

**VOORONTWERP VAN DECREET tot wijziging van de Vlaamse Codex
Overheidsfinanciën van 29 maart 2019**

Samenvatting

De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 (VCO) en het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 (BVCO) traden in werking op 1 januari 2020. Intussen is een volledige begrotingscyclus van opmaak, aanpassing en uitvoering doorgemaakt. Voorliggend voorontwerp van decreet bundelt praktische verbeter- en verduidelijkingsopportunities die gedetecteerd werden bij de decreetevaluatie van de VCO. Hierbij is het geenszins het opzet om de fundamenten van VCO te slopen, maar geldt als betrachting om 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. Voorliggend voorontwerp van decreet geeft ook uitvoering aan de conceptnota 'subsidies in goede banen' (VR 2021 1607 MED.0260/2TER).

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING**A. Situering**

Zoals omschreven in de memorie van toelichting bij de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (hierna: VCO) had de codificatie 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 werden de diverse decreten en uitvoeringsbesluiten die betrekking hebben op de generieke begroting en financiën, gebundeld in respectievelijk 1 decreet en 1 uitvoeringsbesluit.

De VCO heeft intussen al een volledige begrotingscyclus doorgemaakt. Vanuit de blijvende betrachting om 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, startte het beleidsdomein Financiën en Begroting in het najaar van 2021 een decreetevaluatie op teneinde mogelijke praktische verbeter- en verduidelijkingsopportunities in kaart te brengen.

Op basis van bevragingen in het najaar van 2021 bij verschillende belanghebbenden, waaronder de beleidsdomeinen, het Rekenhof en het Vlaams Parlement, werden een aantal praktische verbeter- en verduidelijkingsvoorstellen uitgewerkt in voorliggend voorontwerp van decreet.

Voorliggend voorontwerp van decreet geeft ook uitvoering aan de conceptnota 'subsidies in goede banen' (VR 2021 1607 MED.0260/2TER).

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Het budgettaire en financiële landschap is de laatste jaren erg geëvolueerd en blijft ook in beweging. Ook na de invoering van de VCO bleven er verschillende processen lopende waaruit weer nieuwe initiatieven volgen. 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.

In de aanloop naar de evaluatie van de VCO lijstte de conceptnota 'subsidies in goede banen' reeds een aantal concrete verbeterpunten op rond subsidies. Het is duidelijk dat we als overheid niet alleen meer transparantie moeten brengen over de subsidies die we toekennen, maar dat we ook proactief stappen moeten zetten om beleidsevaluatie nog meer te verankeren om een goede besteding van overheidsmiddelen te garanderen.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

Gezien de aard en het doel van de VCO bevat voorliggend voorontwerp van wijzigingsdecreet voornamelijk bepalingen die bijdragen aan een overzichtelijk, samenhangend en transparant kader voor de overheidsfinanciën. budgettair en financieel beleid.

In het kader van de evaluatie van de VCO werden in het najaar van 2021 diverse belanghebbenden bevroegd, waaronder de beleidsdomeinen, het Rekenhof en het Vlaams Parlement. Op basis van hun insteek werden een aantal praktische verbeter- en verduidelijkingsvoorstellen uitgewerkt in voorliggend voorontwerp van decreet.

Impactanalyse

Dit voorontwerp van decreet kan een budgettaire en desgevallend bestuurlijke impact hebben voor de onderworpen overheidsentiteiten.

Implementatie

C. Totstandkomingsprocedure

Het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) werd verstrekt op 7 maart 2022. De SERV geeft aan de belangrijke wijzigingen van het voorontwerp te ondersteunen (het prestatiegeïnformeerd begroten binnen een meerjarig perspectief, de verwerking van de conceptnota 'Subsidies in goede banen', de rapportering over Vlaamse de overheidsinvesteringen en de verankering van de begrotingsaanpassing light). Inzake de begrotingsaanpassing light heeft de SERV wel nog enkele bemerkingen. In dat kader werd de Memorie van Toelichting bij artikel 10 en 11 aangevuld zonder dat de toelichting bij de betrokken artikelen voor het overige enige inhoudelijke wijziging onderging.

De SERV geeft aan dat het betreurt dat er slechts een korte adviestermin voorzien werd. Men argumenteert daarbij dat de begrotingscyclus 2020 reeds voor de zomer 2021 afgerond werd. Een volledige begrotingscyclus kan evenwel pas worden beoordeeld wanneer de betrokken rekening ook definitief is. De rekening over het jaar 2020 werd pas aangenomen in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement van 17 november 2021.

P.M. Advies van de Raad van State

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Het voorliggend voorontwerp van decreet regelt een gewest- en een gemeenschapsaangelegenheid.

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1.

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2.

Punt 1° en 2° voegen definities in voor respectievelijk de termen 'ESR-ontvangsten' en 'ESR-uitgaven'. Het begrip economische classificatie verwijst daarbij naar de uniforme classificatie van de begrotingsontvangsten en -uitgaven van het Europees Stelsel van Economische Rekeningen.

Punt 3° wijzigt de definitie van het begrip "gift" in artikel 2, 11°, van de VCO. De toevoeging van het feit dat het gaat over overdrachten los van een specifieke waardering of beloning van geleverde prestaties van de derde-ontvanger beoogt het verschil ten aanzien van prijzen te verduidelijken zodat er geen verwarring over kan bestaan dat giften en prijzen zoals gedefinieerd in de VCO wederzijds exclusieve begrippen zijn. Verder werd voor de duidelijkheid en eenvormigheid ook consequent als voorwaarde ingeschreven dat een gift wordt toegekend 'los van' (in plaats van 'ongeacht) een specifieke activiteit van algemeen belang die de begunstigde al dan niet organiseert. Dit geheel in overeenstemming met de wil van de decreetgever zoals die destijds werd uitgedrukt in de memorie van toelichting bij artikel 2, 11°, van de VCO.

