

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

16 februari 2004

ONTWERP VAN DECREET

**houdende regeling van de begrotingen,
de boekhouding, de controle inzake subsidies,
en de controle door het Rekenhof**

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	63
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	89
Advies van de Raad van State	100
Ontwerp van decreet	124

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. ALGEMENE TOELICHTING

1.1. SITUERING VAN HET ONTWERP VAN DECREET

Het voorliggende ontwerp van decreet gaat uiteindelijk terug op afspraken die gemaakt zijn bij de staatshervorming van 1988-1989 en die hun weerslag gevonden hebben in de zogenaamde financieringswet van 16 januari 1989. Dat deze pas nu resulteren in een decreetgevend initiatief heeft alles te maken met het feit dat de bevoegdheid hiertoe verbonden is aan de voorafgaande goedkeuring van een federale wet die het kader moest scheppen waarbinnen de decreetgever kan opereren. Die wet is pas op 16 mei 2003 goedgekeurd en bekrachtigd.

De vertragingen die zijn opgetreden bij de creatie van het wettelijk kader hebben echter ook het voordeel opgeleverd dat in die periode nieuwe visies inzake organisatie en bestuur zijn kunnen groeien en dat hiermee inmiddels kan rekening gehouden worden bij de uittekening van toekomstige begrotings-, boekhoudings- en controlesystemen.

1.1.1. Rechtsgrond

1.1.1.1. Bijzondere wetten op de staatshervorming

Door de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten ¹ werd voor de deelgebieden een eigen regeling in het vooruitzicht gesteld betreffende de begroting, de boekhouding en de controle. Twee bepalingen hiervan zijn in het huidig bestek van belang, namelijk de artikelen 50, § 2, en 51, waarvan de tekst luidt als volgt :

“Art. 50. § 2. De wet bepaalt de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook op de organisatie van de controle uitgeoefend door het Rekenhof.

Wat de instellingen van openbaar nut betreft die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten,

¹ Deze bijzondere wet die zelf voor wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest zijn rechtsgrond vindt in de artikelen 175 en 177 van de op 17 februari 1994 gecoördineerde Grondwet, wordt in de toelichting verder aangeduid als de “financieringswet”.

bepaalt de wet de algemene bepalingen betreffende de organisatie van de controle door het Rekenhof.

De wet bepaalt de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies.

Art. 51. De Gemeenschappen en de Gewesten organiseren een eigen administratieve- en begrotingscontrole en doen daartoe een beroep op Inspecteurs van Financiën die hun ter beschikking worden gesteld en onder hun gezag staan.

De Inspecteurs van Financiën stellen hun verslagen op in volle onafhankelijkheid, en delen deze alleen mee aan de Regering waaronder zij ressorteren.

Na akkoord van de regeringen, organiseert de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het korps van de Inspectie van Financiën, de betrokkenheid van de Gemeenschappen en de Gewesten aan het beheer ervan alsook de terbeschikkingstelling van de Inspecteurs van Financiën bij de Gemeenschappen en Gewesten met het oog op de uitvoering van de opdrachten die hun krachtens het eerste lid zijn toevertrouwd.”.

De deelgebieden kunnen dus zeker geen volledige vrijheid verwerven voor wat betreft de manier waarop ze hun begroting, boekhouding en controles organiseren : hun autonomie wordt begrensd door algemene bepalingen die door de federale wetgever worden opgelegd en die moeten nageleefd worden door alle gemeenschappen en gewesten. Het is immers evident dat de vrijheid die aan de gefedereerde overheden wordt gelaten niet mag leiden tot onvergelykbaarheid van hun begrotingen en rekeningen en tot een onmogelijkheid om deze te consolideren. Er dient dus te worden voorzien in een algemeen kader waaraan alle overheden zich moeten houden en waarbinnen ze verder meer geëigende regels kunnen uitwerken die afgestemd zijn op hun specifieke situatie of organisatie.

Het algemeen kader slaat, zoals uit de hierboven aangehaalde tekst van artikel 50, § 2, van de financieringswet blijkt, op drie aspecten :

- de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten ;
- de organisatie van de controle uitgeoefend door het Rekenhof, zowel voor de gemeenschappen en de gewesten als voor de instellingen van openbaar nut die daarvan afhangen ;

- de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies.

Voor de instellingen van openbaar nut die door de gemeenschappen en gewesten worden opgericht is het algemeen wettelijk kader dus enkel van toepassing voor wat betreft de organisatie van de controle die uitgeoefend wordt door het Rekenhof. Voor de begrotingen en boekhouding van deze instellingen kan de decreetgever evenwel op basis van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen², dat stelt dat het decreet de oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht van de gedecentraliseerde instellingen regelt, ofwel dezelfde regels toepasbaar maken ofwel in een specifieke regeling voorzien, zoals de Vlaamse Gemeenschap voor een aantal instellingen inmiddels reeds heeft gedaan via de artikelen 5 en 6 van het decreet van 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996 : hierbij werden publiekrechtelijke instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest verplicht een geïntegreerde budgettaire en economische boekhouding te voeren die verder werd uitgewerkt bij besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de Vlaamse openbare instellingen. Hetzelfde geldt voor de controle op subsidies : ook hiervoor kan de decreetgever regels vaststellen die door de openbare instellingen moeten nageleefd worden.

Voor de organisatie van de administratieve en begrotingscontrole hebben de gemeenschappen en gewesten onmiddellijk bevoegdheid verkregen door artikel 51 van de financieringswet. De Vlaamse regering heeft hiervan reeds gebruik gemaakt door goedkeuring van het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 tot regeling van de begrotingscontrole, dat inmiddels is vervangen door het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak.

De wet die overeenkomstig artikel 50, § 2, van de financieringswet het algemene kader moet uittekenen dat dan verder door de gemeenschappen en gewesten kan ingevuld worden is thans, na veertien jaar, goedgekeurd. Tot de inwerkingtreding ervan geldt evenwel de overgangsmaatregel die de bij-

zondere wetgever hiervoor in artikel 71 van de financieringswet heeft voorzien :

“Art. 71. § 1. Tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, zijn de vigerende bepalingen betreffende de organisatie van de controle van het Rekenhof en de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies, evenals de bepalingen inzake de Rijkscomptabiliteit, onverminderd hetgeen in § 2 omtrent artikel 32bis van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit is gesteld, van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten.

§ 2. Tot de organisatie van een administratieve en begrotingscontrole, bedoeld in artikel 51, zijn de bepalingen vermeld in artikel 32bis van de wet van 28 juni 1963 van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten.

§ 3. Tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, blijven de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, wat de wijze van uitoefening van de controle van het Rekenhof betreft, van overeenkomstige toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten.”.

Concreet houdt de overgangsmaatregel van artikel 71 van de financieringswet in dat niet alleen de federale maar ook de gefedereerde overheden nog steeds onderworpen zijn aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de rijkscomptabiliteit³ en aan de wet van 27 april 1978 tot invoering van de Nederlandse tekst en tot aanpassing van de Franse tekst van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof⁴, met uitzondering van de administratieve en begrotingscontrole waarvoor zoals gezegd wél reeds een eigen regeling kon uitgewerkt worden ingevolge artikel 51 van de financieringswet.

Voor de openbare instellingen betekent de overgangsmaatregel dat zij onderworpen blijven aan

² Deze bijzondere wet, die zelf voor wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest zijn rechtsgrond vindt in meerdere artikelen van de Grondwet, wordt in de toelichting verder aangeduid als de “bijzondere hervormingswet”.

³ Deze coördinatie, die verder in de toelichting wordt aangeduid als de “wetten op de rijkscomptabiliteit” omvat uiteraard ook de in artikel 71, §§ 2 en 3 van de financieringswet genoemde wet van 28 juni 1963. Het uit deze wet aangehaald artikel 32bis komt overeen met artikel 46 van de coördinatie.

⁴ Deze wet wordt in de toelichting verder aangeduid als de “wet op het Rekenhof”.

het toezicht van het Rekenhof zoals dat opgenomen is in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en in de wet op het Rekenhof : het Rekenhof kan ter plaatse toezicht houden op de boekhouding, ziet de jaarrekeningen na, kan de rekeningen bekendmaken in zijn Opmerkingenboek, kan audits uitvoeren en belast worden met beheersonderzoeken. De resterende bepalingen van de wet van 16 maart 1954 die geen betrekking hebben op het toezicht door het Rekenhof, zijn wel reeds voor herziening vatbaar ingevolge artikel 9 van de bijzondere hervormingswet. Behalve wat betreft de hierboven vermelde geïntegreerde budgettaire en economische boekhouding werd door de Vlaamse Gemeenschap nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

1.1.1.2. Herziening van de (rijks)comptabiliteit

De wetten op de rijkscomptabiliteit, die dus nog steeds van toepassing zijn voor zowel de federale staat als de gemeenschappen en de gewesten, zijn zelf ook voor herziening vatbaar gesteld door de wet van 15 maart 1991 houdende hervorming van de algemene Rijkscomptabiliteit en van de provinciale comptabiliteit. Deze wet bepaalt dat de Staat zijn algemene rekening moet opstellen op basis van een genormaliseerd rekeningenstelsel dat het geheel van de begrotings-, financiële en vermogensverrichtingen integreert en dat die rekening een balans, een resultatenrekening en een rekening van uitvoering van de begroting moet omvatten.

Om deze hervorming uit te werken voorzag de wet de oprichting van een Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit ⁵, hetgeen is gebeurd bij koninklijk besluit van 14 januari 1992.

Hoewel de oprichting van de CNOC dus duidelijk te kaderen valt binnen de herziening van de federale en de provinciale comptabiliteit werden bij de samenstelling ervan, naast afgevaardigden van de federale overheid, de provincies, het Rekenhof en externe deskundigen, ook vertegenwoordigers opgenomen van alle gemeenschappen en gewesten. De vereiste van consolidatie en de noodzaak tot het vermijden van niet-vergelijkbaarheid van de rekeningen, die aan de basis lagen van de in de financieringswet voorziene algemene bepalingen voor de begrotingen, boekhouding en controle bij de gemeenschappen en gewesten, spelen immers ook een rol bij de herziening van de federale

comptabiliteit. Het is namelijk evenzeer van belang dat de begrotingen en rekeningen van de gefedereerde overheden niet alleen onderling vergelijkbaar en consolideerbaar zouden zijn maar dat ze dat ook zouden zijn met die van de federale overheid. Om deze reden is er dus duidelijk voor gekozen de onderscheiden wetgevende initiatieven gezamenlijk te behandelen zodat ze op elkaar zouden afgestemd worden en consolidatie van de begrotingen en van de rekeningen zou verzekerd zijn. Hun verschillende juridische oorsprong is dus terzijde geschoven omwille van hun gezamenlijke finaliteit.

Op voorstel van de CNOC werden inmiddels drie federale wetten goedgekeurd :

- de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale overheid ;
- de wet van 22 mei 2003 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof ;
- de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof ⁶.

De inwerkingtreding van de wetten is voorzien op 1 januari 2004, met mogelijkheid voor de Koning om deze datum uit te stellen teneinde de overheden meer tijd te gunnen om zich hierop voor te bereiden door de uitwerking van de eigen regelgeving, de herziening van de interne organisatie, de aanpassing van de informatisering, en de opleiding van de betrokken personeelsleden. De inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 kan door de koning uitgesteld worden tot uiterlijk 1 januari 2007 voor die gemeenschap die, of dat gewest dat daarom verzoekt. De wet moet dus niet voor alle gemeenschappen en gewesten op hetzelfde ogenblik in werking treden.

1.1.1.3. Wet ter uitvoering van artikel 50, § 2, van de financieringswet

Van de drie voormelde wetten zijn voor de gemeenschappen en gewesten enkel de tweede en de derde van belang.

⁵ De benaming van deze commissie wordt afgekort tot CNOC.

⁶ Deze wet wordt in de toelichting verder aangeduid als de “algemenebepalingenwet”.

- De derde wet is uiteraard belangrijk omdat dat precies de algemenebepalingenwet betreft die bedoeld wordt in artikel 50, § 2, van de financieringswet.
- De tweede wet voor de herziening van de wet op het Rekenhof is van belang in de mate dat de in deze wetgeving opgenomen bepalingen in verband met de jurisdictionele bevoegdheid van het Rekenhof over de rekenplichtigen ook, door de algemenebepalingenwet, van toepassing gesteld worden op de rekenplichtigen van de gemeenschappen en de gewesten en van de openbare instellingen die daarvan afhangen. Deze wet kan in de huidige context evenwel buiten beschouwing gelaten worden omdat de gemeenschappen en gewesten niet bevoegd zijn hieraan wijzigingen of zelfs enige specificering aan te brengen.

Zoals vermeld in rubriek 1.1.1.1. kan de algemenebepalingenwet verder uitgewerkt worden door de gemeenschappen en de gewesten volgens hun specifieke situatie of organisatie. Nochtans houdt de wet zelf een bijkomende beperking in door te bepalen dat het boekhoudplan, dat door de gefedereerde overheden moet nageleefd worden, opgelegd wordt door een in ministerraad overlegd koninklijk besluit na advies van de regeringen van de gemeenschappen en gewesten. De algemenebepalingenwet delegeert dus aan de federale uitvoerende macht een bevoegdheid die volgens de bijzondere financieringswet toekomt aan de federale wetgever zelf. Het is uiteraard zeer de vraag of dergelijke delegatie juridisch aanvaardbaar is. Volgens de toelichting bij de algemenebepalingenwet is dit echter de enige mogelijkheid om op een enigszins soepele wijze het boekhoudplan te beheren : het bij wet vaststellen van het boekhoudplan zou namelijk impliceren dat ook elke wijziging eraan bij wet dient te gebeuren, wat een vrij omslachtige en niet efficiënte procedure zou zijn. Bovendien kan het plan slechts vastgesteld en gewijzigd worden na advies van elke gemeenschaps- en gewestregering, hoewel hierbij dient opgemerkt dat een advies niet noodzakelijk ook een goedkeuring inhoudt en dat de adviezen niet bindend zijn gesteld.

Hoe dan ook voorziet de algemenebepalingenwet dus zelf ook nog een bindend koninklijk besluit tot vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale Staat en op de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie ⁷. De CNOC heeft hiervoor eveneens reeds een ontwerp uitgewerkt.

⁷ Dit ontwerp van koninklijk besluit wordt in de toelichting verder aangeduid als “KB-Boekhoudplan”.

Bij de uitwerking van het onderhavig ontwerp van decreet is uitgegaan van de inmiddels tot stand gekomen wetten en van een ontwerptekst voor het KB-Boekhoudplan.

1.1.2. Bestuurlijke reorganisatie

Van bij haar aantreden heeft de Vlaamse regering geopteerd voor een bestuurlijke vernieuwing, een optie die inmiddels geresulteerd heeft in het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. Dit kaderdecreet regelt het organisatorisch-administratief kader inzake bestuurlijk beleid. Het voorziet in een transparant organisatiemodel voor de beleids- en beheercyclus en in een consistent verzelfstandigingsbeleid, met duidelijke taakverdeling en bijhorende verantwoordelijkheden tussen departementen en verzelfstandigde agentschappen. Het voorziet tevens in een categorisering van agentschappen, met name in intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid, intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen en privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen. Het vormt een samenhangend geheel met het thans voorliggende ontwerp van comptabiliteitsdecreet. Het is immers van groot belang dat de basisprincipes die vervat liggen in het kaderdecreet bestuurlijk beleid ook mogelijk gemaakt worden door de comptabiliteitsregels die sterk bepalend zijn voor alle procedures met financiële implicaties en voor de in deze procedures vervatte vrijheden of beperkingen.

De belangrijkste basisprincipes van de bestuurlijke vernieuwing zijn het primaat van de politiek en deugdelijk bestuur.

1.1.2.1. Primaat van de politiek

Het primaat van de politiek houdt in dat het overheidsbeleid moet worden bepaald door politiek verantwoordelijken. Het zijn de politici (Parlement en regering) die uitmaken welke maatschappelijke belangen overheidsverantwoordelijkheid zijn. Zij bepalen de gewenste maatschappelijke effecten van het beleid en kiezen het beleidsinstrumentarium. Zodra die opties zijn bepaald, moeten de beleidsbepalers bovendien in staat worden gesteld de uitvoering van het beleid aan te sturen, op te volgen, er toezicht op uit te oefenen, te evalueren en indien nodig bij te sturen.

Het primaat van de politiek houdt algemeen in dat de wetgevende macht voorrang heeft op de uitvoerende macht, de minister voorrang heeft op de ambtenaar/manager, en het algemeen belang voorrang heeft op het particulier belang.

Voor de Vlaamse regering is het vooral een politieke optie die inhoudt dat het overheidsbeleid moet worden bepaald door de politiek verantwoordelijken en niet door actoren met minder rechtstreekse democratische legitimering.

De regel van het primaat van de politiek doet geen afbreuk aan de opdracht van de Vlaamse administratie, die het beleid voorbereidt, uitvoert en evalueert. Het primaat van de politiek impliceert wel dat Vlaamse instellingen met een eigen rechtspersoonlijkheid en een eigen graad van autonomie geen beleidsbepalende verantwoordelijkheid mogen opnemen.

Het maatschappelijke middenveld, op zijn beurt, moet actief worden betrokken bij de voorbereiding, invulling en uitvoering van het beleid maar het laatste woord dient bij de politiek verantwoordelijken te liggen.

In het verlengde van het primaat van de politiek ligt de politieke verantwoordelijkheid van de regering en de ministers tegenover het Parlement. Onze parlementaire democratie vereist dat de besluitvorming democratisch gelegitimeerd plaatsvindt, ter verzekering van het algemeen belang. Ministers zijn over het beleid, en over het optreden van de diensten die in hun naam en opdracht optreden, aanspreekbaar door het Parlement.

Voor een omstandige toelichting van de betekenis en draagwijdte van het primaat van de politiek en de politieke verantwoordelijkheid wordt verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

1.1.2.2. Deugdelijk bestuur

Het overheidsoptreden moet rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (de drie R'en) garanderen in combinatie met de principes van zuinigheid (economy), efficiëntie, effectiviteit en ethiek (de vier E's). Government governance of deugdelijk overheidsbestuur houdt in dat een overheidsoptreden, gedragen door de drie R'en en de vier E's, gepaard gaat met een duidelijke verantwoordelijkheidsafbakening tussen de betrokken actoren (Parlement, regering, administratie en burger) en met het transparant verschaffen van ver-

antwoordingsinformatie over het bereiken van de beleidsdoelstellingen zowel t.a.v. de overheid zelf als t.a.v. de burger.

Deugdelijk overheidsbestuur houdt in dat in de beleids- en beheercyclus (d.i. de cyclus van beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsopvolging en beleidsevaluatie) de activiteiten op het vlak van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden met de nodige openheid, integriteit en verantwoordingsplicht worden ingevuld.

Het bestuurlijk optreden moet verlopen volgens een beleids- en beheercyclus waarin vertrokken wordt van onderzoek van de situatie en van alle mogelijke alternatieven, waartussen vervolgens een weloverwogen keuze wordt gemaakt voor een beleidsvoering op middellange en lange termijn, waarvan de uitvoering ten minste jaarlijks wordt geëvalueerd en bijgestuurd. In gans dit proces dient het belang te worden beklemtoond van zuinigheid, effectiviteit en efficiëntie. Er is derhalve een duidelijk samengaan van beleidsopties en financiële middelen : beleidsnota's en beleidsbrieven kunnen niet los staan van financiële beleidsruimte. Een deugdelijk beleid dient erop gericht te zijn de beschikbare middelen optimaal aan te wenden om een zo hoog mogelijk maatschappelijk effect te bekomen.

Die optimale kredietaanwending, het deugdelijk bestuur dient gestimuleerd te worden door responsabilisering van het management. De leidinggevend dienen de gelegenheid te krijgen doelmatig en efficiënt om te gaan met de beschikbaar gestelde middelen, en ze dienen tegelijk verplicht te worden zich hierover te verantwoorden.

1.1.2.3. Aangepaste organisatie

Om voormelde opties te realiseren wordt geopteerd voor een nieuwe organisatie van het bestuurlijk apparaat volgens onderstaande principes :

- het volledige bevoegdheidspakket van de Vlaamse overheid wordt opgedeeld in homogene beleidsdomeinen ;
- per beleidsdomein wordt een bestuurlijk apparaat uitgebouwd dat in een één-één relatie staat ten opzichte van de politiek verantwoordelijke minister ;
- binnen het bestuurlijk apparaat staat het departement in voor de ondersteuning van de minis-

ter bij de uitwerking van het beleid en bij de aansturing en opvolging van de beleidsuitvoering. Het departement staat rechtstreeks onder het gezag van de minister ;

- binnen het bestuurlijk apparaat staan verzelfstandigde agentschappen in voor de beleidsuitvoering. Zij worden aangestuurd via een beheerovereenkomst die afgesloten wordt met de Vlaamse regering ;
- uitzonderlijk kan de beleidsuitvoering toevertrouwd worden aan het departement in plaats van aan een verzelfstandigd agentschap ;
- indien dat meer functionele voordelen oplevert wordt aan een verzelfstandigd agentschap rechtspersoonlijkheid verleend. Het gaat dan om een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid waarvan de algemene leiding berust bij een personeelslid van het ministerie, of om een extern verzelfstandigd agentschap dat wordt beheerd door een raad van bestuur ;
- de keuze tussen departement, intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid of extern verzelfstandigd agentschap mag enkel gemaakt worden om functionele redenen en niet omwille van eraan verbonden procedurevormen inzake onder meer comptabiliteit, personeelsbeleid, logistiek ;
- per beleidsdomein is er een beleidsraad onder voorzitterschap van de minister, en samengesteld uit de leidend ambtenaren van het departement en van de verzelfstandigde agentschappen ;
- per beleidsdomein zijn er een of meerdere strategische adviesraden.

1.2. FINANCIËEL-BUDGETTAIRE UITGANGSPUNTEN

1.2.1. Financiële gezondheid en stabiliteit

De overgang naar het Europees monetair eenheidstelsel heeft gedurende het voorbije decennium in vrijwel alle landen van de Europese Unie gefungeerd als een stimulans voor het nastreven of behouden van een gezonde budgettaire situatie met een begrotingsoverschot en een reductie van de externe schuldenlast.

Allerlei andere omstandigheden of socio-economische evoluties of vooruitzichten kunnen eveneens een aanzet geven tot het nastreven van een gezonde financiële situatie. Zo laat de huidige demografische evolutie en de veroudering van de bevolking binnen ongeveer tien tot dertig jaar een sterke toename verwachten van de uitgaven in bepaalde inkomensvervangende en zorgverstreckende sectoren, mogelijks zelfs gepaard gaande met een absolute daling van de werkende bevolking en daardoor ook van de ontvangsten. Deze verwachtingen nopen tot het aanleggen van spaarpotten om die toekomstige financieel belastende situatie aan te kunnen.

Bepaalde verwachte evoluties blijken uiteindelijk wel reversibel te zijn. De demografische vooruitzichten op basis van de babyboom in de decennia na de Tweede Wereldoorlog van 1940-1945 bijvoorbeeld voorspelden problemen door overbevolking en daaruit voortkomende schaarste van noodzakelijke producten. Deze tendens is, althans in de westerse wereld, volledig omgebogen en als er nu al sprake is van productschaarste, dan is dat eerder het gevolg van overconsumptie dan van overbevolking. Zoals het voorgaande voorbeeld aantoont zijn in de plaats van de oorspronkelijke verwachtingen evenwel nieuwe demografische evoluties gekomen, met nieuwe probleemverwachtingen.

Sommige omstandigheden of evoluties zijn zelfs nauwelijks of helemaal niet te voorspellen : economische inzinkingen, politieke instabiliteit, rampsce-nario's, enz.

De constante doorheen de hier gegeven voorbeelden is dat bij een budgettair beleid steeds rekening moet gehouden worden met zowel te voorziene als niet te voorziene probleemsituaties, welke de oorzaak ervan ook moge wezen, en dat maatregelen moeten genomen worden om de daaruit voortkomende financiële lasten en/of minderontvangsten te kunnen opvangen.

Dit voorzichtigheidsprincipe is te belangrijk om het aan het initiatief van het ogenblik over te laten. Enerzijds biedt de invoering van een (bedrijfs)economische boekhouding aan de overheid een modern financieel instrumentarium om de gezondheid van de overheidsfinanciën te bewaken. Hierdoor kan immers de traditionele focus op de middelen-zijde worden aangevuld met een focus op resultaten. De aanrekening van de middelen, traditioneel op kas- en verplichtingenbasis, wordt uitgebreid met een focus op baten en lasten (accrual basis). Anderzijds wil het voorliggende comptabiliteitsdecreet het voorzichtigheidsprincipe decretaal veran-

keren door op organieke wijze te bepalen welke maatregelen op budgettair vlak moeten genomen worden met het oog op toekomstige lasten of inkomstendalingen. Het decreet voorziet daarom in de mogelijkheid om reservefondsen op te richten mits de uitvoerende macht daartoe uitdrukkelijk gemachtigd wordt door de decreetgever.

Zowel de departementen, als de IVA en EVA kunnen gemachtigd worden om reservefondsen te vormen. In afzonderlijke decreten tot oprichting of in het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting kunnen deze fondsen worden opgericht en zal worden aangegeven welke bestemming aan de reserves kan worden gegeven. De spijziging en de aanwending van deze reservefondsen worden naar aanleiding van de goedkeuring van de begroting door het Vlaams Parlement gemachtigd.

Door gebruik te maken van deze reservefondsen kan tevens de koppeling worden gelegd met de aanleg van voorzieningen, een techniek die binnen de bedrijfseconomische boekhouding gebruikelijk is, en in sommige gevallen verplicht moet worden toegepast. De budgettaire vertaling is echter geen automatisme. Daartoe is de machtigende tussenkomst van het Parlement in het kader van de goedkeuring van de uitgavenbegroting noodzakelijk.

Voorzieningen worden aangelegd op basis van gekende of verwachte risico's die identificeerbaar zijn en waarvan de kost, hoewel meestal nog niet exact gekend, toch bij benadering kan geraamd worden. De techniek bestaat erin dat een voorziening aangelegd wordt door onttrekking van middelen aan de gewone uitgavenkredieten. Twee scenario's kunnen daarbij gevolgd worden :

- in een eerste scenario wordt een voorziening gevormd op basis van onverwachte gebeurtenissen die zich voordoen in de loop van een begrotingsjaar. Denken we hierbij bijvoorbeeld aan het verplicht stilleggen van grote infrastructuurwerken, schade die door dergelijke werken toegebracht wordt aan goederen van derden, ongevallen waarin de verantwoordelijkheid van de overheid kan betrokken zijn, kortom feiten waaruit belangrijke toekomstige schadeclaims kunnen ontstaan ;
- in een tweede scenario wordt een voorziening gevormd op basis van socio-economische evoluties, zoals bijvoorbeeld de vergrijzing van de bevolking, de veroudering van het onroerend patrimonium, enz. In die gevallen kan een planning over meerdere jaren opgesteld worden om de voorziening gespreid aan te leggen. Het ini-

tatief daartoe kan uitgaan van de regering maar ook van het Parlement dat hetzij in een organiek decreet hetzij in het begrotingsdecreet kan bepalen hoeveel van de goedgekeurde uitgavenkredieten moet opzij gezet worden met het oog op de aanleg van een specifieke voorziening.

Een andere toepassingsmogelijkheid voor het gebruik van reservefondsen vormt de aanleg van conjunctuurreserves. Het artikel 13 voorziet immers dat de reservefondsen het niveau van de structurele afdeling of het niveau van het beleidsdomein kunnen overschrijden. Zo is het mogelijk om in geval van gunstige conjuncturele omstandigheden een “conjunctuurreserve” aan te leggen. De regering zet daartoe in het kader van de meerjarenbegroting bij het begin van de legislatuur een verwacht groeipad uit dat tussentijds kan aangepast worden wanneer zou blijken dat het te sterk afwijkt van de reële economische evolutie, voornamelijk wanneer deze laatste onder de verwachtingen zou blijven waardoor de opbouw van een reserve gewoon onmogelijk zou worden en integendeel bestaande reserves stelselmatig zouden afgebouwd worden. De conjunctuurreserve wordt dan gevormd op basis van de overschrijding van het uitgestippelde groeipad.

Deze specifiek bestemde reserves vormen een alternatief voor het thans bestaande Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven, ingesteld bij het decreet van 22 december 2000, waarvoor dan ook een opheffingsbepaling wordt opgenomen in artikel 63, 3°, van het comptabiliteitsdecreet.

1.2.2. Relatie begroting, economische boekhouding en begrotingsrapportering

Door de artikelen 5, 6, 7 en 9 van de algemenebepalingenwet wordt voor de gemeenschappen en gewesten een algemene economische boekhouding ingevoerd. Anderzijds moet volgens artikel 8 van de algemenebepalingenwet een begrotingsboekhouding gevoerd worden in relatie tot de algemene boekhouding.

De vraag die zich hierbij stelt is of het om twee verschillende boekhoudingen gaat en wat dan precies hun onderlinge verhouding kan of moet zijn.

Sinds de totstandkoming van de eerste teksten van de algemenebepalingenwet zijn terminologie en technologie verder geëvolueerd. Het is vandaag ook het standpunt van het Rekenhof dat begrotingsboekhouding kan begrepen worden als begro-

tingsopvolging die evenwel permanent moet kunnen gerapporteerd worden. Dit is trouwens ook de zienswijze die in het federale fed.com-project, ter modernisering van de federale comptabiliteit, wordt gehanteerd.

In het comptabiliteitsdecreet wordt dan ook geopteerd voor volgend model : één begroting met één (economische) boekhouding waaruit de begrotingsrapportering wordt afgeleid, en dus geen parallelle begrotings- en economische boekhouding. Hierdoor is duidelijk dat gekozen wordt voor een zuiver en doorgevoerd principe, namelijk dat alle transacties (ook de budgettaire) worden geregistreerd in één enkele boekhouding, met behulp van één enkel rekeningstelsel (CNOOC) en één enkele set van aanrekenings- en waarderingsregels. De budgettaire resultaten dienen op elk ogenblik te kunnen worden afgeleid uit de economische boekhouding.

Begroting en (economische) boekhouding zijn twee instrumenten met een onderlinge wisselwerking en eigen finaliteit.

- De boekhouding verstrekt informatie over de vermogenstoestand.
- Op basis van de boekhoudgegevens maar ook op basis van verwachtingen over de toekomstige evoluties en wijzigingen wordt een begroting opgesteld. Hierin worden de boekhoudgegevens en de toekomstige verwachtingen omgezet in een raming van te verwezenlijken ontvangsten en van noodzakelijke of mogelijke uitgaven, en wordt uiteindelijk een toestemming verleend om ontvangsten en uitgaven te realiseren.

1.3. HOOFDTOPICS VAN HET DECREET

Vanuit voormelde uitgangspunten diende een eigen Vlaamse comptabiliteitsregeling te worden uitgewerkt die de basisbeginselen welke zijn vastgelegd in de algemenebepalingenwet verzoent met de basisbeginselen van de bestuurlijke hervorming en met de noodzaak van budgettaire gezondheid en stabiliteit.

De hoofdpunten van dit decreet worden hieronder beknopt weergegeven. Ze betreffen voornamelijk het type van te voeren boekhouding, de begrotingsstructuur en de inrichting van de controle. Daarnaast wordt ook ingegaan op de uitwerking die via dit decreet gegeven wordt aan de basisregels inzake controle op de toekenning en de aanwending van subsidies.

1.3.1. Economische boekhouding met begrotingsrapportering

De nadruk die in het kader van het nieuw bestuurlijk beleid gelegd wordt op deugdelijk bestuur, in het bijzonder zuinigheid, effectiviteit en efficiëntie, vereist dat een beeld kan verkregen worden over de opbrengsten en de kosten van het overheidsop treden. De bestaande wetgeving op de rijkscomptabiliteit kon hieraan niet tegemoetkomen daar zij voornamelijk een boekhouding is rond verbintenissen en kasverrichtingen. Een resultatenrekening met kosten en opbrengsten zoals in de economische boekhouding ontbreekt daarin volledig.

De algemenebepalingenwet vult die leemte op door de verplichte invoering van een algemene economische boekhouding. Het comptabiliteitsdecreet geeft hieraan verder een doorgedreven invulling door begroting en economische boekhouding maximaal op elkaar af te stemmen.

Er wordt nog een stap verder gezet door in artikel 22 te bepalen dat tevens een analytische boekhouding moet gevoerd worden. Hiermee moet het mogelijk worden een doorgedreven analyse te maken van de kosten en opbrengsten die aan een bepaalde activiteit, project of organisatorische entiteit verbonden zijn en te onderzoeken hoe de efficiëntie van de werking kan verbeterd worden.

1.3.2. Begrotingsstructuur

Alhoewel de algemenebepalingenwet een algemene economische boekhouding oplegt, wordt tevens, zoals het trouwens in de Grondwet, in de bijzondere hervormingswet en in de bijzondere financieringswet is bepaald, vastgehouden aan de begroting : de gemeenschappen en gewesten blijven ertoe gehouden een begroting op te stellen waarmee de uitvoerende macht door het Parlement gemachtigd wordt om bepaalde uitgaven te doen. Dit impliceert meteen dat de beleidsbepaling en beleidsuitvoering geen louter vrijblijvende gelegenheid is, maar dat de grenzen afgelijnd worden door het hoogste politieke orgaan binnen onze democratie, zoals het ook hoort volgens het principe van het politieke primaat. Vraag is alleen hoever die afbakening van de beleidsgrenzen gaat. Hoe gedetailleerder het niveau van kredietbepaling is waarop de machtiging in de begroting wordt gegeven, des te groter is het politieke primaat maar des te kleiner wordt de responsabilisering van de uitvoerende macht en van het ambtelijk apparaat dat voor de concrete uitvoering ten velde instaat. Er dient dus een evenwicht te worden bereikt

waarbij aan beide principes – politiek primaat en deugdelijk bestuur – wordt tegemoetgekomen, en dit binnen het kader van de algemenebepalingen-wet.

De bestuurlijke hervorming omvat zowel een organisatorische als een procedurele component die beide dienen ingewerkt te worden in de begrotingsstructuur. Het model dat hiervoor is uitgetekend wordt beschreven in artikel 11 dat betrekking heeft op de begrotingsstructuur, en in artikelen 12 en 13 die de invulling en aanwending van de kredieten binnen deze structuur behandelen. Hierna volgt een bespreking van de hoofdlijnen.

Een eerste gegeven is dat de begrotingen globaal worden gestructureerd volledig conform de organisatie van het ambtelijk apparaat : met een indeling in beleidsdomeinen die in een één-één relatie staan met de respectievelijke minister, en die verder ingedeeld worden in departementen, IVA zonder rechtspersoonlijkheid, IVA met rechtspersoonlijkheid en publiekrechtelijk vormgegeven EVA, beide laatste wel met hun eigen begroting omwille van hun afgescheiden rechtspersoonlijkheid maar toch ingeschakeld in een globaal document dat aldus de begroting van de totale Vlaamse overheid per beleidsdomein én voor het geheel weergeeft. De formele begrotingsstructuur reflecteert derhalve volledig de organisatorische structuur.

Tweede belangrijk gegeven is de volledige gelijk-schakeling van departementen, IVA met en zonder rechtspersoonlijkheid en publiekrechtelijk vormgegeven EVA : voor elke type van organisatorische entiteit geldt dat de begroting en de jaarrekening moet goedgekeurd worden door het Vlaams Parlement, dat de begroting op dezelfde wijze is gestructureerd, dat de manier waarop de kredieten kunnen gebruikt worden dezelfde is, enz. Zodoende bestaat er geen enkele reden om voor een van de drie types te kiezen omwille van begrotingsmatige voor- of nadelen.

Derde hoofdlijn is dat binnen de formele structuur de machtiging gebeurt op een vrij geaggregeerd niveau, dat in bijgevoegde staten tot op een veel concreter niveau gedetailleerd wordt. Aldus wordt tegelijk tegemoet gekomen aan het politieke primaat van het Parlement dat een volledig zicht krijgt op de geplande kredietbesteding én aan de vereiste bewegingsvrijheid en responsabilisering van de uitvoerende macht.

Ten slotte gebeurt de aanwending van de kredieten voor de beleidsuitvoering op grond van beheer-overeenkomsten met IVA en publiekrechtelijk

vormgegeven EVA. Ook hier wordt derhalve een verzoening gerealiseerd tussen het politieke primaat dat het beleid bepaalt en de uitvoering ervan aanstuurt, en de responsabilisering van de uitvoerende organen die verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop ze de doelstellingen volgens de beheerovereenkomst realiseren.

1.3.3. Controle

Het is reeds vermeld dat het bestuurlijk model, zoals verduidelijkt in rubriek 1.1.2., in belangrijke mate delegatie, sturing op afstand, begeleiding, responsabilisering van het management en bijhorende verantwoording ex post over de bereikte resultaten en over de doelmatigheid van de werking impliceert.

De klassieke toezichtmechanismen daarentegen zijn voornamelijk gebaseerd op hiërarchische relaties en apriori controles en zijn opgezet onder vorm van cascades van opeenvolgende controle-stappen. Zo kan, binnen het ministerie, het aangaan van een verbintenis boven een bepaald bedrag het advies, het akkoord of het visum vereisen van respectievelijk de Inspectie van Financiën, de minister bevoegd voor begroting, de controleur van de vastleggingen. Voor de uitbetaling van een dossier zien we een gelijkaardig scenario : eventueel controle door de Inspectie van Financiën, visum van de controleur van de vastleggingen, voorafgaand visum van het Rekenhof. Ook bij openbare instellingen is er een direct toezicht van het hiërarchisch gezag in de persoon van regeringscommissarissen die nauwlettend de gang van zaken in het oog houden en een beslissing kunnen blokkeren.

Dergelijke controlecascades, hoe goed bedoeld ook vanuit de betrachting om financiële risico's en misbruiken te vermijden, houden zelf het gevaar in dat ze leiden tot deresponsabilisering en aldus een tegengesteld effect bereiken van wat ze beogen. Vermits elke handeling of beslissing toch nog eens gecontroleerd wordt door de volgende stap in het proces kan het besef groeien dat een fout maken niet zo belangrijk is : de volgende controle zal die wel ontdekken en het probleem oplossen. Uiteindelijk ontlopen diegenen die in eerste instantie moeten instaan voor een correcte dossierbehandeling aldus hun verantwoordelijkheid en is het in feite de laatste controlestap die het werk doet van de eerste. Wat echter betekent dat alle voorafgaande controles overbodig zijn. In de mate dat een fout ondanks de veelvuldige controles toch niet ontdekt wordt ontstaat zelfs een vals gevoel van correctheid : vermits de latere controle geen cor-

rectie heeft aangebracht wordt ervan uitgegaan dat er ook geen fout was en dat op dezelfde manier verder kan gewerkt worden. Bovendien zijn sommige controles, die vroeger wel zinvol waren, inmiddels achterhaald door de technologische evoluties : de controle op de beschikbaarheid van kredieten bijvoorbeeld, wat een van de opdrachten is van de controle van de vastleggingen, kan inmiddels perfect overgenomen worden door een informaticasysteem.

Om tegemoet te komen aan de vereisten van een moderne organisatie en de principes vervat in het kaderdecreet bestuurlijk beleid worden in het voorliggende decreet de controles op de budgettaire en boekhoudkundige verrichtingen hertekend, waarbij uitgegaan wordt van de verantwoordelijkheid van de lijnmanager en van de begeleidende rol van de andere betrokkenen. Er worden in totaal vijf vormen van controle onderscheiden die evenwel, in tegenstelling tot de klassieke procedures, niet in cascade voorkomen en evenmin allemaal a-priori gebeuren. Deze controlestructuur wordt, net als de begrotingsstructuur, op uniforme wijze ingevoerd voor zowel departementen, IVA zonder rechtspersoonlijkheid, IVA met rechtspersoonlijkheid als publiekrechtelijk vormgegeven EVA, zodat de keuze voor één van deze organisatievormen ook niet kan beïnvloed worden door verschillen in de controlemechanismen.

1.3.3.1. Budgetcontrolling

De in dit decreet bedoelde budgetcontrolling wordt opgevat als financiële en budgettaire adviesverlening aan de regering. Deze heeft als hoofdplicht een adviserende taak ten aanzien van beleidsbeslissingen en beleidsaangelegenheden en richt zich in de eerste plaats op de financiële en budgettaire aspecten van de beleidsbeslissingen.

Conform artikel 69 van de bijzondere hervormingswet dienen de beslissingen door de regering collegiaal en in consensus te worden genomen. Ter voorbereiding en uitvoering van die beslissingen stelt de regering evenwel een bevoegdheidsverdeling en een delegatieregeling op. Het huidige besluit op de begrotingscontrole van 19 januari 2001 zal in uitvoering van artikel 39 worden bijgeschaafd en aangepast aan de in het kaderdecreet en het comptabiliteitsdecreet vooropgestelde principes inzake responsabilisering en primaat van de politiek.

Aangezien de minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotings-

beleid, als bewaker optreedt van de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen, zal hij niet alleen instaan voor de voorbereiding van de begroting, maar dient hij tevens over de mogelijkheid te beschikken te interveniëren wanneer hij van oordeel is dat voorgestelde beleidsmaatregelen de realisatie van de begrotingsdoelstellingen in het gedrang brengen. Om die reden wordt het voorafgaand akkoord van de minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotingsbeleid, decretaal verankerd.

Artikel 51 van de financieringswet bepaalt : “De Gemeenschappen en de Gewesten organiseren een eigen administratieve en begrotingscontrole en doen daartoe een beroep op Inspecteurs van Financiën die hun ter beschikking worden gesteld en onder hun gezag staan. De Inspecteurs van Financiën stellen hun verslagen op in volle onafhankelijkheid, en delen deze alleen mee aan de Regering waaronder zij ressorteren.”.

De in toepassing van de financieringswet aan de Vlaamse regering ter beschikking gestelde Inspecteurs van Financiën hebben bijgevolg een belangrijke taak te vervullen in het kader van de begrotings- en beheerscontrole.

