte schriftelijke verzending van besluiten en beslissingen van de VGC en in een bijzonder bestuurlijk goedkeuringstoezicht op "de vaststelling van de jaarlijkse begroting van ontvangsten en uitgaven" en "het afsluiten van de jaarlijkse rekening van ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse Gemeenschapscommissie".

#### Juridische omgevingsanalyse

12. De VGC is binnen de Belgische bestuurlijke context een territoriaal gedecentraliseerd bestuur, waarvan de bevoegdheden door de hogere wetgever functioneel gespecificeerd zijn.
13. Artikel 136 van de Grondwet behoudt de regeling van de samenstelling, werking, bevoegdheden en financiering voor aan de bijzondere wetgever.
14. Overeenkomstig artikel 60, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (hierna: "BWBI") is de Vlaamse Gemeenschapscommissie een rechtspersoon *sui generis*, bevoegd voor de aangelegenheden van de Vlaamse Gemeenschap van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Deze instelling heeft als orgaan de Nederlandse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement (hierna: "de raad") en een college bestaande uit de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de gewestelijke staatssecretarissen die tot de Nederlandse taalgroep behoren (hierna: "het college").
15. Artikel 166 van de Grondwet bepaalt dat de VGC dezelfde bevoegdheden heeft binnen de Vlaamse Gemeenschap als de andere inrichtende machten inzake cultuur, onderwijs en persoonsgebonden aangelegenheden.
16. Overeenkomstig artikel 64, § 1, BWBI heeft de VGC als gedecentraliseerd, ondergeschikt bestuur in het bijzonder de volgende taken:
  - een programmatie van de infrastructuur met betrekking tot de gemeenschapsaangelegenheden uitwerken en uitvoeren;
  - onderwijsinstellingen oprichten, beheren en hieraan subsidies verlenen;
  - initiatieven inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden nemen en aanmoedigen.
17. De bijzondere wetgever heeft erover gewaakt dat er nauwe institutionele banden bestaan tussen de VGC en de Vlaamse Gemeenschap:
  - De VGC kan de verordeningbevoegdheid uitoefenen die haar is overgedragen door het Vlaams Parlement (artikel 65 BWBI);
  - Een Brussels lid van de Vlaamse Regering, aangewezen door de Vlaamse Regering, woont met raadgevende stem de vergaderingen bij van het college van de VGC (artikel 76 BWBI);
  - Het college kan door de Vlaamse Regering gemachtigd worden om tot onteigening over te gaan ten algemene nutte voor de uitoefening van zijn

bevoegdheid als inrichtende macht en voor de uitoefening van de verordening- en uitvoeringsbevoegdheden die hem zijn overgedragen door het Vlaams Parlement (artikel 81 BWBI);

- De VGC beschikt over een jaarlijkse dotatie die wordt ingeschreven op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse Regering regelt bij besluit het begrotings- en rekeningstelsel van de VGC (artikel 82 BWBI);
- De Vlaamse Gemeenschap organiseert bij decreet het toezicht op de VGC (artikel 83 BWBI).

### **Beleidsmaatregelen en doelstelling**

18. Het voorliggend ontwerpdecreet past het bestuurlijk toezicht op de VGC aan om verenigbaar te zijn met het nieuwe begrotings- en rekeningstelsel van de VGC, zoals ingevoerd bij besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 over de beleids- en beheerscyclus van de VGC.
19. Daartoe wordt in het huidige decreet van 5 juli 1989 tot organisatie van het toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie het bijzonder bestuurlijk goedkeuringstoezicht op de jaarlijkse begrotingen en de jaarrekening vervangen door een bijzonder bestuurlijk goedkeuringstoezicht op het meerjarenplan, de aanpassing van het meerjarenplan en de jaarrekening.
20. Daarnaast worden de schriftelijke kennisgevingen of verzendingen van besluiten en beslissingen van de VGC en de Vlaamse Gemeenschap vervangen door verplichte digitale kennisgevingen of verzendingen.