Punt 4° vult de definitie voor 'prestatiegeïnfomeerd begroten' verder aan met een verwijzing naar het feit dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid periodiek wordt geëvalueerd. De definitie toont ook duidelijker aan dat beleid en begroting bij prestatiegeïnfomeerd begroten verstrengeld zijn.

Punt 5° vult de definitie van het begrip "prijs" in artikel 2, 23°, van de VCO aan. Hoewel dit al expliciet blijkt uit de definitie van subsidie in artikel 2, 34°, VCO, moet de gewijzigde definitie duidelijker maken dat prijzen en giften zoals gedefinieerd in de VCO wederzijds exclusieve begrippen zijn. Hiertoe voegden we – analoog aan de definitie van gift – de explicitering toe dat een prijs een tegemoetkoming is die wordt toegekend los van de activiteit van algemeen belang die de begunstigde organiseert. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een prijs voor een architect voor het ontwerpen van een specifiek gebouw, een prijs voor een schrijver, een prijs voor een jarenlange carrière, ...

Artikel 3.

Door de invoeging van definities voor respectievelijk de termen 'ESR-ontvangsten' en 'ESR-uitgaven' in artikel 2, 7°/1 en 7°/2, kan de beschrijving van de materialiteitsdrempel in artikel 3, §2, tweede lid, VCO vereenvoudigd worden. In dit artikel wordt verduidelijkt dat de beoordeling van de materialiteitsdrempel gebeurt op basis van de ESR-ontvangsten en de ESR-uitgaven, telkens gecorrigeerd voor de interne verrichtingen. De ESR-uitgaven en ESR-ontvangsten moeten in de ruime zin worden gelezen, m.a.w. alle uitgaven en ontvangsten die worden gevat onder hoofdgroepen nul tot en met negen van de economische classificatie. Onder de interne verrichtingen vallen:

- voor de uitgaven: de uitgaven met economische classificatiecode 03.10 (*omschrijving: diverse interne verrichtingen*) en 03.20 (*omschrijving: verrekeningen met andere dienstjaren*);
- voor de ontvangsten: de ontvangsten met economische classificatiecode 08.10 (*omschrijving: diverse interne verrichtingen*) en 08.20 (*omschrijving: verrekeningen met andere dienstjaren*).

Dit stemt ook overeen met de wil van de decreetgever bij de totstandkoming van VCO.

Ingevolge artikel 3, §2, vierde lid, VCO gebeurt de beoordeling van de materialiteitsdrempel om de drie jaar. Soms kan het evenwel aangewezen zijn dat een wijziging sneller naar boven komt als er een belangwekkende impact op de begroting is. Door de toevoeging aan het vierde lid wordt verduidelijkt dat de Vlaamse Regering de beoordeling van de materialiteitsdrempel sneller kan laten doen bijvoorbeeld als op basis van de beschikbare informatie duidelijk is dat er een significante impact is of kan zijn op de begroting van de Vlaamse overheid. Indien voor die beoordeling de nodige uitvoeringscijfers niet beschikbaar zijn, wordt de beoordeling gedaan op basis van de beschikbare gegevens (de meest recente begrotingsinformatie, bedrijfseconomische gegevens,...).

Artikel 4.

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 5.

Dit artikel behelst wijzigingen aan artikel 5 VCO. Met het eerste punt wordt het voortaan ook voor de onderwijsentiteiten, vermeld in artikel 5 VCO, mogelijk gemaakt om een bedrijfsrevisor aan te stellen, waarbij we uiteraard de principes inzake single audit niet uit het oog mogen verliezen.

De invoeging van de extra leden in punt 3° beoogt de inschrijving van de materialiteitsdrempel voor onderwijsentiteiten. Concreet geldt dezelfde materialiteitsdrempel als in artikel 3, §2, VCO, waarbij een entiteit dus enkel aan het light toepassingsgebied (zie beperkte lijst van toepasselijke artikelen) onderhevig is als zowel zijn ESR-ontvangsten exclusief interne verrichtingen, als zijn ESR-uitgaven exclusief interne verrichtingen, vijf miljoen euro of minder bedragen. Ook hier kan de Vlaamse Regering de beoordeling van de materialiteitsdrempel sneller laten doen bijvoorbeeld als op basis van de beschikbare informatie duidelijk is dat er een significante impact is of kan zijn op de begroting van de Vlaamse deelstaatoverheid.

Artikel 6.

Door deze wijziging wordt het voortaan ook voor niet S13.12-entiteiten, vermeld in artikel 6 VCO, mogelijk gemaakt om een bedrijfsrevisor aan te stellen. Ook hier uiteraard met behoud van de principes inzake single audit.

Artikel 7.

De invoeging van een nieuw artikel 6/1 VCO is ingegeven vanuit de verplichting om aan de Europese rapporteringsverplichtingen (bv. t.a.v. Eurostat) te voldoen. Momenteel wordt door het Instituut Nationale Rekeningen, bijvoorbeeld o.b.v. Europese vereisten, vaak bijkomende informatie gevraagd. Door deze rechtsbasis te voorzien, kunnen de rapporteringen ook afgedwongen worden van andere entiteiten dan S13.12 entiteiten die aan een full rapportering onderworpen zijn, in plaats van afhankelijk te zijn van de medewerking van de individuele entiteiten. Die rapporteringsverplichtingen gelden immers niet alleen voor de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid (ook als ze onder de materialiteitsdrempel vallen), maar ook voor andere entiteiten zoals bijvoorbeeld de zogenaamde ESR S11 "niet-financiële vennootschappen" in handen van de overheid. Voorliggend artikel maakt het mogelijk dat de Vlaamse Regering ook aan andere Vlaams entiteiten in de ruime zin informatieverplichtingen kan opleggen, teneinde zelf een kwaliteitsvolle en volledige rapportering te kunnen verwezenlijken ten aanzien van de Europese Unie.