De budgetcontrollingfunctie is dan ook te beschouwen als een eigentijdse en uitgebreide invulling van de begrotingscontrole die voorzien is door artikel 51 van de financieringswet en waarvoor in datzelfde artikel de Inspecteurs van Financiën worden aangewezen. Dit sluit trouwens aan bij het uitgangspunt van de Vlaamse regering bij de sectorale invulling van het beleidsdomein Financiën en Begroting om het huidige type van begrotingscontrole uit te breiden vanuit het principe van autonomie en responsabilisering van de departementen, maar ook vanuit het herstel van het primaat van de politiek. In artikel 39 wordt bijgevolg beroep gedaan op de Inspecteurs van Financiën die ter beschikking zijn gesteld en onder het gezag staan van de Vlaamse regering.

Deze adviesfunctie is een apriori gebeuren : het advies dient uitgebracht te worden vóór een beslissing wordt genomen en niet ter verantwoording ervan achteraf. Binnen het vernieuwde model, met verregaande vormen van deconcentratie en decentralisatie op basis van beheerovereenkomsten of delegatieregelingen, zal de adviserende functie naar de minister toe echter veel minder specifiek dossiergebonden verlopen dan tot nu toe het geval was in een klassiek controlegerichte organisatie. De begrotings- en beheerscontrole zal zich ook, meer dan nu het geval is, moeten baseren op ex

post aangereikte informatie vanuit een systeem voor managementaccounting met betrekking tot de beleidsuitvoering en op de resultaten van beleids-evaluatieve onderzoeken.

1.3.3.2. Interne controle

Waar de budgetcontroller in hoofdzaak een financieel-budgettair adviseur is die voor zijn advies ook een beroep zal doen op niet-financiële gegevens, is de interne controle voornamelijk gericht op het brede spectrum van de behandelde processen waarvan de financieel-budgettaire controle een onderdeel vormt. Interne controle is dus een veel ruimer proces dan alleen maar financieel-budgettaire controle : ze heeft voornamelijk betrekking op het bereiken van de strategische en operationele doelstellingen, de effectiviteit hiervan, de kwaliteit, de efficiëntie, de tijdigheid, de conformiteit van het handelen, enz. In de mate dat ze aldus het financieel-budgettaire overstijgt vormt ze het voorwerp van een inschrijving in het kaderdecreet bestuurlijk beleid, waarnaar dan ook kan verwezen worden.

Vanuit de gegeven omschrijving wordt duidelijk dat interne controle een aangelegenheid is van de beherende diensten in eerste lijn, met name de departementen, de IVA en de EVA. Zij zijn binnen het nieuwe bestuursmodel verantwoordelijk voor het bereiken van de objectieven zoals die, althans wat IVA en EVA betreft, zijn opgenomen in een beheerovereenkomst. Zij zijn het dan ook die instaan voor het inbouwen van interne controlemaatregelen in al hun processen.

Sinds de oprichting van de entiteit Interne Audit in de Vlaamse Gemeenschap wordt het management via opleidingen vertrouwd gemaakt met het COSO-model⁸. De departementen, IVA en EVA zullen ertoe aangezet worden hun interne controlesysteem verder uit te bouwen overeenkomstig dit model. Met betrekking tot financiële verrichtingen dient steeds een functiescheiding te worden ingesteld tussen de inhoudelijke afhandeling van het dossier, de boekhoudkundige verwerking ervan en de thesauriële afhandeling. De interne controle bestaat echter niet enkel uit functiescheiding en apriori-controles, maar omvat alle acties die de algemene leiding, het management en het personeel dienen te ondernemen om redelijke zekerheid te verkrijgen over de realisatie van de doelstellingen van de organisatie. Deze doelstellingen kunnen zowel

betrekking hebben op de effectiviteit en de efficiëntie van de operaties, de betrouwbaarheid van de financiële en beheersinformatie, als het naleven van de regelgeving en de procedures. Het intern controlesysteem helpt een organisatie zijn doelstellingen te bereiken door een beheersing van de risico's die de realisatie van deze doelstellingen in de weg kunnen staan.

Het interne controlesysteem bestaat uit vijf verbonden componenten : (1) de controle-omgeving, (2) de risico-inschatting, (3) de controle-activiteiten, (4) de informatie en communicatie en (5) de monitoring. De verantwoordelijkheid voor de uitbouw en de optimalisatie van deze interne controlesystemen berust bij het management.

Enkel in de mate dat deze interne controle goed functioneert zal het naleven van de beheerovereenkomst, of in meer algemene zin het bereiken van de doelstellingen, gegarandeerd kunnen worden. De beherende entiteiten hebben dus zelf alle belang bij goed werkende interne controleprocessen omdat zij de verantwoordelijkheid niet kunnen verschuiven naar een volgende stap in een controlecascade.

1.3.3.3. Financiële controle en certificering

De waarde van de financiële rapporteringen en van de rekeningen, die uiteindelijk medebepalend zullen zijn bij het nemen van beleidsbeslissingen, hangt volledig af van de correctheid van de erin verwerkte financiële gegevens. Dit is in eerste instantie een zaak van de departementen, IVA en EVA die instaan voor het inbouwen van interne controlemaatregelen in al hun processen en die dan ook als enige instantie ex ante controles uitvoeren.

Vooraleer de rekeningen kunnen goedgekeurd worden dient er evenwel een voldoende graad van zekerheid te zijn verkregen dat ze inderdaad juist en volledig zijn. Dit dient te gebeuren door een instantie die los staat van het interne controleproces en dat proces, althans wat het financieel-budgettaire luik ervan betreft, dient te beoordelen. Het gaat hier evenwel niet om een ex ante controle op alle dossiers maar om een onderzoek naar de goede werking van de controleprocedures en een steekproefsgewijze dossiercontrole aposteriori.

De technieken die hiervoor zullen gebruikt worden zijn gelijkaardig aan deze van de interne audit. De finaliteit van de financiële controle is evenwel verschillend : zij is specifiek gericht op de attestering

⁸ Internal Control – Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, July 1994, 2nd edition.

van de correctheid van de financiële gegevens en van de goed te keuren rekeningen, en op de eventuele correctie ervan.

1.3.3.4. Interne audit

Evenals interne controle omvat ook de opdracht van de entiteit Interne Audit meer dan het louter financiële. Zijn hoofdopdracht is de aangepastheid en doeltreffendheid van de systemen van interne controle te evalueren en aanbevelingen te doen ter verbetering ervan. De financiële audit naar de controles op de volledigheid en juistheid van financiële verrichtingen en gegevens vormen hier een onderdeel van. In de mate dat de auditfunctie ruimer is dan de financiële audit vormt ze het voorwerp van een inschrijving in het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

Alhoewel een aantal technieken gemeenschappelijk zullen zijn, verschilt de interne audit van de financiële controle wat betreft finaliteit en frequentie.

- De financiële controle is gericht op de certificatie van rekeningen, de interne audit op het uitbrengen van aanbevelingen ter verbetering van de interne controle. Het inzetten van de entiteit Interne Audit voor het certificeren van rekeningen is zelfs niet wenselijk omdat hij daardoor in een dubbelzinnige situatie zou komen : enerzijds rekeningen goedkeuren, anderzijds opmerkingen formuleren bij de onderliggende interne controleprocedures.
- De financiële controle is minstens een jaarlijks gebeuren, de interne auditing verloopt volgens een grotere periodiciteit.

1.3.3.5. Externe controle

Ten slotte is er de externe controle die het Rekenhof uitoefent namens het Vlaams Parlement. Het Rekenhof is de grondwettelijke instelling die belast is met de controle van de openbare financiën.

De algemenebepalingenwet legt de minimumbepalingen vast betreffende de controle van het Rekenhof op de verrichtingen van de Vlaamse Gemeenschap en de openbare instellingen die ervan afhangen. Hierdoor blijft, voor de artikelen inzake externe controle, het toepassingsgebied van dit decreet niet beperkt tot de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, de IVA's met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's,

maar wordt het uitgebreid tot de privaatrechtelijk vormgegeven EVA's en tot de andere openbare instellingen die gedefinieerd worden in artikel 3, § 3.

Krachtens de algemene bepalingenwet onderwerpt het Rekenhof de verrichtingen van de Vlaamse regering, zowel wat betreft de ontvangsten als wat betreft de uitgaven aan :

- een financiële controle,
- een wettigheidscontrole,
- en een controle op de goede besteding van de openbare gelden.

De financiële controle betreft het nazicht van de rekeningen die de Vlaamse Gemeenschap en haar openbare instellingen jaarlijks afleggen over het gebruik van de hun toevertrouwde middelen. Aangezien het Vlaams Parlement de rekeningen moet goedkeuren is het evident dat die eerst door het Rekenhof worden onderzocht. Wat de financiële controle intern doet ten behoeve van de Vlaamse regering of de raad van bestuur van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, doet het Rekenhof ten behoeve van het Vlaams Parlement. Het Rekenhof onderzoekt die rekeningen. Het gaat de juistheid, betrouwbaarheid, kwaliteit en volledigheid van de boekhouding en financiële staten na, mede aan de hand van een toetsing van de boekhoudkundige operaties aan de regelgeving inzake comptabiliteit.

Daarnaast controleert het Rekenhof de rekeningen van de ambtenaren van de uitvoerende macht die zijn belast met de inning en/of betaling van openbare gelden, rekenplichtigen genoemd.

Het Rekenhof oefent ook een wettigheidscontrole uit op de publieke ontvangsten en uitgaven. Het gaat na of zij overeenstemmen met de begrotingsdecreten en of de verrichtingen voortvloeien uit een correcte toepassing van de andere rechtsregels, in het bijzonder de regels van publiek recht die speciaal werden uitgevaardigd om de belangen van de Schatkist te beschermen, bijvoorbeeld de regelgeving inzake overheidsopdrachten, de toekenning en aanwending van subsidies, de werving van overheidspersoneel, enz.

Belangrijk is wel dat de algemenebepalingenwet geen voorafgaand visum van het Rekenhof op de betalingen meer oplegt. Ook dit kadert in een algemene mentaliteitswijziging, ook op federaal niveau, waarbij afgestapt wordt van apriori controles en meer aandacht besteed wordt aan onderzoeken

aposteriori naar de effectiviteit, de zuinigheid en de efficiëntie bij de besteding van overheidsgeld.

Het Rekenhof is tevens bevoegd voor doelmatigheidsonderzoeken, zijnde het onderzoek naar de goede besteding van de gemeenschapsgelden. Deze controle impliceert toetsing aan de volgende drie normen van goed beheer :

- zuinigheid : zijn de vereiste financiële, menselijke en materiële middelen op zowel kwalitatief als kwantitatief vlak, op het gepaste ogenblik en tegen de laagst mogelijke kostprijs verworven ?
- doeltreffendheid : in hoeverre heeft het beleid de doelstellingen verwezenlijkt ?
- doelmatigheid : werd met de aangewende financiële, menselijke en materiële middelen een maximale output bereikt ?

Dit ontwerp van comptabiliteitsdecreet voorziet bijkomende bepalingen betreffende de bevoegdheid van het Rekenhof. Artikel 45 tot en met artikel 47 hernemen enkele bepalingen van de federale wet houdende inrichting van het Rekenhof die nog niet weerhouden geweest zijn in de algemenebepalingenwet. Dit beantwoordt aan de wens van de diensten en de Voorzitter van het Vlaams Parlement, geuit in de voorbereidende overlegvergaderingen tussen het Rekenhof en het Parlement bij de totstandkoming van dit decreet, dat de bepalingen die federaal zullen gelden inzake het Rekenhof mutatis mutandis ook zouden gelden voor de Vlaamse Gemeenschap.

Zo ondermeer regelt artikel 45 de informatieopdracht van het Rekenhof ten behoeve van het Vlaams Parlement. Het Rekenhof rapporteert aan het Vlaams Parlement over de resultaten van zijn controleopdracht. Om met kennis van zaken kredieten aan de Vlaamse regering te kunnen toekennen en het gebruik ervan te kunnen beoordelen, moet het Vlaams Parlement over adequate en onpartijdige informatie inzake begrotingsaangelegenheden beschikken.

Het Rekenhof heeft ook een belangrijke budgettaire adviseringsstaak. Het deelt het Vlaams Parlement zijn commentaren mee op de begrotingsontwerpen die ter stemming liggen.

De regelgeving geeft het Rekenhof een ruime mate van onafhankelijkheid en autonomie bij de uitoefening van zijn opdracht. Deze autonomie is niet onbeperkt : het ontwerp van comptabiliteitsdecreet voorziet dat het Vlaams Parlement het Rekenhof

kan gelasten tot wettigheidscontroles van sommige uitgaven, alsook financiële controle en controles op het goede beheer.

1.3.4. Subsidies, prijzen en giften

Net als in de vorige wetten op de rijkscomptabiliteit is ook in de nieuwe algemenebepalingenwet een speciaal hoofdstuk gewijd aan de controle op de toekenning en de aanwending van subsidies. Bij de verdere uitwerking hiervan in het voorliggende ontwerp van decreet wordt tevens aandacht besteed aan verwante uitgavensoorten, namelijk de toekenning van prijzen en giften.

1.3.4.1. Toekenningsbasis

Artikel 12 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit stelt tot nu toe : *“Bij ontstentenis van een organieke wet, moet er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert”*. Op grond hiervan wordt in de jaarlijkse algemene uitgavenbegroting een lijst opgenomen van alle basisallocaties waarop subsidies kunnen aangerekend worden waarvoor een organieke decretale basis ontbreekt. Een dergelijke bepaling is opnieuw opgenomen in het artikel 3 van de algemenebepalingenwet.

In dit verband wordt ook verwezen naar artikel 179 van de gecoördineerde Grondwet ⁹ dat luidt als volgt : *“Geen pensioen, geen gratificatie ten laste van de staatskas kan worden toegekend dan krachtens een wet”*. Een gratificatie is te omschrijven als een beloning, een vrijgevigheid of een geschenk ¹⁰, als een uitgave dus waarvoor geen tegenprestatie (meer) moet geleverd worden. Subsidies, prijzen en giften worden dan weer dikwijls ondergebracht onder éénzelfde noemer als zijnde *“uitgaven om niets”*, of uitgaven waarvoor de overheid zelf geen tegenprestatie ontvangt. Vraag is echter of een uitgave waarvoor de overheid zelf geen tegenprestatie ontvangt zonder meer gelijk te stellen is met een uitgave waarvoor ook geen tegenprestatie moet geleverd worden.

⁹ Bij de in deze toelichting opgenomen verwijzingen naar de Grondwet wordt gerefereerd aan de nummering van de artikelen volgens de coördinatie van 17 februari 1994 en de latere wijzigingen.

¹⁰ Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal geeft als definitie: *gratificatie: toelage boven het vastgestelde loon, als bewijs van tevredenheid of bij een feestelijke gelegenheid.*

Om hierin duidelijkheid te verschaffen zijn in het voorliggende ontwerp definities opgenomen voor een subsidie, een prijs en een gift.

In het geval van een gift verwacht de overheid voor zichzelf geen tegenprestatie, en verwacht hij ook niet dat er ten opzichte van derden een tegenprestatie zou geleverd worden. Er moet zelfs geen enkele verantwoording verstrekt worden. Het gaat dus duidelijk om een geschenk of een vrijgevigheid, meestal kaderend in een feestelijk gebeuren zoals in de taalkundige definitie is weergegeven, en waarvoor volgens artikel 179 van de Grondwet een decretale basis vereist is. Gelet op de omstandigheden waarin een gift verleend wordt zal het wellicht niet mogelijk zijn hiervoor een organieke decretale regeling uit te werken; een ad hoc decreet of een bepaling in de jaarlijkse begroting kan hiervoor volstaan. Het zal bovendien evident zijn dat onder een decretaal te onderbouwen gift geen kleine relatiegeschenken kunnen begrepen worden, zoals die gegeven worden in het kader van bezoeken of van een ontvangst van genodigden: deze zijn immers te beschouwen als gewone werkingskost in het kader van een wederzijds overleg of inherent aan de opbouw van relaties.

In het geval van een prijs wordt evenmin enige prestatie of verantwoording gevraagd, noch ten opzichte van de overheid noch ten opzichte van derden. Het gaat integendeel om een beloning voor ofwel prestaties die geleverd worden in het kader van een georganiseerde wedstrijd ofwel prestaties die reeds vroeger zijn geleverd maar waarbij tussen die vroegere prestaties en de prijs slechts een eenzijdige relatie bestaat: de prijs wordt gegeven omwille van de geleverde prestaties, maar de prestaties werden niet geleverd omwille van de prijs. Gelet op artikel 179 van de Grondwet en de taalkundige definitie van een gratificatie is ook hier een decretale basis nodig. Het ontwerp van decreet stelt zelfs voor om de toekenning van een prijs te laten afhangen van een organieke regeling teneinde er een meer continu en objectief karakter aan te geven.

Bij een subsidie liggen de zaken evenwel anders. Alhoewel de overheid geen tegenprestatie voor zichzelf verwacht wordt er wel degelijk een tegenprestatie vereist die zal bestaan in het realiseren van een activiteit met een maatschappelijk effect dat door de subsidiërende overheid als belangrijk wordt beschouwd. De overheid is bereid een bepaald bedrag te betalen in ruil voor een door de begunstigde te realiseren maatschappelijk effect, de begunstigde van zijn kant is bereid dit effect te realiseren in ruil voor de subsidiëring door de

overheid. Enkel wanneer er een wederzijds akkoord bereikt wordt – soms na onderhandelingen zoals bij een overheidsopdracht – én de daarbij gemaakte afspraken gerespecteerd worden ontstaat er een subsidiestroom. Er is bij subsidies derhalve geen sprake van eenzijdigheid of vrijgevigheid. Subsidies kunnen dan ook niet gevat worden onder de in de Grondwet bedoelde “gratificaties”. Toch voorziet de algemenebepalingenwet in het artikel 3 dat bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling er voor elke toelage in de uitgavenbegroting een speciale bepaling moet zijn die de aard van de toelage preciseert.

1.3.4.2. Verantwoording van subsidies

De bepalingen die in de artikelen 11 tot en met 14 van de algemenebepalingenwet zijn opgenomen met betrekking tot de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies zijn dezelfde als deze welke voorkomen in de artikelen 55 tot en met 58 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, op enkele tekstuele aanpassingen na. Zo wordt uiteraard verwezen naar de gemeenschappen en de gewesten en de door hen uit te vaardigen rechtsnormen in plaats van naar het Rijk en naar federale wetten. Ook wordt systematisch de term “subsidie” gebruikt in plaats van de in de wetten op de rijkscomptabiliteit voorkomende term “toelage”. De nieuw gebruikte term lijkt inderdaad een betere keuze te zijn aangezien hij vooreerst al meer algemeen gangbaar is en bovendien synoniem is voor de term “toelage”, terwijl het omgekeerde niet altijd het geval is: de term “toelage” wordt namelijk ook nog gebruikt in een andere betekenis, namelijk van aanvullend salaris ¹¹.

¹¹ Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal geeft volgende definities:

subsidie: 1 ondersteuning, tegemoetkoming, toelage in geld om iemand tot iets in staat te stellen, om een instelling in stand te houden enz.; 2 (economie) steun aan producenten van goederen om hen in staat te stellen die beneden de kostprijs te verkopen;

toelage: 1 gift in geld (synoniem: subsidie); 2 bedrag dat regelmatig boven het normale salaris wordt uitgekeerd als tegemoetkoming aan bijzondere eisen of omstandigheden die aan een betrekking verbonden zijn.

In artikel XIII, 14, van het besluit van de Vlaamse regering van 15 juli 2002 houdende organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel wordt een toelage omschreven als een “verloning voor taken die niet inherent zijn aan de graad en/of de uitgeoefende functie, hetzij voor de uitoefening van een welbepaalde functie”. Hiertoe worden onder meer gerekend: overuren, weekendwerk, specifieke werkzaamheden (bijvoorbeeld gevaarlijk werk, winterwerk); ook vakantiegeld en eindejaarstoeelage worden hieronder gecatalogeerd.

Alhoewel uit de context wel kan blijken welke betekenis van toepassing is en er daarom tegen geen van beide termen een echt bezwaar kan bestaan ¹² is het gebruik van een term met een éénduidige betekenis toch het meest aangewezen.

Alhoewel de bepalingen van artikel 11 van de algemenebepalingenwet dat een subsidie “*moet worden aangewend voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend*” en dat “*iedere begunstigde van een subsidie ertoe gehouden is verantwoording te verstrekken over de aanwending van de ontvangen bedragen*” op het eerste zicht vrij eenvoudig en logisch lijken is er toch niet in bepaald wat de verantwoording precies inhoudt, op wat ze betrekking dient te hebben, of het volledige bedrag direct moet uitgegeven zijn dan wel of er ook reserves voor latere kosten mee mogen aangelegd worden, ... Het gelijkaardige artikel 55 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit heeft daarom in het verleden regelmatig tot verschillende interpretaties en dus ook verschillende behandeling van subsidies geleid.

Deficitaire of resultaatbenadering :

De meest restrictieve interpretatie houdt in dat een subsidie een louter subsidiair of deficitair karakter heeft en enkel mag gebruikt worden om het financieel evenwicht te bewaren tussen alle opbrengsten en kosten met betrekking tot de beschouwde activiteit. Onderliggend aan deze visie is de overweging dat, wanneer het resultaat van enerzijds alle opbrengsten – zowel de toegekende subsidie(s) als inkomsten uit andere bronnen – en anderzijds alle kosten die verband houden met een gesubsidieerde activiteit positief is, de voor deze activiteit beschikbaar gestelde middelen en dus ook de subsidies niet (volledig) aangewend worden voor de activiteit zelf en, in geval ze toch volledig aan de begunstigde zouden uitbetaald worden, finaal een andere bestemming krijgen dan deze waarvoor ze initieel bedoeld waren, hetgeen in strijd is met de bepaling dat een subsidie moet worden aangewend voor de doeleinden waarvoor zij werd verleend. In dergelijk geval moet de subsidie dan ook beperkt worden.

Bij deze restrictieve opvatting over subsidie als loutere tegemoetkoming in een tekort tussen opbrengsten en kosten kunnen evenwel een aantal bemerkingen gemaakt worden.

- Bij activiteiten die een gestructureerd en continu karakter vertonen is het evident dat het werkingsresultaat van jaar tot jaar kan verschillen : nu eens kan dit positief zijn, dan weer negatief. Wanneer de overheid de beslissing heeft genomen om deze structurele werking op continue basis te ondersteunen is het ook logisch dat aanvaard wordt dat een positief werkingsresultaat mag gebruikt worden om een reserve aan te leggen die onder meer kan aangewend worden om bijvoorbeeld een negatief resultaat in een volgend jaar weg te werken of om een mogelijk sociaal passief te dekken.
- De deficitbenadering kan dus hoogstens zinvol zijn voor projecten die qua opzet en tijdsverloop duidelijk kunnen afgebakend worden en waarvan het niet de bedoeling is dat er finaal winst gemaakt wordt. Ook in die gevallen echter kan het aanvaardbaar zijn dat een “nulresultaat” slechts op het einde van het project bereikt wordt. Sommige projecten hebben immers een looptijd die zich uitspreidt over meerdere begrotingsjaren, waarbij de opbrengsten en kosten niet steeds gelijkmatig verdeeld zijn over de verschillende jaren. In deze gevallen is het niet steeds noodzakelijk dat er per afzonderlijk begrotingsjaar, waarop de subsidie budgettair aangerekend wordt, een “deficitaire” afrekening zou gemaakt worden. Een eventueel overschot in een bepaald jaar tijdens de looptijd van het project kan dan overgedragen worden naar een volgend jaar, om enkel op het einde van het project onderworpen te worden aan een eindafrekening.

Kostenbenadering :

In tegenstelling tot de vorige benadering wordt de subsidie niet getoetst aan het boekhoudkundig resultaat maar enkel aan de kosten : er wordt met andere woorden geen rekening gehouden met de eigen opbrengsten van de begunstigde, dit vanuit de overweging dat deze zich enkel moet verantwoorden over de aanwending van de ontvangen subsidies en niet over zijn eigen financiële inspanningen, en dat hieraan voldaan is wanneer hij kan aantonen dat de kosten die verband houden met de ge-

¹² Ook in 1989 reeds werd in de verklaring van de Vice Eerste Minister en Minister van Begroting betreffende de hervorming van de begroting tot een programmabegroting geen onderscheid meer gemaakt tussen beide termen vermits “*die woordonenigheid (...) voorbijgestreefd lijkt*”.

subsidieerde activiteit het subsidiebedrag ten minste evenaren.

Hoewel minder restrictief dan de vorige benadering kunnen hierbij toch gelijkaardige bemerkingen gemaakt worden. Zowel bij langlopende projecten als bij structurele werkingen zijn de kosten immers niet steeds gelijkmatig gespreid en kan het zinvol zijn om :

- bij structurele, continue werkingen een zekere marge te aanvaarden waarmee de subsidie de kosten mag overstijgen, zodat een “reserve” kan gevormd worden voor het geval in een later jaar de kosten hoger zouden zijn dan de toegekende subsidie ;
- het kostendekkend effect van een projectsubsidie over de volledige looptijd van het project te beoordelen in plaats van jaar per jaar.

Functionele benadering :

In de meest ruime visie wordt uitsluitend uitgegaan van de functie van subsidiëring als stimulerend beleidsinstrument voor waardevolle initiatieven, wat tevens inhoudt dat begunstigden moeten aangespoord worden om inspanningen te leveren niet alleen op functioneel-kwalitatief maar tevens op financieel vlak, en dat deze inzet op geen enkele manier mag bestraft worden door de oorspronkelijk toegekende subsidie achteraf te beperken wanneer zou blijken dat er extra financiële middelen verworven werden of dat de kosten konden gedrukt worden zelfs tot onder het niveau van het subsidiebedrag. Subsidiebeperkende maatregelen werken immers contraproductief doordat ze meebrengen dat de begunstigde in de toekomst geen extra financiële inspanningen meer zal leveren. Volgens deze visie kan de uitbetaling van een subsidie, eens ze werd toegekend, alleen nog beïnvloed worden door de functionele beoordeling, door de mate dus waarin de doelstelling al dan niet bereikt werd, maar mag geen rekening gehouden worden met een financiële eindevaluatie.

Om dergelijke interpretatieverschillen die aanleiding geven tot een ongelijke behandeling van begunstigden in een gelijkaardige situatie en dus tot klantonvriendelijkheid, tot rechtsonzekerheid en zelfs tot een schending van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, te vermijden is het aangewezen om, uitgaande van het positieve in de vermelde benaderingen, de basisprincipes voor de verantwoording van een subsidie decretaal vast te leggen. Als

uitgangspunten moet hierbij aangenomen worden dat :

- subsidies vooral stimulerend moeten werken, aan de begunstigde voldoende financiële armslag moeten geven om maatschappelijk belangrijke initiatieven te nemen of moeilijkerere perioden die daarbij kunnen voorkomen te overbruggen ;
- subsidies anderzijds ook niet ongelimiteerd toegekend kunnen worden.

Concreet vindt deze visie van subsidiëring als maximale stimulering zijn weerslag in volgende basisprincipes :

- een subsidie moet niet alleen financieel verantwoord worden maar ook en vooral functioneel.
- op functioneel vlak moet aangetoond worden of en in welke mate datgene waarvoor ze was toegekend gerealiseerd is. Het komt er immers niet op aan “iets” mogelijk te maken, wel ervoor te zorgen dat wat gebeurt op een degelijke manier verloopt en dat de door de Vlaamse overheid en door anderen ingezette middelen een maximaal effect sorteren. Om dit te bereiken volstaat het niet in zwart-wit termen na te gaan of wat met de subsidiëring beoogd werd ook al dan niet is doorgegaan. Er is een meer genuanceerde beoordeling nodig waarbij getoetst wordt of wel het gewenste resultaat werd bekomen. Er moeten dus criteria gehanteerd worden waarop kan beoordeeld worden. En voor deze criteria moeten normen, ook meer kwalitatieve, vastgesteld worden waarmee het bekomen effect kan vergeleken worden en die, om een correcte en rechtvaardige evaluatie mogelijk te maken, zo veel mogelijk objectiveerbaar moeten zijn.

De mate waarin het beoogde doel bereikt werd kan ook niet louter vrijblijvend zijn. Er moet een reëel subsidie-effect aan verbonden worden. De subsidie wordt dan niet alleen bepaald door financiële aspecten maar wordt tevens een instrument om het effect of de kwaliteit van het gerealiseerde te beïnvloeden en te bevorderen.

Het vinden van objectiveerbare criteria en normen zal niet altijd gemakkelijk zijn en zal bovendien bepaald worden door het specifieke maatschappelijke terrein waarop de gesubsidieerde activiteit betrekking heeft. Decretaal kan hieraan dan ook geen algemeen geldende invulling gegeven worden. Het is evenwel belangrijk dat deze invulling gegeven wordt hetzij

in een organieke reglementering hetzij in de subsidiebeslissing zelf : daar moet aangegeven worden hoe de verantwoording moet verstrekt worden en wat de consequenties van een onvolledige verantwoording zijn voor het uit te betalen subsidiebedrag.

- Wat betreft de financiële verantwoording geldt als algemeen principe, opgenomen in artikel 55 van dit ontwerp, dat de financiële afrekening van een subsidie in principe gebeurt door het subsidiebedrag te toetsen aan de kosten en opbrengsten die de begunstigde heeft gemaakt voor de gesubsidieerde activiteit. In een organieke regeling of in de beslissing tot toekenning van de subsidie kan hiervan worden afgeweken. Alhoewel rekening moet worden gehouden met de ontvangsten/opbrengsten, betekent dit niet dat alleen deficits kunnen worden betoelaagd. Begunstigden die een boekhouding voeren en een jaarrekening voorleggen, kunnen onder de door de Vlaamse regering te bepalen voorwaarden, die hiervoor bijvoorbeeld wel een maximumgrens kunnen instellen, reserves aanleggen.

Er moet ook rekening mee gehouden worden dat het mogelijk is om subsidies te verlenen aan instanties, bijvoorbeeld in ontwikkelingslanden, die vallen onder totaal andere boekhoudregels dan in België het geval is, of waarvoor inzake boekhouding nauwelijks iets geregeld is. In die gevallen zullen kosten en opbrengsten meestal overeenkomen met kasuitgaven en -ontvangsten. De begrippen “kosten”, “opbrengsten”, “jaarrekening”, “reserve” zullen dus niet altijd strikt mogen geïnterpreteerd worden in de betekenis die zij hebben in een dubbele boekhouding. Ook hiervoor zal de Vlaamse regering oog moeten hebben bij de verdere uitwerking van subsidieregels.

1.3.4.3. Toepassingsveld

De regels inzake de controle op de toekenning en het gebruik van subsidies gelden uiteraard niet alleen voor de door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest verleende subsidies, maar ook voor die welke verstrekt worden door de IVA met rechtspersoonlijkheid en door de publiekrechtelijk vormgegeven EVA. Overeenkomstig de visie op het bestuurlijk beleid en de hierop gestoelde organisatie van de Vlaamse overheid zijn dit namelijk instanties, zij het met eigen rechtspersoonlijkheid, die belast zijn met de uitvoering van het beleid, wat ook kan inhouden dat hun opdracht precies bestaat in het toekennen van subsidies en het uitvoeren

van de controle op de besteding daarvan. Het is evident dat ze daarbij dezelfde regels volgen als die welke gelden voor de entiteiten van de Vlaamse Gemeenschap die een gelijkaardige opdracht hebben en alleen omwille van functionele redenen niet verzelfstandigd zijn.

Ook wanneer in een vorm van getrapte subsidiëring een rechtspersoon de ontvangen subsidies doorgeeft aan een andere begunstigde dient dit te gebeuren volgens de in dit decreet bepaalde voorwaarden en moet daarover een volledige verantwoording afgelegd worden door de eindbegunstigde. Dit volgt overigens uit artikel 11 van de algemenebepalingenwet.

De dotaties die de publiekrechtelijk vormgegeven EVA zelf ontvangen ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap vallen evenwel buiten het toepassingsveld van de subsidiëeringsregels aangezien zulke dotatie deel uitmaakt van de globale inkomsten van de rechtspersoon en hierover dus verantwoording wordt afgelegd volgens de in het decreet opgenomen bepalingen inzake de boekhouding, de algemene rekening en het financieel toezicht. De middelen daarentegen die geen kapitaalbreng zijn en die ter ondersteuning verstrekt worden aan privaatrechtelijk vormgegeven EVA, zijn wél te beschouwen als subsidies waarop de bepalingen van dit decreet van toepassing zijn : deze rechtspersonen vallen immers niet onder de regels inzake boekhouding, algemene rekening en financieel toezicht van dit decreet. Om dezelfde reden moeten ook de dotaties die verleend worden aan de door het decreet van 18 juli 2003 voorziene strategische adviesraden beschouwd worden als subsidies en als dusdanig verantwoord worden.

Ook andere dotaties of subsidievormen vallen niet onder de toepassing van de subsidiëeringsregels wanneer hiertoe vrijstelling is verleend bij decreet (zie artikel 11 algemenebepalingenwet). Dit geldt onder andere voor de dotaties die gemeenten of provincies krijgen uit het Vlaams gemeente- of provinciefonds en voor de subsidies die zij vervolgens ten laste van hun eigen begroting toekennen. Deze dotaties moeten immers, net als bij publiekrechtelijk vormgegeven EVA, beschouwd worden als behorende tot de eigen middelen van deze gemeenten of provincies, waarover verantwoording afgelegd wordt in het kader van hun eigen begroting en boekhouding en de regelgeving hieromtrent. Uit artikel 3, § 4, volgt verder dat ook de subsidies welke de gemeenten en provincies zelf toekennen ten laste van hun begroting niet onder de subsidiebepalingen van dit decreet vallen. Subsidies daarentegen die diezelfde gemeenten of pro-

vincies daarnaast ontvangen voor een welbepaald doel of project vallen wél onder de toepassing van dit ontwerp van decreet, ook voor wat betreft het gedeelte ervan dat ze eventueel zouden doorgeven aan secundaire begunstigen.

2. OPVOLGING VAN UITGEBRACHTE ADVIEZEN

2.1. ADVIES VAN DE SERV

In zijn advies van 11 juni 2003 herneemt de SERV een eerder geformuleerd voorstel om de dotaties aan de strategische adviesraden en de overlegorganen uit te sluiten van de regels inzake subsidies.

Op dit voorstel van de SERV is niet ingegaan. De bedoelde organen zijn immers geen departement, IVA of publiekrechtelijk vormgegeven EVA en zijn derhalve niet onderworpen aan het begroting-, boekhoud- en controlestelsel dat door dit ontwerp van comptabiliteitsdecreet wordt ingevoerd. Alleen de bepalingen inzake de externe controle door het Rekenhof zijn door artikel 3, § 3, op hen van toepassing gesteld. Wanneer zij ook nog zouden uitgesloten worden van de regels inzake subsidies dan zou er op de besteding van deze dotaties geen enkele vorm van verantwoording aan en toezicht door de Vlaamse overheid meer bestaan, met uitzondering van de externe controle door het Rekenhof. Aangezien de verleende dotaties overheidsmiddelen zijn is het nochtans essentieel dat een toezicht erop kan behouden blijven, en het subsidiestelsel is daartoe het aangewezen middel.

2.2. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE ¹³

In zijn advies nr. 35.804/1 van 18 september 2003 heeft de Raad van State naast een aantal vragen of opmerkingen ook enkele loutere vaststellingen geformuleerd, zonder hieraan een eigenlijk advies te verbinden. Het betreft volgende topics :

- er wordt voorbehoud gemaakt bij het uitgebrachte advies omdat er nog geen volledig federaal normatief kader bestaat wegens het ontbre-

ken van het koninklijk besluit dat het boekhoudplan moet vaststellen ;

- de overeenstemming tussen enerzijds de in artikel 22 voorziene "*economische boekhouding met een analytische component, op basis waarvan de begrotingsopvolging en -rapportering permanent kan worden verzekerd*" en anderzijds de bepalingen die de algemenebepalingenwet bevat met betrekking tot de begrotingsboekhouding, de begrotingsrekeningen, en de aanrekeningen, kan slechts beoordeeld worden als het koninklijk besluit dat het boekhoudplan vaststelt, zal zijn goedgekeurd ;
- de vraag wordt gesteld wat in de ramingstaten moet vermeld worden ;
- er wordt akte van genomen dat er geen machtiging wordt verleend op het niveau basisallocatie, en dat dus op dat niveau (of in de ramingstaten) vrij zal kunnen herverdeeld worden ;
- er wordt akte genomen van de verduidelijking van het begrip "*effectief geboekte vorderingen*" voor variabele kredieten ;
- er wordt akte van genomen dat artikel 12, § 3 ook betrekking heeft op vorderingen die in vorige jaren werden geboekt ;
- er wordt aangenomen dat dotaties onder het begrip subsidie vallen, zij het dat de regels inzake de controle op subsidies niet van toepassing zijn op dotaties aan publiekrechtelijk vormgegeven EVA omdat die over het gebruik ervan verantwoording afleggen overeenkomstig de in dit ontwerp van decreet opgenomen bepalingen inzake begroting, boekhouding en controle voor de Vlaamse overheid,

Deze punten hebben dan ook niet genoopt tot een weerlegging noch tot een aanpassing van het ontwerp van decreet, zodat hier verder niet op wordt ingegaan. Onderstaande punten beperken zich tot die aangelegenheden waarover de Raad van State een standpunt heeft ingenomen.

2.2.1. Overname hogere rechtsnormen

De Raad van State is geen voorstander om bepalingen van hogere wetgeving, zoals de algemenebepalingenwet, over te nemen in het decreet omdat dit tot onduidelijkheid kan leiden omtrent de juridische waarde van de overgenomen bepalingen, en omdat er een risico op rechtsonzekerheid bestaat

¹³ Ingevolge de aanpassingen die na het advies van de Raad van State zijn doorgevoerd is er een hernummering gebeurd van de artikelen uit het ontwerp van decreet. Wanneer in deze rubriek verwezen wordt naar een specifiek artikel, dan wordt voor de duidelijkheid reeds het nieuwe nummer vermeld; dit kan dus verschillen van het corresponderende nummer waarvan sprake is in het advies van de Raad van State.

als de bepalingen niet woordelijk worden overgenomen. Als er toch hogere rechtsnormen worden overgenomen acht de Raad van State het aangewezen om steeds te verwijzen naar die hogere wetgeving.

Aan dit advies van de Raad van State is geen gevolg gegeven. De redenen waarom er toch voor gekozen is om hogere rechtsnormen over te nemen in dit decreet zijn uiteengezet onder rubriek 3.1. :

- enerzijds om dezelfde regels toepasbaar te stellen op alle entiteiten van de Vlaamse overheid, dus ook op de IVA met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA waarop de hogere wetgeving alleen van toepassing is voor wat betreft de organisatie van de controle door het Rekenhof maar niet wat betreft de regels inzake begroting, boekhouding, of controle op de subsidies ;
- anderzijds om de leesbaarheid te bevorderen door alle relevante wetgeving samen te brengen in één decreet zodat niet steeds moet verwezen worden naar andere wetten. Om deze laatste reden is ook de suggestie om in geval van overname toch te verwijzen naar de hogere wetgeving, niet gevolgd.

2.2.2. Bevoegdheden van individuele ministers

Omdat de regering ingevolge de artikelen 68 en 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zelf haar werkwijze regelt en collegiaal beraadslaagt kan het decreet geen procedurele of beslissingsbevoegdheden toekennen aan een individueel minister.

Aan deze bemerking van de Raad van State is gevolg gegeven door alle verwijzingen naar individuele ministers te schrappen uit artikel 6, § 1, artikel 7, artikel 12 (waar de betreffende bepaling overigens volledig geschrapt is ingevolge een herwerking van het stelsel van de variabele kredieten), artikel 20, § 1, en artikel 21, tweede lid.

Alleen in artikel 39, § 1, derde lid en § 2, 6,^o is een opdracht behouden voor de minister die binnen de regering bevoegd is voor het begrotingsbeleid. Deze bepalingen betreffen immers specifiek de budgettaire gezondheid van de overheid, waarvoor het belangrijk geacht wordt dat de tussenkomst en verantwoordelijkheid van de begrotingsminister decretaal verankerd wordt.

2.2.3. Toepasbaarheid op privaatrechtelijk vormgegeven EVA

2.2.3.1. Controle Rekenhof

De Raad van State stelt dat de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen niet kunnen uitgesloten worden uit het toepassingsgebied van het decreet voor wat betreft de externe controle door het Rekenhof en dat ze hun algemene rekening aan het Rekenhof moeten toesturen, omwille van de betekenis die moet gehecht worden aan het begrip "*openbare instellingen*" in artikel 10, § 2 van de algemenebepalingenwet.

Aan deze opmerking van de Raad van State is tegemoet gekomen door inlassing van artikel 3, § 2, en van artikel 33, en door een tekstaanpassing van artikel 44. De bevoegdheid van het Rekenhof ten opzichte van de privaatrechtelijk vormgegeven EVA en de verplichting om hun jaarrekeningen aan het Hof te bezorgen zijn hierin uitdrukkelijk opgenomen.

In de geest van de door de Raad van State met betrekking tot de privaatrechtelijk vormgegeven EVA gemaakte bemerking, zijn door de inlassing van artikel 3, § 3, en de tekstaanpassing van artikel 44 bovendien ook andere openbare instellingen die niet als privaatrechtelijk vormgegeven EVA zijn opgericht, onder de externe controle van het Rekenhof gebracht als zij voldoen aan drie voorwaarden : rechtspersoonlijkheid bezitten, opdrachten van algemeen belang uitvoeren, en in hoofdzaak gefinancierd, bestuurd of gecontroleerd worden vanuit de Vlaamse overheid.

2.2.3.2. Subsidies

De Raad van State stelt zich de vraag of de privaatrechtelijk vormgegeven EVA ook niet onder de toepassing moeten vallen van artikel 3, § 4.