### **Impactanalyse**

#### Maatschappelijke impact.

21. Het voorliggend ontwerp van decreet heeft geen regulerend effect op de burger, het bedrijfsleven of social profit organisaties.

#### Armoedetoets.

22. Voor dit decreet werd geen armoedetoets uitgevoerd.

#### Impact op de grondrechten en op het gelijkheidsbeginsel.

23. Het voorliggend ontwerp van decreet heeft geen weerslag op de grondrechten of op het gelijkheidsbeginsel.

#### Budgettaire impact.

24. Het voorliggend ontwerp van decreet heeft geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

#### Bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel.

25. Het voorliggend ontwerp van decreet, in samenhang gelezen met het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, zal een weerslag hebben op de interne organisatie van de administratie van de VGC. De VGC zal over een administratief en technisch instrumentarium moeten beschikken dat een strategische meerjarenplanning, gekoppeld aan een meerjarenbegroting en een jaarlijkse doelstellingenbegroting mogelijk maakt.

26. Gelet op de voortschrijdende digitalisering zal de gegevensuitwisseling hierover digitaal verlopen en zal de VGC voor het welslagen van de BBC een boekhoud-/rapporteringspakket moeten aanschaffen dat aangepast is aan de nieuwe BBC. Voor de nieuwe financiële software is er in de begroting 2020 van de VGC een investeringsbudget voorzien van 1.200.000 EUR voor de aankoop, implementatietraject en eerste vijf jaar onderhoud/licenties/SLA. De afstemming op het applicatielandschap is daarin inbegrepen. Daarnaast zijn er de kosten voor de begeleiding ten belope van 314.000 euro.

### **Implementatie**

27. De bepalingen die door dit decreet worden gewijzigd in het decreet van 5 juli 1989 tot organisatie van het toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie zullen direct uitvoerbaar zijn, met uitzondering van het nieuwe artikel 3 van het decreet van 5 juli 1989, vervangen door artikel 2 van dit decreet dat de verplichte schriftelijke kennisgevingen of verzendingen van besluiten en beslissingen van de VGC en de Vlaamse Gemeenschap vervangt door verplichte digitale kennisgevingen of verzendingen. De Vlaamse Regering bepaalt de wijze waarop de kennisgeving of verzending zal gebeuren.
28. Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2022.
29. Dit decreet is van toepassing op het meerjarenplan 2022-2025 van de VGC, vastgesteld in 2021. Het decreet van 5 juli 1989 tot organisatie van het toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie is nog van toepassing op de jaarrekeningen die worden opgemaakt en vastgesteld vanaf 1 januari 2022, maar die betrekking hebben op het boekjaar 2021 of een boekjaar dat daaraan voorafgaat.

### **C. Totstandkomingsprocedure**

30. Over het ontwerp van decreet werd wetgevingstechnisch en taalkundig advies uitgebracht (nr. 2020/181 van 4 juni 2020).
31. De Inspectie Financiën verleende een gunstig advies op 22 juni 2020. In zijn advies RDC\_20\_00\_0070 verklaart de Inspectie van Financiën dat het ontwerp van decreet geen weerslag heeft op de begroting van de Vlaamse Overheid.
32. Het begrotingsakkoord werd verkregen op 6 juli 2020.
33. De Vlaamse Regering heeft haar eerste principiële goedkeuring voor dit decreet gegeven op 17 juli 2020.
34. De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (hierna: "SERV") heeft zijn advies gegeven op 24 augustus 2020.
35. De SERV kan de doelstellingen van het ontwerp van decreet en het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie ondersteunen en vindt de voorgelegde regeling goed uitgewerkt.
36. Wel ontbreekt volgens de SERV in het ontwerp van besluit een regeling voor publieke betrokkenheid bij de totstandkoming van de beleidsrapporten en voor publieke transparantie en openbaarmaking. De SERV stelt voor om nader te concretiseren dat burgers en middenveld moeten worden betrokken bij de totstandkoming van het meerjarenplan (en de aanpassingen ervan) en bij de beleidsevaluaties. Daarbij wordt verwezen naar artikel 304 van het Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur. De SERV vraagt tevens om te bekijken

onder welke voorwaarden een transparantieregeling voor de beleidsrapporten van de VGC kan worden opgenomen.