Artikel 8.

Gezien de invoeging van een materialiteitsdrempel voor onderwijsentiteiten voegt dit artikel de verwijzing naar die drempel toe in artikel 8, eerste lid, VCO.

Artikel 9.

Dit artikel bundelt een aantal wijzigingen aan art. 10 VCO inzake de algemene bepalingen over de begrotingsdoelstellingen, de meerjarenraming en de beleids- en begrotingsinformatie.

Punt 1° behelst een nieuw lid in paragraaf 1 waarbij wordt bepaald dat de Vlaamse Regering een begrotingsbeleid voert met betrekking tot de ontvangsten en de uitgaven van de Vlaamse deelstaatoverheid volgens de principes van het prestatiegeïnfomeerd begroten waarbij een meerjarig perspectief voorop staat. Het hele proces rond de Vlaamse Brede Heroverweging heeft het belang van brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen duidelijk gemaakt. Om een mature overheid te worden, is het van belang dat we de brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen verankeren in onze begrotings- en beleidsprocessen. Daarbij is het van belang dat niet enkel de grote uitgavencategorieën, maar ook de middelen (belastingen, retributies, andere ontvangsten, ...) stelselmatig worden getoetst. De Vlaamse Regering bepaalt de principes die daarbij moeten worden gerespecteerd waarbij zal worden rekening gehouden met de insteek van de werkgroep Leesbare Begroting van het Vlaams Parlement.

Om verwarring te vermijden worden de begrippen brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen gedefinieerd. Hoewel beide begrippen een duidelijk onderscheiden finaliteit hebben (toetsing van specifieke uitgaven in de diepte versus breedvoerige oefening op hoofdlijnen), hebben ze beide tot doel om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verbeteren.

Doelmatigheid of efficiëntie duidt op de relatie tussen de ingezette middelen (input) en de geleverde prestaties, producten of dienstverlening (output). Met andere woorden, efficiëntie wijst op de hoeveelheid input die nodig is per eenheid output (I/O). Productiviteit is dan weer een maatstaf voor de hoeveelheid output die men kan realiseren per eenheid input (O/I).

Doeltreffendheid of effectiviteit verwijst naar de oorzaak en gevolg relatie tussen de output en het effect (outcome). Heeft het uitgevoerde beleid het beoogde effect gehad (binnen de vooropgestelde termijnen)? In welke mate zijn er gewenste of ongewenste neveneffecten?

Punt 2° betreft eveneens een nieuw lid in paragraaf 1 waarbij een machtiging aan de Vlaamse Regering wordt voorzien om de modaliteiten te bepalen voor de operationalisering van het criterium van de uitgaven (in het kader van de uitgavennorm). Hiermee wordt aansluiting gezocht bij het preventieve luik van het stabiliteits- en groeipact. Dit zal uiteraard gebeuren via nauwe terugkoppeling met het Vlaams Parlement.

Punt 3° betreft loutere wetgevingstechnische verbeteringen (gezien het in regelgeving niet nodig en zelfs niet aangewezen is om werkwoorden zoals moeten te gebruiken voor gebodsbepalingen).

Artikel 10.

Dit artikel bundelt een aantal wijzigingen aan art. 11 VCO inzake de algemene bepalingen over de begrotingsdoelstellingen, de meerjarenraming en de beleids- en begrotingsinformatie.

Punten 1° tot en met 3° schrappen de beleids- en begrotingstoelichting bij de begrotingsaanpassing. Dit sluit aan bij de implementatie van de begrotingsaanpassing 'light'. In repliek op het advies van de SERV kan worden beaamd dat de begrotingsaanpassing light in principe geen nieuwe beleidsinitiatieven kan bevatten, met uitzondering van beleidsantwoorden op recente uitdagingen, dus onder druk van de omstandigheden (zie ook hierna aangaande de versterking van de algemene toelichting).

Punt 4°, zijnde de vervanging van paragraaf 5 van artikel 11, beoogt te concretiseren dat de ontwerpen van begroting en de bijbehorende beleids- en begrotingstoelichtingen, en ook de ontwerpen van begrotingsaanpassing voortaan moeten worden opgemaakt op basis van prestatie-informatie (indicatoren, ...). Op die manier wordt een nieuwe belangrijke stap gezet naar het prestatiegeïnfomeerd begroten.

Artikel 11.

Het succesvolle experiment van het werken met een 'light' begrotingsaanpassing wordt geïmplementeerd, wat op zijn beurt ook weer meer ruimte creëert voor meer uitvoerige en kwaliteitsvolle oefeningen inzake begrotingsopmaak en -uitvoering. Hierbij wordt de uiterlijke datum van indiening verankerd op 21 mei van het lopende jaar. Uiteraard is het niet de bedoeling dat het Vlaams Parlement hierbij aan informatie inboet. In de algemene toelichting moet dan ook voldoende duiding worden gegeven bij de betrokken budgettaire evoluties. In navolging van het advies van de SERV kan daarbij worden verwezen naar de verschillen die ontstaan door compensaties, actualisaties van parameters (index, betaalkalender, open

end...) of door andere bewegingen zoals het uitstel of de versnelling van investeringen, nieuwe corona-uitgaven, beleidsantwoorden op recente uitdagingen en dergelijke meer.

Voor het overige blijven de bestanddelen van de algemene toelichting uiteraard overeind, zoals die werden ingericht door VCO. De algemene toelichting blijft informatie bevatten over de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid. De samenstellende delen van de algemene toelichting blijven als volgt:

- 1° een synthese en analyse van het begrotingsbeleid (met inbegrip van een analyse van de creatie en aanwending van de beleidsruimte);
- 2° een schets van de economische omgeving;
- 3° de evolutie van de ontvangsten en de uitgaven op geconsolideerde basis (waarbij minstens in een indeling per beleidsdomein wordt voorzien);
- 4° een toelichting bij de normnaleving (waarin een toelichting wordt gegeven bij de wijze waarop aan de Europese verplichtingen wordt voldaan);
- 5° informatie over het financiële beheer en de schuldbestand;
- 6° de stand van de uitstaande verplichtingen.