Aan de bezorgdheid van de Raad van State werd reeds tegemoet gekomen in de voorgelegde tekst, zodat het ontwerp van decreet op dit punt niet behoeft aangepast te worden. Immers :

- uit de definitie van een subsidie in artikel 48 volgt dat een dotatie aan een privaatrechtelijk vormgegeven EVA moet beschouwd worden als een subsidie en derhalve moet aangewend en verantwoord worden overeenkomstig de bepalingen van titel VII, hoofdstuk I van het ontwerp van decreet ;

- als een privaatrechtelijk vormgegeven EVA een van de Vlaamse overheid ontvangen subsidie doorgeeft aan een "secundaire" begunstigde en ze aldus gebruikt om zelf te subsidiëren, dan is inderdaad artikel 3, § 4, van toepassing. In feite betekent dat echter alleen dat ook in dat geval de privaatrechtelijke vormgegeven EVA ertoe gehouden is zich overeenkomstig de bepalingen van titel VII, hoofdstuk I te verantwoorden over het geheel van de subsidie, inclusief het doorgegeven gedeelte.

2.2.4. Definities

2.2.4.1. Bundeling in afzonderlijk artikel

De Raad van State stelt omwille van de leesbaarheid voor om definities van regelmatig gebruikte begrippen te bundelen in een afzonderlijk artikel. Dit advies is opgevolgd door inlassing van artikel 2.

2.2.4.2. Overeenstemming met algemenebepalingenwet

De Raad van State is er geen voorstander van om de terminologie van de algemenebepalingenwet om te zetten in een andere terminologie, en heeft vooral bezwaar tegen het feit dat de nieuw gebruikte begrippen "*verbintenissen*" en "*verplichtingen*" ook voorkomen in de algemenebepalingenwet maar met een andere betekenis.

Zoals wordt toegelicht bij artikel 2, is gekozen voor een andere terminologie dan deze die in de algemenebepalingenwet wordt gebruikt en die hoofdzakelijk refereert aan een begrotingsboekhouding, om gemakkelijker de omslag te kunnen maken naar een nieuwe bedrijfscultuur met een bedrijfs-economisch denken.

Wat specifiek de gebruikte termen betreft zoals die thans gedefinieerd worden in artikel 2, 2° en 3°, is er geen tegenstrijdigheid meer met de algemenebepalingenwet. Vooreerst is de herdefiniëring van "*verbintenissen*" weggelaten omdat die overbodig en niet volledig correct was : verbintenis en vastlegging zijn immers niet identiek hetzelfde. Ook de gelijkstelling van verplichtingen en vereffeningen was niet volledig correct. De definities van "*verderingen*" en "*verplichtingen*" zijn daarom aangepast door expliciet te verwijzen naar het begrip "*vastgestelde rechten*" in artikel 4 van de algemenebepalingenwet ; de inhoud die het begrip "*verplichtingen*" hierbij krijgt is niet meer strijdig met de inhoud die

dit begrip heeft in artikel 6 van de algemenebepalingenwet.

2.2.5. Specialiteitsbeginsel

De Raad van State vraagt zich af of de machtiging van kredieten door het Parlement op het geaggregeerd niveau van een beleidsveld beantwoordt aan het specialiteitsbeginsel en overeenstemt met artikel 180 van de Grondwet.

Het advies van de Raad van State bevat reeds het antwoord dat hierop werd gegeven. Bovendien is de bepaling van het niveau van krediettoekenning omstandig toegelicht bij artikel 11.

De vraagstelling door de Raad van State heeft dan ook geen aanleiding gegeven tot aanpassing van het ontwerp van decreet.

2.2.6. Variabele kredieten

Met betrekking tot het onderscheid tussen vaste en variabele kredieten, en meer specifiek met betrekking tot deze laatste categorie, heeft de Raad van State een aantal vragen om verduidelijking geformuleerd. Naar aanleiding hiervan werd het ganse systeem van kredietvorming opnieuw geëvalueerd en werden verduidelijkingen en aanpassingen doorgevoerd waarbij niet alleen rekening gehouden werd met de bemerkingen en vragen van de Raad van State maar ook met het resultaat van de technische evaluatie.

Volgende verduidelijkingen en aanpassingen zijn aan te merken :

- artikel 12, § 2, specificeert dat het systeem van toegewezen ontvangsten en variabele kredieten een afwijking is op het in artikel 10, § 3, ingeschreven principe van de kaseenheid of universaliteit ;
- artikel 12, § 1, laatste lid, bepaalt expliciet dat vast en variabel krediet niet mogen samengevoegd of onderling herverdeeld worden. Hieruit volgt dat het onderscheid tussen vast en variabel krediet zal te zien zijn zowel in de begroting als in de ramingstaten ;
- uit het feit dat een variabel krediet altijd bij decreet moet ingesteld worden volgt dat er niet voor elk beleidsveld een variabel krediet zal zijn : er is dus niet automatisch een variabel deel. Anderzijds is het mogelijk dat er voor een-

zelfde beleidsveld meer dan één variabel krediet wordt ingesteld, namelijk als bij decreet aan verschillende toegewezen ontvangsten een verschillende bestemming wordt gegeven ;

- het in de begroting opgenomen bedrag is een raming en houdt geen begrenzing meer in : de variabele kredieten komen onmiddellijk beschikbaar als de ontvangsten effectief gerealiseerd worden, ook als daarbij het in de begroting geraamde bedrag overschreden wordt ;
- door het wegvallen van de oorspronkelijk voorziene begrenzing tot het in de begroting opgenomen bedrag, vervalt ook de op die begrenzing voorziene afwijkmogelijkheid en derhalve ook de bemerking van de Raad van State om te verduidelijken wat de gevolgen zouden zijn als een verleende afwijking niet zou bekrachtigd worden door het Parlement ;
- het op het einde van het begrotingsjaar beschikbare saldo van het variabel krediet wordt automatisch overgedragen naar het volgend jaar en gevoegd bij het variabel krediet dat in de loop van dat jaar zal ontstaan ;
- aangezien het saldo van de variabele kredieten automatisch overgedragen wordt naar het volgend jaar kunnen ze in dat jaar volledig en onmiddellijk worden aangewend, ook als zou moeten gewerkt worden onder een stelsel van voorlopige kredieten. Artikel 19, tweede lid, is in die zin aangepast dat de beperking van de voorlopige uitgavenkredieten tot één twaalfde van het uitgavenkrediet van het verlopen jaar alleen maar geldt voor de vaste kredieten, en dat deze mogen worden verhoogd (zij het niet samengevoegd) met het saldo van de variabele kredieten.

2.2.7. Begrotingsdeliberaties

2.2.7.1. Betalingskredieten

Naar aanleiding van de oorspronkelijke tekst waarin sprake was van "*machtiging verlenen tot [...] het betalen van uitgaven boven de limiet van de begrotingskredieten*" stelde de Raad van State de vraag of de begroting ook betalingskredieten bevat. Aangezien er geen betalingskredieten voorzien zijn was de vraagstelling door de Raad van State terecht en is de tekst van artikel 20, § 1, aangepast.

2.2.7.2. Decreten ter regularisatie

Om duidelijker naar voor te brengen dat voor de bekrachtiging van begrotingsberaadslagingen ter overschrijding van de gemachtigde kredieten twee soorten van decreetontwerpen worden beoogd, en om de gevallen aan te duiden waarin een decreetontwerp "ad hoc" nodig is, stelde de Raad van State een louter redactionele wijziging van de tekst voor. Dit advies is opgevolgd door aanpassing van artikel 20, § 2.

Alhoewel de Raad van State er niet in de context van de begrotingsdeliberaties een bemerking over heeft gemaakt, heeft hij wel in de context van de variabele kredieten akte genomen van het feit dat de machtiging verleend wordt op het niveau van de functionele afdelingen en niet van basisallocaties. Ook de decreten tot bekrachtiging van begrotingsdeliberaties zullen op dat niveau machtigen en de Vlaamse regering kan die machtiging niet vrij verdelen, tenzij binnen de ramingstaten. Om misverstanden te vermijden is in artikel 20 een laatste paragraaf, waarin oorspronkelijk gesteld werd dat de Vlaamse regering de gemachtigde bedragen kan verdelen, geschrapt : dit zou immers ten onrechte kunnen geïnterpreteerd worden alsof de regering ook tussen de functionele afdelingen zou kunnen verdelen.

2.2.8. Rekenplichtigheid

De Raad van State heeft bezwaar tegen het toekennen van rekenplichtigheid aan de Vlaamse regering of aan de raad van bestuur van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA. De Raad van State stelt dat de rekenplichtigheid zich dient te situeren bij de individuele ambtenaar die als hoofdopdracht heeft gelden te beheren en die als persoon voor dat beheer verantwoordelijk moet worden gesteld.

Als gevolg van deze bemerking zijn in artikel 32, § 1 het derde en vierde lid, waarbij de rekenplichtigheid gesitueerd werd bij de Vlaamse regering en de raad van bestuur van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, geschrapt, is artikel 30 ingevoegd, en wordt de opdracht van de rekenplichtige omschreven als de "*thesauriële afhandeling*" die nader verduidelijkt wordt in artikel 40, 3°.

2.2.9. Algemene rekening

De Raad van State wijst op een divergentie tussen de elementen van de algemene rekening die vermeld zijn in artikel 37, § 1, en de elementen ervan

zoals die opgesomd zijn in de algemenebepalingenwet.

Afgezien van het feit dat in dit ontwerp van decreet ook een toelichting bij de algemene rekening wordt gevraagd – wat niet het geval is in de algemenebepalingenwet – hebben de verschilpunten niet te maken met de inhoud maar met de manier waarop de Vlaamse overheid haar begrotingsrapportering zal voeren. Zoals de Raad van State tevens opmerkt zal de definitieve vorm van de algemene rekening ook bepaald worden door het koninklijk besluit op het boekhoudplan. In die zin is er thans geen aanleiding om het ontwerp van decreet aan te passen.

2.2.10. Afwijkingen op controle Rekenhof

De Raad van State stelt dat een afwijkingsmogelijkheid op de externe controle door het Rekenhof niet in overeenstemming is met de algemenebepalingenwet.

De bedoeling van dergelijke bepaling was niet om de controle van het Rekenhof op bepaalde openbare instellingen uit te sluiten, wel om rekening te houden met specifieke controlemaatregelen die bij wet of decreet kunnen zijn opgelegd, en om te vermijden dat deze specifieke regelingen zouden komen te vervallen. Het gaat dus niet om een eigenlijke afwijking van de externe controle, maar om het supplementair naleven van bijzondere bepalingen daaromtrent. Omwille van de terechte opmerking van de Raad van State werd de tekst van artikel 3, §§ 2 en 3 – waarin deze bepaling thans is opgenomen – aangepast door niet meer te spreken over een afwijking maar door de controle van het Rekenhof van toepassing te stellen "*onverminderd specifieke wettelijke of decretale regelingen*". Hiermee wordt duidelijk dat het om supplementaire bepalingen gaat.

2.2.11. Subsidies aan natuurlijke personen

De Raad van State acht het omwille van rechtszekerheid aangewezen dat ook zou voorzien worden dat bij de toekenning van een subsidie een natuurlijk persoon kan optreden als lasthebber voor een ander natuurlijk persoon. Hieraan is tegemoet gekomen door aanpassing van artikel 50, § 1, 1°.

2.2.12. Uitvoeringsbepaling

De Raad van State acht artikel 62, waarbij de Vlaamse regering belast wordt met de uitvoering van dit decreet, overbodig gelet op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Er kan mee akkoord gegaan worden dat dit artikel inderdaad een hernemen is van een hogere wetsbepaling, maar toch is er voor de duidelijkheid voor geopteerd om het te behouden. Bij sommige artikelen werd de verdere uitvoering ervan immers expliciet opgedragen aan de Vlaamse regering, bij andere artikelen is dat omwille van de leesbaarheid niet gebeurd. Door een algemene slotbepaling op te nemen wordt duidelijk dat in feite elk artikel in aanmerking komt voor verdere uitwerking door de regering.

2.3. ANDERE AANPASSINGEN

Nadat de Raad van State advies heeft uitgebracht zijn nog enkele aanpassingen doorgevoerd die niet het gevolg zijn van het door de Raad uitgebrachte advies, maar die als doel hebben tegemoet te komen aan inmiddels vastgestelde leemten of knelpunten.

2.3.1. Bedrag verplichtingen

Om ook rekening te kunnen houden met nog te ontvangen facturen wordt in artikel 28, § 1, dat bepalingen herneemt van het ontwerp van KB-Boekhoudplan, bijkomend gesteld dat het bedrag van een verplichting bepaald óf bepaalbaar moet zijn.

2.3.2. Rapporteringen

Artikel 31, § 2, is aangevuld met een precieze omschrijving van welke tussentijdse rapportering moeten geleverd worden.

Naast de tussentijdse rapporteringen en de algemene jaarrekening wordt op het einde van het jaar en voor de Vlaamse overheid ook een geconsolideerde rekening volgens het ESR 95 opgelegd door artikel 38.

2.3.3. Verantwoording subsidies

Omwille van de consistentie met andere bepalingen zijn in artikel 55 de termen "*uitgaven*" en "*ontvangsten*" vervangen door respectievelijk "*kosten*"

en "opbrengsten". In de toelichting bij dat artikel wordt evenwel verduidelijkt dat deze begrippen niet altijd strikt moeten geïnterpreteerd worden in de betekenis die zij hebben in een dubbele boekhouding maar in sommige gevallen, afhankelijk van de boekhoudverplichtingen die de begunstigde moet naleven, ook louter kasuitgaven en -ontvangsten kunnen zijn.

2.3.4. Giften

De vroegere bepalingen dat een gift gebaseerd is op een eenzijdige handeling vanwege de Vlaamse overheid zonder dat de begunstigde verplicht is de schenking te aanvaarden, en een terugvordering van een gift niet mogelijk is, zijn weggelaten omdat dat reeds geregeld is in het burgerlijk recht.

2.3.5. Verjaringstermijnen

De algemenebepalingenwet is, behalve wat betreft de bepalingen inzake de controle door het Rekenhof, rechtstreeks alleen van toepassing op de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest en niet op de instellingen die daarvan afhangen. Het is alleen doordat de bepalingen van hogere wetgeving verwerkt zijn in het ontwerp van comptabiliteitsdecreet dat ze ook van toepassing gesteld zijn op IVA met rechtspersoonlijkheid en op publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Het hernemen van hogere wetgeving is evenwel niet gebeurd voor wat betreft de verjaringstermijnen zoals bepaald in hoofdstuk VI van de algemenebepalingenwet omdat daarin, in het bijzonder dan in artikel 15, zelf al wordt verwezen naar het gemeen recht. Door het niet hernemen van deze bepalingen zouden er echter andere verjaringstermijnen kunnen gelden naargelang het gaat om een departement of een IVA zonder rechtspersoonlijkheid waarop de verjaringstermijnen wél van toepassing zijn, of om een IVA met rechtspersoonlijkheid of een publiekrechtelijk vormgegeven EVA waarop die termijnen níet van toepassing zijn. Dit zou zowel bij de interne werking als in de relatie naar de burger een onduidelijkheid creëren.

Om deze leemte op te vullen is een bijkomend artikel 61 ingelast waarin de artikelen 15 en 16 van de algemenebepalingenwet inzake verjaringstermijnen ook van toepassing gesteld worden op IVA met rechtspersoonlijkheid en op publiekrechtelijk vormgegeven EVA, zodat alle entiteiten van de Vlaamse overheid ook op dit punt gelijkgesteld zijn.

2.3.6. Slotbepaling voor bestaande VOI's

Het is niet uitgesloten dat er op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit comptabiliteitsdecreet – wat gelijktijdig dient te gebeuren met de inwerkingtreding van de algemenebepalingenwet – nog Vlaamse openbare instellingen bestaan die eertijds werden opgericht en die niet zijn omgevormd tot een IVA of een EVA.

Inzake externe controle door het Rekenhof stellen zich voor deze instellingen geen problemen : vanaf het ogenblik waarop de algemenebepalingenwet in werking treedt vallen zij onder de bepalingen van deze wet, en komt de overgangsregeling die voorzien werd in artikel 71, § 3, van de bijzondere financieringswet en die tijdelijk nog een controle instelde overeenkomstig de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, te vervallen.

Voor wat alle andere aangelegenheden inzake begroting, boekhouding en controle betreft zou er zich echter wél een probleem voordoen omdat dit ontwerp van comptabiliteitsdecreet enerzijds in artikel 63 de wet van 16 maart 1954 en de bestaande begroting- en boekhoudregeling volgens de artikelen 5 en 6 van het decreet van 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996 opheft, maar anderzijds hiervoor niets in de plaats stelt : het decreet en de erdoor ingestelde nieuwe regeling is immers niet van toepassing op Vlaamse openbare instellingen die geen IVA of EVA zijn. Er zou met andere woorden een juridisch vacuüm ontstaan voor deze instellingen.

Om dit te verhelpen is in artikel 64, § 1, een uitzondering voorzien op de opheffingsbepalingen van artikel 63 : de bestaande regelingen volgens de wet van 16 maart 1954 en het decreet van 8 juli 1996 blijven voor deze VOI's van toepassing, behalve wat betreft de bepalingen inzake de organisatie van de controle door het Rekenhof omdat hiervoor de nieuwe regeling wel geldt en er dus geen probleem is.

2.3.7. Slotbepaling voor commissarissen huisvestingssector

Een gelijkaardig probleem als voor de nog bestaande VOI's stelt zich voor een aantal functies van commissaris die voorzien zijn in de huisvestingssector door de artikelen 55, 57 en 109 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode. Voor wat betreft de rechtsgrond voor hun bevoegdheden verwijst de Wooncode naar de

wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Om deze reden bepaalt artikel 64, § 2, dat de wet van 16 maart 1954 van toepassing blijft voor de bedoelde functies en bevoegdheden.

2.3.8. Inwerkingtreding

Alhoewel in het voorontwerp van decreet dat voor advies aan de Raad van State werd overgelegd, als datum van inwerkingtreding 1 januari 2006 werd voorzien, met mogelijkheid voor de Vlaamse regering om die datum verder uit te stellen tot 1 januari 2007, is in het voorliggende ontwerp direct geopteerd voor een inwerkingtreding op 1 januari 2007. Er moet immers rekening mee gehouden worden dat op 1 januari 2004 het dwingende juridische kader nog niet volledig werd ingevuld wegens het nog ontbreken van het in artikel 5 van de algemenebepalingenwet voorziene koninklijk besluit dat het genormaliseerd boekhoudplan moet vaststellen. Hierdoor is het moeilijk om tegen 1 januari 2006 alle maatregelen op regelgevend, informatisch en organisatorisch vlak te nemen welke nodig zijn voor de inwerkingtreding.

Voor aangelegenheden die niet dwingend voortvloeien uit de algemenebepalingenwet en waarvoor 1 januari 2007 dus geen uiterste datum is kan de Vlaamse regering bovendien een latere datum bepalen indien dat om organisatorische, informatische of andere reden nodig zou zijn.

3. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

3.1. VOORAFGAANDE BEMERKING

Bij de uitwerking van dit ontwerp van decreet diende uiteraard rekening te worden gehouden met de bepalingen van hiërarchisch hogere of dwingende rechtsnormen :

- de Belgische Grondwet ¹⁴ ;
- de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ¹⁵ ;
- de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten ¹⁶ ;

¹⁴ Zie voetnoot 9 op bladzijde 15.

¹⁵ Zie voetnoot 2 op bladzijde 4.

¹⁶ Zie voetnoot 1 op bladzijde 3.

- de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof ¹⁷ ;
- het ontwerp van Koninklijk besluit tot vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de Gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie ¹⁸ ;
- de Europese verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad van 25 juni 1996 inzake het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap.

Het hernemen van bepalingen uit deze hogere en dwingende rechtsnormen in het voorliggende ontwerp van decreet is juridisch-technisch niet nodig en zou zelfs de indruk kunnen wekken dat de decreetgever zich in de plaats stelt van een andere autoriteit door normen uit te vaardigen waarvoor hij in rechte niet bevoegd is. Niettemin werd bij de opmaak van de decreettekst toch geopteerd voor het hernemen van dergelijke bepalingen omwille van twee redenen.

- Een eerste reden bestaat erin dat deze hogere wetgeving ook van toepassing dient te worden gesteld op de agentschappen waaraan rechtspersoonlijkheid wordt verleend.

Ingevolge artikel 50, § 2, van de financieringswet en artikel 2, 1^o, van de algemenebepalingenwet is deze laatste, voor wat Vlaanderen betreft en met uitzondering van de bepalingen betreffende de organisatie van de controle door het Rekenhof, alleen van toepassing op de rechtspersonen Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest, en niet op de eronder ressorterende instellingen van openbaar nut. Onder rubriek 1.1.2.3. werd er evenwel reeds op gewezen dat de keuze tussen departement, intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, intern verzelfstandigd agentschap met

¹⁷ Zie voetnoot 6 op bladzijde 5.

¹⁸ Zie voetnoot 7 op bladzijde 6. Zoals uiteengezet onder rubriek 1.1.1.3. is in artikel 5 van de algemenebepalingenwet voorzien dat het door de gemeenschappen en de gewesten te volgen boekhoudplan zal vastgelegd worden niet in de algemenebepalingenwet zelf maar via een koninklijk besluit, na advies van de gemeenschaps- en gewestregeringen. Ook dit koninklijk besluit zal dus bindend zijn. Bij de uitwerking van het voorliggende voorontwerp van decreet werd uitgegaan van de laatst beschikbare ontwerptekst die dateert van 28 november 2003.

rechtspersoonlijkheid of extern verzelfstandigd agentschap slechts mag gemaakt worden om functionele redenen en niet omwille van eraan verbonden procedurevormen inzake onder meer comptabiliteit. Om deze reden is het noodzakelijk om voor ál deze entiteiten dezelfde regels inzake begroting en boekhouding te doen gelden en de bepalingen van de algemenebepalingenwet die anders alleen zouden gelden voor de departementen en de intern verzelfstandigd agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid, ook toepasbaar te stellen op de intern verzelfstandigd agentschappen mét rechtspersoonlijkheid en op de extern verzelfstandigd agentschappen.

Uiteraard zou deze doelstelling ook kunnen gerealiseerd worden door één enkel artikel dat de bedoelde agentschappen met rechtspersoonlijkheid zou onderwerpen aan de algemenebepalingenwet. Dat hiervoor niet geopteerd wordt vindt zijn grondslag in een tweede reden.

- Deze tweede reden betreft de leesbaarheid van het geheel. Het niet integreren van de hogere wetsebepalingen in het decreet zou immers impliceren ofwel dat ze gewoon verondersteld worden gekend te zijn, wat echter niet altijd evident is en daardoor in de praktijk aanleiding zou kunnen geven tot foutieve interpretaties en handelwijzen, ofwel dat dient gewerkt te worden met verwijzingen, wat dan weer het gebruiksgemak niet ten goede zou komen. Finaal zouden daardoor enkel nog experts hun weg vinden in het geheel van reglementeringen. Door daarentegen alle bepalingen met kracht van wet of decreet samen te brengen in één regelgeving kan elke gebruiker, ook de juridisch niet geschoolde, zich op vrij eenvoudige wijze de toepasselijke regelgeving eigen maken. Niet alleen de gebruiksvriendelijkheid maar ook de rechtszekerheid wordt daardoor bevorderd.

Omwille van het reeds vermelde bezwaar tegen het werken met verwijzingen wordt ook niet ingegaan op de suggestie van de Raad van State om, als er toch voor gekozen wordt hogere rechtsnormen te hernemen in dit decreet, er in de tekst telkens nog eens expliciet naar te verwijzen : dit zou immers het beoogde doel, namelijk het verhogen van de leesbaarheid, niet ten goede komen.

Uiteraard werd steeds de overeenstemming bewaakt van de voorliggende decreettekst met de hernomen bepalingen uit hogere en dwingende rechtsnormen, ook wanneer de overname hiervan

niet letterlijk is gebeurd. In sommige gevallen werd immers de oorspronkelijke bepaling geherformuleerd, hetzij omwille van de inpasbaarheid in het geheel van het decreet, hetzij om een nadere verduidelijking te bekomen zoals die kan blijken uit de toelichting bij de oorspronkelijke bepaling.

3.2. STRUCTUUR VAN HET DECREET

Het decreet is opgedeeld in negen titels.

Titel I definieert enkele in het decreet gebruikte begrippen, en omschrijft tevens op welke overheden of instanties het decreet van toepassing is.

Titel II bevat enkele meer algemene bepalingen die zowel de begroting, de boekhouding als de algemene rekening betreffen.

Titel III behandelt specifiek de begrotingen, met een verdere opdeling in twee hoofdstukken.

- Hoofdstuk I stelt de meerjarenbegroting in.
- Hoofdstuk II bevat de bepalingen over de jaarlijkse begrotingen en wordt zelf in drie afdelingen opgedeeld :
 - * een afdeling I met meer algemene bepalingen betreffende de functie en de inhoud van de begrotingen, onder meer de aard van de erin opgenomen kredieten ;
 - * een afdeling II die de begrotingsstructuur beschrijft, zowel wat betreft de indeling van de begrotingen als wat betreft de kredietsamenstelling en de verantwoording ervan ;
 - * een afdeling III over de procedures van opmaak en goedkeuring.

Titel IV bevat een aantal bepalingen met betrekking tot de boekhouding.

Titel V handelt over de rapportering en over de algemene rekening als afsluiting van het boekjaar.

In titel VI worden de verschillende controle instanties en hun opdrachten beschreven.

Titel VII geeft een verdere uitwerking aan de algemenebepalingenwet voor wat betreft de toekenning van en controle op subsidies. Het begrip subsidie zelf wordt hierin gedefinieerd en gepositieerd ten opzichte van aanverwante begrippen, meer bepaald prijzen en giften.

Titel VIII bevat een bepaling over de verjaringstermijnen.

Ten slotte worden in titel IX enkele opheffingsbepalingen opgenomen en wordt de inwerkingtreding geregeld.

3.3. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Benaming decreet

Volgens artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 regelt een federale wet de algemene bepalingen met betrekking tot :

- de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten ;
- de organisatie van de controle uitgeoefend door het Rekenhof, zowel voor de gemeenschappen en de gewesten als voor de instellingen van openbaar nut die daarvan afhangen ;
- de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies.

In de benaming van het decreet dat, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, aan de algemenebepalingenwet een nadere uitwerking wil geven worden die drie elementen hernomen, zij het in een wat ingekorte versie om de leesbaarheid te bevorderen : zo wordt gesproken over “controle door het Rekenhof” in plaats van over “organisatie van de controle door het Rekenhof”, en over “controle inzake subsidies” in plaats van over “controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies”. Deze tekstuele inkortingen doen evenwel niets af aan de inhoud en het toepassingsgebied van het decreet.

Alhoewel de openbare instellingen enkel onderworpen zijn aan de algemenebepalingenwet voor wat betreft de organisatie van de controle door het Rekenhof wordt het decreet toch, door de bepalingen in artikel 3, § 1, in zijn geheel van toepassing gesteld op zowel de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest als op de openbare instellingen die ervan afhangen, althans deze met een publiekrechtelijke vormgeving. In de benaming hoeft daarom ook geen onderscheid tussen of specificering van deze verschillende rechtspersonen opgenomen te worden. Omwille van de toepasbaarheid op meerdere rechtspersonen is er ook voor gekozen om in de titel de term “begrotingen” in het meervoud te zetten, naar analogie met de tekst van artikel 50, § 2, van de financieringswet en de titel van

de algemenebepalingenwet waar ook de meervoudsvorm wordt gebruikt omdat ze betrekking hebben op meerdere begrotingen namelijk die van de verschillende gemeenschappen en gewesten.

Artikel 1

Daar de federale wet overeenkomstig artikel 50, § 2 van de financieringswet enkel algemene bepalingen kan vastleggen met betrekking tot de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies en de organisatie van de controle door het Rekenhof, en de gemeenschappen en gewesten hieraan een verdere invulling kunnen geven, behandelt het decreet een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Aangezien door de bepalingen in artikel 3 het decreet van toepassing wordt gesteld op de Vlaamse Gemeenschap en op het Vlaams Gewest dient vermeld te worden dat zowel een gemeenschaps- als een gewestaangelegenheid wordt geregeld.

Artikel 2

In artikel 2 worden, zoals door de Raad van State werd voorgesteld, een aantal definities opgenomen van begrippen die in het decreet worden gebruikt.

Onder meer worden hier de termen “vordering” en “verplichting” ingevoerd ter vervanging van respectievelijk “vastgesteld recht ten bate” en “vastgesteld recht ten laste” zoals die voorkomen in artikel 4 van de algemenebepalingenwet. Om de omslag naar een nieuwe bedrijfscultuur, beoogd door de bestuurlijke reorganisatie en de modernisering van de financiële cyclus, te ondersteunen, wordt ervoor geopteerd een vertaalslag te maken van de terminologie van de algemenebepalingenwet die hoofdzakelijk refereert aan een begrotingsboekhouding, naar een terminologie die aansluit bij het bedrijfseconomisch denken. In dit decreet wordt immers geopteerd voor een economische boekhouding met begrotingsrapportering, zoals toegelicht in rubriek 1.3.1.

Met betrekking tot het begrip “verplichting” zag de Raad van State een probleem in het feit dat het ook in een andere betekenis zou voorkomen in artikel 6 van de algemenebepalingenwet dat inhoudelijk wordt hernomen in artikel 23, § 2, van dit decreet. Nochtans is de betekenis van het begrip “verplichting” in al deze wettelijke of decretale bepa-

lingen niet verschillend en kan er dus geen sprake zijn van begripsverwarring.

Doordat ervoor geopteerd is om in het comptabiliteitsdecreet ook de hogere wetgeving over te nemen zal het in de praktijk trouwens volstaan om te refereren aan dit decreet en de nog te treffen uitvoeringsbesluiten, en niet meer aan de algemenebepalingenwet, zodat het gebruik van een verschillende terminologie geen problemen zal opleveren. De vertaalslag blijft dan enkel nodig voor macrorapporteringen naar het federaal niveau en kan perfect gemaakt worden op basis van de in het decreet opgenomen definiëring.

Uit de omschrijving van “Vlaamse Gemeenschap” in artikel 2, 9°, blijkt dat hieronder niet alleen de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap maar ook de rechtspersoon Vlaamse Gewest valt. Aangezien ingevolge artikel 137 van de gecoördineerde Grondwet en artikel 1 van de bijzondere hervormingswet het Parlement en de regering van de Vlaamse Gemeenschap tevens de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest uitoefenen, en het daarom ook op dit ogenblik reeds gangbaar is om – in bijvoorbeeld de benaming van de begroting of van het ministerie – de term “Vlaamse Gemeenschap” te gebruiken voor het geheel van Vlaamse Gemeenschap en Vlaamse Gewest, wordt deze “pars pro toto” benaming ook in dit decreet gebruikt.

Artikel 3

Paragraaf 1, 1°, stelt het decreet van toepassing op de rechtspersonen Vlaamse Gemeenschap en Vlaamse Gewest.

Hiertoe behoren in eerste instantie de organen die vastgesteld zijn door de artikelen 115 en 121 van de gecoördineerde Grondwet, namelijk de Vlaamse Raad en de door de Vlaamse Raad gekozen regering. In het decreet wordt waar nodig evenwel niet de benaming “Vlaamse Raad” maar “Vlaams Parlement” gebruikt overeenkomstig het decreet van 2 april 1996 betreffende de benaming van de Vlaamse Raad.

Naast deze organen vallen onder de rechtspersonen Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest ook de diensten waarover de regering beschikt ingevolge artikel 87 van de bijzondere hervormingswet van 8 augustus 1980. Dit zijn dus de Vlaamse ministeries die elk zelf, overeenkomstig artikel 3 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 dat in samenhang met het voorliggende ontwerp van

decreet dient gelezen te worden, ingedeeld worden in een departement en eventueel één of meerdere intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

Paragraaf 1, 2°, stelt het decreet eveneens van toepassing op de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid; paragraaf 1, 3°, doet hetzelfde voor de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen. De bevoegdheid hiertoe vloeit voort uit enerzijds artikel 9 van de bijzondere hervormingswet van 8 augustus 1980, en anderzijds artikel 50, § 2, van de financieringswet.

Artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen laat de gemeenschappen en gewesten namelijk toe om gedecentraliseerde diensten op te richten en bij decreet, dus door het Vlaams Parlement, rechtspersoonlijkheid eraan toe te kennen en hun werking en toezicht te regelen. Het gaat hier om de diensten die tot nu toe aangeduid werden als instellingen van openbaar nut of als openbare instellingen, maar die in het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 benoemd worden hetzij als intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, af te korten tot IVA met rechtspersoonlijkheid, hetzij als extern verzelfstandigde agentschappen, af te korten tot EVA. Artikel 50, § 2, van de financieringswet stelt bovendien dat de algemenebepalingenwet ook op deze instellingen van toepassing is voor wat betreft de organisatie van de controle door het Rekenhof. De decreetgever is dus ten volle bevoegd om ook voor deze instellingen regelingen te treffen met betrekking tot de begroting, de boekhouding, de controle inzake de toekenning en de besteding van subsidies en de organisatie van de controle door het Rekenhof, dit laatste voor zover het kadert binnen de algemenebepalingenwet.

Afhankelijk van het feit of de rechtsvorm al dan niet afwijkt van de dwingende bepalingen van het private vennootschaps- of verenigingsrecht wordt in het kaderdecreet bestuurlijk beleid evenwel onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijk en privaatrechtelijk vormgegeven EVA. Het toepassingsgebied van dit comptabiliteitsdecreet in zijn geheel beperkt zich tot de publiekrechtelijk vormgegeven EVA, al dan niet in partnership met andere instanties. De privaatrechtelijk vormgegeven EVA, al dan niet in partnership met andere instanties, worden niet onder het toepassingsgebied van dit decreet in zijn geheel gebracht, precies omdat zij door hun rechtsvorm onderworpen zijn aan een andere

wetgeving inzake boekhouding en financieel toezicht.

Omwille van het bepaalde in artikel 50, § 2, van de financieringswet en in artikel 10, § 2, van de algemenebepalingenwet, wordt door artikel 3, §§ 2 en 3 het comptabiliteitsdecreet niettemin toch van toepassing gesteld op de privaatrechtelijk vormgegeven EVA evenals op andere openbare instellingen die door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest worden opgericht of eronder ressorteren, voor wat betreft het extern controlerecht van het Rekenhof. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een bemerking die terzake werd gemaakt door de Raad van State met betrekking tot privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agent-schappen. Het beantwoordt tevens aan de wens die in de voorbereidende overlegvergaderingen bij de totstandkoming van dit decreet werd geuit door de diensten en de Voorzitter van het Vlaams Parlement, om de federale bepalingen inzake het Rekenhof mutatis mutandis te laten gelden voor de Vlaamse Gemeenschap (zie algemene toelichting rubriek 1.3.3.5.).

Onder “andere openbare instellingen” kunnen onder meer vallen, althans wanneer cumulatief volstaan is aan de drie voorwaarden die worden opgesomd in het tweede lid van artikel 3, § 3 :

- de instellingen, verenigingen en ondernemingen die worden opgericht of waarin wordt deelgenomen overeenkomstig de bepalingen van artikel 12 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid ;
- de instellingen, verenigingen en ondernemingen die worden opgericht of waarin wordt deelgenomen overeenkomstig de bepalingen van artikel 32 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid ;
- de strategische adviesraden.

In artikel 3, § 3, tweede lid, 3°, a) wordt met “in hoofdzaak” bedoeld dat de rechtstreekse en onrechtstreekse financiering voor meer dan 50% gebeurt door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest of door andere Vlaamse publiekrechtelijke instellingen die eronder ressorteren.

Het van toepassing stellen van titel VI, hoofdstuk V op de privaatrechtelijk vormgegeven EVA en op andere openbare instellingen gebeurt onverminderd specifieke wettelijke of decretale regelingen. Deze bepaling heeft tot doel dat het toezicht van het Rekenhof, dat al wettelijk of decretaal is voorzien op deze organismen, niet wordt ongedaan gemaakt door dit decreet. Bij wijze van voorbeeld

kan hiervoor worden verwezen naar de investeringsmaatschappijen (bv. VPM, PMV). Artikel 13 van het decreet van 13 juli 1994 betreffende de Vlaamse Investeringsmaatschappijen, kent controlebevoegdheid toe aan het Rekenhof, met afzonderlijke rapportering aan het Vlaams Parlement. De modaliteiten van de controle en rapportering werden vastgelegd in het protocol van 21 december 1994 tussen het Vlaams Gewest en het Rekenhof.

Paragraaf 4 stelt het decreet ruimer toepasbaar voor wat betreft de controle op de toekenning en het gebruik van subsidies die verleend worden door de in § 1 genoemde Vlaamse overheid. Elk gebruik van deze subsidies moet namelijk verantwoord worden, ook wanneer bij vormen van “getrapte” subsidiëring de subsidie door de eerste of primaire begunstigde ervan wordt doorgegeven aan andere personen, verenigingen of rechtspersonen. De eenvoudige doorgave van de subsidie kan immers niet als een verantwoording van het gebruik ervan beschouwd worden : de verantwoording dient betrekking te hebben op de eindbestemming die aan de subsidie gegeven wordt. Vandaar dat de bepalingen inzake de controle op de toekenning en het gebruik van subsidies ook toepasbaar gesteld worden wanneer een subsidie wordt doorgegeven door de begunstigde ervan, die dan wel een rechtspersoon moet zijn : uit artikel 11 van de algemenebepalingenwet volgt immers dat alleen rechtspersonen subsidies kunnen verstrekken met middelen die zij zelf rechtstreeks of onrechtstreeks als een subsidie van de Vlaamse overheid hebben ontvangen.

Er wordt wel een uitzondering voorzien om te vermijden dat rechtspersonen, die zelf bij decreet vrijgesteld zijn van een verantwoording over de besteding van de subsidies die ze ontvangen, toch zouden verplicht zijn om een verantwoording in te dienen over subsidies die zij zelf verstrekken. Voornamelijk worden daarbij bedoeld de gemeenten en provincies die uit het Vlaams gemeente- of provinciefonds een dotatie krijgen welke deel uitmaakt van hun globale begrotingsontvangsten van waaruit verder de uitgaven van deze rechtspersonen worden gespijsd. Het kan niet de bedoeling zijn dat de gemeenten en provincies zich ten opzichte van de Vlaamse overheid zouden moeten verantwoorden over de besteding van de door hen verleende subsidies omwille van het feit dat zij zelf vanwege die overheid een dotatie krijgen. Vandaar de uitzonderingsbepaling.

Artikel 4

Artikel 170, § 2, van de gecoördineerde Grondwet stelt dat een belasting voor de gemeenschap of het gewest slechts kan worden ingevoerd bij decreet ¹⁹. Ingevolge artikel 171 van de Grondwet gelden de regels voor de invoering van belastingen, die toch een wezenlijk bestanddeel uitmaken van de ontvangsten en derhalve van de begrotingen van de overheid, bovendien slechts voor één jaar indien ze niet worden vernieuwd, en moet over de invordering van de belastingen jaarlijks worden gestemd; dit geldt zowel voor de federale staat als voor de gemeenschappen en de gewesten. Hieruit volgt dat het Vlaams Parlement jaarlijks een decreet dient goed te keuren om de bestaande belastingsregels te hernieuwen en de invordering van de belastingen goed te keuren. Strikt genomen hoeft dit geen jaarlijks begrotingsdecreet te zijn, maar omwille van de nauwe band die bestaat tussen enerzijds de belastingen en anderzijds de begroting waarin deze belastingen als een belangrijke inkomensbron voorkomen werd in het verleden door artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit expliciet gesteld dat de machtiging tot invorderingen van de belastingen zou gegeven worden via de middelenbegroting ²⁰. Een gelijkaardige bepaling is niet opgenomen in de nieuwe algemenebepalingenwet, maar ligt wel vervat in artikel 9, 2°, van dit ontwerp van decreet volgens hetwelke via de begroting machtiging verleend wordt om de ontvangsten, dus ook de belastingen, te realiseren volgens de van kracht zijnde regelgeving. De koppeling van de begroting aan de machtiging tot invordering van de belastingen impliceert dat de begroting jaarlijks moet zijn.

Naast de band tussen de éénjarigheid van elke belasting en de begroting stelt artikel 174 van de Grondwet uitdrukkelijk dat jaarlijks de begroting moet goedgekeurd worden en de eindrekening moet vastgesteld worden. Alhoewel deze bepaling in de Grondwet expliciet alleen van toepassing is gesteld voor de federale overheid wordt ze, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest betreft, bevestigd in artikel 13, § 1, van de bijzondere hervormingswet van 8 augustus 1980 en in

artikel 50, § 1, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 : “*Elke Raad keurt jaarlijks de begroting goed en sluit de rekeningen af*”. Hieruit volgt dat ook de boekhouding, waarvan de eindrekening de afsluiting is, op jaarbasis moet gehouden worden.

Noch de Grondwet noch de bijzondere wetten preciseren evenwel de begin- en einddatum van een begrotings- en boekjaar. Dit wordt geregeld in de algemenebepalingenwet : wat de begroting betreft door artikel 3, en wat de boekhouding betreft door artikel 6 ²¹. Een begrotings- en boekjaar wordt daarbij gelijkgesteld aan een kalenderjaar : het begint op 1 januari en eindigt op 31 december daaropvolgend.

Alhoewel het annaliteitsprincipe en het begin en einde van een begrotings- en boekjaar reeds volledig zijn vastgelegd in hogere en dwingend na te leven wetgeving worden deze bepalingen toch hernomen in het voorliggende ontwerp omwille van het grote belang ervan en omwille van de leesbaarheid van het geheel.

Artikel 5

Artikel 174 van de Grondwet bepaalt voor de federale overheid dat alle ontvangsten en uitgaven in de begroting en in de rekeningen moeten worden opgenomen. Voor onder meer de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest bevatten artikel 13, § 1, van de bijzondere hervormingswet van 8 augustus 1980 en artikel 50, § 1, van de financieringswet eenzelfde bepaling.