37. Het advies van de SERV kan niet worden gevolgd.
38. Publieke betrokkenheid bij de totstandkoming van de beleidsrapporten
39. Artikel 304 van het Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur bepaalt dat de gemeenteraad een beleid moet voeren op het vlak van de betrokkenheid en de inspraak van de burgers of van de doelgroepen, m.i.v. het recht van de inwoners om voorstellen en vragen op de agenda van de gemeenteraad te zetten. Daarnaast is voorzien in de mogelijkheid voor de gemeenteraad om over te gaan tot de organisatie van gemeentelijke advies- en overlegraden.
40. De Vlaamse decreetgever heeft deze regels aangenomen op basis van de bevoegdheid die artikel 6, §1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gewesten toekent om de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de gemeentelijke instellingen te regelen.
41. Deze regels op het vlak van publieke betrokkenheid hebben een algemene reikwijdte en zijn dus niet uitsluitend of specifiek van toepassing op de totstandkoming van de BBC-beleidsrapporten van de lokale besturen.
42. Er kan aan getwijfeld worden dat de Vlaamse Regering op grond van de bevoegdheid die artikel 82 van de Bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen haar toekent om het begroting- en rekeningstelsel van de VGC te regelen, in gelijkaardige regels op het vlak van publieke betrokkenheid kan voorzien voor de VGC.
43. In de praktijk is het bovendien zo dat de VGC reeds wordt bijgestaan door verschillende adviesraden, o.a. op het vlak van jeugd, cultuur, welzijn en gezondheid, gezin, die op regelmatige basis samenkomen en de VGC adviseren, zowel omtrent haar beleidsplannen als omtrent haar beslissingen tot toekenning van subsidies. De oprichting, samenstelling en werking van deze adviesraden wordt geregeld bij reglement (collegebesluit nr. 05/263 van 19 mei 2005). In 2012 werd bovendien een kwalitatief bevragsings- en inspraaktraject ('Stadspiratie') met organisaties en burgers opgezet in het kader van de opmaak van een nieuw beleidsplan stedenfonds III. In 2019-2020 werd dit initiatief hernomen ter voorbereiding van het strategisch meerjarenplan 2021-2025 van de VGC. Burgers, middenveld en de Brusselse lokale besturen worden hierin betrokken. Naast inspraak moet dit traject de kwaliteit van de beleidsvoering verhogen door het maximaal benutten van de ervaring en deskundigheid van de verschillende stedelijke actoren en het leren van het perspectief van (potentiële) gebruikers en kwetsbare doelgroepen.
44. Publieke transparantie en openbaarmaking
45. De regelgeving voor de lokale besturen bepaalt dat het uitvoerend orgaan permanent een overzicht van alle beleidsdoelstellingen ter beschikking moet stellen via de website van het bestuur. Dat overzicht bevat de omschrijving van de beleidsdoelstellingen, de actieplannen en de acties en de bijbehorende ontvangsten en uitgaven.
46. In zijn advies met nr. 64.335/3 van 9 november 2018 over een voorontwerp van Brusseldecreeet heeft de Raad van State evenwel geoordeeld dat de Vlaamse decreetgever – en bij uitbreiding de Vlaamse Regering – niet bevoegd is om op

algemene wijze de bekendmaking van verordeningen en besluiten van de VGC te regelen.