De informatie over de aanwending van de kredieten en eventuele overdrachten naar het volgende begrotingsjaar maakt geen deel uit van de algemene toelichting, maar wel van de toelichting bij de beleids- en begrotingsuitvoering en de beleids- en begrotingstoelichting. Hetzelfde geldt voor de evolutie van de saldi van de begrotingsfondsen, de diensten met afzonderlijk beheer en de reservefondsen.

Ten slotte wordt de reeds bestaande mogelijkheid om in een verkiezingsjaar de begrotingsaanpassing, de bijbehorende algemene toelichting en, in voorkomend geval, het ontwerp van programmadecreet later in te dienen bij het Vlaams Parlement ook uitgebreid naar de begrotingsopmaak en de bijbehorende algemene toelichting, beleids- en begrotingstoelichting en in voorkomend geval het ontwerp van programmadecreet.

Artikel 12.

Dit artikel wijzigt artikel 18, §1 en §2, VCO. Net als in het vorige artikel wordt ook het werken met een 'light' begrotingsaanpassing geïmplementeerd. De datum van goedkeuring door het Vlaams Parlement wordt van 30 juni op 10 juli gebracht. Ook wordt het begrip "aangepaste begroting" vervangen door "begrotingsaanpassing" om verwarring te vermijden met het begrip "aanpassing aan de begroting".

Artikel 13.

De voorliggende bepaling verduidelijkt dat zowel herverdelingen van vastleggingskredieten binnen een programma of over een programma heen die vertrekken vanuit een provisioneel krediet, moeten worden gebruikt voor de doelstellingen die daarvoor in de beleids- en begrotingstoelichting werden vooropgesteld. Voorliggende vervanging van het tweede lid van artikel 21 VCO wil dit realiseren.

Artikel 14.

Dit artikel wijzigt art. 27 VCO. De situaties voor de aanpassing van de begroting van een rechtspersoon werden via deze wijziging duidelijker gekristalliseerd. Die wijziging betreft een loutere verduidelijking en geen inhoudelijke aanpassing. Zo worden in de nieuwe paragraaf 1/1 de verschillende situaties waarin een Vlaamse rechtspersoon zijn begroting moet aanpassen afzonderlijk uitgeschreven.

Bovendien wordt ook in paragraaf 3 verduidelijkt dat de herverdelingen zich *binnen* de begroting voordoen als budgetneutrale verschuivingen van kredieten, en de aanpassingen *aan* de begroting gebeuren, dit zijn louter taalkundige aanpassingen.

In het kader van de delegatie van de procedurele vereisten aan de Vlaamse Regering, vermeld in paragraaf 3, derde lid, kan de Vlaamse Regering ook verduidelijken hoe de kennisgeving aan de Vlaamse Regering van de herverdelingen binnen en aanpassingen aan begrotingen van rechtspersonen onder het toezicht van de Vlaamse Regering verder wordt gedelegeerd (bijvoorbeeld aan de bevoegde minister).

Artikel 15.

Dit artikel brengt wijzigingen aan in artikel 34, §1, derde lid, VCO. Er wordt verduidelijkt aan welke voorwaarden een subsidie allemaal moet voldoen om als een automatische subsidie te kunnen worden opgenomen in het uitgavendecreet. De eerste voorwaarde benadrukt dat de rechtsgrond voor de toekenning van de automatische subsidie geen decreet houdende de uitgavenbegroting mag zijn. Dit wil concreet zeggen dat elk ander decreet dat wel normatief is of een uitvoeringsbesluit daarvan wel kan volstaan (bijvoorbeeld sectorspecifiek decreet, programmadecreet, ...). De tweede voorwaarde impliceert dat er geen appreciatiebevoegdheid vanwege de subsidieverstrekker is inzake het al dan niet toekennen van de automatische subsidie. Zodra de bepaalde modaliteiten zich vervullen, ontstaat het recht op de subsidie. De derde voorwaarde verduidelijkt dat het meerjarig engagement los staat van de spreiding van de vereffening van de subsidie (op basis van de vereffeningsskalender) van de subsidieverstrekker.. De vierde voorwaarde benadrukt dat er alleen bij de eerste toekenning een beoordeling gebeurt op basis van de objectieve parameters, nadien verloopt het proces automatisch en blijft de begunstigde de subsidie ontvangen zolang die voldoen aan de objectieve parameters.

Door die voorwaarden te verankeren, zorgen we voor een extra waarborg om de lijst van automatische subsidies, die een uitzondering moeten zijn op de algemene regel inzake aanrekening van meerjarige verbintenissen, niet exponentieel te laten aangroeien. Gekende voorbeelden van automatische subsidies die voldoen aan voormelde voorwaarden zijn: de gezinstoelagen, de algemene financiering van lokale besturen, de Vlaamse ondersteuningspremie,

Artikel 16.

Ingevolge artikel 38, tweede lid, VCO kan een vastlegging maar één jaar worden overgedragen als ze betrekking heeft op een verbintenis waarvan de identiteit van de schuldeiser of het bedrag van de verbintenis niet bepaald is. Voorliggend artikel voegt een uitzondering in op die regel, waarbij concreet de mogelijkheid gelaten wordt om voor onteigeningen de overdraagbaarheid van de vastlegging onbeperkt in de tijd te laten bestaan vermits het tijds kader dat hiervoor bestond (een jaar) in de praktijk onuitvoerbaar bleek.

Artikel 17.