In de algemenebepalingenwet vinden we een verschillende formulering voor begroting enerzijds en boekhouding anderzijds : in artikel 3 is met betrekking tot de begroting sprake van “*de ontvangsten en de uitgaven*”, in artikel 6 wordt over de boekhouding gesteld dat ze betrekking heeft “*op het geheel van de bezittingen en de rechten van de instelling, haar schulden, verplichtingen en verbintenissen van welke aard ook*”. Dit onderscheid wordt ook behouden in artikel 5 van het voorliggende ontwerp omdat de begroting een machtiging bevat die alleen betrekking heeft op de ontvangsten en de uitgaven.

¹⁹ Voor wat betreft de gewesten verwijst artikel 170, § 2 naar “*een in artikel 134 [van de Grondwet] bedoelde regel*”. Ingevolge artikel 134, tweede lid van de Grondwet en artikel 19, § 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden evenwel ook de gewestbevoegdheden geregeld bij decreet.

²⁰ Zie bij wijze van voorbeeld artikel 10 van het decreet van 21 december 2001 houdende de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2002.

²¹ Deze artikelen vervangen dus de bepalingen van respectievelijk artikel 2 en artikel 80 van het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de rijkscomptabiliteit.

In de mate dat de algemene rekening een automatisch uitvloeisel van de boekhouding is zou het kunnen volstaan om in het tweede lid enkel te vermelden dat alle verrichtingen in de boekhouding moeten opgenomen worden, temeer daar uit artikel 37 blijkt wat de algemene rekening dient te omvatten. Er kan evenwel geen beletsel zijn om volledigheidshalve ook in dit artikel te vermelden dat de algemene rekening betrekking moet hebben op het geheel van de verrichtingen en zich niet mag beperken tot de in de Grondwet en de financieringswet vermelde begrotingsverrichtingen.

Artikel 6

Dit artikel legt de basis voor de koppeling tussen de meerjarige begrotingsdoelstellingen die gedurende een regeerperiode worden nagestreefd en de beleidsplanning.

Aangezien de opmaak van beleidsnota's tot nu toe alleen voorzien werd in het reglement van het Vlaams Parlement, en omwille van het belang dat ze hebben in het kader van de meerjarenplanning en -begroting, wordt de opmaak ervan via dit artikel decretaal geregeld zowel wat betreft het tijdstip als wat betreft hun inhoud.

Artikel 6, § 1, voorziet als eerste stap in het planingsproces dat de Vlaamse regering binnen de drie maanden volgend op haar eedaflegging de begrotingsdoelstellingen bepaalt. Door vooraf de budgettaire doelstellingen vertaald in een te realiseren saldo, vast te leggen op basis van een prognose van de toekomstige middelen- en uitgavenontwikkeling, is de regering naderhand in staat om na te gaan in hoeverre in de volgende fase, nl. 6 maanden na de eedaflegging, de in de respectievelijke beleidsnota's voorgestelde beleidsdoelstellingen ook budgettair haalbaar zijn. Door de opmaak van een meerjarenbegroting zal de budgettaire weerslag over meerdere jaren van de gekwantificeerde en meetbare beleidsdoelstellingen worden geraamd. Deze meerjarenbegroting vormt een stuurbord aan de hand waarvan de Vlaamse regering de haalbaarheid van de beleidsdoelstellingen binnen het vooraf bepaalde budgettaire kader kan monitoren.

De strategische plannen en de vertaling daarvan in de beleidsnota's omvatten de grote beleidsopties van de regering, en de meerjarenbegroting geeft de budgettaire weerslag daarvan over de verschillende jaren van de legislatuur die volgens artikel 117 van de gecoördineerde Grondwet vijf jaar bedraagt. De

facto zal de meerjarenbegroting zelfs zes jaar omvatten omdat een begroting steeds betrekking heeft op een volledig jaar en het begin- en eindjaar van een legislatuur daarbij volledig in aanmerking moeten genomen worden. Deze begin- en eindjaren waarin verkiezingen plaatsvinden en Parlement en regering opnieuw gevormd worden, zullen in de praktijk evenwel overgangsjaren zijn waarin het leggen en realiseren van effectieve beleidsaccenten in belangrijke mate zal bepaald worden door de snelheid waarmee een nieuw regeerakkoord en een nieuwe regering tot stand kunnen gebracht worden.

Jaarlijks wordt een beleidseffectenrapport opgesteld en wordt de meerjarenbegroting geëvalueerd in functie van wat tijdens het voorafgaande jaar werd gerealiseerd, en dit door gebruik te maken van daartoe voor elke beleidsaangelegenheid geëigende indicatoren. Deze evaluatie is dus niet louter budgettair van aard maar betreft de in het voorbije jaar gerealiseerde output op de verschillende beleidsdomeinen en beleidsvelden, en de bijstelling die zich vanuit deze gegevens en ingevolge eventueel gewijzigde omstandigheden opdringt voor de rest van de legislatuur.

Wanneer de meerjarenbegroting echter strikt beperkt zou blijven tot de duur van de legislatuur zou haar scope elk jaar verminderen en uiteindelijk voor het laatste jaar van de legislatuur niet méér omvatten dan de begroting voor dat jaar. Afgezien van de stelselmatige devaluatie die het meerjarenperspectief hierdoor zou ondergaan naarmate de legislatuur vordert zou dit als bijkomend en niet onbelangrijk nadeel hebben dat er geen continuïteit verzekerd wordt en dat elke regering bij haar aantreden volledig opnieuw zou moeten beginnen met het uitwerken van een meerjarenbegroting. Om dit te vermijden wordt in het decreet bepaald dat het meerjarenperspectief elk jaar met een bijkomend jaar moet uitgebreid worden, zodat het permanent betrekking heeft op een periode van zes jaar, inclusief het lopende jaar. Aangezien dit zesjarig perspectief dan wel de grenzen van de legislatuur gaat overschrijden blijft het beperkt tot de budgettaire evolutie en omvat het geen nieuwe beleidsmaatregelen waarvoor een volgende regering en een hernieuwd Parlement de politieke verantwoordelijkheid zullen moeten nemen ; de meerjarige effecten van de beleidsmaatregelen van de lopende legislatuur worden uiteraard wél opgenomen. De overschrijding van de legislatuurgrenzen impliceert dat na de hersamenstelling van het Parlement de nieuwe regeringsploeg onmiddellijk beschikt over budgettaire meerjarengegevens die haar moeten toelaten om haar beleid te plannen en

om, samen met haar beleidsnota's, een nieuwe meerjarenbegroting voor te leggen aan het Vlaams Parlement.

In de jaarlijkse evaluatie en bijstelling van de meerjarenbegroting kunnen aldus drie elementen onderscheiden worden :

- een terugblik op het voorbije jaar met een – zowel inhoudelijke als budgettaire – evaluatie van de beleidsrealisaties aan de hand van outputindicatoren. In het eindjaar van een legislatuur zal dit nog gebeuren door de uittredende regering ;
- een bijstelling van de beleidsdoelstellingen voor de resterende periode van de legislatuur. De tijdsscope hiervan gaat dus telkens met een jaar afnemen.

in het eindjaar van een legislatuur zullen er overigens nog weinig bijstellingen kunnen gebeuren omdat de uittredende regering zich dan grotendeels zal moeten beperken tot de afhandeling van lopende zaken. Het is daarom vrij waarschijnlijk dat dit element nog slechts in beperkte mate aan bod zal komen bij de jaarlijkse evaluatie van de meerjarenbegroting in een verkiezingsjaar. In dergelijk jaar zullen de doelstellingen van de nieuwe beleidsverantwoordelijken belangrijker zijn en zal de aandacht vooral uitgaan naar de beleidsnota's voor de komende legislatuur ;

- een budgettaire prognose voor het lopende jaar en voor de vijf volgende jaren. De tijdsscope van dit element blijft dus onveranderd, waardoor automatisch een meerjarig budgettair kader beschikbaar komt ten behoeve van een nieuw aantredende regering die onder meer op basis van deze gegevens een eigen beleid kan gaan uitstippelen.

Ook wat dit element betreft zal een verkiezingsjaar een overgangsjaar vormen. De opties van de nieuwe beleidsverantwoordelijken zullen immers hun weerslag hebben op de meerjarige budgettaire prognose zodat, naast de door de uittredende regering opgestelde meerjarenraming, door de aantredende regering een nieuwe prognose zal gemaakt worden, rekening houdend met haar eigen beleidsdoelstellingen.

Een visuele voorstelling van het verloop van een meerjarenbegroting over meerdere legislaturen wordt gegeven in Figuur 1 waarbij vertrokken wordt van de vorming van een nieuw Parlement en

een nieuwe regering in het jaar 2004 ²². De verticale as toont de opeenvolgende begrotingsjaren. Horizontaal wordt daarbij telkens aangeduid welke elementen aan bod komen in de meerjarenbegroting en op welke periode ze betrekking hebben.

²² Vermits het gaat om de invoering van een nieuwe methode komt in dat aanvangsjaar nog geen evaluatie voor over de beleidsrealisaties van het voorgaande jaar.

Figuur 1 Verloop meerjarenbegroting over meerdere legislaturen

Jaar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
	Legislatuur 2004-2009					Legislatuur 2009-2014					Legislatuur 2014-2019						
2004	beleidsnota's 2004-2009																
	budgettaire evolutie 2004-2009																
2005	eval. 2004	bijstelling beleid tot 2009															
		budgettaire evolutie 2005-2010															
2006		eval. 2005	bijstelling beleid tot 2009														
			budgettaire evolutie 2006-2011														
2007			eval. 2006	bijst. beleid tot 2009													
				budgettaire evolutie 2007-2012													
2008				eval. 2007	bijst. beleid												
					budgettaire evolutie 2008-2013												
					eval. 2008	bijst.											
2009						budgettaire evolutie 2009-2014 (oud)											
						beleidsnota's 2009-2014											
						budgettaire evolutie 2009-2014 (nieuw)											
2010						eval. 2009	bijstelling beleid tot 2014										
							budgettaire evolutie 2010-2015										
2011							eval. 2010	bijstelling beleid tot 2014									
								budgettaire evolutie 2011-2016									
2012								eval. 2011	bijst. Beleid tot 2014								
									Budgettaire evolutie 2012-2017								
2013									eval. 2012	bijst. beleid							
										budgettaire evolutie 2013-2018							
2014										eval. 2013	bijst.						
											budgettaire evolutie 2014-2019 (oud)						
											beleidsnota's 2014-2019						
											budgettaire evolutie 2014-2019 (nieuw)						

Voor de jaarlijkse bespreking van het beleidseffetenrapport en bijstelling van de meerjarenplanning en -begroting wordt een speciaal evaluatiemoment ingelast waarvoor de timing zodanig bepaald is dat :

- de jaarrekeningen van het voorbije jaar reeds zijn opgesteld : overeenkomstig artikel 32, § 2, moeten die namelijk uiterlijk op 31 maart toegestuurd worden aan het Rekenhof ;
- de voorstellen tot aanpassing van de begroting van het lopend jaar gekend zijn : volgens artikel 16, § 2, moet het ontwerp van aanpassing van de begroting uiterlijk op 31 mei ingediend worden bij het Vlaams Parlement ;
- de bespreking van de resultaten van het vorig jaar kan gehouden worden los van de goedkeuring van de begroting of van de aanpassing van de begroting : overeenkomstig artikel 18 moet de aanpassing van de begroting slechts tegen 30 juni goedgekeurd worden.

Einde mei kan het Vlaams Parlement dus met kennis van zaken debatteren over de realisaties van het voorbije jaar en over de bijstellingen aan de meerjarenplanning zonder dat dit debat verloren

gaat in de begrotingsbesprekingen, terwijl anderzijds de link met de begroting niet wordt opgeheven daar rekening gehouden wordt met de begrotingsresultaten van het voorbije jaar en met de voorgestelde begrotingsaanpassingen voor het lopend jaar. Dergelijk afzonderlijk evaluatiemoment met nadruk op de beleidsrealisaties in plaats van op het begrotingssaldo, moet ertoe bijdragen de begroting om te vormen tot een prestatie- en outputbegroting.

Het is uiteraard wel de bedoeling dat het Parlement een debat zou voeren over de beleidsnota's en over de jaarlijkse beleidseffectenrapporten en zich via een stemming zou uitspreken over de bekomen beleidsresultaten en de voorziene bijstelling, waarbij het eventueel ook aanbevelingen zou kunnen formuleren. Concreet bevat het decreet hiervoor evenwel geen regeling : het Parlement kan immers op basis van zijn eigen reglement bepalen waaraan het een bespreking wenst te wijden en hoe die dient te verlopen.

Artikel 7

De meerjarenbegroting blijft uiteraard een raming die uitgaat van een aantal premissen. De middelenontwikkeling, die voor de Vlaamse overheid voor het grootste gedeelte wordt gedetermineerd door de ontwikkeling van de economische groei en de inflatie, is in belangrijke mate afhankelijk van moeilijk voorspelbare gebeurtenissen en de internationale economische evolutie. Ook langs de uitgavenzijde kan een regering geconfronteerd worden met onverwachte kosten die onmogelijk voorzienbaar zijn. Om die reden wordt in artikel 7 een interventiemogelijkheid in hoofde van de Vlaamse regering voorzien. Indien het behalen van de begrotingsdoelstellingen in gevaar dreigt te komen zal de regering zich moeten buigen over maatregelen tot bijsturing. In afwachting van een aanpassing van de begroting kan de Vlaamse regering tijdelijke maatregelen nemen door het bepalen van verbintenissen-, verplichtingen- en kaslimieten.

Artikel 8

Artikel 174 van de Grondwet stelt de eenjarigheid van de begroting voorop. Voor wat onder meer de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest betreft is die bepaling hernomen in artikel 13, § 1, van de bijzondere hervormingswet van 8 augustus 1980 en in artikel 50, § 1, van de bijzondere financie-

ringswet van 16 januari 1989 (*“Elke Raad keurt jaarlijks de begroting goed en sluit de rekeningen af”*) en in artikel 3 van de algemenebepalingenwet (*“De ontvangsten en uitgaven [...] worden voor elk begrotingsjaar [...] toegestaan bij jaarlijkse decreten [...]”*).

Aangezien de initiële begrotingsopmaak al start ongeveer zeven maanden vóór de aanvang van het begrotingsjaar kunnen de omgevingsfactoren, onder andere de economische vooruitzichten, in die tussenperiode in min of meer belangrijke mate wijzigen. Het is dan ook nodig dat hierop ten minste een toetsing zou doorgevoerd worden, en dat waar nodig bijstellingen van het beleid en van de begroting zouden gebeuren. Vandaar dat naast de initiële begroting minstens één begrotingsaanpassing per jaar wordt opgelegd die, volgens de in artikel 16, § 2, en in artikel 18 bepaalde timing, doorgevoerd wordt in de eerste helft van het jaar. Bijkomende aanpassingen voor wijzigingen die zich later in het jaar zouden voordoen zijn uiteraard niet uitgesloten : de tekst van artikel 8, tweede lid luidt immers *“ten minste eenmaal per jaar”*.

Artikel 9

De jaarlijkse begroting heeft een dubbele functie :

- enerzijds gaat het om een raming van de ontvangsten en van de uitgaven ;
- anderzijds houdt zij ook een machtiging in.

Dit dubbele karakter wordt geëxpliciteerd in artikel 3 van de algemenebepalingenwet : *“De ontvangsten en uitgaven [...] worden voor elk begrotingsjaar geraamd en toegestaan bij jaarlijkse decreten [...]”*. Omwille van het belang ervan wordt deze bepaling nogmaals hernomen in artikel 9 van voorliggend ontwerp.

Beide aspecten zijn met elkaar verbonden. Als raming is de begroting een informatief instrument om het Parlement, dat de begroting moet goedkeuren, toe te laten een zicht te krijgen op de budgettaire vooruitzichten en de financiële situatie van de overheid. Op grond van deze en andere informatie zal het Parlement al dan niet machtiging verlenen om bepaalde ontvangsten of uitgaven te realiseren, waardoor de begroting tevens een sturend instrument wordt.

Het machtigende karakter van een begroting vindt zijn diepere rechtsgrond in meerdere bepalingen in de Grondwet en/of de financieringswet :

- artikel 174 van de Grondwet stelt expliciet, althans voor de federale overheid, dat een begroting moet worden goedgekeurd. Artikel 13, § 1, van de bijzondere hervormingswet en artikel 50, § 1 van de financieringswet omvatten eenzelfde bepaling voor onder andere de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest ;
- artikel 180 van de Grondwet koppelt hieraan de controle door het Rekenhof dat erover dient te waken dat, wat de uitgaven betreft, de artikelen (of kredieten) van de begroting niet worden overschreden en dat er geen overschrijvingen tussen artikelen plaatsvinden. Alhoewel ook in deze bepaling van de Grondwet enkel gesproken wordt over de (federale) Staat en niet over de gemeenschappen en gewesten is in artikel 10 van de algemenebepalingenwet eenzelfde bepaling opgenomen. De controle op overschrijdingen en overschrijvingen volgt precies uit het feit dat het Parlement machtiging moet verlenen ;
- wat de ontvangsten betreft wordt de facto via de begroting de decretale basis gegeven die ingevolge de artikelen 170 en 171 van de Grondwet vereist is voor de continuering van de belastingsregels en voor de invordering van de belastingen. Er kan verwezen worden naar wat hieromtrent gesteld werd in de toelichting bij artikel 4 ;
- aangezien alle ontvangsten en uitgaven in de begroting moeten opgenomen worden²³ houdt een goedkeuring hiervan tevens de machtiging in om, in geval van tekorten, deze aan te zuiveren door het aangaan van leningen.

De goedkeuring van een begroting houdt dus in dat toestemming of volmacht verleend wordt om de uitgavenkredieten aan te wenden en ontvangsten te realiseren en aldus uitvoering te geven aan de beleidsopties waarvan de begroting de financiële impact uitdrukt. Tegelijk echter houdt de goedkeuring, zeker voor wat de uitgaven betreft, ook een beperking in : de uitvoerende macht dient binnen de limieten te blijven die door het Parlement zijn vastgesteld.

²³ Zie de toelichting bij artikel 5.

Artikel 10

Waar in artikel 5 bepaald wordt dat alle ontvangsten en uitgaven in de begroting worden opgenomen, wordt in artikel 10 omschreven wat onder ontvangsten en uitgaven moet worden verstaan.

De minimaal te voorziene kredietsoorten worden omschreven in artikel 4 van de algemenebepalingenwet :

- aan de ontvangstenzijde : de rechten ten bate die tijdens het begrotingsjaar worden vastgesteld ;
- aan de uitgavenzijde : limitatieve kredieten voor de vastlegging van verbintenissen ten laste die tijdens het begrotingsjaar ontstaan of aangaan worden ;
- eveneens aan de uitgavenzijde : in principe limitatieve kredieten voor de vereffening tijdens het begrotingsjaar van rechten ten laste ingevolge vooraf vastgelegde verbintenissen ; kredieten die niet limitatief zijn moeten in de jaarlijkse begroting expliciet aangeduid worden.

De toelichting bij de algemenebepalingenwet bevat hierbij een aantal preciseringen :

- het gaat om minimaal te voorziene begrotingskredieten. Daarnaast kunnen ook andere kredietsoorten worden voorzien die beantwoorden aan andere fasen in het uitgavenproces ;
- de vereffeningskredieten zijn in principe limitatief gesteld om te beantwoorden *“aan de door de Raad van State in zijn advies van 17 januari 1996 geformuleerde bezwaren, meer bepaald met betrekking tot de vrees om de primauteit van de wetgevende vergaderingen te ondergraven in de veronderstelling dat de regering zou beslissen om in de loop van een jaar de oude verbintenissen massaal uit te voeren, en zodoende een overdreven kastekort zou veroorzaken buiten medeweten van de wetgevende vergadering”*.

In dit decreet worden de kredietsoorten van de algemenebepalingenwet uiteraard hernomen. Wel wordt de terminologie aangepast door benamingen te gebruiken die direct uitdrukken waarvoor de kredieten bestemd zijn, en door daarbij tevens te refereren aan de terminologie die bepaald is in artikel 2, 2° en 3°, van dit decreet en die hierboven reeds werd toegelicht. Artikel 10 vermeldt aldus :

- aan de ontvangstenzijde : vorderingen ten opzichte van debiteuren, wat overeenkomt met rechten ten bate volgens de algemenebepalingenwet ;
- aan de uitgavenzijde : verbinteniskredieten ;
- eveneens aan de uitgavenzijde : verplichtingkredieten voor het boeken van verplichtingen, wat overeenkomt met vereffeningskredieten volgens de algemenebepalingenwet.

Paragraaf 2 van artikel 10 herneemt de bepaling van artikel 4 van de algemenebepalingenwet volgens dewelke verbintenissen met een recurrent effect over meerdere jaren enkel begroot worden voor de verplichtingen die daaruit in de loop van het jaar zullen ontstaan, omdat anders de band met de economische realiteit volledig zou verloren gaan. Gelijklopend hiermee wordt in artikel 29, § 1, eenzelfde bepaling opgenomen voor wat betreft de te nemen vastleggingen t.o.v. het verbinteniskrediet. Volledigheidshalve wordt deze bepaling naar analogie ook van toepassing gesteld op de vorderingen (bijvoorbeeld wanneer de overheid een gebouw zou verhuren met een contract over meerdere jaren).

Paragraaf 3 voert het principe van de kaseenheid in zoals dat geformuleerd was in de artikelen 3 en 45 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit volgens dewelke alle ontvangsten bestemd waren voor de gezamenlijke uitgaven en uitzonderingen hierop enkel via een organiek decreet konden ingevoerd worden. Dat de kaseenheid als principe wordt weerhouden, betekent evenwel niet dat toegewezen ontvangsten niet kunnen voorkomen. Dit moet immers ook mogelijk zijn om tegemoet te komen aan de responsabiliseringsgedachte die onder meer inhoudt dat men in de mate van het mogelijke verantwoordelijkheid neemt voor de eigen uitgaven door ze te financieren met eigen inkomsten. Het zal aan de decreetgever toekomen om te bepalen welke ontvangsten kunnen toegewezen worden aan een entiteit. Hierdoor wordt ook het primaat van de politiek gevrijwaard. Artikel 12, §§ 1 en 2 bevatten hiertoe de nodige bepalingen.

Artikel 11

De begrotingsstructuur die in dit artikel wordt beschreven wordt schematisch weergegeven in Figuur 2 en, verder gedetailleerd, in Figuur 3.

Zoals vermeld in rubriek 1.1.2.3. wordt gestreefd naar een duidelijke opdeling van het globale bevoegdheidspakket van de Vlaamse overheid in homogene beleidsdomeinen, naar één-één relatie tussen het politieke en het ambtelijke niveau, en naar een onderscheiden van beleidsaansturing en beleidsuitvoering. Ter realisatie hiervan bepalen de artikelen 2 en 3 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid dat :

- de Vlaamse administratie wordt opgebouwd op basis van door de Vlaamse regering vast te stellen homogene beleidsdomeinen die zowel vanuit het oogpunt van de politiek als vanuit het oogpunt van de burger een herkenbaar en samenhangend geheel vormen ;
- per homogeen beleidsdomein een Vlaams ministerie wordt opgericht ;
- een Vlaams ministerie bestaat uit een departement en desgevallend IVA zonder rechtspersoonlijkheid ;
- per homogeen beleidsdomein IVA met rechtspersoonlijkheid kunnen opgericht worden ;
- per homogeen beleidsdomein EVA kunnen opgericht worden.

Deze organisatorische structuur wordt ook doorgetrokken in de begrotingsstructuur, zodat er een perfecte relatie ontstaat tussen de politieke verantwoordelijkheid, het ambtelijk apparaat, en de budgettaire middelen.

Uit artikel 2 van de algemenebepalingenwet dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest als één instelling beschouwt, volgt dat voor de Vlaamse Gemeenschap, inbegrepen het Vlaams Gewest, één begroting moet opgesteld worden. Afzonderlijk goed te keuren begrotingen per Vlaams ministerie zijn dus niet toegestaan.

Aldus zal er per Vlaams ministerie een deelbegroting zijn – weliswaar niet afzonderlijk goed te keuren door het Parlement – die samen met de begrotingen van de IVA met rechtspersoonlijkheid en van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA die het beleid op dat domein uitvoeren, een globaal beeld geeft van de middelen die voor dat beleidsdomein worden aangewend. De deelbegroting van elk Vlaams ministerie wordt verder, volgens de organisatiestructuur van de ministeries, opgedeeld in :

- posten voor de minister die als politiek verantwoordelijke het beleid bepaalt ;

- posten voor het departement dat het beleid ondersteunt ;
- posten voor de IVA zonder rechtspersoonlijkheid die het beleid uitvoeren ;
- posten voor dotaties aan de IVA met rechtspersoonlijkheid en aan de publiekrechtelijk vormgegeven EVA die eveneens instaan voor de beleidsuitvoering.

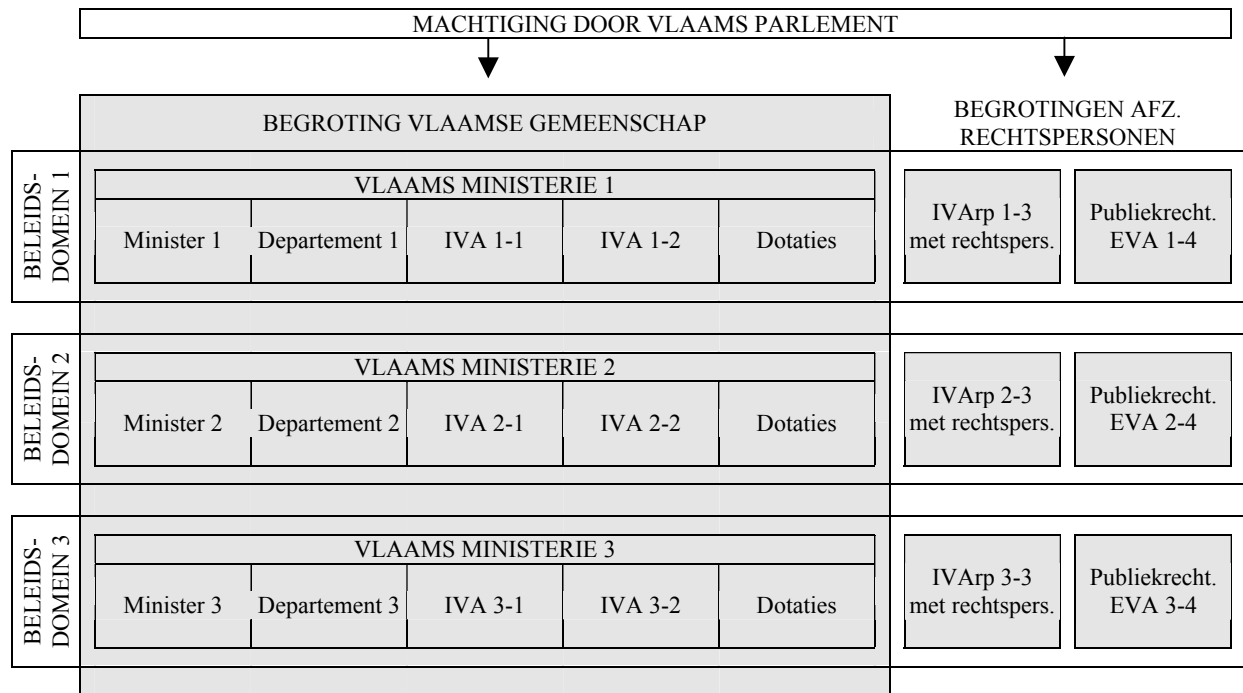
Op deze posten kunnen ook dotaties aan andere instanties ingeschreven worden, onder andere aan de door het decreet van 18 juli 2003 voorziene strategische adviesraden. Dotaties aan privaatrechtelijk vormgegeven EVA zullen evenwel beschouwd worden als beleidsuitgaven en daarom ingeschreven worden op de uitgavenkredieten van een departement of van een IVA zonder rechtspersoonlijkheid.

Aangezien deze posten de organisatiestructuur volgen worden ze “structurele afdelingen” van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap genoemd. De laatste alinea van artikel 11, § 1, houdt de mogelijkheid in om in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, naast de begrotingsposten per Vlaams ministerie, bijkomende globale posten te voorzien voor aangelegenheden die niet aan een specifiek beleidsdomein kunnen toegewezen worden. De dotatie aan het Vlaams Parlement is daar een voorbeeld van. In de regel zal er evenwel altijd naar moeten gestreefd worden om elke ontvangst of uitgave binnen de globale structuur van beleidsdomeinen onder te brengen.

Zoals bepaald in artikel 18 worden alle begrotingen, zowel die van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA en van de IVA met rechtspersoonlijkheid, als deze van de Vlaamse Gemeenschap, gemachtigd door het Vlaams Parlement. Aldus kan één document opgesteld worden dat al deze begrotingen omvat en dat kan beschouwd worden als een globale begroting van de Vlaamse overheid, zij het dat het uiteraard niet als één geheel kan goedgekeurd worden maar dat elke erin opgenomen begroting van elke rechtspersoon afzonderlijk dient gestemd te worden. De samenbundeling tot één geheel biedt aan het Vlaams Parlement een volledige transparantie aangaande het overheidsgebeuren.

De begrotingsstructuur, uitgewerkt tot op dit niveau, wordt weergegeven in Figuur 2.

Figuur 2 Begrotingsstructuur – Indeling volgens beleidsdomeinen en organisatie



Uit artikel 180 van de Grondwet en artikel 10 van de algemenebepalingenwet, waarbij het Rekenhof de opdracht krijgt erover te waken dat geen krediet van de uitgavenbegroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft, kan het zogenaamde specialiteitsbeginsel afgeleid worden : in de begroting worden verschillende posten onderscheiden waaraan telkens kredieten toegekend worden die niet mogen overschreden worden en die niet onderling mogen overgeschreven worden. Het is precies door toepassing van dit principe dat het Parlement kan bepalen voor welke beleidsopties welke kredieten beschikbaar gesteld worden, en dat het zo zijn politieke rol kan vervullen. Hoe ver de opdeling in begrotingsposten dient te gaan, wordt echter nergens wettelijk bepaald : niet in de Grondwet, en ook niet in de algemenebepalingenwet.

Er is bij de uitwerking van dit ontwerp van decreet niettemin geoordeeld dat de begrotingsstructuur zoals tot nu toe uiteengezet niet voldoet aan het specialiteitsprincipe. Weliswaar worden de kredieten opgedeeld en toegekend per beleidsdomein, maar ondanks het voorkomen hierin van de term “beleid” komen de beleidsdomeinen niet overeen met strategische keuzes. Het zijn slechts verzamelingen van in de bijzondere hervormingswet en financieringswet omschreven bevoegdheden die on-

derling een logische samenhang vertonen en die daarom tot homogene pakketten worden samengebracht. De indeling in beleidsdomeinen wordt overigens bepaald door de Vlaamse regering en niet door het Parlement, en moet bovendien als een relatief stabiel gegeven beschouwd worden dat enkel aangepast wordt hetzij door een hergroepering van bestaande gewest- en gemeenschapsbevoegdheden volgens een ander criterium, hetzij door wijziging van de bevoegdheden ingevolge hervormingen van de staatsstructuur. De impact van het Vlaams Parlement op de omschrijving van een beleidsdomein is dus, indien niet onbestaande, dan toch eerder gering. Als het Parlement zich zou moeten beperken tot de goedkeuring van kredieten op niveau beleidsdomein zou het nauwelijks beleidsmatig kunnen differentiëren en sturen : het zou enkel invloed kunnen uitoefenen op het beleid door de grootte te bepalen van de kredieten die worden toegekend aan elk van de door de Vlaamse regering omschreven beleidsdomeinen, maar het zou geen accenten kunnen leggen met betrekking tot datgene wat op de respectievelijke domeinen moet gerealiseerd worden. Van politiek primaat vanwege het Parlement zou dan ook weinig of geen sprake zijn.

Een verdere opdeling van de kredieten van een beleidsdomein over de verschillende overheidsactoren – minister, departement, IVA en EVA – komt evenmin tegemoet aan het specialiteitsbeginsel vermits het om een louter organisatorische en niet om een beleidsmatige opdeling gaat.

Vandaar dat ervoor geopteerd is om de tot nu toe beschouwde begrotingsstructuur verder op te delen in beleidsvelden. Het begrip “beleidsveld” wordt reeds gehanteerd in de memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid, bij de omschrijving van een homogeen beleidsdomein. Een homogeen beleidsdomein is volgens de toelichting bij artikel 2 van het kaderdecreet “*een verzameling of cluster van beleidsvelden, die zowel vanuit het oogpunt van de politiek als vanuit het oogpunt van de burger een herkenbaar en samenhangend geheel vormt*”. Een beleidsveld kan dan ook omschreven worden als een verzameling van beleidsitems die zowel vanuit politiek als maatschappelijk oogpunt een herkenbaar en samenhangend geheel vormen. Beleidsvelden vormen de samenstellende delen van het betrokken beleidsdomein. Voor de extern maatschappelijk gerichte beleidsdomeinen staat een beleidsveld voor een deel van de maatschappij

waarop het beleid zich richt met de bedoeling om bepaalde probleemsituaties op te lossen en aldus maatschappelijke behoeften te vervullen. Voor de intern organisatiegerichte beleidsdomeinen staat een beleidsveld voor een deelaspect van de globale interne organisatie.

De opdeling van de begrotingsstructuur wordt bijgevolg gekoppeld aan de opdeling van ieder beleidsdomein in beleidsvelden, zoals bedoeld in het kaderdecreet. Vanuit louter budgettair-technisch standpunt is het niveau van een beleidsveld in de begroting vergelijkbaar met een programma als bedoeld in artikel 12 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Omwille van hun inhoudelijke of functionele beleidsoriëntering worden deze verdere indelingen volgens de onderscheiden beleidsvelden “functionele afdelingen” genoemd. Elke organisatorische entiteit krijgt dus een afzonderlijk krediet toegewezen per beleidsveld, naast een krediet voor de personeelslasten en een krediet voor de eigen werking. Om pragmatische redenen evenwel worden bij een departement de kredieten voor personeel en voor eigen werking ook bestemd voor de beleidsvoorbereiding : in de praktijk is het immers moeilijk om op consistente wijze onderscheid te maken tussen beide omdat eenzelfde beleidsondersteunende activiteit zowel met eigen personeels- of werkingskredieten kan gerealiseerd worden als via uitbesteding, en het weinig zinvol is om in het eerste geval te spreken van personeels- of werkingsuitgaven en in het tweede geval van beleidsuitgaven.

De totale begrotingsstructuur omvat dus enerzijds een organisatorische indeling – door het onderscheid in beleidsdomeinen, ministeries met structurele afdelingen, IVA met rechtspersoonlijkheid en publiekrechtelijk vormgegeven EVA – en anderzijds een structurering conform de beleidsmateries door de opdeling in functionele afdelingen voor de beleidsvelden, het eigen personeel en de eigen werking.

Figuur 3 toont, voor een van de beleidsdomeinen uit Figuur 2, de verdere opdeling van de begroting in beleidsvelden of functionele afdelingen. Uit deze voorstelling blijkt dat eenzelfde organisatorische entiteit op meerdere beleidsvelden actief kan zijn, maar ook dat eenzelfde beleidsveld kan verdeeld zijn over meerdere organisatorische entiteiten.

Figuur 3 Begrotingsstructuur – Indeling in functionele afdelingen

VLAAMS MINISTERIE 1								
Structurele afdelingen								
Minister 1	Departement 1	IVA 1-1	IVA 1-2	Dotaties			IVArp 1-3 met rechtspers.	Publiekrecht. EVA 1-4
Personeel	Personeel	Personeel	Personeel	Personeel			Personeel	Personeel
Eigen werking	Eigen werking + Beleidonderst.	Eigen werking	Eigen werking	Werk. IVArp 13 Werk. EVA14			Eigen werking	Eigen werking
		Beleidsveld 1A			Functionele afdelingen			
		Beleidsveld 1B						
			Beleidsveld 1C					
				Beleidsveld 1D		Beleidsveld 1D		Beleidsveld 1D
			Beleidsveld 1E	Beleidsveld 1E		Beleidsveld 1E		
				Beleidsveld 1F	Functionele afdelingen			Beleidsveld 1F
	Beleidsveld 1G							

Volgens artikel 12, § 5, van dit decreet worden de begrotingsposten nog verder gedetailleerd in ramingstaten die als bijlage gevoegd worden bij de begroting maar die geen voorwerp uitmaken van de machtiging. De goedkeuring van de begroting gebeurt dus op een vrij geaggregeerd niveau, wat aansluit bij de responsabilisering en de verantwoordelijkheid die in de nieuwe bestuursvisie aan de uitvoerende macht en zijn diensten gelaten wordt, terwijl anderzijds toch de decreetgever door de machtiging die voor elk van de begrotingen moet gegeven worden, door de structuur waarin deze begrotingen opgenomen worden, en door de bijgevoegde ramingstaten en toelichting een volledig inzicht krijgt in de overheidsfinanciën.

Het feit dat de kredieten op een geaggregeerd niveau worden gemachtigd verhindert niet dat het hoofd van een departement of agentschap deze zelf verder kan opdelen wanneer hij dat nuttig acht. Op die manier kunnen binnen een departement of agentschap business-units gecreëerd worden die elk een deel van de opdracht én van het budget van de entiteit toegewezen krijgen. Dit alles is evenwel een element van interne werking en organisatie, en behoort aldus tot de autonomie en de verantwoordelijkheid van het hoofd van de entiteit.

Verder worden binnen een functionele afdeling twee secties voorzien :

- een sectie voor de begrotingsontvangsten ;
- een sectie voor de begrotingsuitgaven.

Een voorbeeldbegroting omtrent de voorgestelde begrotingsstructuur zal worden opgemaakt. Deze voorbeeldbegroting zal ter advies worden voorgelegd aan het Rekenhof, en aan het Vlaams Parlement.

Artikel 12

Waar in artikel 10 de verschillende kredietsoorten en in artikel 11 de begrotingsstructuur worden vastgesteld, wordt in artikel 12 bepaald hoe de kredietsoorten ingelast worden in de begrotingsstructuur en welke mechanismen erop van toepassing zijn.

Paragraaf 1 onderscheidt aan de uitgavenzijde, zowel voor het aangaan van verbintenissen als voor het boeken van verplichtingen, twee mogelijke kredietsoorten per functionele afdeling, dus voor elk beleidsveld, voor de personeelsuitgaven en voor de eigen werking van de betrokken entiteit : een vast en een variabel krediet.

- De eerste kredietsoort is het eigenlijke door het Vlaams Parlement goedgekeurde krediet, dat steeds limitatief is behalve als het begrotingsdecreet zelf anders bepaalt ; dit laatste kan, ingevolge artikel 4 van de algemenebepalingenwet, echter alleen voor verplichtingkredieten en niet voor verbinteniskredieten.

Eventueel kan het vast krediet ook het resultaat zijn van een herschikking door de Vlaamse regering of door de raad van bestuur van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA zoals voorzien in artikel 21.

Het werken met vaste kredieten volgt uit het in artikel 10, § 3, opgenomen principe van de kaseenheid volgens hetwelke de globale ontvangsten bestemd zijn voor de globale uitgaven.

- Als afwijking op het principe van de kaseenheid kunnen ook variabele kredieten toegekend worden die rechtstreeks gekoppeld zijn aan specifieke ontvangsten. Ze komen pas beschikbaar naarmate de daarvoor toegewezen ontvangsten effectief gerealiseerd zijn. Het gedeelte van het variabel krediet dat op het einde van het jaar niet is aangewend mag naar het volgend jaar overgedragen worden.

Volgens de omschrijving van ontvangsten die in artikel 10, § 1, 1°, gegeven wordt betekent “effectief gerealiseerd zijn” dat het gaat om een effectief ge-

boekte vordering, en niet dat het bedrag ook al moet geïnd zijn.

De in dit decreet voorziene variabele kredieten komen dus overeen met de begrotingsfondsen volgens artikel 45 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, behalve wat betreft het ogenblik van het ontstaan van het uitgavenkrediet : niet meer de inning van gelden maar de boeking van een vordering vormt hiervoor de basis.

Het gebruik van variabele kredieten sluit aan bij de nadruk die in de bestuurlijke hervorming gelegd wordt op de responsabilisering van het management : het systeem houdt namelijk in dat de budgettaire mogelijkheden rechtstreeks beïnvloed worden door de mate waarin men zelf inspanningen levert om ontvangsten te genereren. Het feit dat de variabele kredieten en dus de uitgavenmogelijkheden ontstaan op basis van de boeking van vorderingen en niet van geïnde gelden sluit bovendien aan bij de economische principes en boekhouding waar het resultaat bepaald wordt door opbrengsten en kosten en niet door het saldo van kasverrichtingen.

De keerzijde van het systeem is natuurlijk wel dat als de ontvangsten niet gerealiseerd worden er ook geen budgettaire middelen zijn om uitgaven te doen, en dat er een degelijke debiteurenopvolging en thesauriebewaking nodig is om te vermijden dat er kasproblemen zouden ontstaan uit het laattijdig innen van geboekte vorderingen. Ook dit is evenwel een aspect van responsabilisering.

Vaste en variabele kredieten kunnen niet worden samengevoegd of herverdeeld. Dit heeft meerdere redenen :

- om te vermijden dat vaste kredieten zouden onttrokken worden aan het annaliteitsprincipe door ze te herverdelen naar variabele kredieten ;
- omdat de bestemming die aan variabele kredieten mag gegeven worden niet noodzakelijk dezelfde is als de bestemming van vaste kredieten ;
- om louter technische redenen die te maken hebben met de verwerking van annulaties van vastleggingen van vorige jaren : dergelijke annulaties kunnen niet opnieuw het corresponderende uitgavenkrediet terug vrijmaken als de vastlegging genomen werd ten laste van een jaargebonden vast verbinteniskrediet ; als de vastlegging

genomen werd op een variabel krediet is het omwille van de toewijzing van de gerealiseerde ontvangsten en de overdraagbaarheid ervan wel nodig om opnieuw een krediet beschikbaar te maken.