47. Bijgevolg voorziet het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2020 over de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse Gemeenschapscommissie op grond van de bevoegdheid die artikel 82 BWBI de Vlaamse Regering toekent om het begroting- en rekeningstelsel van de VGC te regelen, enkel in de verplichting voor het college om een overzicht van alle beleidsdoelstellingen ter beschikking te stellen aan de raadsleden en de personeelsleden, evenwel zonder de verplichting om dat overzicht ook te publiceren op de website van de VGC.
48. In de praktijk is het bovendien zo dat de VGC reeds op ruime wijze bekendmaking geeft aan haar besluiten door deze binnen 30 dagen op haar website te publiceren. Collegebesluiten en besluiten van Collegeleden, inclusief de begrotingsdocumenten, zijn vrij en permanent raadpleegbaar via <https://besluitvorming.vgc.be/Pages/Home.aspx>. Deze praktijk werd ingesteld in 2005 en werd gedelegeerd aan de leidend ambtenaar VGC. Aandacht voor transparantie en openbaarheid van bestuur zijn expliciet opgenomen in de opeenvolgende management- en operationele plannen van de leidend ambtenaar van de administratie van het College van de VGC.
49. De Raad van State gaf zijn advies nr. 67.961/3 op 25 september 2020. Het advies van de Raad van State geeft geen aanleiding tot aanpassing van de tekst van het ontwerp van decreet.

#### **D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest**

50. Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

#### **IV. Toelichting bij de artikelen**

##### **Artikel 1**

51. Dit artikel behoeft geen toelichting.
52. Overeenkomstig artikel 19, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient het ontwerp van decreet te vermelden of het een gewest- of een gemeenschapsaangelegenheid betreft. In toepassing van artikel 128, paragraaf 2 van de Grondwet, betreft dit ontwerp van decreet een gemeenschapsmaterie.

##### **Artikel 2**

53. Dit artikel voorziet erin dat de verplichte schriftelijke kennisgevingen of verzendingen van besluiten en beslissingen van de VGC en de Vlaamse Gemeenschap worden vervangen door verplichte digitale kennisgevingen of verzendingen. De Vlaamse Regering bepaalt de wijze waarop de kennisgeving of verzending zal gebeuren.

##### **Artikel 3**

54. Dit artikel vervangt het verplichte bijzonder bestuurlijk goedkeuringstoezicht op de jaarlijkse begroting en de jaarrekening door een verplicht bijzonder bestuurlijk

goedkeuringstoezicht op het meerjarenplan, de aanpassing van het meerjarenplan en de jaarrekening van de VGC.

55. Daarnaast wordt de regel dat de Vlaamse Regering de jaarrekening enkel goedkeurt op voorwaarde dat de jaarrekening juist en volledig is en een waar en getrouw beeld geeft van de financiële toestand van de VGC, uitdrukkelijk in het decreet ingeschreven.
56. De mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om de goedkeuringstermijn van zestig dagen te verlengen ingeval van de goedkeuring van de jaarlijkse begroting, wordt afgeschaft.
57. In afwijking van de termijn van zestig dagen die in het decreet van 5 juli 1989 tot organisatie van het toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie wordt gehanteerd voor het bestuurlijk toezicht, wordt uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorzien voor de Vlaamse Regering om de goedkeuringstermijn van zestig dagen te verlengen tot uiterlijk honderdvijftig dagen ingeval van de goedkeuring van de jaarrekening. Die langere termijn is noodzakelijk om een kwaliteitsvol toezicht op de jaarrekeningen mogelijk te maken.

#### **Artikel 4**

58. De nieuwe regels treden in werking op 1 januari 2022. Het meerjarenplan 2022-2025 dat ingaat in 2022 zal echter al vóór die datum worden opgemaakt en ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering worden voorgelegd. Dit artikel verduidelijkt dat op dat meerjarenplan toch al de nieuwe regels van toepassing zijn.
59. Het decreet van 5 juli 1989 tot organisatie van het toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie is nog van toepassing op de jaarrekeningen die worden opgemaakt en vastgesteld vanaf 1 januari 2022, maar die betrekking hebben op het boekjaar 2021 of een boekjaar dat daaraan voorafgaat.

#### **Artikel 5**

60. Dit artikel stelt de datum van inwerkingtreding van dit decreet vast op 1 januari 2022.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Brussel, Jeugd en Media,



Benjamin DALLE