Dit artikel wijzigt artikel 42 VCO. In paragraaf 1 wordt geëxpliciteerd dat de rekening wordt opgesteld met toepassing van de principes van het prestatiegeïnformeerd begroten die voortvloeien uit de gangbare internationale en supranationale principes inzake prestatiebegroting.

Er wordt ook een nieuwe paragraaf 1/1 ingevoegd om de rapportering over de overheidsinvesteringen te verankeren. Het Vlaams Parlement bepaalt de definitie van die overheidsinvesteringen in zijn reglement, waarbij het van belang is dat die definitie zich kan aanpassen aan de gangbare internationale rapporteringsregels.

Artikel 18.

Voorliggend artikel voegt een nieuw artikel 44/1 in met betrekking tot de geconsolideerde bedrijfseconomische jaarrekening van de Vlaamse deelstaatoverheid. Op advies van het Rekenhof kan de Vlaamse Regering een kader uitwerken om naast de ESR-consolidatie in de toekomst ook een geconsolideerde bedrijfseconomische jaarrekening (balans, resultatenrekening en toelichting) van de Vlaamse deelstaatoverheid op te stellen, zoals onder meer de Brusselse en de federale overheid dit nu reeds doen.

Het begrip 'geconsolideerde bedrijfseconomische jaarrekening' in voorliggend artikel mag niet verward worden met het algemeen gedefinieerde begrip 'geconsolideerde rekening' (artikel 2, 10°, VCO).

Artikel 19.

Dit artikel wijzigt artikel 47 VCO, waardoor het Vlaams Parlement tot uiterlijk 21 oktober van het jaar dat volgt op het boekjaar de tijd heeft voor de goedkeuring van de rekening.

Artikel 20.

In artikel 50 VCO wordt – conform het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie – de bevoegdheidsomschrijving "minister, bevoegd voor de financiën en de begrotingen" vervangen door de bevoegdheidsomschrijving "minister, bevoegd voor het budgettair beleid".

Artikel 21.

Voorliggend artikel expliciteert in artikel 52, §1, VCO dat de Inspectie van Financiën overheidsbrede dan wel bijzondere analyses en evaluaties uitvoert vanuit de hoedanigheid als raadgever van de Vlaamse Regering bij de beleidsvoorbereiding en de begrotingsopmaak en -aanpassing, bij de beleids- en begrotingsuitvoering en bij de beleids- en begrotingsevaluatie.

Artikel 22.

In artikel 54, §2, VCO wordt – conform het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie – de bevoegdheidsomschrijving "minister, bevoegd voor de financiën en de begrotingen" vervangen door de bevoegdheidsomschrijving "minister, bevoegd voor het budgettair beleid".

Artikel 23.

Deze wijziging is louter het gevolg van de gewijzigde aanpak rond de begrotingsaanpassing, zoals hierboven werd toegelicht.

Artikel 24.

Dit artikel behelst wijzigingen aan artikel 62 VCO met betrekking tot de informatieopdracht die het Rekenhof op budgettaire en boekhoudkundig vlak uitoefent voor het Vlaams Parlement over elke entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid.

De toevoeging in het eerste lid verduidelijkt dat het Rekenhof ook toegang heeft tot de nodige verantwoordingsstukken.

De toevoeging van een tweede lid aan artikel 62 beoogt het Rekenhof maximaal digitaal toegang te geven tot de betrokken informatie.

Artikel 25.

Dit artikel vervangt het derde lid van artikel 63 VCO. De bevoegdheden van het Rekenhof om ter plaatse te controleren worden niet langer beperkt tot subsidies maar uitgebreid naar de controle over de aanwending van andere overheidsmiddelen (o.a. in het kader van overheidsopdrachten en publiek-private samenwerkingen).

Artikel 26.

De invoeging van een nieuw artikel 74/1 in hoofdstuk 8 'Subsidies' beoogt te expliciteren dat een subsidie niet retroactief kan worden toegekend. Daarvan kan enkel uitdrukkelijk worden afgeweken bij decreet of reglementaire bepaling in het subsidiekader, vermeld in het nieuwe artikel 76/2, eerste lid. Die afwijking kan dus niet zomaar worden vermoed. De afwijking moet het toekennen van premies zoals de renovatiepremie, het Vlaams opleidingsverlof, ... mogelijk maken nadat de subsidiabele activiteit plaatsvond.

In het tweede en vierde lid van het nieuwe artikel worden specifieke regels bepaald voor de situaties van jaarlijks terugkerende subsidies en subsidies met betrekking tot een activiteit die reeds loopt. Het derde lid van het nieuwe artikel definieert het begrip "jaarlijks terugkerende subsidie". De jaarlijkse component verwijst naar het gegeven dat de subsidie in de loop van het voorgaande kalenderjaar werd toegekend (*vastgelegd*) dan wel verstrekt (*vereffend*).

Ingevolge het vijfde lid is dit artikel niet van toepassing op de toelagen.

Artikel 27.

Dit artikel vervangt artikel 75 VCO. Het eerste lid bepaalt dat de financiële afrekening van een subsidie gebeurt op basis van de kosten die betrekking hebben op de gesubsidieerde activiteit.

Het tweede lid bepaalt dat een reserve maar kan worden aangelegd als blijkt dat de subsidie de gemaakte subsidiabele kosten overtreft. Het begrip "kosten" zal evenwel niet altijd strikt mogen geïnterpreteerd worden in de betekenis die het heeft in een dubbele boekhouding. Er kunnen zich immers gevallen voordoen waarin de Vlaamse overheid subsidies verstrekt aan instanties waarvoor inzake boekhouding nauwelijks iets geregeld is. In die gevallen zullen de kosten meestal overeenkomen met de kasuitgaven.

Het derde lid bepaalt dat geen reservevorming mogelijk is ten laste van subsidies met alleen een rechtsgrond in het decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Het vierde lid verduidelijkt dat de eerste drie leden enkel van toepassing zijn op subsidies die geen toelage uitmaken.