Aangezien het werken met variabele kredieten een afwijking vormt op het in artikel 10, § 3, van dit decreet geponeerde principe van de kaseenheid is het volgens paragraaf 2 de decreetgever die beschikt over de mogelijkheid om bepaalde vorderingen expliciet een exclusieve bestemming te geven. Er is dus een organieke decretale bepaling noodzakelijk.

Het Parlement zal daarbij niet alleen vaststellen welke ontvangsten specifiek worden toegewezen aan welke entiteit, maar zal tevens aangeven waarvoor de aldus gevormde variabele uitgavenkredieten mogen aangewend worden. Aangezien de toekenning van ontvangsten gebeurt op het niveau van een functionele afdeling is het mogelijk dat de gevormde variabele kredieten kunnen gebruikt worden voor de realisatie van de globale doelstellingen van de functionele afdeling en dat ze dus gewoon een aanvulling zijn op het vast uitgavenkrediet. Het is evenwel niet uitgesloten dat het Parlement een meer beperkte aanwendingsmogelijkheid bepaalt, wat bijvoorbeeld het geval zou kunnen zijn als de toewijzing betrekking heeft op de vorming van een “waarborgfonds” waaraan specifieke bijdragen van derden worden toegewezen met het oog op het dekken van specifieke risico's. Het is ook niet uitgesloten dat het Parlement binnen een functionele afdeling aan meerdere ontvangsten een specifieke bestemming geeft en aldus meer dan één variabel krediet toestaat.

Zoals reeds vermeld is de mogelijkheid om de aanwending van een variabel krediet te beperken trouwens een van de redenen waarom een vast en een variabel krediet niet mogen samengevoegd of onderling herverdeeld worden.

Volledigheidshalve kan worden gesteld dat variabele kredieten geen absolute “must” zijn en dus niet noodzakelijk moeten voorzien worden : zolang het Parlement het principe van de kaseenheid aanhoudt en geen ontvangsten toewijst zullen in de begroting alleen maar vaste kredieten voorkomen. Het is best mogelijk dat in een begroting functionele afdelingen voorkomen met alleen maar een vast krediet, andere met alleen maar variabele kredieten (hoewel dat wellicht een grote uitzondering zal zijn), en nog andere met een combinatie van beide.

Aangezien de vorderingen en niet, zoals nu het geval is, de inningen de basis vormen voor de vaststelling van het krediet dient erover te worden gewaakt dat in het verleden geboekte vorderingen die dubieus of oninvorderbaar zijn of dreigen te worden tijdig gecorrigeerd worden in de uitgavenmogelijkheden. Indien blijkt dat verbintenissen werden aangegaan of mogelijks zelfs reeds verplichtingen dienden geboekt te worden die niet langer worden gedekt door opeisbare vorderingen, is een bijstelling noodzakelijk van het uitgavenkrediet om budgettaire ontsporingen te vermijden. Dit zal in ieder geval onderzocht worden naar aanleiding van de begrotingscontrole, bedoeld in artikel 8, tweede lid. Ingeval belangrijke vorderingen oninvorderbaar dreigen te worden, behoort het in ieder geval tot de verantwoordelijkheid van de betrokken entiteit om de functioneel bevoegde Vlaamse minister en de Vlaamse minister bevoegd voor het begrotingsbeleid tijdig in kennis te stellen. De Vlaamse regering zal hiertoe volgens artikel 12, § 3, bij besluit de modaliteiten en gedragscode vastleggen.

De nadere verduidelijking van de kredieten die, zoals ook reeds werd vermeld in de toelichting bij artikel 11, op een vrij geaggregeerd niveau worden gemachtigd, wordt geregeld in paragraaf 5. Ten behoeve van het Vlaams Parlement wordt het globale krediet per functionele afdeling verduidelijkt aan de hand van ramingstaten die zelf niet moeten worden goedgekeurd, en verantwoord in de memorie van toelichting. Hierbij worden de kredieten ook verder opgedeeld m.a.w. vertaald in budgetten volgens het rekeningenstelsel dat door het K.B.-Boekhoudplan zal worden opgelegd en dat conform het Europees rekeningenstelsel ESR 95 werd opgemaakt.

De ramingstaten zijn meer dan de begrotingstabellen – de zogenaamde administratieve begrotingen – die tot nu toe voorzien waren door artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Ze zijn geen loutere oplijsting van basisallocaties, maar een cijfermatige en in de memorie inhoudelijk toegelichte verduidelijking van de beoogde doelstellingen en van de daarvoor aangewende middelen. Het gaat om een opgave van de beoogde effecten – output en outcome – en om een weergave van de daartoe benodigde instrumenten en van hun budgettaire weerslag.

De structurele afdelingen “dotaties” en de daartoe behorende functionele afdelingen vormen enigszins een uitzondering op het aggregatieniveau waarop de kredieten worden ingeschreven in de begroting. Volgens artikel 12, § 4, zullen deze afde-

lingen de dotaties vermelden per IVA met rechtspersoonlijkheid en per publiekrechtelijk vormgegeven EVA. Ook de dotaties aan de door het decreet van 18 juli 2003 voorziene strategische adviesraden die in deze afdeling zullen opgenomen worden, zullen afzonderlijk vermeld worden.

Dotaties aan privaatrechtelijk vormgegeven EVA zullen niet afzonderlijk in deze afdelingen ingeschreven worden maar als beleidsuitgaven opgenomen worden in de uitgavenkredieten van een departement of van een IVA zonder rechtspersoonlijkheid.

Artikel 13

Het mechanisme van de reservefondsen werd hierboven reeds uiteengezet in punt 1.2.1. van de algemene toelichting. Zowel de departementen, de IVA als de publiekrechtelijk vormgegeven EVA kunnen gemachtigd worden om reservefondsen te vormen. In afzonderlijke decreten tot oprichting of in het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting kunnen deze fondsen worden opgericht en zal worden aangegeven welke bestemming aan de reserves kan worden gegeven. De spijziging en de aanwending van deze reservefondsen worden naar aanleiding van de goedkeuring van de begroting door het Vlaams Parlement gemachtigd.

Reservefondsen kunnen ook op een overkoepelend niveau aangelegd worden : over alle beleidsdomeinen heen, rechtstreeks op het niveau van de Vlaamse overheid. Op deze manier kan onder meer een conjunctuurfonds aangelegd worden, waarin in perioden van hoogconjunctuur bedragen kunnen gereserveerd worden die als buffer dienst doen om mogelijke problemen in perioden van laagconjunctuur op te vangen.

Reservefondsen bieden derhalve een alternatief voor de afzonderlijke rechtspersonen die tot nu toe met eenzelfde objectief werden opgericht, zoals het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven, het Vlaams Fonds voor de Lastendelging, en andere.

Door gebruik te maken van deze reservefondsen kan tevens de koppeling worden gelegd met de aanleg van voorzieningen, een techniek die binnen de bedrijfseconomische boekhouding gebruikelijk is, en in sommige gevallen verplicht moet worden toegepast. De budgettaire vertaling is echter geen automatisme. Daartoe is de machtigende tussen-

komst van het parlement in het kader van de goedkeuring van de uitgavenbegroting noodzakelijk.

Artikel 14

Het gebruik dat van de uitgavenkredieten kan gemaakt worden zal opgenomen worden in het oprichtingsdecreet, een delegatieregeling, beheerovereenkomsten of managementcontracten, naargelang het gaat om IVA, publiekrechtelijk vormgegeven EVA, of andere entiteiten. Op die manier wordt tegemoet gekomen aan de nieuwe bestuursprincipes vervat in het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

In het laatste lid van artikel 14 wordt uitdrukkelijk bepaald dat het niet aangewende gedeelte van de vaste uitgavenkredieten op het einde van het begrotingsjaar komt te vervallen. Op die manier wordt het annaliteitsprincipe uitdrukkelijk ingeschreven ²⁴.

De bepaling geldt niet voor de variabele kredieten : overeenkomstig artikel 12, § 1, eerste lid, 2°, wordt het niet aangewende gedeelte hiervan wél overgedragen naar het volgend jaar.

Artikel 15

Wat de memorie van toelichting bij de jaarlijkse machtigende begroting moet inhouden wordt aangegeven in artikel 15. Vooreerst moet er uiteraard uitleg en verantwoording gegeven worden bij de begrotingscijfers. Overeenkomstig artikel 6 moet een meerjarenbegroting opgemaakt worden ; elke jaarlijkse begroting moet ten opzichte daarvan kunnen gesitueerd worden.

Artikel 16

Dit artikel betreft de procedures en de timing voor het indienen van de ontwerpen van begroting bij het Vlaams Parlement.

De begrotingen van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA worden eveneens via de Vlaams regering ingediend. Dit heeft te maken met de begro-

²⁴ De Raad van State formuleerde een opmerking in verband met het ontbreken van dergelijke bepaling in de algemenebepalingenwet.

tingsstructuur zoals bepaald in artikel 11, waarbij een volledig zicht betracht wordt op de begrotingen voor een bepaald beleidsdomein voor de Vlaamse overheid. Uiteraard zal de begroting van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA ook moeten passen binnen het door de Vlaamse regering en de minister gevoerde beleid : een EVA is immers opgericht om dit beleid uit te voeren. Deze overeenstemming zal evenwel het voorwerp moeten uitmaken van afspraken binnen de beleidsraad zoals die voorzien is door artikel 3 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, en in het kader van de opmaak of de bijsturing van de beheerovereenkomst. In dit decreet worden dan ook geen toezichtsmodaliteiten vanwege de Vlaamse regering op de begrotingen van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA ingevoerd.

Artikel 17

Om elk tijdverlies voor het Rekenhof te vermijden en om ervoor te zorgen dat het Hof zijn rol van raadgever ten behoeve van het Parlement zo optimaal mogelijk zou kunnen vervullen voorziet dit artikel dat onmiddellijk bij de indiening van een begrotingsdecreet een afschrift ervan door de regering bezorgd wordt aan het Rekenhof.

Artikel 18

Artikel 174 van de Grondwet stelt niet alleen de eenjarigheid en de noodzaak tot goedkeuring van de begroting voorop, maar ook dat die jaarlijkse goedkeuring dient te worden verleend door het Parlement. In de mate dat deze Grondwetsbepaling enkel rechtstreeks van toepassing is op de federale overheid – er is immers alleen sprake van goedkeuring door de Kamer van volksvertegenwoordigers – is ze voor wat onder meer de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest betreft hoe dan ook hernomen in artikel 13, § 1, van de bijzondere hervormingswet van 8 augustus 1980 en in artikel 50, § 1, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 (*“Elke Raad keurt jaarlijks de begroting goed en sluit de rekeningen af”*) en in artikel 3 van de algemenebepalingenwet (*“De ontvangsten en uitgaven [...] worden voor elk begrotingsjaar [...] toegestaan bij jaarlijkse decreten [...]”*).

De machtiging door het Vlaams Parlement wordt in artikel 18 hernomen voor wat de Vlaamse Gemeenschap zelf betreft, maar tegelijk ook als regel ingevoerd voor de begrotingen van de IVA met

rechtspersoonlijkheid en van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA. Voor vroegere openbare instellingen van categorie A houdt dit geen wijziging in. Voor openbare instellingen van categorie B of sui generis daarentegen wordt de begroting tot nu toe goedgekeurd door de functioneel bevoegde minister ; in de mate dat ze voortaan de vorm aannemen van een IVA met rechtspersoonlijkheid of van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA zal daar dus wel verandering in komen en dient hun begroting voortaan goedgekeurd te worden door het Vlaams Parlement. Alhoewel dit een toename kan lijken van het toezicht dat op deze instellingen wordt uitgeoefend zijn hiervoor toch meerdere argumenten op te geven :

- het feit dat de IVA met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA opgericht zijn door het Vlaams Parlement dat als dusdanig te vergelijken is met de algemene vergadering van een private vennootschap ;
- het feit dat het gaat om instanties die opgericht zijn om het beleid van de Vlaamse Gemeenschap uit te voeren en die, zoals omschreven wordt in de toelichting bij de algemenebepalingenwet *“zouden hebben behoord tot de gewest- of gemeenschapsadministratie en dus van de algemene begroting van die gefedereerde entiteiten deel zouden hebben uitgemaakt, indien diezelfde wetgever het niet verkieslijk zou hebben geacht ze van een specifieke beheerswijze te voorzien”* ;
- het feit dat aan die IVA en EVA machtigingen worden gegeven voor het aangaan van verbintenissen waarvoor in hetzelfde of in een later jaar dotaties moeten worden voorzien in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Door rechtstreekse goedkeuring van de IVA- en de EVA-begrotingen door het Parlement wordt voorkomen dat deze machtigingen moeten verleend worden via de begroting van de Vlaamse Gemeenschap waar ze in feite niet thuishoren en waar de beschikking erop evenmin boekhoudkundig kan opgevolgd worden daar de verrichtingen bij de IVA en de EVA gebeuren.
- het feit dat de begrotingskredieten, volgens de in artikel 11 bepaalde structuur, toegestaan worden op een zeer geaggregeerd niveau en de vrijheidsgraden van het management van een IVA met rechtspersoonlijkheid of een publiekrechtelijk vormgegeven EVA daardoor niet worden beperkt ;
- het feit dat op die manier departementen, IVA zonder rechtspersoonlijkheid, IVA met rechts-

persoonlijkheid en publiekrechtelijk vormgegeven EVA volledig worden gelijkgeschakeld, zodat de keuze tussen deze organisatievormen niet kan bepaald worden door verschillen in regelgeving in plaats van door functionele overwegingen ;

- het feit dat het momenteel veelal ontbreken van een expliciete en formele goedkeuring door de functioneel bevoegde minister – dikwijls is er slechts een impliciete goedkeuring door de begroting van de openbare instelling als bijlage bij de begroting van de Vlaamse Gemeenschap te voegen en aan het Vlaams Parlement mee te delen – een rechtsonzekerheid creëert die kan vermeden worden door de begrotingen te onderwerpen aan de goedkeuring van het Vlaams Parlement.

Ook alle aanpassingen aan de begroting dienen uiteraard door het Vlaams Parlement bij decreet te worden goedgekeurd.

Verder bepaalt dit artikel de timing voor het goedkeuren van de begrotingen.

Artikel 19

Wanneer een initiële begroting niet tijdig kan worden goedgekeurd wordt het stelsel van voorlopige kredieten toegepast.

Artikel 20

Dit artikel houdt een beperkte uitzondering in op de machtiging van de uitgavenkredieten door het Parlement : in zeer dringende gevallen, veroorzaakt door uitzonderlijke en onvoorzienbare omstandigheden, kan de Vlaamse regering, bij gemotiveerde beraadslaging, machtiging verlenen tot uitgaven boven de limiet van het begrotingskrediet of tot een bepaald vastgesteld bedrag. Hoewel niet gespecificeerd wordt wat moet verstaan worden onder dringend, uitzonderlijk en onvoorzienbaar kan hierbij voornamelijk gedacht worden aan rampen, natuurrampen, situaties van oorlog of burgeroorlog, waarbij het van belang is om zeer vlug hulp te bieden aan de getroffen bevolking of beschermende maatregelen te nemen.

De beslissing van de Vlaamse regering moet opgenomen worden in een nieuw decreet tot aanpassing van de begroting, behalve wanneer dergelijk de-

creetsontwerp reeds was opgesteld vooraleer de regering haar beslissing nam. Voor grotere bedragen ²⁵ kan de beraadslaging bovendien slechts uitgevoerd worden nadat een decreetsontwerp is ingediend of mits blokkering van andere kredieten.

Een gelijkaardige bepaling was opgenomen onder artikel 44 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Artikel 21

Volgens artikel 16 en artikel 18 worden de begrotingen opgesteld door de Vlaamse regering respectievelijk de raad van bestuur van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, en worden ze goedgekeurd door het Vlaams Parlement. Rekening houdend met de goedgekeurde kredieten zullen de beheerovereenkomsten met IVA en publiekrechtelijk vormgegeven EVA opgemaakt of aangepast worden.

Er bestaat derhalve een wisselwerking tussen beleidsopties en begrotingsvoorstellen langs de ene zijde, en kredietmachtiging en beleidsuitvoering langs de andere zijde. Responsabilisering impliceert dat op een verantwoorde wijze voorstellen worden geformuleerd op inhoudelijk én budgettair vlak, maar ook dat rekening wordt gehouden met genomen beslissingen. Dit geldt zowel in de verhouding tussen Parlement en regering als in de verhouding tussen regering en uitvoerende organen. Eens een begroting of begrotingsaanpassing is goedgekeurd mag dan ook verwacht worden dat er uitvoering aan gegeven wordt zoals door het Parlement is bepaald. Het kan dan ook niet de bedoeling zijn dat de uitvoerende macht eigenmachtig de door het Parlement goedgekeurde kredieten zou herverdelen en heroriënteren naar andere beleidsobjectieven : daarvoor is principieel een nieuwe begrotingsaanpassing vereist.

Wanneer zich echter naar het einde van een begrotingsjaar toe nog een beleidsaanpassing zou opdringen is het hiervoor volgen van een gewone begrotingsprocedure, die toch ongeveer twee maanden in beslag neemt, niet altijd meer mogelijk. Artikel 21 biedt daarom aan de uitvoerende macht de mogelijkheid om in die gevallen een beleidsheroriëntering door te voeren, die echter vanuit de hier vermelde overwegingen onderworpen is aan een aantal strikte beperkingen.

²⁵ Ten minste 5 miljoen euro, of ten minste 0,5 miljoen euro en tegelijk 15 % van het uitgavenkrediet.

- vooreerst gaat het om een herverdeling van reeds door het Parlement goedgekeurde kredieten. Bijkomende kredietinschrijvingen, zoals die wel mogelijk zijn in de in artikel 20 bedoelde uitzonderlijke en dringende omstandigheden, zijn hier uitgesloten ;
- de herverdelingen mogen alleen doorgevoerd worden tussen functionele afdelingen van eenzelfde beleidsdomein. Ingrijpende herverdelingen naar een totaal andere bevoegdheidsmaterie zijn uitgesloten ;
- de herschikkingen zijn tevens beperkt tussen of naar beleidsvelden. Beleidskredieten mogen dus niet herverdeeld worden naar de eigen personeels- of werkingskredieten van een organisatorische entiteit ;
- de herverdelingen zijn slechts toegestaan in de periode tussen 15 oktober en 15 december van het jaar, precies omdat anders een gewone procedure tot begrotingsaanpassing mogelijk is ;
- de herverdelingen zijn beperkt tot de in de begroting gemachtigde investeringskredieten ;
- de herverdelingen zijn ook beperkt in bedrag : namelijk vijftien procent van elk van de door het Parlement goedgekeurde kredieten die bij de herverdeling zijn betrokken. Dit percentage is vastgesteld in functie van de periode waarin de herverdelingen zijn toegestaan. In de veronderstelling dat de besteding van de voor een begrotingsjaar goedgekeurde kredieten volledig gelijkmatig over de twaalf maanden gespreid is, komt vijftien procent namelijk ongeveer overeen met een krediet voor twee maanden ²⁶.

Op die manier wordt vermeden dat herverdelingen zouden misbruikt worden en de autoriteit en het primaat van het Parlement zou ondergraven worden door de voor een bepaald beleidsveld gemachtigde kredieten niet aan te wenden in de loop van het jaar en ze dan op het einde van het jaar een andere bestemming te geven, of door de voor een beleidsveld toegestane kredieten buitensporig te verhogen via belangrijke kredietherschikkingen vanuit andere functionele afdelingen.

Alhoewel een formele goedkeuring volgens de gewone procedure in de bedoelde gevallen niet mogelijk is moet de kredietherverdeling en de daar-

mee gepaard gaande beleidsheroëntering toch onmiddellijk aan het Parlement meegedeeld worden en finaal door het Parlement bekrachtigd worden. Dit laatste kan gerealiseerd worden via een afzonderlijk decreet, of via het decreet tot goedkeuring van de algemene rekening van het betrokken jaar. Een afzonderlijk decreet tot aanpassing van de begroting wordt dus niet expliciet vereist omdat het niet gaat om een bijkomende verzwaring van de budgettaire last maar om een beperkte herschikking van reeds gestemde kredieten.

Artikel 22

Artikel 22 herneemt, zij het in andere bewoordingen, artikel 5 van de algemenebepalingenwet en omvat daarbij een verwijzing naar het overeenkomstig deze wet bij koninklijk besluit vast te stellen rekeningenstelsel. De facto, en ook volgens de memorie van toelichting bij de algemenebepalingenwet, bevat dit KB-Boekhoudplan niet alleen het rekeningenstelsel maar ook een aantal boekingsregels, alhoewel dit niet formeel voorzien is in de tekst van artikel 5 van de algemenebepalingenwet.

Sinds de totstandkoming van de eerste teksten van de algemenebepalingenwet zijn terminologie en technologie verder geëvolueerd. Het is vandaag ook het standpunt van het Rekenhof dat begrotingsboekhouding kan begrepen worden als begrotingsopvolging die evenwel permanent moet kunnen gerapporteerd worden. Dit is trouwens ook de zienswijze die in het federale fed.com project, ter modernisering van de federale comptabiliteit, wordt gehanteerd.

Permanente opvolging houdt in dat de realisatie van de begrotingsontvangsten en de benutting van de door het Vlaams Parlement gemachtigde begrotingskredieten, zowel wat betreft verbintenissen als wat betreft verplichtingen, en zowel voor de vaste als voor de variabele kredieten, op elk ogenblik duidelijk moet zijn. Idealiter worden ook de ramingstaten dagdagelijks opgevolgd.

Zoals uiteengezet in de algemene toelichting onder rubriek 1.2.2. en 1.3.1. wordt in het comptabiliteitsdecreet geopteerd voor volgend model : één begroting met één (economische) boekhouding waaruit de begrotingsrapportering wordt afgeleid, en dus geen parallelle begrotings- en economische boekhouding. Hierdoor is duidelijk dat gekozen wordt voor een zuiver en doorgevoerd principe, nl. dat alle transacties (ook de budgettaire) worden gere-

²⁶ Het exacte percentage zou 16,67 % zijn maar dat wordt gemakshalve afgerond.

gistreerd in één enkele boekhouding, met behulp van één enkel rekeningstelsel (CNO) en één enkele set van aanrekenings- en waarderingsregels. De budgettaire resultaten dienen op elk ogenblik te kunnen worden afgeleid uit de economische boekhouding.

Tevens wordt een analytische boekhouding ingevoerd.

Evenals voor de begroting²⁷ worden ook inzake boekhouding dezelfde regels opgelegd aan de IVA met rechtspersoonlijkheid en aan de publiekrechtelijk vormgegeven EVA als aan de Vlaamse Gemeenschap. De argumentatie hiervoor is gelijklopend :

- het gaat om instanties die opgericht zijn om het beleid van de Vlaamse Gemeenschap uit te voeren en die, zoals omschreven wordt in de toelichting bij de algemenebepalingenwet “*zouden hebben behoord tot de gewest- of gemeenschaps-administratie en dus van de algemene begroting van die gefedereerde entiteiten deel zouden hebben uitgemaakt, indien diezelfde wetgever het niet verkieslijk zou hebben geacht ze van een specifieke beheerswijze te voorzien*” ;
- deze IVA en EVA hebben machtiging gekregen voor het aangaan van verbintenissen waarvoor in hetzelfde of in een later jaar dotaties moeten worden voorzien in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Met het oog op de vaststelling van die dotaties dient een begrotingsopvolging en -rapportering te worden verzekerd ;
- departementen, IVA zonder rechtspersoonlijkheid, IVA met rechtspersoonlijkheid en publiekrechtelijk vormgegeven EVA worden volledig gelijkgeschakeld, zodat de keuze tussen deze organisatievormen niet kan bepaald worden door verschillen in regelgeving in plaats van door functionele overwegingen.

Artikel 23

Artikel 23, §§ 2 en 3 hernemen een gedeelte van de bepalingen van artikel 6 van de algemenebepalingenwet.

²⁷ Zie artikel 18.

Artikel 24

Artikel 24 herneemt artikel 7 van de algemenebepalingenwet.

Artikel 25

Dit artikel herneemt een gedeelte van artikel 6 van de algemenebepalingenwet en bevat voor kleine verrichtingen tevens een versoepeling op de algemene boekingsregels. Een veelheid van diverse verrichtingen, zowel in ontvangst als in uitgave, kunnen hierdoor via één globale boeking opgenomen worden. Bij ontvangsten kan het bijvoorbeeld gaan om de gezamenlijke boeking van de dagopbrengst uit inkomtickets voor een tentoonstelling of uit de verkoop van daarmee gerelateerde souvenirs. Bij uitgaven zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om de gezamenlijke boeking van diverse kastickets voor kleine aankopen ter gelegenheid van een uitstap met in een instelling geplaatste minderjarigen. Een gezamenlijke boeking betekent evenwel niet dat het totaal geboekte bedrag niet zou moeten verantwoord worden.

Artikel 26

Dit artikel bevat bepalingen over bewaartermijnen zoals die ook voorkomen in artikel 6 van de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding van de ondernemingen.

Artikel 27

Dit artikel herneemt een gedeelte van artikel 6 van de algemenebepalingenwet. De toelichting bij dat artikel 6 preciseert dat de definitie van een boekjaar als zijnde een kalenderjaar niet uitsluit dat de aanrekeningsregels een aanvullende periode zouden voorzien voor de boeking van de verworven rechten van het afgelopen jaar. Sommige verrichtingen kunnen immers door allerlei omstandigheden niet onmiddellijk geboekt worden of de verantwoordingsstukken ervoor worden gewoon te laat ontvangen. Om de bedrijfseconomische aanrekeningsprincipes zo getrouw mogelijk te blijven, wordt bepaald dat verplichtingen die voortvloeien uit diensten of prestaties die geleverd zijn in het vorig boekjaar, mogen geboekt worden op dat vorig boekjaar tot en met de voorlopige afsluiting zoals bepaald in artikel 36. Dit doet evenwel geen

afbreuk aan het principe van onmiddellijke boeking.

De boekingsmogelijkheid tot en met de voorlopige afsluiting is echter niet mogelijk voor uitgavenverbintenissen. De einddatum hiervoor is altijd 31 december vanuit de overweging dat overeenkomstig artikel 29 een verbintenis moet vastgelegd worden t.o.v. het verbintenskrediet, vooraleer ze juridisch wordt aangegaan. Overschrijding van de datum van 31 december kan dus niet want dat zou betekenen dat de verbintenis al in het volgende jaar is aangegaan en daarop moet aangerekend worden. Er mag aangenomen worden dat de afwijkmogelijkheid die gelaten wordt door § 2 van dat artikel een dermate gering effect zal hebben dat het niet nodig is om voor de boeking van deze verbintenissen uitsluitend te verlenen tot 31 januari van het volgend jaar.

Voor correctieboekingen worden twee limietdata gesteld :

- daar de rekeningen overeenkomstig artikel 32, § 2 pas tegen 31 maart van het volgend jaar bezorgd moeten worden aan het Rekenhof kunnen correcties ingevolge controle van de financiële controle-instantie nog gebeuren tot die datum ;
- eens de algemene rekening voor nazicht aan het Rekenhof is doorgestuurd kunnen correctieboekingen alleen nog gebeuren op last van het Rekenhof en dit totdat de algemene rekening definitief is goedgekeurd ;

Artikel 28

In paragraaf 1 worden de bepalingen hernomen van artikel 19 van het KB-Boekhoudplan. Deze bepalingen hebben betrekking op de boeking van een vordering of verplichting in de boekhouding, en op de aanrekening ervan als begrotingsontvangst respectievelijk als uitgave op een begrotingskrediet voor het boeken van verplichtingen.

Om ook rekening te kunnen houden met te ontvangen facturen wordt gesteld dat het bedrag bepaald óf bepaalbaar moet zijn.

In paragraaf 2 wordt een bepaling opgenomen met betrekking tot het dubieus worden van een vordering. De omschrijving hiervan is onder meer van belang voor de invloed van het variabel deel op het globaal uitgavenkrediet, daar in artikel 12, § 3, gesteld wordt dat dubieuze vorderingen op toegewe-

zen ontvangsten correcties op de uitgavenkredieten teweegbrengen volgens de voorwaarden door de Vlaamse regering te bepalen.

Ten slotte worden in paragraaf 3 de gevallen van annulatie behandeld. Annulaties op basis van onrentabiliteit van de invorderingsprocedure worden door de externe controle-instanties beschouwd als een gratificatie die volgens artikel 179 van de Grondwet alleen door de decreetgever kan verleend worden. Heel wat kleine bedragen blijven echter ongeïnd om tal van redenen : omdat de schuldenaar niet meer te vinden is, of omdat hij een kleine vergissing heeft begaan bij de betaling, ... Om te vermijden dat al deze bedragen, waarvoor de invorderingskost veel te hoog is, telkens bij decreet zouden moeten geannuleerd worden wordt een algemene delegatie hiertoe verleend aan de Vlaamse regering respectievelijk de raad van bestuur van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA. Om subjectiviteit, ongelijkheid en zelfs mogelijk favoritisme bij de beoordeling van individuele dossiers te voorkomen wordt de mogelijkheid tot annulatie omwille van onrentabiliteit van de invorderingsprocedure afhankelijk gesteld van het uitvaardigen van algemeen geldende richtlijnen waaraan de Vlaamse regering respectievelijk de raad van bestuur van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA zich dienen te houden. Tegelijk bieden deze richtlijnen de mogelijkheid om de annulatiebevoegdheid verder te delegeren. Deze mogelijkheid tot annulatie blijft evenwel beperkt tot de niet-fiscale vorderingen.

Inzake fiscale vorderingen stelt artikel 172 van de Grondwet expliciet dat vrijstelling of vermindering van belasting enkel door een wet kunnen ingevoerd worden. Om deze reden worden voor annulatie wegens onrentabiliteit van fiscale vorderingen decretaal bepaalde voorwaarden gesteld door het maximumbedrag te omschrijven en door de algemene richtlijnen uitsluitend door de Vlaamse regering te laten bepalen.

Artikel 29

Het principe dat eerder opgenomen was in artikel 49 van de gecoördineerde wetten op de rijkscompabiliteit wordt behouden in paragraaf 1 : vooraleer een verbintenis juridisch wordt aangegaan dient een vastlegging ten opzichte van het verbintenskrediet te worden genomen om te verzekeren dat de door het Parlement verleende uitgavenmachtiging niet overschreden wordt. Er wordt verder gepreciseerd voor welk bedrag moet vastgelegd wor-

den. Hierbij wordt uiteraard eenzelfde regel aangehouden als in artikel 10, § 2, voor de begroting het geval was : bij verbintenissen met een recurrent effect over meerdere jaren moet enkel vastgelegd worden voor de verplichtingen die daaruit in de loop van het jaar zullen ontstaan, omdat anders de band met de economische realiteit volledig zou verloren gaan.

In paragraaf 2 wordt hierop, evenals in de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, een uitzondering behouden voor kleinere bedragen, dit om een overdreven administratieve belasting voor relatief weinig belangrijke dossiers te vermijden. De omvang van de kleinere bedragen moet nader worden vastgesteld door de Vlaamse regering.

Paragraaf 2, tweede lid regelt het uitzuiveren van de openstaande verplichtingen (de zogenaamde “encours”). De verdere uitwerking wordt aan de Vlaamse regering overgelaten.

Er dient nog opgemerkt te worden dat een afzonderlijke controle van de vastleggingen niet meer behouden is : dit is immers een onderdeel van de interne controle die volledig uitgevoerd wordt door de departementen, IVA en publiekrechtelijk vormgegeven EVA zelf.

Artikel 30

De figuur of functie van rekenplichtige wordt nog steeds voorzien in artikel 180 van de Grondwet en in artikel 10 van de algemenebepalingenwet waarin telkens gesteld wordt dat het Rekenhof belast is met het nazien en verevenen van de rekeningen van de rekenplichtigen. Hoe de functie van rekenplichtige concreet moet ingevuld worden en wie derhalve als rekenplichtig moet beschouwd worden, wordt niet gespecificeerd in voormelde wetgeving. In zijn advies bij dit ontwerp van comptabiliteitsdecreet heeft de Raad van State dit beaamd maar zich tegelijk aangesloten bij de gangbare betekenis die eraan wordt gegeven op basis van de bestaande rechtspraak en de rechtsleer. Volgens deze invulling is een rekenplichtige een ambtenaar die als voornaamste of hoofdopdracht heeft het beheer van gelden.

In artikel 30 wordt derhalve de rekenplichtigheid in die zin ingeschreven. De elementen uit de door de Raad van State aangehaalde gangbare betekenis zijn daarin voorhanden : het gaat om een ambtenaar die belast is met de thesauriële afhandeling, welke op haar beurt in artikel 40, tweede lid, 3°,

omschreven wordt als het “in opdracht uitvoeren van inningen en betalingen”. De processen die leiden tot de opdracht tot inning respectievelijk betaling behoren niet tot de verantwoordelijkheid van de rekenplichtige en worden er door het bepaalde in artikel 40 zelfs duidelijk van afgescheiden.

Artikel 31

Artikel 31, § 1, voorziet in een jaarlijkse rapportering aan het Parlement en aan het Rekenhof over de uitvoering van de begroting en over het resultaat en de balans. In artikel 32 tot artikel 38 wordt dit verder uitgewerkt.

Om een en ander ordentelijk te laten verlopen dient de Vlaamse regering de rapportering door de publiekrechtelijk vormgegeven EVA te coördineren.

Naast de jaarlijkse rapportering worden door artikel 31, § 2, ook periodieke rapporteringen opgelegd. De hier voorziene periodiciteit doet niets af aan de verplichting die in artikel 22, tweede lid, wordt opgelegd met betrekking tot de permanente begrotingsopvolging : deze laatste moet ervoor zorgen dat de situatie van de begrotingsuitvoering op elk ogenblik duidelijk en zichtbaar is, terwijl de rapportering hierover ten behoeve van zowel interne als externe belanghebbenden periodiek kan gebeuren op vooraf in het decreet vastgelegde ogenblikken.

Gelet op het uitgangspunt van het voeren van een economische boekhouding wordt voorzien in een trimestriële tussentijdse resultatenrekening. Een economische balans wordt slechts semestrieel gevraagd. Wat betreft de begrotingsuitvoering wordt eveneens per kwartaal een rapportering gevraagd, behalve voor het eerste kwartaal. Gegevens hierover zijn op dat ogenblik immers reeds beschikbaar in het kader van de in artikel 8, tweede lid, bedoelde begrotingscontrole voor het lopend jaar ; een afzonderlijk rapport over de begrotingsuitvoering einde eerste kwartaal zou te laat komen om de begrotingscontrole op basis daarvan te starten, en zou anderzijds geen relevante bijkomende informatie aanbrengen.

De Vlaamse regering kan nadere regels en modaliteiten vaststellen voor de periodieke tussentijdse afsluiting en rapportering, analoog aan artikel 18, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de afsluitoperaties die al dan in

het kader van de tussentijdse rapporten zullen moeten worden uitgevoerd.

Artikelen 32, 33, 34, 35

In de procedures voor het indienen van de algemene rekeningen, net als in de procedures voor het indienen van de begrotingen zoals beschreven in artikel 16, speelt de Vlaamse regering een coördinerende rol omwille van hun onderlinge samenhang en hun belang voor het geheel van de overheidsfinanciën. De raden van bestuur blijven evenwel verantwoordelijk voor de door hen opgestelde rekeningen : er zijn geen extra toezichtmodaliteiten vanwege de Vlaamse regering ingeschreven in het decreet, met uitzondering van de in artikel 41 en artikel 42 voorziene certificering die echter betrekking heeft op zowel de ministeries zelf als op de IVA met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Het “data-ownership-principe” wordt benadrukt door het voorzien van rekeningen per departement en IVA zonder rechtspersoonlijkheid. Het betreffen in feite deelrekeningen die niet afzonderlijk worden goedgekeurd door het Parlement (de IVA met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA maken eigen rekeningen op omwille van het feit dat zij een eigen rechtspersoonlijkheid bezitten.). Bij de Orafin-implementatie in het ministerie vandaag werd een eerste aanvang gemaakt met het principe. Op dit ogenblik is het echter alleen mogelijk voor de diensten met afzonderlijk beheer een (deel)rekening op te stellen, en niet voor elk departement afzonderlijk. In een geresponsabiliseerde omgeving is het doortrekken van dit data-ownership-principe een vereiste. Data-ownership zal elk departement en agentschap ertoe aanzetten werk te maken van een degelijk uitgebouwd intern controleproces. Deze (deel)rekeningen zullen door de diensten van het Vlaams ministerie dat bevoegd is voor het financieel en budgettair beleid, geaggregeerd en geconsolideerd worden om aan het Vlaams Parlement en het Rekenhof over te maken.

Zoals werd gesteld in de toelichting bij artikel 3 worden ook de privaatrechtelijk vormgegeven EVA onder toepassing gebracht van dit decreet voor wat betreft de externe controle door het Rekenhof. Met dit doel worden deze EVA door artikel 33 verplicht hun jaarrekening over te maken aan het Hof.

Artikel 34 voorziet dat de Vlaamse regering de wijze van consolidatie van de rekeningen bepaalt. Hier worden uitvoeringsmaatregelen beoogd die zowel kunnen betrekking hebben op de (begrotings)consolidaties die moeten gebeuren voor rapportering aan de federale of Europese overheid, maar anderzijds ook bedrijfseconomische consolidaties per beleidsdomein die op termijn deel zullen gaan uitmaken van het beleidseffentenrapport dat de regering volgens artikel 6 voorlegt aan het Vlaams parlement. Zoals er per Vlaams ministerie een deelbegroting zal zijn die, samen met de begrotingen van de IVA met rechtspersoonlijkheid en van de publiekrechtelijke EVA die het beleid op dat domein uitvoeren, een globaal beeld geeft van de middelen die voor dat beleidsdomein worden voorzien (zie toelichting bij artikel 11), zal hiertegenover ook een consolidatie van de deelrekeningen per beleidsdomein moeten kunnen geplaatst worden, om zicht te krijgen op de reële besteding van de geraamde middelen.

De in artikel 32, §§ 2 en 3, en in artikel 35 bepaalde tussenkomsten van het Rekenhof in de procedure tot voorlegging van de algemene rekeningen aan het Vlaams Parlement passen in de opdrachten van het Rekenhof, zoals omschreven in hoofdstuk V –Externe controle. De in het laatste lid van artikel 35 opgenomen bevoegdheid van het Rekenhof om ten behoeve van het Vlaams Parlement opmerkingen te formuleren bij de ontwerpen van decreet van algemene rekening is bovendien expliciet voorzien in artikel 50, § 1, van de financieringswet. Een gelijkaardige bepaling is overigens opgenomen in artikel 180 van de Grondwet. Opdat het Rekenhof zijn taak naar behoren en binnen de kortst mogelijke tijdspanne zou kunnen uitvoeren wordt ook hier door de Vlaamse regering onmiddellijk een afschrift van de ontwerpen van decreet van algemene rekeningen bezorgd aan het Hof.

Artikelen 36 en 37

Deze artikelen bevatten bepalingen met betrekking tot de opmaak van de algemene rekeningen.

Artikel 36 legt de band met artikel 24 wat betreft de overeenstemming tussen de rekeningen en de inventaris.

Artikel 37 herneemt de inhoud van de bepalingen van artikel 9 van de algemenebepalingenwet. Wel worden deze bepalingen vertaald naar de opties die in dit decreet werden genomen met betrekking tot het voeren van één economische boekhouding

met begrotingsrapportering, zoals toegelicht in rubriek 1.2.2. en 1.3.1. en bij artikel 22. Artikel 37, § 1, 3°, voegt tevens de verplichting toe om een toelichting op te stellen. In die toelichting wordt teruggegrepen naar de ramingstaten die opgenomen waren in de toelichting bij de begroting en waar meer in detail werd aangegeven waarvoor de op een geaggregeerd niveau gemachtigde kredieten de facto zouden gebruikt worden. In de toelichting bij de algemene rekening zal aldus verduidelijkt worden wat werkelijk met de kredieten werd gedaan, en zal verantwoord worden in welke mate en waarom eventueel werd afgeweken van de oorspronkelijke planning. Op die manier wordt de beheercyclus gesloten. Een meer inhoudelijke behandeling van de realisaties in het afgelopen jaar en het effect daarvan op de verdere planning zal aan bod komen bij de jaarlijkse evaluatie van de meerjarenbegroting zoals voorzien in artikel 6.

In de toelichting dient ook een aansluiting tussen de budgettaire en bedrijfseconomische rapportering te worden opgenomen.

Wat in de toelichting bij artikel 18 gesteld werd met betrekking tot de goedkeuring van de begrotingen is ook van toepassing voor artikel 37, § 2 met betrekking tot de goedkeuring van de algemene rekeningen : artikel 174 van de Grondwet voor wat betreft de federale overheid, en artikel 13, § 1 van de bijzondere hervormingswet en artikel 50, § 1 van de financieringswet voor wat betreft onder meer de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest stellen dat de afsluitende eindrekeningen dienen te worden goedgekeurd door de respectievelijke parlementen. Om redenen die eveneens bij artikel 18 worden toegelicht wordt deze regel op uniforme wijze van toepassing gesteld op de IVA met rechtspersoonlijkheid en op de publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Artikel 38

Naast de algemene rekening dient jaarlijks ook een rekening opgesteld te worden conform de ESR-reglementering ten behoeve van de Europese overheid.

Artikel 39

De budgetcontrolling-functie die alle in artikel 3, § 1 bedoelde entiteiten betreft, wordt opgevat als een ondersteuningsfunctie ten behoeve van het po-

litieke niveau, met name de regering. Ze heeft als hoofdplicht een adviserende taak ten aanzien van beleidsbeslissingen en –aangelegenheden en richt zich in de eerste plaats op de financiële en budgettaire aspecten van de beleidsbeslissingen. Conform artikel 69 van de bijzondere hervormingswet dienen de beslissingen door de regering collegiaal en in consensus te worden genomen. Ter voorbereiding en uitvoering van die beslissingen stelt de regering evenwel een bevoegdheidsverdeling en een delegatieregeling op. Het huidige besluit op de begrotingscontrole van 19 januari 2001 zal in uitvoering van artikel 39 worden bijgeschaafd en aangepast aan de in het kaderdecreet en het comptabiliteitsdecreet vooropgestelde principes inzake responsabilisering en primaat van de politiek.

Aangezien de minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotingsbeleid, als bewaker optreedt van de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen, zal hij niet alleen instaan voor de voorbereiding van de begroting, maar dient hij tevens over de mogelijkheid te beschikken te interveniëren wanneer hij van oordeel is dat voorgestelde beleidsmaatregelen de realisatie van de begrotingsdoelstellingen in het gedrang brengen. Om die reden wordt het voorafgaand akkoord van de minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotingsbeleid, in paragraaf 1 decretaal verankerd. Alhoewel de Raad van State bezwaar heeft tegen het vermelden van een individueel minister omdat de Vlaamse regering als college moet optreden, wordt het aangewezen geacht om van dit overigens juridisch verdedigbaar advies toch af te wijken omwille van het uitzonderlijke belang van de budgetbewaking, zeker in het kader van dit ontwerp van decreet.

De budgetcontrolling-functie is een eigentijdse en uitgebreide invulling van de begrotingscontrole die voorzien is door artikel 51 van de financieringswet en waarvoor in datzelfde artikel de Inspecteurs van Financiën zijn aangewezen. Dit sluit trouwens aan bij het uitgangspunt van de Vlaamse regering bij de sectorale invulling van het beleidsdomein Financiën en Begroting om het huidige type van begrotingscontrole uit te breiden vanuit het principe van autonomie en responsabilisering van de departementen, maar ook vanuit het herstel van het primaat van de politiek. In artikel 39 wordt bijgevolg beroep gedaan op de Inspecteurs van Financiën die ter beschikking zijn gesteld en onder het gezag staan van de Vlaamse regering.

Uitgangspunt is dat het voorzien van de vanuit een beheersmatig standpunt noodzakelijke controle-

mechanismen de hoofdverantwoordelijkheid blijft van het management van de departementen of de verzelfstandigde agentschappen. Daar waar het beleid en het beheer raakpunten hebben, wordt echter de noodzaak onderkend om minimum-normen te bepalen. Daarom voorziet artikel 39, § 2, 5°, in de verantwoordelijkheid om normen en standaarden vast te stellen waaraan de beheerscontrolefunctie op een decentraal niveau dient te beantwoorden.

Artikel 40

Dit artikel wijst op de noodzaak van het inbouwen van interne controlemaatregelen in alle financiële en budgettaire processen. Dit is niet alleen van belang bij uitgavenprocessen maar ook bij processen voor invorderingen. Te veel uitbetalen of te weinig invorderen schaadt immers rechtstreeks de financiële belangen van de overheid. Te weinig uitbetalen of te veel invorderen is echter even nadelig door de schade die dit toebrengt aan het imago van de overheid.

Om misbruiken te voorkomen dienen in de processen voor de financiële afhandeling van dossiers verschillende functies te worden onderscheiden die niet kunnen gecombineerd worden. Artikel 40 voorziet drie incompatibele functies :

- de inhoudelijke afhandeling van het dossier ;
- de boekhoudkundige verwerking van een dossier ;
- de thesauriële afhandeling van een dossier die overeenkomstig artikel 30 de opdracht is van de rekenplichtige.

Vanuit de éénduidige keuze die in dit decreet gemaakt wordt voor een economische boekhouding met begrotingsrapportering, worden de oude functiebenamingen “ordonnateur en vereffenaar” die dateren uit de begrotingsboekhouding, hier bewust verlaten. Voor de term “rekenplichtige” is dit vooralsnog niet volledig mogelijk.

De interne controle is een aangelegenheid van de beherende diensten in eerste lijn, met name de departementen, de IVA en de EVA. Zij zijn binnen het nieuwe bestuursmodel verantwoordelijk voor het bereiken van de objectieven zoals die, althans wat IVA en EVA betreft, zijn opgenomen in een beheerovereenkomst.

Sinds de oprichting van de entiteit Interne Audit in de Vlaamse Gemeenschap wordt het management via opleidingen vertrouwd gemaakt met het COSO-model²⁸. De departementen, IVA en EVA zullen ertoe aangezet worden hun interne controlesysteem verder uit te bouwen overeenkomstig dit model, zoals nader wordt toegelicht onder rubriek 1.3.3.2.

Artikel 41

De financiële controle is gericht op de certificering van de financiële jaarrekening die moet goedgekeurd worden door het Vlaams Parlement. Ze dient in het bijzonder de correctheid en volledigheid ervan na te gaan. Dit gebeurt enerzijds door de interne controleprocedures zelf te evalueren, en anderzijds via steekproeven op financiële dossiers. De opdracht is vergelijkbaar met die van een bedrijfsrevisoraat.

Aangezien het de bedoeling is correcte rekeningen voor te leggen moeten fouten kunnen gecorrigeerd worden. De financiële controle treedt hierbij evenwel niet in de plaats van de interne controle : ze corrigeert niet zelf, maar geeft hiertoe de opdracht. Op die manier wordt voorkomen dat de departementen, IVA en publiekrechtelijk vormgegeven EVA, die instaan voor de interne controle, hun verantwoordelijkheid zouden afwentelen op een volgende controle instantie.

Artikel 42

Dit artikel bepaalt door wie de financiële controle en certificering wordt uitgevoerd. Naar analogie met de andere controle instanties – met name budgetcontrolling, interne audit en Rekenhof – wordt ook voor de financiële controle en certificering eenzelfde instantie aangewezen voor zowel de Vlaamse Gemeenschap, de IVA met rechtspersoonlijkheid als de publiekrechtelijk vormgegeven EVA. Ook wat dit aspect betreft is er dus volledige gelijkschakeling tussen departementen, IVA en publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

²⁸ Internal Control – Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, July 1994, 2nd edition.

Artikel 43

De entiteit Interne Audit onderzoekt onder meer de financiële processen. Alhoewel het een entiteit is die opgericht is binnen de Vlaamse Gemeenschap stelt het decreet hem ook bevoegd om deze opdrachten uit te voeren bij de IVA met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

De interne audit is, in tegenstelling tot de financiële controle, gericht op het formuleren van aanbevelingen ter verbetering van de controlesystemen en niet op de certificering van rekeningen. Dit laatste wordt zelfs expliciet uitgesloten omdat een certificatie zou kunnen beschouwd worden als een goedkeuring van de onderliggende controleprocessen, waardoor de onafhankelijkheid en de autoriteit van de entiteit interne audit om aanbevelingen ter verbetering te doen in het gedrang zou komen.

Artikel 44

Met betrekking tot het eerste lid van dit artikel kan verwezen worden naar de toelichting die werd gegeven bij artikel 3, paragrafen 1 tot en met 3. Het tweede lid herneemt de bepaling van artikel 10, § 2, van de algemenebepalingenwet inzake de bekendmaking van de rekeningen in het Boek van Opmerkingen.

Artikel 45

Artikel 45 bevestigt de bevoegdheid van het Rekenhof om de budgettaire en boekhoudkundige gegevens op te volgen en haar informatieopdracht uit te oefenen ten behoeve van het Vlaams Parlement.

In het kader van de nieuwe bestuurlijke organisatie wordt resoluut overgeschakeld van apriori controles en directe sturing, naar sturing op afstand via beheerovereenkomsten, responsabilisering van het management, en rapportering en verantwoording ex post. Dit zal ook vanwege het Parlement een andere benadering vergen, zonder dat daardoor evenwel de toezichtbevoegdheid van het Parlement mag verloren gaan. Dit artikel voorziet in een instrument waardoor het Parlement in geval van onduidelijkheid of twijfel omtrent de haar voorgelegde verantwoording, of bij uitblijven van enige verantwoording, de mogelijkheid heeft om zelf een onderzoek te gelasten door de instantie die precies

werd opgericht als toezichtorgaan namens het Parlement.

Artikelen 46 en 47

Artikel 46 en artikel 47 hernemen en geven verdere uitvoering aan de bepalingen van artikel 10, § 1, van de algemenebepalingenwet.

Deze artikelen bevestigen de bevoegdheid van het Rekenhof om zich alle documenten die het nuttig acht in de uitoefening van haar functie onmiddellijk te doen verstrekken.

Er wordt verduidelijkt dat het Rekenhof permanent en onmiddellijk toegang heeft tot de boekhoudkundige verrichtingen en budgettaire aanrekeningen, zowel voor de verbinteniskredieten als voor de verplichtingkredieten. Het controle-instrument van het voorafgaand visum van het Rekenhof op de betalingen wordt echter niet meer behouden.

Het Rekenhof kan, indien zij dit wenselijk acht, een controle ter plaatse organiseren.

Het artikel 47, derde lid, betreft louter de procedures inzake de contacten tussen de uitvoerende macht en het Rekenhof. Er wordt voor geopteerd dat het Rekenhof zich met betrekking tot zijn bemerkingen zou richten tot de minister als politiek verantwoordelijke voor alles wat betrekking heeft op het hem toegewezen beleidsdomein.

De termijn waarbinnen moet geantwoord worden op een opmerking van het Rekenhof en die door de wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de organieke wet op de inrichting van het Rekenhof werd vastgesteld op één maand, is niet gespecificeerd in de algemenebepalingenwet, vanuit de overweging dat het aan elk Parlement toekomt om hieromtrent een beslissing te nemen. Er is geen enkel bezwaar om die termijn te herbevestigen, met evenwel de mogelijkheid om een langere termijn te voorzien omwille van de complexiteit of de omvang van de bemerking of vraag. Deze verlenging dient uiteraard toegestaan te worden door het Rekenhof. Zij kan dit initieel meegeven in haar vraagstelling of opmerking maar dit kan ook aangevraagd worden door de bevoegde minister.

Indien het Rekenhof tijdens de uitoefening van haar opdracht een overtreding van de begrotingsdecreten vaststelt, stelt zij het Vlaams Parlement hiervan zonder verwijl in kennis.

Artikel 48

De definitie van subsidie welke in dit artikel gegeven wordt vertoont in essentie dezelfde elementen als die waarnaar verwezen wordt in de toelichting bij de algemenebepalingenwet.

Drie criteria worden in deze definitie als relevant beschouwd :

- eerste criterium : het gaat om een financiële ondersteuning.

De tweede alinea van artikel 48 specificeert evenwel dat dit niet noodzakelijk dient te gebeuren onder de vorm van een overdracht van gelden. Het is mogelijk dat de overheid zelf, met inachtneming van de wetgeving op de overheidsopdrachten, ten behoeve van derden goederen aankoopt, werken laat uitvoeren of diensten laat verstrekken : ook die uitgaven dienen in aanmerking te worden genomen als vormen van subsidiëring in natura ;

- tweede criterium : het gaat om een activiteit niet van de subsidieverstrekker zelf maar van een derde.

Dit criterium vormt hét onderscheid met overheidsopdrachten : wanneer de overheid zelf optreedt als organisator of opdrachtgever en hiervoor tegen betaling beroep doet op door derden geleverde prestaties, dan gaat het niet om een subsidie maar om een opdracht. In dat geval is er overigens ook geen sprake van de in het eerste criterium bedoelde “ondersteuning”.

Hierbij valt evenwel op te merken dat één globale activiteit kan opgedeeld worden in deelactiviteiten waarvan één of meerdere door de overheid zelf uitgevoerd of georganiseerd worden en dus onder het stelsel van opdrachten vallen, en andere gesubsidieerd worden. Bijvoorbeeld : bij de organisatie van een symposium (de globale activiteit) zou de overheid zelf kunnen instaan voor de praktische organisatie en logistieke ondersteuning (deelactiviteit volgens het stelsel van opdrachten) maar de inhoudelijke invulling mits financiële ondersteuning volledig overlaten aan de betrokken sector omwille van de hierin aanwezige competentie (gesubsidieerde deelactiviteit).

De dotaties aan het Vlaams Parlement, aan de Vlaamse IVA met rechtspersoonlijkheid, aan de Vlaamse publiekrechtelijk vormgegeven EVA, en aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie

worden uitgesloten uit de definitie. Deze dotaties worden dan ook niet verantwoord zoals bepaald in de volgende artikelen.

De middelen daarentegen, andere dan kapitaal-inbreng, die ter ondersteuning verstrekt worden aan privaatrechtelijk vormgegeven EVA zijn wél te beschouwen als subsidies.

Ook de dotaties die verleend worden aan de strategische adviesraden vallen onder de subsidieregeling en dienen als dusdanig verantwoord te worden ;

- derde criterium : de activiteit kadert in het algemeen belang.

Het effect beperkt zich dus niet tot het persoonlijke voordeel van de begunstigde maar situeert zich ook en vooral op het maatschappelijke vlak. Het feit dat een subsidie uiteindelijk altijd toegekend wordt aan een individuele persoon of organisatie doet hieraan geen afbreuk : het persoonlijke voordeel is immers slechts intermediair. Bij de toekenning van studietoelagen bijvoorbeeld gaat het voordeel in eerste instantie naar de betrokken studenten maar is het uiteindelijk de bedoeling om via dit kanaal het ontwikkelingsniveau van de maatschappij op een hoger peil te brengen.

Overigens mag het algemeen belang ook niet beperkend geïnterpreteerd worden als het belang voor de maatschappij waarvoor de Vlaamse overheid rechtstreeks bevoegd is, met name de Vlaamse bevolking. Ook initiatieven in andere regio's en landen en hun belang voor de betrokken bevolkingen vallen onder het begrip, in de mate althans dat hierbij geen andere rechtssnormen worden geschonden.

Wat concreet moet verstaan worden onder “algemeen belang” kan uiteraard niet in een definitie gevat worden : dit verschilt immers naargelang de sector en is bovendien tijd-ruimtelijk bepaald. Het zal uiteindelijk aan de subsidieverstrekker toekomen om hierover een oordeel te vellen.

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

- in de praktijk worden diverse termen gebruikt zoals bijvoorbeeld toelage, premie, beurs, werkbeurs, enz. die nochtans allen kunnen gevat wor-

den onder het begrip “subsidie” van zodra voldaan is aan de drie hierboven toegelichte criteria ;

- doorgaans wordt een subsidie verleend onder vorm van een geschreven besluit van de subsidieverstrekker. Er kunnen echter ook andere vormen van subsidietoekenning voorkomen, zoals een convenant of een eenvoudige brief.

Het gebruik van een andere term, van een andere vorm of zelfs van een ander dan het geschreven medium betekent op zich niet dat er geen sprake zou zijn van een subsidie.

Het is evident dat ook de budgettaire aanrekening volgens de ESR-classificatie geen criterium kan zijn bij de beoordeling of het al dan niet gaat om een subsidie : de budgettaire aanrekening moet immers bepaald worden op basis van de drie voormelde relevante criteria, en niet omgekeerd.

Artikel 49

Hoewel anders verwoord ligt de essentie van artikel 11, eerste lid van de algemenebepalingenwet vervat in artikel 49 van dit ontwerp van decreet : de begunstigde aanvaardt de subsidie aan te wenden voor de doeleinden of de activiteit van algemeen belang waarvoor ze verleend wordt. Het artikel stelt daarbij echter uitdrukkelijk dat de toekenning respectievelijk aanvaarding van een subsidie fundamenteel een overeenkomst inhoudt, zoals supra is toegelicht onder rubriek 1.3.4.1.

Gelet op artikel 3, derde lid van de algemenebepalingenwet dat bepaalt dat bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling er voor elke toelage in de uitgavenbegroting een specifieke bepaling moet zijn die de aard van de toelage preciseert, is een expliciete machtiging in het begrotingsdecreet vereist voor de niet-organiek geregelde subsidies. Dit is verwoord in het tweede lid van artikel 49 (zie ook algemene toelichting rubriek 1.3.4.1.). Een decreetale basis, hetzij via een organiek decreet hetzij door een inschrijving in het jaarlijks begrotingsdecreet, is dus een vereiste om gebruik te kunnen maken van het instrument subsidiëring bij het nastreven van de maatschappelijke doelstellingen.

Artikel 50

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

Om de aansprakelijkheid duidelijk te stellen in geval het gaat om een vereniging zonder rechtspersoonlijkheid is opgenomen dat elke persoon die de vereniging vertegenwoordigt met het oog op het verkrijgen van de subsidie hoofdelijk en onverdeeld aansprakelijk kan gesteld worden.

Uit artikel 11, eerste lid van de algemenebepalingenwet volgt dat getrapte subsidiëring enkel kan verlopen via een rechtspersoon, niet via een natuurlijk persoon of een vereniging of instantie zonder rechtspersoonlijkheid, en dus ook niet via een los samenwerkingsverband.

Artikel 51

Dit artikel beschrijft de mogelijke basisvormen van subsidiëring :

- ofwel gaat om een subsidie voor een globale werking. Meestal zal het gaan om werkingssubsidies van een vereniging of rechtspersoon, maar ook tegemoetkomingen met een inkomensvervangend karakter voor bepaalde categorieën van personen vallen hieronder. Voor samenwerkingsverbanden kan bezwaarlijk een globale werkingssubsidie toegekend worden aangezien het verband als dusdanig geen structurele kosten heeft : alle kosten en opbrengsten komen toe aan de participanten in het verband.

Alhoewel een algemene werking uit haar aard zelf een continu en permanent karakter vertoont is dat niet noodzakelijk ook zo voor de subsidie die ervoor verleend wordt. Het is bij-

voorbeeld best mogelijk om een algemene werking gedurende slechts één jaar te subsidiëren ;

- ofwel gaat het om een subsidie voor een specifiek project.

Artikel 52

In dit decreet worden alleen de basisprincipes die een decretaal karakter noodzakelijk maken, verankerd. Dit artikel legt de basis voor een verdere uitvoering van deze principes door de Vlaamse regering.

Artikel 53

Artikel 53 wil ex post subsidiëring uitsluiten, althans in zover de verantwoordelijkheid voor een laattijdige beslissing niet ligt bij de overheid zelf. Twee redenen zijn hiervoor aan te halen :

- uit de definiëring van een subsidie als ondersteunende maatregel volgt dat er een stimulerende werking van moet uitgaan. Het is een instrument om bepaalde waardevol geachte activiteiten aan te moedigen. Dat kan alleen als de subsidiebeslissing voorafgaat aan de betoelagde activiteit, anders is er geen sprake van stimulering ;
- het verschil tussen een subsidie en een prijs is erin gelegen dat een subsidie volgens artikel 49 gebaseerd is op een vorm van overeenkomst met betrekking tot een nog uit voeren activiteit terwijl een prijs volgens artikel 56 toegekend wordt als waardering voor reeds geleverde prestaties. Wanneer een subsidiebeslissing betrekking zou hebben op een voorbije gebeurtenis dan zou het onderscheid met een prijs vervagen.

Artikel 54

Dit artikel herneemt de verantwoordingsplicht, opgenomen in artikel 11, derde lid, van de algemenebepalingenwet, en omschrijft nader wat daaronder moet worden verstaan : het gaat zowel om een functionele als om een financiële verantwoording.

Aangezien een subsidie volgens de hiervan in artikel 48 gegeven definitie een algemeen belang beoogt zou bij de verantwoording ook naar het bereiken van dit algemeen belang moeten gerefereerd

worden. Het vaststellen van meetfactoren voor het finaal beoogde maatschappelijke effect is echter veelal zeer moeilijk : hoe moeten bijvoorbeeld de effecten van een culturele activiteit, van een project inzake volwassenenvorming, van een voorlichtingsactiviteit inzake drugpreventie enz. gemeten en beoordeeld worden ? Om deze reden is ervoor geopteerd om onder § 1, 1°, de modaliteiten inzake functionele verantwoording niet te omschrijven in termen van het finaal beoogde maatschappelijke doel maar in termen die refereren naar de mate waarin de activiteit waarlangs dat doel betracht wordt gerealiseerd is. Hiervoor kunnen wél meestal vrij objectieve criteria gehanteerd worden zoals : Is de activiteit al dan niet doorgegaan ? Zijn alle deelaspecten gerealiseerd en zo niet : welke omstandigheden kunnen hiervoor ingeroepen worden en zijn er alternatieve of vervangende prestaties geleverd ? Wat is de omvang van de bereikte doelgroep ? Is de kwaliteit waarmee de activiteit gerealiseerd werd van een voldoende niveau : zijn bijvoorbeeld informatiebrochures voldoende duidelijk en gericht op het doelpubliek, is het artistieke gehalte van een muziekcompositie aanvaardbaar, ... ?

Er worden echter ook een aantal vrijstellingen van verantwoording voorzien :

- vooreerst de gevallen waarin een decreet vrijstelling verleent van verantwoording over de volgens dat decreet toegekende subsidies (zie artikel 3, § 4). Voorbeeld hiervan zijn de dotaties die aan de gemeenten en provincies worden toegekend uit het Vlaams gemeente- of provinciefonds ;
- lidmaatschapsbijdragen aan overkoepelende organisaties worden vrijgesteld van elke verantwoording aangezien zij eerder het karakter hebben van een contractuele verbintenis. Indien de Vlaamse overheid van oordeel is dat de betrokken organisatie niet efficiënt werkt volstaat het om dit lidmaatschap op te zeggen ;
- benefietprojecten worden in de regel eveneens vrijgesteld van enige verantwoording. Een financiële verantwoording heeft weinig zin vermits het bij zulke projecten de bedoeling is om zoveel mogelijk winst te maken ; de bepalingen die voor andere projectsubsidies nog enige beperking voorzien gelden hier dus niet. Ook een functionele verantwoording is meestal overbodig vermits een dergelijk project normaliter reeds gepaard gaat met een duidelijk zichtbare mediacampagne.

Nochtans wordt hier niet uitgesloten dat in de ad hoc beslissing toch een verantwoording wordt gevraagd. De Vlaamse overheid zou bijvoorbeeld kunnen nagaan of de netto-opbrengst op correcte wijze werd bepaald en wel degelijk naar de beneficianten werd doorgestort. Dit kan belangrijk zijn om ook naar het grotere publiek, dat in het kader van zulke acties wordt aangesproken en waarbij de inbreng van de overheid soms als referentie wordt gebruikt, een zekerheid te bieden tegen mogelijke misbruiken ;

- aangezien subsidies aan kunstenaars, vertalers, prospectoren en sportlui voor deze personen, ook al hebben zij ten opzichte van de overheid geen relatie van werkgever-werknemer, toch het karakter hebben van een inkomen (vergelijkbaar met een pensioen of enige ander vervangend inkomen) is het onmogelijk om voor de besteding ervan een volledige financiële verantwoording te geven. Om deze reden worden ze hiervan dan ook vrijgesteld. Deze bepaling geldt echter alleen wanneer de subsidie aan een natuurlijk persoon verleend wordt, en niet voor subsidies aan verenigingen waarvan deze personen lid of werknemer zouden zijn. Bovendien blijft de verplichting van een functionele verantwoording bestaan.

Artikel 55

Als basisprincipe wordt gesteld dat de financiële afrekening van een subsidie in principe gebeurt door het subsidiebedrag te toetsen aan de kosten en opbrengsten die de begunstigde heeft gemaakt voor de gesubsidieerde activiteit. In een organieke regeling of in de beslissing tot toekenning van de subsidie kan hiervan worden afgeweken.

De begrippen “kosten” en “opbrengsten” zullen evenwel niet altijd strikt mogen geïnterpreteerd worden in de betekenis die zij hebben in een dubbele boekhouding. Er kunnen zich immers gevallen voordoen waarin de Vlaamse overheid subsidies verstrekt aan instanties, bijvoorbeeld in ontwikkelingslanden, die vallen onder totaal ander boekhoudregels of waarvoor inzake boekhouding nauwelijks iets geregeld is. In die gevallen zullen kosten en opbrengsten meestal overeenkomen met kasuitgaven en -ontvangsten.

Overeenkomstig artikel 52 zal het aan de Vlaamse regering toekomen om hiervoor een passende regeling uit te werken.

Wat de algemene werkingssubsidie betreft, kan de subsidie niet meer bedragen dan de gemaakte kosten, behoudens afwijking door de decreetgever. Artikel 11 van de algemenebepalingenwet stelt immers dat iedere begunstigde van een subsidie ertoe gehouden is verantwoording te verstrekken over de aanwending van de ontvangen bedragen, tenzij het decreet hem daarvan vrijstelling verleent. Dit betekent dat alleen de decreetgever een subsidie kan verlenen waarvan het bedrag hoger is dan de gemaakte kosten.

Niettegenstaande rekening moet worden gehouden met de ontvangsten/opbrengsten, betekent dit niet dat alleen deficits kunnen worden betoelaagd. Begunstigden die een boekhouding voeren en een jaarrekening voorleggen, kunnen onder de door de Vlaamse regering te bepalen voorwaarden reserves aanleggen. De koppeling van de mogelijkheid van de reserveaanleg aan de verplichting een jaarrekening voor te leggen, is essentieel ten einde een duidelijke en objectieve aflijning van het begrip reserves mogelijk te maken.

Het voeren van een dubbele boekhouding zal in de meeste gevallen geen bijkomende verplichtingen opleggen aan de in België gevestigde gesubsidieerde verenigingen. Bij de inwerkingtreding van de wet van 2 mei 2002 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk zullen de meeste middelgrote vzw's ertoe gehouden zijn hun boekhouding te voeren overeenkomstig de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen. De reservevorming wordt voorzien bij de structurele betoelaging met als gevolg dat een groot deel van de begunstigten er wettelijk toe gehouden zullen zijn een dubbele boekhouding te voeren. De niet aanwending van die wettelijke verantwoordingsstukken door de Vlaamse Gemeenschap als subsidiërende overheid en het opleggen van specifieke afrekeningstaten zou integendeel inefficiënt zijn.

Anderzijds moet ook hier rekening gehouden worden met de reeds vermelde mogelijkheid dat een gesubsidieerde instantie niet valt onder de Belgische wetgeving inzake boekhouding, en dat in die gevallen kosten en opbrengsten meestal overeenkomen met kasuitgaven en -ontvangsten, en de jaarrekening betrekking zal hebben op een kasboekhouding. Op zich mag dit geen beletsel vormen voor het toestaan van een reservevorming. Ook dit zal het voorwerp uitmaken van nadere regels die volgens artikel 52 kunnen uitgewerkt worden door de Vlaamse regering.

Projectsubsidies kunnen, behoudens afwijking door de decreetgever, niet meer bedragen dan de gemaakte kosten en worden in de regel afgerekend rekening houdend met de opbrengsten. In een organieke regeling of in de toekenningsbeslissing kan hiervan worden afgeweken. Bij projectsubsidies is geen reservevorming mogelijk aangezien dit contradictorisch is vanuit het oogpunt van het subsidievoorwerp. Dit betekent niet dat de in het jaar x ter beschikking gestelde gelden ook in het jaar x moeten worden afgerekend. Eventuele overschotten op een tussentijdse subsidieschijf mogen behouden worden en meegenomen naar een volgende periode binnen het project. Het volstaat een eindafrekening te maken op het eind van het project. Alleen op dat ogenblik moet, behoudens afwijking, worden voldaan aan het minimale kostenbedrag en de afrekening met de opbrengsten.

Artikelen 56 en 57

Artikel 56 biedt een definitie van wat moet verstaan worden onder een “prijs”. Het onderscheid ten opzichte van subsidies en giften werd reeds behandeld onder rubriek 1.3.4.1. van de algemene toelichting, waar tevens de vereiste van een decretale basis werd geargumenteed. Deze basis dient bovendien organiek te zijn, om een zekere continuïteit en objectiviteit te bekomen. In de tekst is ook nog sprake van een federale wet als mogelijke basis, dit om bestaande prijzen die op dergelijke rechtsgrond teruggaan zonder interpretatieproblemen te kunnen behouden.

Aangezien de toekenning van een prijs, in tegenstelling tot een subsidie, niet berust op een overeenkomst maar op een louter eenzijdige act vanwege de overheid bestaat er ook geen enkele verplichting in hoofde van de verkrijger ervan : hij kan de prijs weigeren, en als hij hem aanvaardt, hoeft hij zich niet te verantwoorden.

Artikel 58

Alhoewel de toekenning van een prijs door de begunstigde ervan niet moet verantwoord worden zijn er toch mogelijke sancties voorzien in de gevallen waarin de toekenning ervan zou gebeurd zijn op grond van bedrieglijke informatie of prestaties. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer zou blijken dat sportieve prestaties, waarvoor een prijs werd toegekend, onder invloed van dopinggebruik werden geleverd ; of wanneer een

bekroonde culturele creatie uiteindelijk een vervalsing of plagiaat zou blijken te zijn.

Artikelen 59, 60

Gelijkaardig aan artikel 56 bevat artikel 59 een definitie van wat moet verstaan worden onder een “gift”, ter onderscheiding van een subsidie en een prijs zoals reeds behandeld onder rubriek 1.3.4.1. van de algemene toelichting, waar tevens de vereiste van een decretale basis werd geargumenteed. Deze basis hoeft niet organiek te zijn, maar kan bijvoorbeeld bestaan uit een inschrijving in een begrotingsdecreet of in een ad hoc decreet. Vermits een gift veelal verleend wordt bij een feestelijk gebeuren dat niet systematisch voorkomt maar integendeel meestal eenmalig is, kan een organieke regeling ervoor wellicht moeilijk uitgewerkt worden.

Voor een gift geldt verder hetzelfde als voor een prijs. Aangezien het gaat om een louter eenzijdige act vanwege de overheid bestaat er geen enkele verplichting in hoofde van de verkrijger ervan om zich te verantwoorden. In het burgerlijk wetboek is al geregeld dat een gift niet moet aanvaard worden door de begunstigde – in voorkomend geval is er gewoon geen gift – en dat een gift niet kan teruggevorderd worden ; deze bepalingen zijn hier niet meer hernomen.

Artikel 61

De artikelen 15 en 16 van de algemenebepalingenwet bevatten bepalingen inzake verjaring. Aangezien de wet voor wat deze aangelegenheden betreft enkel rechtstreeks van toepassing is op de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest en niet op de IVA met rechtspersoonlijkheid en op de publiekrechtelijk vormgegeven EVA, dreigt er terzake een verschil in regelgeving en behandeling van de burger te ontstaan die niet bepaald wordt door de aard van de materie maar door de gekozen organisatievorm.

Om dergelijke ongelijkheid te vermijden worden de bepalingen van de artikelen 15 en 16 van de algemenebepalingenwet ook van toepassing gesteld op de IVA met rechtspersoonlijkheid en op de publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Artikel 62

Heel wat bepalingen uit dit decreet vergen een nadere uitwerking. Waar dit noodzakelijk was om de draagwijdte van de bepalingen correct te interpreteren, werd dit reeds vermeld in de artikelen zelf. Daarnaast is gekozen voor een globale slotbepaling die de Vlaamse regering bevoegd maakt om voor elke bepaling waarvoor dat nodig zal blijken een uitvoeringsbesluit te nemen of een administratieve richtlijn uit te vaardigen. In die zin herneemt dit artikel de inhoud van artikel 20 van de bijzondere hervormingswet.

Artikel 63

De wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut dient te worden opgeheven omdat de organisatie en werking van de IVA met rechtspersoonlijkheid en van de EVA geregeld wordt deels door het kaderdecreet bestuurlijk beleid, en deels door onderhavig Vlaams comptabiliteitsdecreet (behalve voor de privaatrechtelijk vormgegeven EVA) of door het private vennootschaps- of verenigingsrecht (voor de privaatrechtelijk vormgegeven EVA). Zowel het kaderdecreet bestuurlijk beleid als het comptabiliteitsdecreet bevatten daarom een opheffingsbepaling van de wet van 16 maart 1954, elk voor wat betreft de in die respectievelijke decreten geregelde aangelegenheden. Onderhavig decreet heft, voor wat betreft de IVA met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA, in het bijzonder de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 op die betrekking hebben op de controle door het Rekenhof, de opmaak en goedkeuring van de begrotingen en de jaarrekeningen, en het toezicht op de financiële verrichtingen. De verwijzing in de opheffingsbepaling naar de in dit decreet geregelde aangelegenheden impliceert ook dat de opheffing enkel betrekking heeft op de instellingen van openbaar nut die afhangen van het Vlaams Gewest of de Vlaamse Gemeenschap.

Door de artikelen 5 en 6 van het decreet van 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996 werd aan een aantal Vlaamse publiekrechtelijke openbare instellingen het voeren van een geïntegreerde budgettaire en economische boekhouding opgelegd. Ook deze regeling dient te worden opgeheven vermits de daarin bedoelde instellingen omgevormd worden tot een van de in het kaderdecreet bestuurlijk beleid voorziene organisatievormen en daarom thans vallen onder de bepalingen van onderhavig

decreet of – in het geval van privaatrechtelijk vormgegeven EVA – van het private recht.

Vermits artikel 13 van het decreet voorziet in de mogelijkheid om reservefondsen op te richten en dit een alternatief biedt voor de procedure die voorzien is in het decreet van 22 december 2000 houdende oprichting van een Financieringsfonds voor Schuldaafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU), wordt voor deze procedure een opheffingsbepaling opgenomen. In een latere fase kan het Financieringsfonds zelf worden opgeheven overeenkomstig de bepalingen van artikel 38 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid : dit zal inderdaad pas gebeuren na de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet omdat dan pas het alternatief van een reservefonds beschikbaar zal zijn. Daarom heeft de opheffingsbepaling alleen betrekking op de verdere financiering aan het FFEU via dotaties ; de bepalingen uit het decreet van 22 december 2000 die betrekking hebben op de reeds beschikbare of andere aan het FFEU toegewezen middelen (het beschikbaar saldo, en ontvangsten uit terugvorderingen of uit eigen activiteiten) blijven behouden om het FFEU toe te laten die middelen vóór zijn definitieve opheffing hetzij nog zelf aan te wenden, hetzij over te dragen aan de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel 64

Er zou kunnen geargumenteed worden dat de opheffingsbepalingen van artikel 63 uitsluitend betrekking hebben op de entiteiten die vermeld zijn in artikel 3, § 1, en waarop alle bepalingen van dit decreet van toepassing zijn. Er zou echter ook kunnen gesteld worden dat de opheffingsbepalingen absoluut zijn en tevens gelden voor alle andere entiteiten of personen. Om hierover geen misverstanden te laten bestaan, en om een mogelijk juridisch vacuüm te vermijden, vermeldt artikel 64 de gevallen waarin de opheffingsbepalingen niet gelden en waarin de bestaande wetgeving dus gewoon van kracht blijft.

Een eerste geval betreft de eventueel nog bestaande Vlaamse openbare instellingen. Hoewel enigszins anders geformuleerd is artikel 64, § 1, de tegenhanger van artikel 38 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Beide bepalingen willen voorkomen dat er een juridisch vacuüm zou ontstaan voor de Vlaamse openbare instellingen die vroeger werden opgericht en die nog niet werden opgeheven of omgevormd op het ogenblik waarop de respectievelijke decreten in werking treden.

Voor deze openbare instellingen kunnen zich volgende situaties voordoen :

- de openbare instelling wordt opgeheven of wordt omgevormd tot een van de in artikel 3, § 1 bedoelde overheden of tot een privaatrechtelijk vormgegeven EVA.
- * Als dat gebeurt vóór de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet dan is er uiteraard geen probleem. Voor de tot een departement, IVA of publiekrechtelijk vormgegeven EVA omgevormde instellingen zal het comptabiliteitsdecreet vanaf de datum van inwerkingtreding onmiddellijk van toepassing worden. De tot privaatrechtelijk vormgegeven EVA omgevormde instellingen vallen vanaf hun omvorming onmiddellijk onder de private boekhoudwetgeving. In al deze gevallen kunnen de opheffingsbepalingen van artikel 63 dus behouden blijven.
- * Als de opheffing of omvorming pas later gebeurt dan valt de instelling niet onmiddellijk onder het comptabiliteitsdecreet en is het noodzakelijk dat de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op de openbare instellingen evenals de boekhoudregeling voor deze instellingen voorlopig van kracht blijft ;
- de openbare instelling blijft bestaan. In se is dit niet in overeenstemming met het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Zolang de instelling bestaat is het evenwel noodzakelijk dat de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op de openbare instellingen evenals de boekhoudregeling voor deze instellingen voorlopig van kracht blijft.

Deze overgangsregeling kan nochtans geen betrekking hebben op de organisatie van de controle door het Rekenhof. Artikel 71, § 3, van de bijzondere financieringswet bepaalt immers dat de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, wat de wijze van uitoefening van de controle van het Rekenhof betreft, van overeenkomstige toepassing blijft op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten tot de inwerkingtreding van de algemenebepalingenwet. Van zodra deze laatste in werking treedt, wat gelijktijdig moet gebeuren met de inwerkingtreding van dit comptabiliteitsdecreet, is hij ook automatisch van toepassing op eventueel nog bestaande Vlaamse openbare instellingen en vervalt de in de wet van 16 maart 1954 voorziene controle door het Rekenhof. Dit werd opgevangen in dit ontwerp van de-

creet door in artikel 3, § 3, de daar omschreven openbare instellingen onder de externe controle van het Rekenhof te plaatsen.

Samengevat komt de regeling voor de bestaande Vlaamse openbare instellingen die bij de inwerkingtreding van dit decreet nog niet zouden zijn opgeheven of omgevormd tot een agentschap, hierop neer :

- de controle door het Rekenhof kan niet meer gebeuren op basis van de wet van 16 maart 1954, maar gebeurt op basis van de algemenebepalingenwet en van het Vlaams comptabiliteitsdecreet ;
- voor alle andere aangelegenheden inzake opmaak en goedkeuring van de begroting, te voeren boekhouding, indiening van de rekeningen, toezicht door regeringscommissarissen en dergelijke, blijven de wet van 16 maart 1954 evenals artikel 5 en 6 van het decreet van 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996 van toepassing.

Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar het in artikel 63, 3°, genoemde Financieringsfonds voor Schuldaufbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU). Ingevolge de opheffingsbepaling van artikel 63, 3° zal het FFEU vanaf de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet niet meer gespijzigd worden. Het FFEU wordt echter noch door het kaderdecreet bestuurlijk beleid noch door het comptabiliteitsdecreet opgeheven zodat het de middelen en de uitgavenbevoegdheden die het vroeger heeft gekregen, behoudt. De wijze van aanwending ervan en de verantwoording erover kan echter niet gebeuren conform het comptabiliteitsdecreet indien het FFEU niet wordt omgevormd tot een van de in artikel 3, § 1, van het comptabiliteitsdecreet bedoelde overheden. De enige mogelijkheid om het FFEU een verantwoording te laten afleggen en om daarop controle uit te oefenen bestaat er in dat geval in om de wet van 16 maart 1954 evenals de boekhoudregeling voor de Vlaamse openbare instellingen van toepassing te laten. De organisatie van de controle door het Rekenhof zal echter gebeuren volgens de algemenebepalingenwet en het comptabiliteitsdecreet waarvan de omschrijving van "openbare instelling" in artikel 3, § 3, onder meer het FFEU omvat.

Een tweede geval waarin de opheffingsbepalingen van artikel 63, 1°, niet van toepassing zijn betreffen een aantal in de Vlaamse Wooncode voorziene functies van commissaris. Het gaat om :

- de commissarissen bij het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen (artikel 55 van de Wooncode) ;
- de toezichtcommissaris bij een samenwerkings- en overlegstructuur voor erkende huurdersorganisaties en sociale verhuurkantoren (artikel 57 van de Wooncode) ;
- de VHM-commissarissen bij de erkende sociale huisvestingsmaatschappijen (artikel 109 van de Wooncode).

In al deze gevallen wordt voor de opdrachtuitoefening van de commissarissen verwezen naar de wet van 16 maart 1954. Vermits deze gevallen niet onder het toepassingsgebied van het comptabiliteitsdecreet vallen moet dan ook vermeden worden dat de rechtsgrond voor hun optreden zou opgeheven worden.

Artikel 65

Artikel 71, §§ 1 en 3, van de financieringswet bevat overgangsbepalingen volgens dewelke tot de inwerkingtreding van de algemenebepalingenwet :

- voor de gemeenschappen en de gewesten, de wet op het Rekenhof en de wetten op de rijkscomptabiliteit van kracht blijven ;
- voor de instellingen van openbaar nut, de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut van kracht blijft voor wat betreft de controle door het Rekenhof.

Vanaf het ogenblik waarop de algemenebepalingenwet in voege treedt zijn automatisch deze overgangsbepalingen niet meer van kracht en geldt enkel nog de nieuwe wetgeving.

Onderhavig decreet kan dus niet in voege treden vóór de inwerkingtreding van de algemenebepalingenwet omdat op dat ogenblik de overgangsbepalingen nog gelden en er geen rechtsgrond is voor een nieuwe regeling. Wanneer dit decreet in voege zou treden ná de inwerkingtreding van de algemenebepalingenwet zou er tijdelijk een vacuüm ontstaan omdat de overgangsbepalingen dan niet meer gelden en de algemene wet zelf slechts principes vaststelt die verder moeten uitgewerkt worden. De inwerkingtreding van dit decreet moet dus gekoppeld worden aan de inwerkingtreding van de algemenebepalingenwet.

Het is trouwens om dergelijke overgangsproblemen voor alle gemeenschappen en gewesten te vermijden dat de inwerkingtreding van de algemenebepalingenwet, die voorzien is op 1 januari 2004, door de Koning kan uitgesteld worden tot ten laatste 1 januari 2007, om iedereen toe te laten zich voor te bereiden zowel wat betreft de uitwerking en goedkeuring van een eigen decreet of ordonnantie en van de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten, als wat betreft de organisatie, de informatisering en de vorming van het personeel. Bovendien kan de inwerkingtreding van de algemenebepalingenwet differentieel gebeuren : niet alle gewesten en gemeenschappen zullen gezamenlijk moeten overschakelen, maar het door de Koning te verlenen uitstel en de termijn ervan kan door elk gewest of elke gemeenschap afzonderlijk worden aangevraagd, rekening houdend met het tempo waarin de voorbereidingen vorderen.