Het vijfde lid bevat de delegatie aan de Vlaamse Regering. Die bepaling is ongewijzigd ten opzichte van het bestaand artikel 75 VCO.

Artikel 28.

De invoeging van een tweede lid in artikel 76 VCO bepaalt conform de geest en de bepalingen van artikel 13 van de Algemenebepalingenwet dat een subsidie moet worden aangewend voor datgene waarvoor zij verleend wordt, en rekening houdend met de voorwaarden waaronder ze verleend is. Bovendien wordt in punt 4° ook duidelijker gesteld dat dubbele subsidiëring niet toegelaten is. Als een subsidieontvanger op basis van dezelfde verantwoordingsstukken reeds elders van een subsidie met dezelfde effecten genoten heeft, kan de betrokkene niet nogmaals van een subsidie genieten. Uiteraard staat deze bepaling cofinanciering (bijvoorbeeld van meerdere ministers) niet in de weg als beide financieringsstromen andere effecten nastreven, ook al worden daarbij dezelfde verantwoordingsstukken voorgelegd. In dat geval is het immers duidelijk dat de diverse ministers andere effecten beogen. Dit wordt ook duidelijk gemaakt door het ingevoegde derde lid.

Het ingevoegde vierde lid maakt dat er geen functionele, noch een financiële verantwoording vereist is over het gebruik van statutaire lidmaatschapsbijdragen van de Vlaamse overheid aan intergewestelijke, intercommunautaire, nationale of internationale organisaties, tenzij anders is bepaald bij het aangaan van het lidmaatschap. Dit is geheel in lijn met artikel 11, laatste lid, van de Algemene bepalingenwet van 16 mei 2003 dat bepaalt dat iedere begunstigde van een subsidie ertoe gehouden is verantwoording te verstrekken over de aanwending van de ontvangen bedragen, tenzij het decreet of de ordonnantie hem daarvan vrijstelling verleent.

Artikel 29.

Dit artikel voorziet de invoeging van een nieuw artikel 76/1 in hoofdstuk 8 'Subsidies'. Hiermee wordt in uitvoering van de conceptnota 'subsidies in goede banen' (VR 2021 1607 MED.0260/2TER) een verplichting tot actieve beleidsevaluatie ingevoerd voor bestaande en nieuwe subsidiekaders en subsidies.

Paragraaf 1 voorziet dat iedere subsidie (ongeacht de rechtsgrond waarop die gebaseerd is) minimaal om de vijf jaar beleidsmatig wordt geëvalueerd waarbij die beleidsevaluatie de basis vormt voor een geïnformeerde beslissing van de Vlaamse Regering (of desgevallend via delegatie de gedelegeerde) om de subsidie verder te zetten of bij te stellen. Voor subsidies die hun rechtsgrond vinden in het uitgavendecreet gebeurt deze expliciete beslissing via de goedkeuring door de Vlaamse Regering van het ontwerp van het uitgavendecreet. Een afwijkende evaluatieperiode is mogelijk voor subsidies waarvoor de Vlaamse Regering een subsidieperiode van kortere of langere duur heeft goedgekeurd. Dit betekent ook dat de beslissing van de Vlaamse Regering een verlenging van telkens maximaal

vijf jaar kan opleveren, tenzij expliciet bepaald dat er een afwijkende evaluatieperiode is. De eerste paragraaf is niet van toepassing op automatische subsidies, vermeld in artikel 34, §1, derde lid.

Paragraaf 2 voorziet dat subsidiekaders, ingevolge artikel 76/2, onderworpen aan een beleidsevaluatie. Dit betekent concreet dat voor de bestaande subsidiekaders binnen een periode van vijf jaar na de inwerkingtreding van deze bepaling de eerste beleidsevaluatie moet plaatsvinden en de bestaande subsidiekaders daarop moeten zijn afgestemd. Voor nieuwe subsidiekaders die tot stand komen na de inwerkingtreding van deze bepaling gebeurt de beleidsevaluatie de eerste keer uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van het betrokken subsidiekader.

Paragraaf 3 voegt toe dat de Vlaamse Regering gemachtigd is om de nadere regels voor de periodieke beleidsevaluatie, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, en paragraaf 2 te bepalen.

Paragraaf 4, eerste lid voegt toe dat op de subsidies aan lokale besturen die geen algemene financiering uitmaken, een termijn van toepassing is die overeenstemt met de termijn waarna de gemeenteraden worden vernieuwd. Momenteel bedraagt die termijn zes jaar. Paragraaf 3, tweede lid zegt dat als een subsidie toegekend wordt ingevolge supranationale of internationale regelgeving en die regelgeving een beleidsevaluatie voorziet, de Vlaamse Regering in het licht van die regelgeving kan afwijken van de reguliere termijnen die voorzien zijn in paragraaf 1, eerste lid en paragraaf 2.

Paragraaf 5 voegt toe dat om de financiering van de lokale besturen niet in het gedrang te brengen, voormelde bepalingen niet van toepassing zijn op hun algemene financiering. Verder wordt bepaald dat dit artikel niet van toepassing is op toelagen.

Artikel 30.

Dit artikel voorziet – eveneens in uitvoering van de conceptnota 'subsidies in goede banen' (VR 2021 1607 MED.0260/2TER) – in de invoeging van een nieuw artikel 76/2 in hoofdstuk 8 'Subsidies', waarbij algemeen wordt geëxpliciteerd voor alle soorten van subsidies welke essentiële elementen door de subsidieverstrekker minimaal moeten worden vastgelegd in een subsidiekader.

Dit artikel vormt een nadere uitwerking van artikel 11, tweede lid, van de Algemenebepalingenwet dat bepaalt dat, behalve wanneer een decreet of reglementaire bepaling anders voorziet, iedere beslissing houdende toekenning van een subsidie telkens nauwkeurig het volgende moet vermelden: de aard, het gebruik en de omvang van en de nadere regels omtrent de door de begunstigde van de subsidie te verstrekken verantwoording. Het subsidiekader dat via dit artikel wordt opgelegd, moet verzekeren dat die eis gehonoreerd wordt.

De minimale essentiële elementen voor dat subsidiekader moeten uiterlijk bestaan op het moment van de toekenning van de subsidie aan de subsidieontvanger. Deze verplichting geldt algemeen en ongeacht het rechtsinstrument waarmee de subsidie toegekend wordt (bv. individuele toekenningsbesluiten, subsidieoproepen, reglementaire subsidiebesluiten, ...). Het staat de subsidieverstrekker evenwel vrij

om autonoom te kiezen op welke wijze het subsidiekader juist vorm gegeven wordt en onder welke juridische vorm.

Subsidies dienen een maatschappelijk doel, helpen de doelstellingen van de Vlaamse overheid te realiseren en worden toegekend voor het uitvoeren van een activiteit van algemeen belang. Het is dan ook belangrijk dat uiterlijk bij het toekennen van de subsidie duidelijk aangegeven wordt welke doelstelling en welke effecten met deze subsidie nagestreefd worden en welke resultaten de subsidieontvanger moet behalen.

De gevraagde transparantie over de doelstellingen en de effecten van de gesubsidieerde activiteiten vormt een belangrijke aanvulling op het Vlaams subsidieregister waar de informatie ontsloten wordt wie de subsidiebegunstigde is en wat het gesubsidieerde bedrag is, maar waarin geen elementen opgenomen zijn om te verantwoorden wat er met de subsidie gedaan werd.

Om de effectiviteit, de efficiëntie en de correcte aanwending van de subsidie daadwerkelijk te kunnen evalueren moeten verder ook duidelijke, relevante en SMART-indicatoren worden bepaald die toelaten de aanwending van de subsidie objectief te monitoren en te beoordelen. Hierbij is het aangewezen om relevante kwalitatieve indicatoren te bepalen die bij voorkeur kwantitatief ingevuld worden.

Verder wordt bepaald dat de subsidieverstrekker een bepaling moet voorzien over het engagement van de subsidieontvanger om het belang van het gebruik van het Nederlands te erkennen bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten..

Het volstaat niet om louter de doelstellingen en de effecten duidelijk te beschrijven. Zo moet de subsidieontvanger bv. ook een inhoudelijke en financiële verantwoording over het gebruik van de subsidie voorleggen. Die financiële verantwoording moet een houvast geven om mogelijke oversubsidiëring of dubbele subsidiëring te detecteren.

De bedoeling van de vastlegging van een minimaal subsidiekader is tweeledig. In eerste instantie beoogt deze verplichting duidelijkheid en rechtszekerheid voor de subsidieontvanger. Daarnaast is het eveneens de bedoeling dat de subsidieverstrekker of zelfs breder de Vlaamse Regering (en bij eventuele delegatie de betrokken ministers) na de subsidieverstrekking over voldoende gegevens beschikt om correct te kunnen beoordelen of de subsidie zinvol en correct besteed werd. Op basis daarvan kan vervolgens beoordeeld worden of het naar de toekomst aangewezen is om de subsidie al dan niet in een gewijzigde vorm verder te blijven verstrekken.

Specifiek voor subsidieoproepen is vereist dat de oproep zelf een aantal bijkomende essentiële elementen omvat. Deze elementen worden nader bepaald in het tweede lid. Punt 3° van dat lid slaat op het algemeen krediet dat beschikbaar is voor geselecteerde subsidieaanvragen en niet op het apparaatskrediet dat nodig is om de werkingskost van het lanceren van de subsidieoproep te financieren. Gezien de elementen, vermeld in het tweede lid, bovenop de algemene elementen, vermeld in het eerste lid gelden, moet het kredietbedrag, vermeld in punt 3°, voor de volledige oproep worden opgenomen.

In het derde lid is tot slot een machtiging aan de Vlaamse Regering voorzien om de generieke minimale essentiële elementen en die specifiek voor subsidieoproepen desgevallend te verfijnen (met verdere duiding van die essentiële elementen) en aan te vullen met bijkomende elementen.

Om de financiering van de lokale besturen niet in het gedrang te brengen, zijn voormelde bepalingen niet van toepassing op hun algemene financiering. Dit artikel is tevens niet van toepassing op toelagen.

Artikel 31.

Dit artikel voegt een nieuw artikel 76/3 toe aan het hoofdstuk inzake subsidies, waarbij voorzien wordt dat de Inspectie van Financiën of andere controlediensten die daarvoor worden aangewezen zich altijd alle benodigde informatie kan laten verschaffen door de subsidieontvanger tijdens een onderzoek naar de aanwending van een subsidie, ook als dat onderzoek ter plaatse doorgaat.

Voorliggende bepaling moet worden samengelezen met artikel 12 van de Algemenebepalingenwet (zoals van toepassing verklaard bij art. 76 VCO) dat bepaalt dat de aanvaarding van de subsidie impliceert dat de subsidiebegunstigde zich onderwerpt aan een controle met betrekking tot de aanwending van de toegekende gelden, die de vorm kan aannemen van een controle ter plaatse door de Inspectie van Financiën.

Artikel 32.