Hiermee rekening houdend voorziet onderhavig decreet de inwerkingtreding op 1 januari 2007. De Vlaamse regering heeft uitstel gevraagd aan de federale overheid tot die datum.

Aangezien niet alle bepalingen van dit ontwerp van decreet dwingend voortvloeien uit de algemenebepalingenwet of even belangrijk zijn voor het voeren van een boekhouding en het opvolgen van de begroting, wordt aan de Vlaamse regering de mogelijkheid gelaten om de inwerkingtreding van dergelijke bepalingen uit te stellen wanneer dat om organisatorische, informatorische of andere redenen nodig zou zijn.

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

houdende regeling van de begrotingen,
de boekhouding, de controle inzake subsidies,
en de controle door het Rekenhof

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

TITEL I

Bevoegdheids- en toepassingsgebied

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Artikel 2

§ 1. Dit decreet is van toepassing op :

1° de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest en de Vlaamse ministeries die overeenkomstig artikel 3, eerste lid van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van [...] bestaan uit :

- a) de departementen van de Vlaamse ministeries ;
- b) de binnen de Vlaamse ministeries opgerichte intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid, die verder IVA zonder rechtspersoonlijkheid worden genoemd.

Het geheel van deze overheden wordt hierna de Vlaamse Gemeenschap genoemd ;

2° de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, bedoeld in artikel 10 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van [...], en die verder IVA met rechtspersoonlijkheid worden genoemd ;

3° de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, bedoeld in artikel 13 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van [...], en die verder publiekrechtelijk vormgegeven EVA worden genoemd.

Het geheel van de in het eerste lid vermelde instanties wordt hierna de Vlaamse overheid genoemd.

§ 2. Hoofdstuk I van Titel VII van dit decreet is eveneens van toepassing op subsidies die worden toegerekend door een rechtspersoon met middelen welke die rechtspersoon op zijn beurt rechtstreeks of onrechtstreeks als subsidie heeft verkregen vanwege de in § 1 genoemde Vlaamse overheid, behalve als hij bij decreet vrijgesteld is van een verantwoording voor de aanwending van deze subsidies.

§ 3. De begrippen ‘vorderingen’, ‘verbintenissen’ en ‘verplichtingen’ worden in dit decreet respectievelijk gehanteerd in de betekenis van de begrippen ‘vastgestelde rechten ten bate’, ‘vastleggingen’ en ‘vereffeningen’ zoals vermeld in de wet van [...] tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

TITEL II

Bepalingen gemeenschappelijk voor de begrotingen, de boekhouding en de algemene rekening

Artikel 3

Een begrotings- en boekjaar begint op 1 januari en eindigt op 31 december.

Artikel 4

In de begroting worden alle ontvangsten en uitgaven opgenomen.

In de boekhouding en in de algemene rekening moeten alle verrichtingen opgenomen worden.

TITEL III

Bepalingen inzake de begrotingen

HOOFDSTUK I

Bepalingen inzake de meerjarenplanning en meerjarenbegrotingen

Artikel 5

§ 1. Uiterlijk drie maanden na haar eedaflegging legt de Vlaamse regering op voorstel van de minister-president en van de minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotingsbeleid, de budgettaire doelstellingen vast die nageleefd dienen te worden. Tevens worden de maatregelen vastgelegd die nodig zijn om de begroting uit te voeren binnen de begrotingsdoelstellingen.

§ 2. Uiterlijk zes maanden na haar eedaflegging legt de Vlaamse regering per beleidsdomein als bedoeld in artikel 2 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van [...] een beleidsnota over aan het Vlaams Parlement. De beleidsnota's vermelden ten minste :

- 1° de strategische doelstellingen voor de regeerperiode die aangeven welke de uiteindelijk beoogde maatschappelijke effecten van het overheidsoptreden op het betrokken beleidsdomein zijn en de indicatoren aan de hand waarvan het bereiken van de strategische doelstellingen zal worden gemeten ;
- 2° de operationele doelstellingen voor de regeerperiode die aangeven welke instrumenten door de overheid in het betrokken beleidsdomein zullen worden ingezet en de outputindicatoren en -kengetallen aan de hand waarvan de realisatie van de vooropgestelde prestaties zal worden gemeten.

De verschillende beleidsnota's dienen te passen in de door de Vlaamse regering goedgekeurde begrotingsdoelstellingen.

Samen met de beleidsnota's wordt een meerjarenbegroting ingediend. De meerjarenbegroting vertaalt de genomen beleidsopties in een meerjarig budgettair perspectief en geeft een prognose weer van de budgetevolutie voor elk van de jaren van de legislatuur.

§ 3. Jaarlijks legt de Vlaamse regering op uiterlijk 31 mei een beleidseffectenrapport over aan het Vlaams Parlement. Hierin :

- 1° worden de realisaties van de beleidsopties gedurende het vorige begrotingsjaar geëvalueerd aan de hand van de in § 2, eerste lid, 1° en 2°, bedoelde indicatoren en kengetallen ;
- 2° worden op grond van deze evaluatie en eventueel gewijzigde omstandigheden de in de beleidsnota's opgenomen meerjarenplanning en de meerjarenbegroting bijgesteld ;
- 3° wordt de prognose van de budgetevolutie uitgebreid tot een bijkomend jaar.

Artikel 6

Wanneer het bereiken van de budgettaire jaar- en/of meerjarendoelstelling in gevaar dreigt te komen, stelt de minister-president op voorstel van de minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotingsbeleid, aan de Vlaamse regering de maatregelen voor die het bereiken van de budgettaire doelstellingen moeten verzekeren.

In afwachting van de hieruit voortvloeiende aanpassing van de begroting door het Vlaams Parlement kan de minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotingsbeleid, tijdelijke maatregelen nemen, inzonderheid het bepalen van verbintenissen-, verplichtingen- en kaslimieten.

Deze maatregelen worden onmiddellijk aan het Vlaams Parlement en het Rekenhof meegedeeld.

HOOFDSTUK II

Bepalingen inzake de jaarlijkse machtigende begrotingen

AFDELING I

Opmaak, doel en inhoud van de jaarlijkse machtigende begrotingen

Artikel 7

De machtigende begrotingen worden jaarlijks opgemaakt.

Ze worden ten minste eenmaal per jaar geëvalueerd en aangepast aan de gewijzigde omstandigheden, strategische doelstellingen en/of operationele doelstellingen.

Artikel 8

Met de jaarlijkse begrotingen en de aanpassingen hieraan :

- 1° worden de ontvangsten en de uitgaven voor het desbetreffend jaar geraamd ;
- 2° wordt de machtiging verleend om die ontvangsten en uitgaven te realiseren overeenkomstig de van kracht zijnde wetten, decreten en besluiten.

Artikel 9

§ 1. De jaarlijkse machtigende begrotingen omvatten :

- 1° wat de ontvangsten betreft :

een raming van de vorderingen ten opzichte van debiteuren die tijdens het begrotingsjaar zullen ontstaan ;

- 2° wat de uitgaven betreft :

- a) de kredieten tot beloop waarvan tijdens het begrotingsjaar verbintenissen mogen worden aangegaan ;
- b) de kredieten tot beloop waarvan tijdens het begrotingsjaar verplichtingen ten opzichte van crediteuren kunnen worden geboekt ingevolge verbintenissen die in dat jaar of in vorige jaren zijn ontstaan of aangegaan.

§ 2. Voor de recurrente vorderingen en verbintenissen waarvan de gevolgen zich over meerdere jaren uitstrekken, worden de ontvangsten en uitgaven slechts begroot voor de bedragen die opeisbaar zullen worden tijdens het begrotingsjaar.

§ 3. De gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven.

AFDELING II

Structuur van de jaarlijkse machtigende begrotingen

Artikel 10

§ 1. De jaarlijkse machtigende begrotingen van de in artikel 2, § 1, genoemde overheden worden opgedeeld overeenkomstig de volgens artikel 2 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van [...] onderscheiden beleidsdomeinen en de hiermee volgens artikel 3 van hetzelfde kaderdecreet samengaande organisatievorm. Per beleidsdomein worden de volgende elementen opgenomen :

- 1° de begroting voor het Vlaams ministerie, opgedeeld in volgende structurele afdelingen :

- a) een structurele afdeling met betrekking tot het ministerieel kabinet met inbegrip van de beleidsraad

- b) een structurele afdeling met betrekking tot het departement ;
 - c) een structurele afdeling met betrekking tot een IVA zonder rechtspersoonlijkheid. Als verschillende dergelijke IVA tot eenzelfde ministerie behoren, wordt per IVA zonder rechtspersoonlijkheid een afzonderlijke structurele afdeling opgenomen ;
 - d) een structurele afdeling met betrekking tot dotaties aan IVA met rechtspersoonlijkheid, aan EVA of aan andere instanties.
- 2° de begroting voor een IVA met rechtspersoonlijkheid. Als verschillende IVA met rechtspersoonlijkheid werkzaam zijn op eenzelfde beleidsdomein, wordt per IVA met rechtspersoonlijkheid een afzonderlijke begroting opgenomen ;
- 3° de begroting voor een publiekrechtelijk vormgegeven EVA. Als verschillende publiekrechtelijk vormgegeven EVA werkzaam zijn op eenzelfde beleidsdomein, wordt per publiekrechtelijk vormgegeven EVA een afzonderlijke begroting opgenomen.

De in het eerste lid, 1°, bedoelde begrotingen voor de Vlaamse ministeries, eventueel aangevuld met begrotingsposten die door hun aard of oorsprong niet toebedeeld kunnen worden aan een bepaald beleidsdomein, vormen samen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

§ 2. De in § 1, eerste lid, 1°, genoemde structurele afdelingen van de begrotingen van de Vlaamse ministeries en de in § 1, eerste lid, 2° en 3°, genoemde begrotingen van IVA met rechtspersoonlijkheid en van publiekrechtelijk vormgegeven EVA worden verder opgedeeld in volgende functionele afdelingen :

- 1° een functionele afdeling met betrekking tot de ontvangsten en uitgaven voor het personeel ;
- 2° een functionele afdeling met betrekking tot de ontvangsten en uitgaven voor de eigen werking ;
- 3° functionele afdelingen met betrekking tot de ontvangsten en uitgaven voor de uitvoering van het beleid. Per beleidsveld wordt een afzonderlijke functionele afdeling ingeschreven.

Bij een departement van een Vlaams ministerie hebben de onder 1° en 2° genoemde functionele afdelingen tevens betrekking op de voorbereiding, de aansturing, de monitoring en de voortgangscntrole van het beleid.

§ 3. De in § 2 genoemde functionele afdelingen kunnen volgende secties omvatten :

- 1° een sectie begrotingsontvangsten ;
- 2° een sectie begrotingsuitgaven.

Artikel 11

§ 1. In de in artikel 10, § 3, 2°, genoemde sectie begrotingsuitgaven van de functionele afdelingen wordt het krediet voor uitgaven bedoeld in artikel 9, § 1, 2°, zowel wat de verbintenissen als de verplichtingen betreft, gevormd door :

- 1° een vast deel
- 2° een variabel deel dat vastgesteld wordt op basis van de geraamde vorderingen van het begrotingsjaar.
- 3° het op het einde van het vorige begrotingsjaar niet aangewende deel van het variabel deel dat vastgesteld wordt bij de jaarlijkse evaluatie bedoeld in het tweede lid van artikel 7 en dat toegevoegd wordt aan het deel bedoeld in 2°.

§ 2. Voor de toepassing van § 1, 2°, bepaalt een decreet de aard en de bestemming van sommige ontvangsten voor het variabel deel.

§ 3. De verplichtingen die kunnen worden aangegaan, zijn begrensd door de effectief geboekte vorderingen. Wanneer de effectief geboekte vorderingen hoger liggen dan de geraamde, blijft het uitgavenkrediet begrensd door het geraamde gemachtigde bedrag. Zolang de effectief geboekte vorderingen lager zijn dan de geraamde, blijft het uitgavenkrediet beperkt tot de effectief geboekte vorderingen.

De minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotingsbeleid of de raad van bestuur voor de begroting van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, kan afwijkingen toestaan op de in het vorige lid bedoelde begrenzing wanneer de effectief geboekte vorderingen de geraamde vorderingen overschrijden.

De beslissing tot afwijking moet binnen vijftien kalenderdagen meegedeeld en verantwoord worden door de Vlaamse regering aan het Vlaams Parlement, met afschrift aan het Rekenhof. Voor een afwijking op de begrenzing binnen de begroting van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA bezorgt de raad van bestuur haar beslissing en verantwoording binnen drie werkdagen aan de Vlaamse regering.

De beslissing tot afwijking dient door het Vlaams Parlement te worden bekrachtigd, uiterlijk via het in artikel 34, § 2, genoemde decreet tot goedkeuring van de algemene rekeningen.

§ 4. De Vlaamse regering bepaalt de voorwaarden binnen dewelke dubieuze of oninvorderbaar geworden vorderingen, zoals bedoeld in artikel 27, § 2 en § 3, op het uitgavenkrediet worden gecorrigeerd.

§ 5. In de sectie begrotingsuitgaven van de daartoe bestemde functionele afdelingen van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap worden per IVA met rechtspersoonlijkheid en per publiekrechtelijk vormgegeven EVA afzonderlijke dotaties ingeschreven.

§ 6. De ontvangsten en uitgavenkredieten worden nader gedetailleerd in ramingstaten die als bijlage bij de begroting worden gevoegd, en die inhoudelijk verduidelijkt en verantwoord worden in de memorie van toelichting bij de begroting. In de ramingstaten worden de ontvangsten en uitgavenkredieten per functionele afdeling opgedeeld volgens de beoogde doelstellingen, en per doelstelling volgens de te gebruiken instrumenten. Per instrument wordt het krediet verder opgedeeld en geduid in overeenstemming met het genormaliseerd algemeen rekeningstelsel zoals bepaald in artikel 21.

Artikel 12

Binnen de Vlaamse Gemeenschap, de IVA met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA kunnen bij decreet reservefondsen worden opgericht. De reservefondsen kunnen worden opgericht op het niveau van de functionele afdeling of van de structurele afdeling. De binnen de Vlaamse Gemeenschap opgerichte reservefondsen kunnen het niveau van de structurele afdeling of het niveau van het beleidsdomein overstijgen.

Het decreet tot oprichting van een reservefonds bepaalt de voorwaarden tot spijziging en de aanwendingsmogelijkheden van het reservefonds.

Het Vlaams Parlement machtigt jaarlijks in de begroting de spijziging van het reservefonds als een begrotingsuitgave, bedoeld in artikel 10, § 3, 2°. De aanwending van het reservefonds wordt jaarlijks in de begroting gemachtigd als een begrotingsontvangst, bedoeld in artikel 10, § 3, 1°.

De memorie van toelichting bij de machtigende begroting geeft voor elk reservefonds een overzicht van de toestand en de bewegingen op het reservefonds.

Artikel 13

De kredieten voor uitgaven worden door de departementen aangewend overeenkomstig de delegatieregeling.

De kredieten voor uitgaven worden door de IVA zonder rechtspersoonlijkheid aangewend overeenkomstig de delegatieregeling en de bepalingen van de beheersovereenkomst.

De kredieten voor uitgaven worden door de IVA met rechtspersoonlijkheid aangewend overeenkomstig het oprichtingsdecreet, de delegatieregeling en de bepalingen van de beheersovereenkomst.

De kredieten voor uitgaven worden door de publiekrechtelijk vormgegeven EVA aangewend overeenkomstig het oprichtingsdecreet en de bepalingen van de beheersovereenkomst.

Het, op het einde van het begrotingsjaar, niet-aangewende gedeelte van het krediet voor uitgaven wordt geannuleerd.

Artikel 14

De memorie van toelichting bevat een verantwoording van de ontvangsten en uitgaven aan de hand van outputindicatoren, kengetallen en andere niet-financiële informatie. Ze plaatst de jaarlijkse begroting in een meerjarig perspectief door ze te situeren ten opzichte van de in artikel 5, § 2, bedoelde meerjarenbegroting.

AFDELING III

Indiening en goedkeuring van de jaarlijkse machtigende begrotingen

Artikel 15

§ 1. Het ontwerp van begroting en het ontwerp van aanpassing van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en van een IVA met rechtspersoonlijkheid, alsook de verantwoordende ramingstaten en de memorie van toelichting, worden opgesteld door de Vlaamse regering.

Het ontwerp van begroting en het ontwerp van aanpassing van de begroting van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, alsook de verantwoordende ramingstaten en de memorie van toelichting, worden opgesteld en aan de Vlaamse regering bezorgd door de raad van bestuur van dat EVA.

§ 2. De ontwerpen van begroting en de ontwerpen van aanpassing van de begroting zowel van de Vlaamse Gemeenschap, van de IVA met rechtspersoonlijkheid als van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA worden, samen met de verantwoordende ramingstaten en de memorie van toelichting, door de Vlaamse regering ingediend bij het Vlaams Parlement uiterlijk op 31 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat voor wat de initiële begroting betreft, en uiterlijk op 31 mei van het lopend jaar voor wat de in artikel 7, tweede lid bedoelde aanpassing van de begroting betreft.

§ 3. In de gevallen, bedoeld in artikel 19 moet de Vlaamse regering binnen vijftien kalenderdagen na haar beslissing een ontwerp van decreet tot aanpassing van de begroting samen met een memorie van toelichting aan het Vlaams Parlement overleggen.

Artikel 16

Gelijktijdig met de indiening ervan bij het Vlaams Parlement bezorgt de Vlaamse regering van elk ontwerp van decreet houdende de begroting, de aanpassing van de begroting, of de toekenning van voorlopige uitgavenkredieten, als bedoeld in artikel 18, een afschrift aan het Rekenhof.

In voorkomend geval deelt het Rekenhof zijn opmerkingen over deze ontwerpen van decreet, ramingstaten en/of memorie van toelichting mee aan het Vlaams Parlement, met afschrift aan de Vlaamse regering.

Artikel 17

De jaarlijkse machtigende begrotingen en de aanpassingen hieraan worden bij decreet goedgekeurd door het Vlaams Parlement.

De initiële begrotingen worden door het Vlaams Parlement goedgekeurd uiterlijk op 31 december van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat. De aangepaste begrotingen bedoeld in artikel 7, tweede lid worden door het Vlaams Parlement goedgekeurd uiterlijk op 30 juni van het lopend jaar.

De in artikel 11, § 6, genoemde ramingstaten en de daarin opgenomen detaillering van de globale kredietenveloppen maken geen deel uit van de machtiging door het Vlaams Parlement.

Artikel 18

Als een begroting niet voor de aanvang van het begrotingsjaar kan worden goedgekeurd, worden bij decreet voorlopige uitgavenkredieten geopend om de werking van de diensten te waarborgen. Die kredieten mogen niet aangewend worden voor nieuwe uitgaven waarvoor bij decreet voorheen geen machtiging werd verleend.

De voorlopige uitgavenkredieten bedragen per maand één twaalfde van het uitgavenkrediet van het verlopen begrotingsjaar.

De Vlaamse regering dient hiertoe een ontwerp van decreet in bij het Vlaams Parlement. Het decreet bepaalt de termijn waarop de voorlopige uitgavenkredieten betrekking hebben.

Het decreet tot toekenning van voorlopige uitgavenkredieten vervalt door de goedkeuring van het initiële begrotingsdecreet.

Artikel 19

§ 1. In dringende gevallen, veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorzienbare omstandigheden, kan de Vlaamse regering, bij gemotiveerde beraadslaging, machtiging verlenen tot het aangaan van verbintenissen, het boeken van verplichtingen en het betalen van uitgaven boven de limiet van de begrotingskredieten of, bij ontstentenis van kredieten, ten belope van het door de beraadslaging vastgesteld bedrag.

De beslissing van de Vlaamse regering kan betrekking hebben op een machtiging die ertoe strekt het verbinteniskrediet te verhogen zonder wijziging van het verplichtingskrediet of op een machtiging die ertoe strekt het verplichtingskrediet te verhogen zonder wijziging van het verbinteniskrediet verleend in het beschikkend gedeelte van het begrotingsdecreet.

De ontwerpen van beslissing worden door de minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotingsbeleid, aan de Vlaamse regering voorgelegd.

De boeking van verbintenissen en verplichtingen die de beraadslaging toestaat, worden afzonderlijk geregistreerd in de boekhouding.

De tekst van de beraadslagingen wordt onmiddellijk aan het Vlaams Parlement en het Rekenhof meegedeeld. Als het Rekenhof opmerkingen heeft, bezorgt het die binnen drie werkdagen aan het Vlaams Parlement.

§ 2. De bij de beslissing bedoelde machtigingen worden opgenomen in een decreetsontwerp waarbij de nodige kredieten worden geopend. De beraadslaging moet in de volgende gevallen het voorwerp uitmaken van een decreetsontwerp ad hoc :

- 1° wanneer de beslissing betrekking heeft op een bedrag van ten minste 5 miljoen euro ;
- 2° wanneer de beslissing machtiging verleent voor een uitgave van ten minste 500.000 euro, die ten minste 15 procent vertegenwoordigt van het krediet ten laste waarvan die uitgave wordt aangerekend.

Iedere uitvoering (de boeking van verbintenissen of verplichtingen, of de betaling) van de beslissing wordt opgeschort tot het in het eerste lid bedoelde decreetsontwerp ad hoc is ingediend.

Wanneer beslissingen achtereenvolgens betrekking hebben op hetzelfde krediet, worden de bedragen waarvoor zij machtiging verlenen, samengeteld voor de toepassing van deze bepalingen.

§ 3. Paragraaf 2 is niet van toepassing op de beslissingen die machtiging verlenen voor uitgaven waarvoor kredieten zijn uitgetrokken in een reeds ingediend decreetsontwerp.

Paragraaf 2, tweede lid, is niet van toepassing wanneer de Vlaamse regering beslist bepaalde andere kredieten te blokkeren ten belope van het in de beslissing vastgestelde bedrag ; in de beslissing worden de geblokkeerde kredieten aangegeven.

§ 4. De Vlaamse regering verdeelt de bedragen van de machtigingen die boven of naast de door het decreet geopende kredieten worden verleend.

Artikel 20

In de periode tussen 15 oktober en 15 december van een begrotingsjaar kan de Vlaamse regering voor de begroting van de Vlaamse Gemeenschap of van een IVA met rechtspersoonlijkheid, en de raad van bestuur voor de begroting van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, de in de begroting gemachtigde investeringskredieten, wat het vast deel betreft zoals bedoeld in artikel 11, § 1, 1°, herverdelen tussen de functionele afdelingen. De Vlaamse regering bepaalt wat onder het begrip investeringskredieten moet verstaan worden.

Die herverdelingen zijn onderworpen aan onderstaande voorwaarden.

- 1° Ze moeten beperkt blijven tot de functionele afdelingen van eenzelfde beleidsdomein.
- 2° Ze mogen niet uitgevoerd worden van een functionele afdeling waarvan de kredieten bestemd zijn voor beleidsuitvoering, naar een functionele afdeling waarvan de kredieten bestemd zijn voor uitgaven met betrekking tot het personeel of de eigen werking van een organisatorische entiteit.
- 3° Ze mogen maximaal vijftien procent bedragen van het laatste door het Vlaams Parlement gemachtigde krediet. Dit percentage moet in acht worden genomen voor elk van de bij de herverdeling betrokken functionele afdelingen. Wanneer meerdere herverdelingen worden uitgevoerd moeten de bedragen ervan worden samengevoegd om de maximumgrens te bepalen.

4° Ze moeten het uitdrukkelijke akkoord krijgen van de minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotingsbeleid.

De beslissing tot herverdeling moet binnen vijftien kalenderdagen meegedeeld en verantwoord worden door de Vlaamse regering aan het Vlaams Parlement, met afschrift aan het Rekenhof. Voor een herverdeling binnen de begroting van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA bezorgt de raad van bestuur haar beslissing en verantwoording binnen drie werkdagen aan de Vlaamse regering.

De herverdeling dient door het Parlement te worden bekrachtigd, uiterlijk via het in artikel 34, § 2, genoemde decreet tot goedkeuring van de algemene rekeningen.

TITEL IV

Bepalingen inzake de boekhouding

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 21

De Vlaamse Gemeenschap, de IVA met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA voeren een economische boekhouding met een analytische component, op basis waarvan de begrotingsopvolging en -rapportering permanent kan worden verzekerd.

De begrotingsopvolging heeft tot doel een permanente voortgangscontrole en -rapportering te waarborgen van de ontvangsten en uitgaven voorzien in de jaarlijkse machtigende begroting.

De boekhouding wordt gevoerd op basis van een genormaliseerd rekeningenstelsel, vastgesteld overeenkomstig de wet tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

De Vlaamse regering bepaalt de gemeenschappelijke en verplichte basisstructuur van de analytische componenten, van toepassing voor elk van de in artikel 2 genoemde overheden.

Artikel 22

§ 1. De boekhouding en de jaarrekening geven een getrouw beeld van het vermogen, de financiële positie en het resultaat van de in artikel 2 genoemde overheid.

§ 2. In de boekhouding worden alle verrichtingen opgenomen die een impact hebben op de bezittingen, vorderingen, schulden en verplichtingen, van welke aard ook, van de in artikel 2 genoemde overheid.

§ 3. De boekhouding wordt gevoerd volgens de gebruikelijke regels van de dubbele boekhouding.

Artikel 23

Er wordt, in dezelfde vorm als het rekeningenstelsel, een jaarlijkse inventaris opgesteld van alle activa en passiva van het vermogen.

De rekeningen worden in overeenstemming gebracht met de inventaris.

Artikel 24

Alle verrichtingen worden gestaafd met een verantwoordingsstuk waarnaar ze verwijzen.

Kleine verrichtingen in ontvangsten of uitgaven waarvoor geen factuur vereist is, kunnen dagelijks geboekt worden door middel van een gezamenlijke inschrijving.

Artikel 25

Alle boekhoudstukken worden methodisch bewaard gedurende een periode van tien jaar, die aanvangt op de eerste januari volgend op het jaar waarop het boekhoudstuk betrekking heeft. Voor stukken die niet dienen als bewijs tegen derden, wordt de bewaringstermijn beperkt tot minimum drie jaar.

HOOFDSTUK II

Bepalingen in verband met de aanrekening

Artikel 26

Elke verrichting wordt gehecht aan het boekjaar waarin ze zich voordoet en wordt zonder uitstel, getrouw, volledig en naar tijdsorde geboekt.

Een verbintenis die overeenkomstig het eerste lid aan een bepaald jaar moet gehecht worden kan hierop uiterlijk tot 31 december van dat jaar geboekt worden.

Verplichtingen die voortvloeien uit diensten of prestaties die geleverd zijn in het vorige boekjaar mogen in het volgend jaar, tot de voorlopige afsluiting, op het vorig boekjaar worden geboekt.

Correctieboekingen ingevolge de in artikel 37 genoemde financiële controle in het kader van de afsluiting van het boekjaar blijven mogelijk zolang de algemene rekeningen niet overeenkomstig artikel 30, § 2, aan het Rekenhof zijn toegestuurd.

Correctieboekingen ingevolge de in artikel 40 genoemde externe controle in het kader van de afsluiting van een boekjaar blijven mogelijk zolang de algemene rekeningen niet definitief zijn goedgekeurd.

Artikel 27

§ 1. Een vordering of een schuld is vastgesteld als tegelijk voldaan is aan de volgende voorwaarden :

1° er is een verantwoordingsstuk voorhanden ;

2° de identiteit van de schuldenaar, respectievelijk de schuldeiser, is bepaalbaar ;

3° er bestaat een verplichting tot betalen ;

4° het bedrag is nauwkeurig bepaald.

§ 2. Als er bij vorderingen aanwijzingen zijn dat het bedrag niet inbaar is ten opzichte van de debiteur, dan wordt een dubieuze vordering geboekt.

§ 3. Een vordering kan geheel of gedeeltelijk geannuleerd worden in de volgende gevallen :

1° op grond van verantwoordingsstukken die een correctie ten opzichte van de eerder geboekte vordering rechtvaardigen of waaruit de uitdoving door verjaring blijkt ;

2° in geval van onrentabiliteit van de invorderingsprocedure voor een niet-fiscale vordering. De beslissing hierover wordt genomen :

a) voor de Vlaamse Gemeenschap en voor een IVA met rechtspersoonlijkheid : door de Vlaamse regering ;

b) voor een publiekrechtelijk vormgegeven EVA : door de raad van bestuur.

Deze instanties vaardigen hiertoe algemene richtlijnen uit. Op basis van die richtlijnen kunnen ze hun bevoegdheid delegeren.

3° in geval van onrentabiliteit van de invorderingsprocedure voor een fiscale vordering waarvan het bedrag, met inbegrip van alle opcentiemen, verhogingen, boeten, intresten en kosten, maximaal 15 euro bedraagt. De beslissing hierover wordt genomen door de Vlaamse regering die hiervoor algemene richtlijnen uitvaardigt en op basis daarvan haar bevoegdheid kan delegeren aan het hoofd van het departement, van het IVA zonder rechtspersoonlijkheid, van het IVA met rechtspersoonlijkheid of aan het hoofd of gedelegeerd bestuurder van het publiekrechtelijk vormgegeven EVA dat belast is met de vaststelling van de heffing.

Artikel 28

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

Verbintenissen met een weerkerend effect over verschillende jaren worden slechts vastgelegd ten belope van het bedrag van de verplichtingen die hieruit in de loop van het begrotingsjaar zelf zullen ontstaan. De vastlegging gebeurt :

1° voor het eerste jaar : vóór het aangaan van de verbintenis ;

2° voor de volgende jaren : bij het begin van het boekjaar.

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

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

Een verbintenis wordt geannuleerd als er geen verplichting meer uit kan ontstaan. De Vlaamse regering bepaalt de nadere regels die van toepassing zijn op de annulatie van verbintenissen.

TITEL V

Bepalingen inzake de rapportering en de algemene rekeningen

Artikel 29

De Vlaamse regering voor de Vlaamse Gemeenschap en de IVA met rechtspersoonlijkheid, en de raad van bestuur voor een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, rapporteren jaarlijks aan het Vlaams Parlement en aan het Rekenhof over de stand van uitvoering van de begroting en over het resultaat en vermogensbestanddelen, vastgesteld op basis van de economische boekhouding.

De Vlaamse regering coördineert de rapportering voor de publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

De Vlaamse regering stelt de regels en modaliteiten vast voor de periodieke tussentijdse afsluiting en rapportering.

Artikel 30

§ 1. De algemene rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap, die opgesteld zijn op basis van de rekeningen van elk departement en van de IVA zonder rechtspersoonlijkheid, en de algemene rekeningen van de IVA met rechtspersoonlijkheid, worden opgesteld door de Vlaamse regering. Met het oog hierop bezorgen de voormelde entiteiten hun rekeningen vóór 1 maart volgend op het boekjaar waarop ze betrekking hebben, aan de diensten van het Vlaams ministerie, bevoegd voor het financieel en budgettair beleid, die belast zijn met de opmaak en consolidatie van de algemene rekeningen.

De algemene rekening van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA wordt opgesteld door de raad van bestuur van dat EVA. Ze wordt vóór 1 maart volgend op het boekjaar waarop ze betrekking heeft, door de raad van bestuur bezorgd aan de Vlaamse regering.

De Vlaamse regering is rekenplichtig voor de Vlaamse Gemeenschap en de IVA met rechtspersoonlijkheid. Ze bepaalt de wijze waarop de rekenplichtigheid in de Vlaamse Gemeenschap en IVA met rechtspersoonlijkheid wordt georganiseerd.

De raad van bestuur is rekenplichtig voor een publiekrechtelijk vormgegeven EVA. De Vlaamse regering bepaalt de wijze waarop de rekenplichtigheid in de publiekrechtelijk vormgegeven EVA wordt georganiseerd.

§ 2. De algemene rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap, van de IVA met rechtspersoonlijkheid en van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA worden uiterlijk op 31 maart volgend op het boekjaar waarop ze betrekking hebben, door de Vlaamse regering toegestuurd aan het Rekenhof.

§ 3. Het Rekenhof bezorgt de algemene rekeningen met zijn opmerkingen vóór 31 mei volgend op het boekjaar waarop ze betrekking hebben aan het Vlaams Parlement.

Het Rekenhof bezorgt zijn opmerkingen tevens aan de Vlaamse regering en, als ze betrekking hebben op de algemene rekening van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, aan de raad van bestuur van dat EVA.

Artikel 31

De Vlaamse regering bepaalt de wijze van consolidatie van de rekeningen.

De geconsolideerde rekening wordt ter kennisgeving aan het Vlaams Parlement als bijlage bij het ontwerp van decreet van algemene rekeningen gevoegd.

Artikel 32

Het ontwerp van decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en het ontwerp van decreet van de algemene rekeningen van de IVA met rechtspersoonlijkheid worden opgesteld door de Vlaamse regering.

Het ontwerp van decreet van de algemene rekening van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA wordt opgesteld en aan de Vlaamse regering bezorgd door de raad van bestuur van dat EVA.

De ontwerpen van decreet van algemene rekeningen zowel van de Vlaamse Gemeenschap, van de IVA met rechtspersoonlijkheid als van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA worden uiterlijk op 15 september volgend op het boekjaar waarop ze betrekking hebben, door de Vlaamse regering ingediend bij het Vlaams Parlement.

Gelijktijdig met de indiening bij het Vlaams Parlement bezorgt de Vlaamse regering een afschrift van de ontwerpen van decreet van de algemene rekeningen en een afschrift van de geconsolideerde rekening aan het Rekenhof. In voorkomend geval deelt het Rekenhof zijn opmerkingen over de ontwerpen van decreet van algemene rekeningen mee aan het Vlaams Parlement.

Artikel 33

Het boekjaar wordt voorlopig afgesloten met het opmaken van een algemene rekening. Dat gebeurt na de opstelling van de jaarlijkse inventaris van alle activa en passiva en nadat de rekeningen hiermee in overeenstemming zijn gebracht.

Artikel 34

§ 1. De algemene rekeningen bestaan uit :

1° een jaarrekening die de volgende elementen bevat :

- a) de balans op 31 december ;
- b) de resultatenrekening, opgesteld op basis van de kosten en de opbrengsten van het afgelopen boekjaar ;

2° de rapportering over de uitvoering van de jaarlijkse machtigende begroting, opgesteld in dezelfde vorm als de begroting ;

3° een toelichting bij de balans, de resultatenrekening, de rapportering van de uitvoering van de jaarlijkse machtigende begroting, en bij de realisatie van de in artikel 11, § 6, bedoelde ramingstaten bij de begroting, waarin een aansluiting tussen de budgettaire en bedrijfseconomische rapportering is opgenomen.

§ 2. Het boekjaar wordt definitief afgesloten bij de decretale goedkeuring van de algemene rekeningen en na de boekhoudkundige verwerking van de bestemming van het bedrijfseconomisch resultaat van het boekjaar door het Vlaams Parlement uiterlijk op 31 oktober van het volgend jaar.

TITEL VI

Bepalingen inzake het financiële toezicht

HOOFDSTUK I

Budgetcontrolling

Artikel 35

§ 1. De Vlaamse regering houdt toezicht op de uitvoering van de begroting.

Zij bepaalt de houding ten opzichte van de decreetvoorstellen en de van het parlement uitgaande amendementen, waarvan de aanneming een weerslag zou kunnen hebben hetzij op de ontvangsten, hetzij op de uitgaven.

Aan het voorafgaande akkoord van de minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotingsbeleid, wordt voorgelegd, elk voorstel dat ter beslissing aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd en waardoor ofwel de ontvangsten ofwel de uitgaven beïnvloed kunnen worden.

De Vlaamse regering organiseert een begrotings- en beheerscontrole en zij doet hiervoor een beroep op de Inspectie van Financiën die haar ter beschikking wordt gesteld en onder haar gezag staat.

De Inspecteurs van Financiën voeren hun opdracht uit op stukken en ter plaatse. Ze hebben toegang tot alle dossiers en alle archieven van de in artikel 2, § 1, genoemde Vlaamse overheid en ontvangen van deze overheid alle inlichtingen die zij vragen.

§ 2. De Inspectie van Financiën ondersteunt de besluitvorming door :

- 1° het verstrekken van adviezen over de financiële en budgettaire gevolgen van voorgenomen beslissingen zowel in het stadium van de voorbereiding, als in dat van de uitvoering van de begroting ;
- 2° het formuleren van aanbevelingen, op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse regering, over alle fasen van de beleidscyclus, in het bijzonder over de beleidsvoorbereiding, de regelgeving, de beleidsuitvoering, de monitoring en de rapportering van de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie ;
- 3° het bewaken van zowel de jaarlijkse als de meerjarige budgettaire doelstellingen van de Vlaamse regering en van de naleving van de begrotingsnormering ;
- 4° het verstrekken van adviezen, wat de financiële en budgettaire aspecten betreft, bij de totstandkoming en bij de evaluatie van de uitvoering van de met de verzelfstandigde agentschappen afgesloten beheersovereenkomsten of samenwerkingsovereenkomsten ;
- 5° het vaststellen van normen en standaarden waaraan de beheerscontrolefunctie in de departementen en de verzelfstandigde agentschappen minimaal beantwoordt ;
- 6° het uitvoeren van begrotingsonderzoeken bij de departementen en de verzelfstandigde agentschappen op verzoek van de minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotingsbeleid. De Inspectie beschikt daartoe over de ruimste onderzoeksbevoegdheid.

§ 3. De Inspectie van Financiën rapporteert aan de door de Vlaamse regering aangeduide leden.

HOOFDSTUK II

Interne controle

Artikel 36

De financiële afhandeling van dossiers is onderworpen aan de interne controle, vastgesteld in artikel 33 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van [...].

Bij de inrichting van de processen voor de financiële afhandeling van dossiers wordt ten minste een functiescheiding ingesteld tussen de inhoudelijke afhandeling van het dossier, de boekhoudkundige verwerking ervan en de thesauriële afhandeling.

HOOFDSTUK III

Financiële controle en certificering

Artikel 37

Voor de algemene rekeningen ter goedkeuring worden ingediend, moeten ze worden gecertificeerd door een onafhankelijke instantie, die niet deel uitmaakt van het interne controleproces.

Het certificeringsonderzoek omvat :

- 1° een toezicht op de goede werking van de interne controleprocedures ;
- 2° steekproefsgewijze dossiercontroles a posteriori die gedurende het boekjaar worden uitgevoerd. De omvang van de steekproef moet in verhouding staan tot het financiële risico.

De met de financiële controle en certificering belaste instantie heeft toegang tot alle informatie en documenten. Ze is ertoe gemachtigd om vastgestelde fouten te laten corrigeren.

Artikel 38

De financiële controle en certificering wordt, zowel bij de Vlaamse Gemeenschap, bij de IVA met rechtspersoonlijkheid als bij de publiekrechtelijk vormgegeven EVA, uitgevoerd door de diensten van het Vlaams ministerie, bevoegd voor het financieel en budgettair beleid, die belast zijn met de opmaak en consolidatie van de algemene rekeningen.

HOOFDSTUK IV

Interne Audit

Artikel 39

De entiteit Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap oefent met betrekking tot de financiële processen, zowel bij de Vlaamse Gemeenschap, bij de IVA met rechtspersoonlijkheid als bij de publiekrechtelijk

vormgegeven EVA, de opdrachten uit die zijn bepaald in artikel 34 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van [...].

De activiteiten van de entiteit Interne Audit kunnen nooit gericht zijn op het certificeren van de algemene rekeningen of van rekeningen ten behoeve van andere subsidiërende overheden.

HOOFDSTUK V

Externe controle

Artikel 40

Tenzij een bijzondere decretale regeling ervan afwijkt, oefent het Rekenhof bevoegdheid uit op de in artikel 2, § 1, genoemde Vlaamse overheid evenals op andere openbare instellingen die door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest worden opgericht of die eronder ressorteren.

Als openbare instelling wordt beschouwd die instelling die cumulatief aan de onderstaande drie substantiële criteria voldoet :

- 1° een entiteit tot stand gebracht met als specifiek doel te voorzien in behoeften van algemeen belang en die door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest is georganiseerd en van het algemeen bestuur deel zou hebben uitgemaakt, indien de overheid het niet verkieslijk zou hebben geacht ze een specifieke beheerswijze te geven ;
- 2° rechtspersoonlijkheid ;
- 3° ofwel worden de werkzaamheden in hoofdzaak rechtstreeks of onrechtstreeks gefinancierd door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest of door andere Vlaamse publiekrechtelijke instellingen die eronder ressorteren ; ofwel is het beheer onderworpen aan het toezicht van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest of aan dat van andere Vlaamse publiekrechtelijke instellingen die eronder ressorteren ; ofwel zijn de leden van de directie, de raad van bestuur of de raad van toezicht voor meer dan de helft aangewezen door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest of door andere Vlaamse publiekrechtelijke instellingen die eronder ressorteren.

Het Rekenhof kan hun rekeningen bekendmaken in zijn Boek.

Artikel 41

Het Rekenhof oefent op budgettair en boekhoudkundig vlak een informatieopdracht uit ten behoeve van het Vlaams Parlement.

Het Vlaams Parlement kan het Rekenhof gelasten de wettigheid en de regelmatigheid van sommige uitgaven te onderzoeken, alsook financiële audits en onderzoeken van beheer uit te voeren, binnen de departementen, agentschappen en openbare instellingen die aan de controle van het Hof zijn onderworpen.

Artikel 42

Het Rekenhof heeft permanent en onmiddellijk toegang tot de boekhoudkundige verrichtingen en budgettaire aanrekeningen, zowel voor de verbintenis kredieten als voor de verplichtingskredieten. Het brengt elke overtreding van de begrotingsdecreten zonder verwijl ter kennis aan het Vlaams Parlement.