Door de toevoegingen aan artikel 103, eerste lid, VCO wordt verduidelijkt dat de pooling van de verzekering niet per definitie moet gelden voor alle risico's en niet per definitie verplicht is voor alle entiteiten in scope. De Vlaamse Regering moet de mogelijkheid hebben om te beoordelen of bepaalde entiteiten voor alle of bepaalde risico's eventueel beter buiten de pooling gehouden worden (bv. om als eigen verzekeraar te kunnen optreden). Zodoende kan de Vlaamse Regering ook proberen te vermijden dat de pooling ertoe zou leiden dat er in plaats van de beoogde schaalvoordelen net schaalnadelen zouden optreden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de situatie waarbij de aansluiting van een entiteit met heel specifieke risico's (bv. BAM/ Lantis of De Lijn) ervoor zorgt dat de premie voor de andere entiteiten met veel kleinere risico's ook onevenredig verhoogt.

Dit artikel heeft uitwerking met ingang van 1 februari 2022. De retroactiviteit is decretaal voorzien in artikel 36 van voorliggend decreet en is ingegeven vanuit de ratio legis om de nieuwe meerjarige polissen die moeten ingaan op 1 januari 2023 al conform de nieuwe regels te kunnen lanceren. Hiertoe is vereist dat de nieuwe bestekken voor de (meerjarige) verzekeringscontracten die in de loop van 2022 in de markt gezet worden al onderhevig zijn aan de nieuwe regels. Gelet op voorgaande tast de terugwerkende kracht in beginsel dan ook geen verkregen rechten aan. Gezien voorliggend artikel bovendien een versoepeling betreft van de bestaande ruimere verplichting om toe te treden tot de pooling van verzekeringen vanuit voormelde geoorloofde betrachting om schaalnadelen te vermijden, heeft de terugwerkende kracht bovendien niet alleen betrekking op een regeling die voordelen toekent, maar is ze zelfs onontbeerlijk voor een doelstelling van algemeen belang, zijnde de goede werking van de diensten. De beperkte retroactieve uitwerking zoals hierboven gemotiveerd, behartigt niet alleen een

wettig doel, maar gaat ook niet verder dan nodig waardoor het evenredigheidsbeginsel gerespecteerd wordt.

Artikel 33.

Voorliggend artikel beoogt de verdere verduidelijking van het decretaal kader voor diensten met afzonderlijk beheer door de invoeging van de nieuwe paragrafen 2/1 tot en met 2/3 in artikel 109 VCO.

In de nieuw ingevoegde paragraaf 2/1 wordt de verplichting voorzien voor elke dienst met afzonderlijk beheer om haar eigen begroting aan te passen als zijn toelage wordt aangepast naar aanleiding van een van oorzaken:

- 1° ofwel een herverdeling binnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap;
- 2° ofwel een herverdeling binnen of een aanpassing aan de begroting van een andere dienst met afzonderlijk beheer;
- 3° ofwel een herverdeling binnen of een aanpassing aan de begroting van een Vlaamse rechtspersoon.

Paragraaf 2/2 voorziet daarnaast de mogelijkheid voor diensten met afzonderlijk beheer om tijdens het begrotingsjaar (d.m.v. aanpassingen buiten een begrotingsronde) hun ontvangsten en hun vastleggings- en vereffeningskrediet aan te passen als de raming van hun eigen ontvangsten niet meer accuraat is.

Hoewel paragrafen 2/1 en 2/2 nieuwe regelgeving uitmaken, vormen ze veeleer een verduidelijking van het bestaande decretaal kader en de juridische verankering van een bestaande praktijk. Om die redenen werkt de bepaling dan ook terug tot op het ogenblik van de totstandkoming van de VCO.

Paragraaf 2/3 voorziet de goedkeuringsprocedure door de Vlaamse Regering, evenals de noodzaak van publicatie opdat dergelijke besluiten tot aanpassing aan de begroting uitwerking kunnen hebben.

Het niet langer voorzien van de machtiging aan de Vlaamse Regering om bij diensten met afzonderlijk beheer afwijkende bepalingen uit te vaardigen voor de aanleg van reservefondsen, is te kaderen binnen de beleidskeuze om de aanleg van reservefondsen niet meer toe te staan voor de diensten met afzonderlijk beheer.

Artikel 34.

Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2023, met dien verstande dat werkzaamheden rond de begroting, vermeld in hoofdstuk 2 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, voor het begrotingsjaar 2023 gebeuren conform dit decreet.

Gezien de rekening de begroting volgt, is logischerwijze dezelfde regelgeving van toepassing op beide beleids- en begrotingstoelichtingen. Die logica werd ook al gevolgd bij de VCO zelf. Concreet zijn de bepalingen van dit decreet dus pas van toepassing vanaf beleids- en begrotingstoelichtingen bij de begrotingsopmaak 2023 en de beleids- en begrotingstoelichting bij de uitvoering / de rekening 2023.

In afwijking van die algemene inwerkingtreding, gelden de volgende uitzonderingen:

1° artikel 5 treedt in werking vanaf de werkzaamheden rond de begroting voor het begrotingsjaar 2023 (het gewijzigde artikel 5 VCO bevindt zich immers in het hoofdstuk inzake algemene bepalingen en niet in het hoofdstuk inzake begroting);
2° artikel 10, 5° (dat bepaalt dat de begrotingsontwerpen en de bijbehorende beleids- en begrotingstoelichtingen voortaan moeten worden opgemaakt op basis van prestatie-informatie), treedt in werking vanaf de werkzaamheden rond de begroting voor het begrotingsjaar 2024;

3° artikel 18 inzake de geconsolideerde bedrijfseconomische jaarrekening en artikel 24, 1° inzake de bijbehorende verantwoordingsstukken, treden in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Artikel 32 inzake de pooling van de verzekering, heeft uitwerking met ingang van 1 februari 2022. De motivering voor de retroactieve uitwerking van dit artikel werd opgenomen onder de artikelsgewijze toelichting hierboven.

Artikel 33 inzake de aanpassing van de begroting van de diensten met afzonderlijk beheer, heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2020. De motivering voor de retroactieve uitwerking van dit artikel werd opgenomen onder de artikelsgewijze toelichting hierboven.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed,

Matthias DIEPENDAELE