Artikel 43

Het Rekenhof kan zich te allen tijde alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, doen verstrekken die betrekking hebben op het beheer en het budgettair en comptabel proces van de departementen, agentschappen en openbare instellingen die met toepassing van artikel 40 aan zijn controle zijn onderworpen, of die het nodig acht om zijn opdrachten te kunnen vervullen.

Het Rekenhof kan in de voormelde entiteiten een controle ter plaatse organiseren.

Het Rekenhof stelt zich rechtstreeks in verbinding met de bevoegde minister.

De bevoegde overheid is verplicht binnen een termijn van ten hoogste één maand te antwoorden op de opmerkingen van het Rekenhof. Deze termijn kan verlengd worden door het Rekenhof.

TITEL VII

Bepalingen inzake de toekenning van subsidies, prijzen en giften

HOOFDSTUK I

Bepalingen inzake de toekenning en de controle op de aanwending van subsidies

Artikel 44

Onder een subsidie vanwege de Vlaamse Gemeenschap, een IVA met rechtspersoonlijkheid of een publiekrechtelijk vormgegeven EVA dient te worden verstaan : elke vorm van financiële ondersteuning die door deze instanties wordt verstrekt voor een door derden georganiseerde activiteit die het algemeen belang dient, ongeacht de benaming die aan die ondersteuning wordt gegeven, en ongeacht de benaming of de aard van de akte waarmee ze wordt toegekend, met uitsluiting evenwel van de dotaties die door de Vlaamse Gemeenschap worden verstrekt aan :

- 1° het Vlaams Parlement ;
- 2° de Vlaamse IVA met rechtspersoonlijkheid ;
- 3° de Vlaamse publiekrechtelijk vormgegeven EVA ;
- 4° de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

De financiële ondersteuning kan bestaan uit de toekenning van gelden of uit het verlenen van voordelen in natura onder de vorm van het uitvoeren van werkzaamheden, het overdragen van goederen of het verstrekken van diensten waarvan de financiële lasten gedragen worden door de Vlaamse Gemeenschap, door een IVA met rechtspersoonlijkheid of door een publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Artikel 45

De toekenning van een subsidie is gebaseerd op een wederzijdse overeenkomst waarbij de begunstigde van de subsidie aanvaardt de beoogde activiteit van algemeen belang uit te voeren en de subsidieverstrekker aanvaardt hiervoor een financiële ondersteuning te leveren.

Een subsidie kan enkel worden toegekend op basis van een decreet.

Artikel 46

§ 1. Een subsidie kan toegekend worden aan :

- 1° een natuurlijk persoon die optreedt in eigen naam ;
- 2° een vereniging of instantie zonder rechtspersoonlijkheid.

Elke natuurlijke of rechtspersoon die ten opzichte van de subsidiërende instantie optreedt als vertegenwoordiger van die vereniging of instantie kan hoofdelijk en onverdeeld aansprakelijk worden gesteld bij alle betwistingen of terugvorderingen met betrekking tot de toegekende subsidie ;

- 3° een rechtspersoon.

Begunstigden kunnen voor de realisatie van een activiteit een samenwerkingsverband vormen dat als dusdanig evenwel niet in de plaats treedt van de erin coöpererende begunstigden.

§ 2. De subsidies kunnen worden toegekend :

- 1° hetzij als een rechtstreekse subsidiëring aan een primaire begunstigde ;
- 2° hetzij als een getrapte of onrechtstreekse subsidiëring aan een secundaire begunstigde door bemiddeling van een rechtspersoon die optreedt als subsidiërende tussenpersoon door subsidies die hij zelf rechtstreeks of onrechtstreeks ontvangt door te geven aan een andere begunstigde.

Artikel 47

§ 1. Een subsidie kan toegekend worden in de volgende gevallen.

- 1° Als een algemene werkingssubsidie die toegekend wordt ter ondersteuning van de personeels- en werkingskosten voortvloeiend uit een structurele activiteit die een continu en permanent karakter vertoont.

Een algemene werkingssubsidie kan betrekking hebben op :

- a) hetzij de volledige activiteit van de begunstigde ;
- b) hetzij een afgescheiden deelactiviteit.

- 2° Als een projectsubsidie die toegekend wordt ter ondersteuning van de specifieke kosten voortvloeiend uit een activiteit die zowel qua opzet of doelstelling als in tijd kan worden afgebakend.

Afhankelijk van het opzet of de doelstelling van een project kan de subsidie betrekking hebben op :

- a) specifieke personeels- en werkingskosten ;
- b) een specifieke investering.

§ 2. Een algemene werkingssubsidie kan worden toegekend aan alle begunstigden, genoemd in artikel 46, § 1, eerste lid.

Een projectsubsidie kan worden toegekend aan alle begunstigden, genoemd in artikel 46, § 1.

Artikel 48

De Vlaamse regering stelt de regels vast betreffende de toekenning, de verantwoording, de controle op de aanwending van de subsidies, en de onverenigbaarheden.

Artikel 49

Tenzij anders is bepaald in een decreet of reglementaire bepaling kan een subsidie slechts toegekend worden als de aanvraag of het voorstel vanwege de begunstigde ervan voorafgaat aan de activiteit waarop de subsidie betrekking heeft of, als de aanvraag of het voorstel een reeds lopende activiteit betreft, ten vroegste vanaf de datum waarop de aanvraag of het voorstel werd ontvangen.

Artikel 50

§ 1. De verantwoording over het gebruik van een subsidie omvat :

- 1° een functionele verantwoording waarbij aangetoond wordt dat, en eventueel in welke mate, de activiteit waarvoor de subsidie werd toegekend, gerealiseerd is ;
- 2° een financiële verantwoording waarbij aangetoond wordt welke kosten werden gemaakt voor de realisering van de activiteit waarvoor de subsidie werd toegekend en welke opbrengsten de begunstigde in het kader van deze activiteit heeft verworven, hetzij uit de activiteit zelf, hetzij uit andere bronnen.

§ 2. In afwijking van § 1 moet geen verantwoording gegeven worden, noch functioneel noch financieel, 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.

§ 3. Tenzij anders is bepaald in de subsidiebeslissing moet in afwijking van § 1 geen verantwoording gegeven worden, noch functioneel noch financieel, over het gebruik van een subsidie voor een benefietproject dat als doelstelling heeft een winst te genereren die volledig afgestaan wordt aan één of meer derden-beneficianten.

§ 4. In afwijking van § 1, 2°, moet geen financiële verantwoording gegeven worden over het gebruik van subsidies, toegekend aan kunstenaars, vertalers van literaire werken, literaire prospectoren in het buitenland of sportlui, telkens in hun hoedanigheid van natuurlijk persoon, ter ondersteuning van hun artistiek-culturele of sportieve prestaties.

Artikel 51

§ 1. Tenzij anders is bepaald in een organieke regeling of in de beslissing tot toekenning van een subsidie, wordt de financiële afrekening van een subsidie verricht op basis van de uitgaven en ontvangsten die betrekking hebben op de gesubsidieerde activiteit.

§ 2. Een algemene werkingssubsidie mag aangewend worden om de kosten te dekken die uit de structurele werking in kwestie voortvloeien. Behoudens afwijking door de decreetgever, kan de subsidie niet meer bedragen dan de gemaakte kosten.

Voor zover de begunstigden een jaarrekening voorleggen en voor zover de opbrengsten de kosten overtreffen, kan een reserve worden aangelegd, overeenkomstig de door de Vlaamse regering te bepalen modaliteiten.

§ 3. Een projectsubsidie mag enkel aangewend worden om kosten te dekken die uit het project voortvloeien.

In afwijking van het bepaalde in het eerste lid mag een projectsubsidie aangewend worden om winst te realiseren, op voorwaarde dat in de subsidiebeslissing uitdrukkelijk bepaald is dat de subsidie toegekend wordt voor een benefietproject.

HOOFDSTUK II

Bepalingen inzake prijzen

Artikel 52

Onder een prijs vanwege de Vlaamse overheid dient te worden verstaan : elke vorm van financiële tegemoetkoming door de Vlaamse overheid ten gunste van derden als waardering of beloning voor door hen geleverde prestaties.

De prijs kan bestaan uit het toekennen van gelden of uit het verlenen van een voordeel in natura waarvan de financiële last gedragen wordt door de Vlaamse Gemeenschap, door een IVA met rechtspersoonlijkheid of door een publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Artikel 53

De toekenning van een prijs is gebaseerd op een eenzijdige handeling vanwege de Vlaamse overheid, zonder dat de begunstigde ertoe gehouden is de prijs te aanvaarden.

Een prijs kan enkel uitgereikt worden op basis van een organieke regeling ingevolge een federale wet of een decreet van het Vlaams Parlement waarbij de prijs wordt ingesteld, en de eventuele uitvoeringsbesluiten ervan.

Aan de toekenning van een prijs mag geen enkele verantwoording vanwege de begunstigde verbonden worden.

Artikel 54

Terugvordering van een toegekende prijs is slechts mogelijk als is aangetoond dat de begunstigde ervan bedrieglijke informatie heeft verstrekt over de prestaties waarvoor de prijs werd toegekend, of dat de omstandigheden waaronder de prestaties werden geleverd strijdig waren met op dat ogenblik geldende wettelijke bepalingen.

HOOFDSTUK III

Bepalingen inzake giften

Artikel 55

Onder een gift vanwege de Vlaamse overheid dient te worden verstaan : elke vorm van overdracht van middelen door de Vlaamse overheid ten gunste van derden, los van enige specifieke waardering van prestaties, en los van enige door de begunstigde te organiseren activiteit van algemeen nut.

De gift kan betrekking hebben op de overdracht van gelden of op de overdracht van roerende of onroerende goederen door de Vlaamse Gemeenschap, door een IVA met rechtspersoonlijkheid of door een publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Artikel 56

De toekenning van een gift is gebaseerd op een eenzijdige handeling vanwege de Vlaamse overheid, zonder dat de begunstigde ertoe gehouden is de schenking te aanvaarden.

De toekenning van een gift kan enkel gebeuren bij een decreet.

Aan de toekenning van een gift mag geen enkele verantwoording vanwege de begunstigde verbonden worden.

Artikel 57

Terugvordering van een verleende gift is niet mogelijk.

TITEL VIII

Slotbepalingen

Artikel 58

De Vlaamse regering wordt belast met de uitvoering van dit decreet. Ze dient hiertoe de nodige reglementaire besluiten en administratieve maatregelen te nemen.

Artikel 59

Worden opgeheven :

- 1° de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, voor de aangelegenheden geregeld in dit decreet ;
- 2° artikel 5 en 6 van het decreet van 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996 ;

3° artikel 3 en 5 van het decreet van 22 december 2000 houdende oprichting van een Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven.

Artikel 60

Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2006. De Vlaamse regering kan de datum van inwerkingtreding evenwel uitstellen tot ten laatste 1 januari 2007.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

Patrick DEWAEL

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening,

Dirk VAN MECHELEN

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 11 juni '03.
50/AG/IT/bfAdvComptabiliteit.

De heer Dirk VAN MECHELEN
Vlaams minister van Financiën en Begroting, Innovatie,
Media en Ruimtelijke Ordening
Phoenix
Koning Albert II-laan 19

1210 BRUSSEL

Betreft : Adviesvraag Vlaams comptabiliteitsdecreet

Mijnheer de Minister,

Wij hebben bovengenoemde adviesvraag goed ontvangen. Zoals ook in uw brief aangestipt heeft de SERV reeds over een vroeger voorontwerp geadviseerd.

We stellen vast dat de aangebrachte verbeteringen en vereenvoudigingen in overeenstemming zijn met de algemene strekking van het eerder door de SERV uitgebracht advies. Een aantal vereenvoudigingen hebben overigens als gevolg dat zekere specifieke bemerkingen van de SERV niet meer relevant zijn.

De SERV stelt wel vast dat de regering geen rekening heeft gehouden met het voorstel om ook de dotaties aan de strategische adviesraden en de overlegorganen uit te sluiten van de regels inzake subsidies (het nieuwe artikel 44 van het voorontwerp). We willen dit voorstel nog eens onder de aandacht van de regering brengen.

Met de meeste hoogachting,

Pieter KERREMANS,
Administrateur-generaal.

Xavier VERBOVEN,
Voorzitter.



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 11 september 2002
AAG/kv/brfAdvVIComptabiliteitsdecreet.

Aan Dhr. Dirk VAN MECHELEN,
Vlaams Minister van Financiën en Begroting,
Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening
Koning Albert II-laan 19

1210

BRUSSEL

Mijnheer de Minister,

Betreft : Adviesvraag over voorontwerpdecreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof (Vlaams Comptabiliteitsdecreet).

Bij brief van 5 augustus jl. vroeg U advies over bovenvermelde aangelegenheid.

Wij hebben de eer, Mijnheer de Minister, U hierbij het advies van de Raad over te maken.

Pieter KERREMANS,
Administrateur-generaal.

Met de meeste hoogachting,

Philippe MUYTERS,
Voorzitter.

**ADVIES OVER HET VOORONTWERP VAN
COMPTABILITEITSDECREET**

Brussel, 11 september 2002

Advies_Comptabiliteitsdecreet

1. KORTE SITUERING VAN DE ADVIESVRAAG

Op 5 augustus 2002 heeft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening aan de SERV een advies gevraagd over een voorontwerp van decreet "houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof" (hierna genoemd "Vlaams comptabiliteitsdecreet"). Het advies werd gevraagd binnen de maand.

In uitvoering van de Bijzondere financieringswet van 1989 regelen de gewesten en gemeenschappen hun eigen comptabiliteit. Ze moeten dat wel doen binnen het kader van een "algemene federale bepalingenwet". Daarin worden de algemene bepalingen opgenomen die de deelgebieden moeten in acht nemen. Tot nu toe is die "algemene bepalingenwet" nog niet beschikbaar en tot zo lang zijn de gewesten en gemeenschappen onderworpen aan de bestaande federale regelingen inzake comptabiliteit. De voorbereiding van die "algemene bepalingenwet" is echter in een vergevorderd stadium en het is de bedoeling dat hij in voege kan treden vanaf 1 januari 2003, ten laatste op 1 januari 2005. Het ter advies voorgelegde voorontwerp speelt daarop in. In het bijzonder wordt uitvoering gegeven aan de verplichting om de begrotingsboekhouding en de algemene economische boekhouding te integreren.

Bovendien koppelt de regering deze hervorming aan de eigen initiatieven en hervormingen inzake de bestuurlijke reorganisatie. De principes en hervormingen daarvoor zijn vastgelegd in het al eerder door de SERV geadviseerde voorontwerp van kaderdecreet over het Bestuurlijk Beleid. Dit comptabiliteitsdecreet is dan ook als het ware het budgettaire verlengstuk van deze hervorming. In het licht daarvan worden de hier uitgewerkte regels niet alleen van toepassing op het ministerie van de Vlaamse gemeenschap, maar ook op de geplande verzelfstandigde agentschappen (IVA's met rechtspersoonlijkheid en EVA's met publiekrechtelijk statuut). Eén van de opvallende hervormingen in het kader van het Beter Bestuurlijk Beleid is de reorganisatie van de administratie in beleidsdomeinen. Die zullen dan ook de basis vormen van de structuur van de toekomstige begrotingen.

Tenslotte verankert de regering in dit voorontwerp van decreet enkele budgettaire maatregelen die de begrotingen moeten beschermen tegen toekomstige lasten of inkomstendalingen (onder de vorm van de aanleg van voorzieningen door onttrekking van middelen aan de gewone uitgavenkredieten of door het aanleggen van reserves op basis van de resultaten op het einde van ieder begrotingsjaar). Belangrijke vernieuwing voor het begrotingsbeleid is verder het verzekeren van een meerjarenbegroting voor de legislatuur,

waaraan bovendien jaarlijks een beleidseffectenrapport met actualisering van de meerjarenbegroting (door uitbreiding met 1 jaar) wordt gekoppeld.

2. ADVIES

2.1 Algemeen

De SERV heeft een bijzondere belangstelling voor het begrotingsbeleid van de Vlaamse gemeenschap. Dat komt voldoende tot uiting in het jaarlijkse begrotingsadvies. Niettemin rekent de SERV het niet tot zijn opdracht om regering en parlement ten gronde te adviseren over de regels die moeten gelden voor de opmaak en de structuur van de begrotingen, de democratische besluitvorming terzake en de controle erop. De SERV wenst dan ook niet te interfereren in iets wat tot de competentie bij uitstek behoort van parlement, regering en rekenhof.

Dat doet echter geen afbreuk aan de waardering van de SERV voor de inspanningen van de regering om de budgettaire regels zodanig te hervormen dat het begrotingsbeleid niet alleen een waarborg wordt voor een voorzichtige en financieel gezonde begroting, maar ook een stevige basis vormt voor de inzet van de begroting in het sociaal – economisch beleid van de Vlaamse gemeenschap.

In het bijzonder waardeert de SERV de bepalingen over de "meerjarenplanning en de meerjarenbegroting". De voorgestelde structuur van "beleidsnota's, meerjarenbegroting en beleidseffectenrapport" biedt heel wat mogelijkheden om het begrotingsbeleid in een meerjarenperspectief te optimaliseren.

Rekening houdend met de opgebouwde ervaring hoopt de SERV ook in de toekomst bij de voorbereiding en de evaluatie van deze meerjarenplanning betrokken te worden.

Zonder afbreuk te doen aan deze algemene waardering wenst de SERV toch een aantal algemene bedenkingen te formuleren die bij de beoordeling en de verdere uitwerking van dit voorontwerp van nut kunnen zijn. Er zijn een viertal bedenkingen.

Ten eerste worden de nieuwe budgettaire regels zeer sterk onderbouwd en uitgewerkt vanuit de geplande hervormingen van de administratie (beleidsdomeinen en verzelfstandigde agentschappen) naast de beheersbaarheid van de Vlaamse begrotingen. Dat zijn terecht belangrijke uitgangspunten. De vroeger reeds in gang gezette ontwikkeling van prestatiebegrotingen en doelmatigheidsanalyses is – afgezien van een aantal bepalingen¹ –

¹ Bepalingen in het kader van de meerjarenbegroting en in het kader van de opdrachten die aan de inspectie van financiën worden toegekend op het vlak van budgetcontrole.

minder consequent doorgetrokken. In het kader van doelmatigheid is een goed zicht op de kosten van het gevoerde beleid van groot belang. Een begrotingsstelsel dat uitsluitend op "verbintenissen en verplichtingen" wordt afgestemd is omwille van de "machtigingsbevoegdheid" van het parlement van groot belang, maar biedt minder zicht op de effectieve kosten van het gevoerde beleid. Dat is in hoofdzaak het geval voor alles wat te maken heeft met kapitaaluitgaven. Investerings leggen zowel in "verbintenissen als in verplichtingen" een groot beslag op de begroting bij de totstandkoming ervan, niettegenstaande de kosten gespreid worden over de levensduur van het project. In een overheidsbegroting komt deze kostenbenadering niet tot zijn recht. Dat is ook de reden waarom in een aantal landen het begrotingsstelsel wordt hervormd in de richting van een zogenaamd "baten – lastenstelsel"². Dit aspect blijft in de Vlaamse hervorming onderbelicht en het verdient aanbeveling om minstens op het niveau van de toelichtingen bij de begroting daar aandacht aan te besteden. Het groot belang dat in de toekomst zal gehecht worden aan infrastructuur – en milieu-investeringen verantwoordt dat. Bovendien kan een dergelijke benadering ook belangrijk zijn in het kader van een stevige budgettaire afweging van PPS – projecten (waarvoor onvermijdelijk ook overheidsmiddelen zullen ingezet worden).

Ten tweede wordt in de nieuwe budgettaire regels via twee nieuwe kredietsoorten (voorzieningen en reserveringen) een instrument gecreëerd om budgettaire beheersbaarheid te verzekeren. Bij beheersbaarheid speelt begrotingsnormering ook een belangrijke rol. Er is expliciet aangegeven dat de toetsing van de begrotingsnormering een onderdeel moet vormen van de budgetcontrole. Voor het overige is er weinig aandacht voor het aspect van begrotingsnormering. Het is wellicht niet nodig in het comptabiliteitsdecreet zelf specifieke bepalingen over een begrotingsnormering op te nemen. Maar een hervorming van de budgettaire regels en van de begrotingsopmaak en evaluatie kan echter niet zonder een duidelijk zicht op de te volgen begrotingsnormering. Het zal onder meer nodig zijn om aan te geven hoe de relatie is tussen de diverse kredietsoorten die nu in de begroting voorzien worden en de regels die gelden voor de bepaling van het vorderingensaldo in het kader van het stabiliteitsprogramma.

Ten derde trekt de regering in dit voorontwerp de integratie van agentschappen en departementen consequent door. Gegeven de principes die gelden in het kaderdecreet bestuurlijk beleid (agentschappen voeren het beleid uit) is een dergelijke integratie logisch. Ze heeft wel als gevolg dat ook deze agentschappen – in de praktijk "opvolgers" van nu bestaande VOI – zullen onderworpen worden aan de budgettaire regels van een

² Dat is onder meer het geval in landen zoals Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, Zweden en gedeeltelijk Frankrijk. Zie het rapport van "Eigentijds begroten" in Nederland.

"verbintenissen en verplichtingenstelsel met inbegrip van de budgettaire boekhouding". De SERV stelt vast dat de noodzaak van deze gelijkschakeling door de betrokken instellingen wordt betwist³. De SERV rekent er op dat bij deze aanpak voldoende aandacht is voor de efficiënte werking van deze agentschappen en dat indien er zich reële problemen stellen het comptabiliteitsdecreet daar rekening zal mee houden.

Ten vierde stelt de SERV vast dat met de geplande nieuwe budgettaire en boekhoudkundige regels de structuur en de aanpak van de Vlaamse begroting grondig zal gewijzigd worden. Het uitwerken van een comptabiliteitsdecreet is in een dergelijke hervorming omwille van een democratische besluitvorming en controle van groot belang. Even belangrijk is echter de technische en administratieve uitwerking en ondersteuning. De SERV meent dan ook dat bij de voorstelling en de behandeling van deze belangrijke hervorming explicieter informatie nodig is over het geplande invoeringstraject en over de kosten ervan.

2.2 Enkele specifieke bemerkingen

De "bepalingen inzake de toekenning en de controle op de aanwending van subsidies" zijn blijkens **artikel 56** van toepassing op alle mogelijke vormen van financiële ondersteuning t.a.v. activiteiten van derden met het oog op het algemeen belang. Het artikel sluit evenwel een aantal dotaties van de Vlaamse gemeenschap uit. In de logica van dit artikel is het aangewezen om ook de dotaties aan de adviesraden en de overlegorganen als uitzondering op te nemen.

Artikel 39 § 2 regelt de berekeningswijze van de aangroei of de afname van de conjunctuurreserve. Daarvoor zou "het verschil tussen de reëel vastgestelde economische groeivoet gedurende het voorbije begrotings – en boekjaar en de geraamde groeivoet waarvan werd uitgegaan in de meerjarenbegroting of de aanpassing ervan" gebruikt worden. Vermits het gros van de middelen van de Vlaamse gemeenschap gekoppeld wordt aan de reële groei van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) is het best ook effectief naar deze parameter te verwijzen.

In dezelfde paragraaf wordt de maximumgrens van de conjunctuurreserve geplaatst op 10 % van het Vlaams bruto binnenlands product. De realiteitswaarde van deze grens kan in vraag gesteld worden.

³ Zie opmerkingen geformuleerd door MOVI.

In § 4 van hetzelfde artikel is sprake van een bijkomende afname van de conjunctuurreserve overeenstemmend met een maximale afwijking van 1 % van de groei van het Vlaams bruto binnenlands product. Het is aangewezen hierbij aan te geven welk jaarcijfer moet gebruikt worden, in het bijzonder ook rekening houdend met de vertraagde beschikbaarheid van deze gegevens.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.804/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 30 juli 2003 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot zestig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof", heeft op 18 september 2003 het volgende advies gegeven:

35.804/1

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er in essentie toe om voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest een aantal bepalingen vast te stellen inzake de begrotingen en de boekhouding, de organisatie van de controle uitgeoefend door het Rekenhof en de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies, prijzen en giften.

De aldus ontworpen decretale regeling heeft een aanvullend karakter, in die zin dat de algemene regels moeten worden in acht genomen die zijn vervat in de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, hierna "algemenebepalingenwet" genoemd ⁽¹⁾. Eens in werking getreden, zal deze wet voor de decreetgever een vernuiming inhouden van de bevoegdheid waarover deze met betrekking tot de voornoemde aangelegenheden tot dusver beschikte ⁽²⁾ en tevens het toetsingskader vormen voor het uitoefenen van die bevoegdheid. Zo mag in de ontworpen decretale regeling geen afbreuk worden gedaan aan hetgeen wordt voorzien in de algemenebepalingenwet, maar kunnen de in die wet opgenomen algemene regels door de decreetgever wel worden aangevuld of gespecificeerd.

Bestaat een onlosmakelijk verband tussen de om advies voorgelegde regeling en die van de algemenebepalingenwet, dan is het niettemin zo dat het toepassingsgebied van de ontworpen decretale regeling ruimer is dan die van de genoemde wet. Zo beoogt het ontwerp van decreet tevens in een uniform rekeningenstelsel en begrotingsbeheersmodel te voorzien ten aanzien van de instellingen

⁽¹⁾ Met de wet van 16 mei 2003 wordt voldaan aan het voorschrift van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

⁽²⁾ Tot zolang de algemenebepalingenwet niet in werking is getreden, zijn de door de gemeenschappen en de gewesten in acht te nemen regels, de federale bepalingen aangewezen in artikel 71, §§ 1 en 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

van openbaar nut (lees : openbare instellingen) die afhangen van de gemeenschappen en de gewesten ⁽³⁾.

Artikel 60 van het ontwerp doet ervan blijken dat het de bedoeling is om de ontworpen regeling op 1 januari 2006 in werking te laten treden, zij het dat de Vlaamse regering de datum van inwerkingtreding kan uitstellen tot ten laatste 1 januari 2007.

*
* *

De ontworpen regeling is tegelijk ingrijpend en zeer technisch van aard. Omwille van die techniciteit ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, zich genoopt om in het advies te wijzen op bepaalde onduidelijkheden en om terzake bepaalde vragen op te werpen, zonder zelf een sluitend antwoord daarop te formuleren. Wel wordt, waar zulks relevant of nuttig wordt geacht, het antwoord aangehaald dat door de gemachtigde ambtenaar aan de Raad werd verstrekt. Mede gelet op de termijn die aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is gelaten voor het verlenen van zijn advies, heeft deze zich voor het overige beperkt tot het formuleren van de hiernavolgende opmerkingen die volgens hem substantieel zijn.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het gegeven dat de algemenebepalingenwet tot stand is gebracht, impliceert niet dat er op dit ogenblik al een volledig federaal normatief kader bestaat waaraan de ontworpen regeling kan worden getoetst. De algemenebepalingenwet noopt immers nog tot een aantal uitvoeringsbesluiten ⁽⁴⁾ die, zolang ze nog niet zijn tot stand gekomen, verhinderen dat er een volwaardige toetsing, met kennis van alle relevante wettelijke en reglementaire bepalingen, kan worden doorgevoerd. Deze vaststelling noopt tot het maken van het nodige voorbehoud.

⁽³⁾ De algemenebepalingenwet regelt, wat de betrokken instellingen van openbaar nut betreft, enkel "de organisatie van de controle door het Rekenhof" (zie artikel 50, § 2, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989).

⁽⁴⁾ Bv. inzake het boekhoudplan.

35.804/1

2. In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt verduidelijkt dat er, "omwille van de leesbaarheid van het geheel", voor geopteerd is om in de tekst van het ontwerp hogere normen te hernemen. Zo worden in bijvoorbeeld de artikelen 3, 40 en 43 bepalingen overgenomen van de algemenebepalingenwet.

Het overnemen van hogere, reeds van toepassing zijnde normen verdient geen aanbeveling omdat, enerzijds, op die wijze onduidelijkheid kan worden geschapen omtrent de juridische waarde van de overgenomen bepalingen en, anderzijds, steeds het risico op rechtsonzekerheid bestaat indien de betrokken normen niet woordelijk worden hernomen.

Acht men het, ter wille van de leesbaarheid van het geheel, toch aangewezen om hogere normen in het ontwerp te hernemen, dan verdient het aanbeveling dat telkens uitdrukkelijk wordt verwezen naar de overgenomen norm. Zo kan bijvoorbeeld in artikel 3 van het ontwerp worden geschreven: "Overeenkomstig de wet van 16 mei 2003 ... beginnen een begrotings- en boekjaar op 1 januari en eindigen ze op 31 december" ⁽⁵⁾.

3. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen waarin aan de Vlaamse regering een bevoegdheid wordt verleend die evenwel enkel kan worden uitgeoefend "op voorstel van de minister-president en van de minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotingsbeleid" (artikel 5, § 1) of waarin aan de laatstgenoemde minister specifieke bevoegdheden worden verleend (artikelen 6, 11, § 3, tweede lid, 19, § 1, derde lid, 20, tweede lid, 4*, 35, § 1, derde lid, en § 2, 6*).

Uit artikel 68 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen volgt dat het de regering zelf is die haar werkwijze regelt. Artikel 69 van dezelfde bijzondere wet bepaalt dat, onverminderd de door haar toegestane delegaties, elke regering collegiaal beraadslaagt.

⁽⁵⁾ Overwogen kan worden om het ontwerp aan te vullen met een bepaling waarin definities worden gegeven, zoals onder meer die van de wet van 16 mei 2003.

De vermelde artikelen van de bijzondere wet staan eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de regering. De betrokken artikelen van het ontwerp zullen, rekening houdend daartmee, moeten worden aangepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. Uit de omschrijving van het toepassingsgebied van het ontworpen decreet moet worden afgeleid dat privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen ⁽⁶⁾ niet onder de toepassing ervan vallen.

In de memorie van toelichting wordt in dat verband verduidelijkt:

"De privaatrechtelijk vormgegeven EVA's, al dan niet in partnership met andere instanties, worden niet onder het toepassingsgebied van dit decreet gebracht, precies omdat zij door hun rechtsvorm onderworpen zijn aan een andere wetgeving. Het toepassingsgebied van dit decreet beperkt zich dus tot de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's, al dan niet in partnership met andere instanties".

Vraag is evenwel of de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen niet reeds overeenkomstig de algemenebepalingenwet onder de toepassing (moeten) vallen van sommige artikelen van het ontwerp, zodat het bepaalde in artikel 2, § 1, van het ontwerp op dat punt te beperkt zou zijn.

Zo lijken ook de algemene rekeningen van de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen overeenkomstig artikel 30, § 2, van het ontwerp aan het Rekenhof te moeten worden toegestuurd, rekening houdend met de betekenis die blijkbaar moet worden gehecht aan het begrip "openbare instellingen" in artikel 10, § 2, van de algemenebepalingenwet ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Zie artikel 29 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

⁽⁷⁾ Parl. St., Kamer, Doc 50 nr. 1871/001, p. 13.

35.804/1

Artikel 44 van het ontwerp omschrijft het begrip "subsidie vanwege de Vlaamse Gemeenschap, een IVA met rechtspersoonlijkheid of een publiekrechtelijk vormgegeven EVA". Deze omschrijving houdt tevens een omlijning in van het toepassingsgebied van hoofdstuk I van titel VII van het ontwerp en moet worden gelezen in samenhang met het bepaalde in artikel 2, § 2, van het ontwerp. Ook hier rijst de vraag of de in artikel 44 van het ontwerp weergegeven omschrijving niet te eng is in het licht van het bepaalde in onder meer artikel 11 van de algemenebepalingenwet waarin iedere subsidie wordt beoogd "verleend door de in artikel 2 opgesomde gemeenschappen en gewesten of door een rechtspersoon, die rechtstreeks of onrechtstreeks door één van die gemeenschappen en gewesten wordt gesubsidieerd" en of meer bepaald de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen niet ook onder de toepassing van het voornoemde hoofdstuk I van titel VII van het ontwerp dienen te vallen.

De gemachtigde van de regering verstrekte in dat verband de volgende uitleg:

"Wanneer privaatrechtelijk vormgegeven EVA's zelf subsidies verlenen vallen zij onder het toepassingsveld van hoofdstuk I, als artikel 2, § 2, van toepassing is (...) (zie ook memorie van toelichting bij dit artikel: 'Paragraaf 2 stelt het decreet ruimer toepasbaar voor wat betreft de controle op de toekenning en het gebruik van subsidies die verleend worden door de in § 1 genoemde Vlaamse overheid').

Eveneens te beschouwen als subsidies waarop de bepalingen van hoofdstuk I van het ontwerpdecreet van toepassing zijn, zijn de middelen die geen kapitaalbreng zijn en die ter ondersteuning verstrekt worden aan privaatrechtelijk vormgegeven EVA's".

Tot slot moet er, steeds wat de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen betreft, op worden gewezen dat - in tegenstelling tot wat uit artikel 2, § 1, van het ontwerp valt af te leiden -, in de memorie van toelichting uitdrukkelijk wordt gerefereerd aan de desbetreffende categorie van agentschappen als vallende onder de toepassing van bepalingen van het ontwerp. Zo wordt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 40 geschreven: "Onder 'andere openbare instellingen' kunnen vallen, althans wanneer cumulatief voldaan is aan de drie, in het tweede lid van artikel 40 opgesomde voorwaarden: - de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, bedoeld in artikel 29 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid; - ...".

35.804/1

Uit wat voorafgaat volgt dat, wat de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen betreft, de omschrijving van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling in artikel 2, § 1, blijkbaar niet consequent wordt gehandhaafd in alle bepalingen van het ontwerp. Het ontwerp ontbeert derhalve de vereiste coherentie en moet op dat punt door de stellers aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen.

2. De omschrijving van het toepassingsgebied in artikel 2, § 1, van het ontwerp wordt doorspekt met een aantal definities (IVA zonder rechtspersoonlijkheid, Vlaamse Gemeenschap, IVA met rechtspersoonlijkheid, Vlaamse overheid). Deze definities zouden, ter wille van de duidelijkheid, beter in een afzonderlijk artikel worden opgenomen. Dat artikel kan dan te baat worden genomen om nog andere, frequent in het ontwerp gebruikte begrippen te omschrijven (bijvoorbeeld "de wet van 16 mei 2003" - zie de algemene opmerking onder 3 -, "het kaderdecreet bestuurlijk beleid", enz.).

3. Artikel 2, § 3, van het ontwerp bepaalt dat de begrippen "vorderingen", "verbintenissen" en "verplichtingen" in het ontworpen decreet worden gebruikt in de betekenis van respectievelijk de begrippen "vastgestelde rechten ten bate", "vastleggingen" en "vereffeningen" die in de algemenebepalingenwet voorkomen.

Het verdient op zich geen aanbeveling om in het ontwerp van decreet een terminologie te hanteren die afwijkt van die van de algemenebepalingenwet omdat zulks de toetsing aan het federale wetgevende kader en de leesbaarheid bemoeilijkt. Het wordt evenwel pas echt penibel voor de rechtszekerheid indien, zoals in het ontwerp gebeurt, begrippen van de algemenebepalingenwet in het ontwerp worden gebruikt met een inhoudelijk andere betekenis. Zo komen in de algemenebepalingenwet ook de begrippen "verbintenissen" en "verplichtingen" voor (zie de artikelen 4, eerste lid, 2°, a), en 6), zij het met een andere betekenis dan die welke artikel 2, § 3, van het ontwerp eraan wil geven. Gevolg ervan is dat verwarring dreigt te ontstaan bij de toepassing van sommige bepalingen van het ontwerp (zie o.m. de artikelen 9 en 22).

Minstens zouden, ter wille van de elementaire duidelijkheid, in het ontwerp de overeenkomstige begrippen van de algemenebepalingenwet moeten worden

35.804/1

overgenomen telkens wanneer de termen "verbintenissen" en "verplichtingen" de betekenis hebben van respectievelijk "vastleggingen" en "vereffeningen".

Artikel 10

Uit artikel 10, § 2, eerste lid, 3°, van het ontwerp en de erop betrekking hebbende commentaar in de memorie van toelichting lijkt te moeten worden afgeleid dat het "beleidsveld" het meest concrete niveau is waarop de kredieten worden voorgesteld in de begrotingen. Een "beleidsveld" valt blijkens de memorie van toelichting te beschouwen "als een geheel van beleidsobjectieven (...) vergelijkbaar (...) met een programma als bedoeld in artikel 12 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit". In vergelijking met de huidige concretisering van de in de begrotingen opgenomen kredieten, komt het criterium van het "beleidsveld" neer op een veralgemening ⁽⁸⁾.

De vraag die in dat verband rijst is of die algemeenheid nog verenigbaar is met het specialiteitsbeginsel en of zij in overeenstemming is met het bepaalde in artikel 180 van de Grondwet.

De gemachtigde van de regering verstrekte in dat verband de volgende uitleg :

"Uit artikel 180 van de Grondwet en artikel 10 van de algemene bepalingenwet, waarbij het Rekenhof de opdracht krijgt erover te waken dat geen krediet van de uitgavenbegroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft, kan het zogenaamde specialiteitsbeginsel afgeleid worden: in de begroting worden verschillende posten onderscheiden waaraan telkens kredieten toegekend worden die niet mogen overschreden worden en die niet onderling mogen overschreven worden. Het is precies door toepassing van dit principe dat het Parlement kan bepalen voor welke beleidsopties welke kredieten beschikbaar gesteld worden, en dat het zo zijn politieke rol kan vervullen. Hoe ver de opdeling in begrotingsposten dient te gaan, wordt echter nergens wettelijk bepaald: niet in de Grondwet, en ook niet in de algemene bepalingenwet.

⁽⁸⁾ In de commentaar bij artikel 17 van het ontwerp heeft de memorie van toelichting het over een "zeer geaggregeerd niveau (dat) de vrijheidsgraden van het management van een IVA met rechtspersoonlijkheid of een publiekrechtelijk vormgegeven EVA (niet beperkt)".

Zoals ook blijkt uit de toelichting bij artikel 10 heeft men er in dit decreet naar gestreefd een evenwicht te vinden tussen enerzijds een voldoende specialiteit om het primaat van de politiek te vrijwaren en anderzijds een voldoende geaggregeerd kredietniveau om de responsabilisering van de uitvoerende macht en zijn diensten toch nog mogelijk te maken. Immers zowel het politiek primaat als de responsabilisering zijn doelstellingen van het intussen door het Vlaams Parlement gestemde kaderdecreet en zijn noodzakelijk om aan de nieuwe bestuursvisie die in dit kaderdecreet vervat zit, gestalte te geven.

Waar de machtiging op een meer geaggregeerd niveau verloopt is er anderzijds een correctie aangebracht op de greep die het Vlaams Parlement mettertijd verloren was op haar verzelfstandigde organisaties, de huidige openbare instellingen, in de toekomst IVA en EVA. De begrotingen van deze verzelfstandigde organisaties zullen in de toekomst moeten goedgekeurd worden door het Vlaams Parlement (zie ook de toelichting bij artikel 17).

In artikel 11, § 6, is bovendien voorzien dat de begrotingsposten nog verder gedetailleerd worden in ramingsstaten die als bijlage bij de begroting worden gevoegd. Deze ramingsstaten zijn meer dan de begrotingstabellen – de zogenaamde administratieve begrotingen – die tot nu toe voorzien waren door artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Ze zijn een cijfermatige en in de memorie inhoudelijk toegelichte verduidelijking van de beoogde doelstellingen en van de daarvoor aangewende middelen. Hierdoor wordt de transparantie ten aanzien van het Vlaams Parlement in de volledige overheidsfinanciën beter gewaarborgd".

Artikelen 11 en 12

1. Het door de artikelen 11 en 12 geconcipieerde begrotingssysteem strekt onder meer tot een veralgemening van het gebruik van variabele kredieten. De betrokken artikelen beperken zich evenwel tot een algemene omschrijving van de basisopties die aan het nieuwe begrotingssysteem ten grondslag liggen, doch laten onvoldoende toe zicht te krijgen op de concrete implementering van het systeem. Het is nochtans aangewezen dat de decreetgever niet enkel een aantal basisopties vaststelt, doch dat hij minstens de elementaire indicaties of verduidelijkingen verstrekt op grond waarvan hij het door hem geconcipieerde systeem praktische uitvoering wenst te zien krijgen.

Op die wijze kan dan tevens worden vermeden dat onzekerheid bestaat omtrent het antwoord op vragen zoals, wat artikel 11 van het ontwerp betreft: is de

35.804/1

opsplitsing in delen waar te nemen in de begroting of enkel in de ramingsstaten ⁽⁹⁾ ? Houdt artikel 11 in dat er voor elk beleidsveld waarvoor er ontvangsten en uitgaven zijn automatisch een variabel deel bestaat ? Is voldoende duidelijk wat in de begroting dient te worden vermeld en wat in de ramingsstaten ⁽¹⁰⁾ ? Kunnen de ontvangsten die worden bestemd voor bepaalde uitgaven afkomstig zijn van verschillende beleidsvelden ? Is voldoende duidelijk dat - zoals de gemachtigde van de regering heeft bevestigd - zulks mogelijk is voor zover een decreet, als bedoeld in artikel 11, § 2, van het ontwerp, daartoe machtigt ? Wat met mogelijke herverdelingen ? Zal er, rekening houdend met het gegeven dat er voor elk krediet drie onderdelen zijn, voor elk krediet op het niveau van de basisallocaties een herverdeling kunnen plaatsvinden of dient ter zake toepassing te worden gemaakt van het bepaalde in artikel 20 van het ontwerp ? Wat deze laatste vraag betreft, wees de gemachtigde van de regering erop dat, aangezien er geen machtiging van het krediet op het niveau van de basisallocaties bestaat, op dat niveau vrij zal kunnen worden verdeeld over alle onderdelen heen, op voorwaarde dat het bepaalde in artikel 11, § 2, van het ontwerp wordt nageleefd.

2. Artikel 11, § 2, lijkt neer te komen op een uitzondering op artikel 9, § 3, van het ontwerp, dat bepaalt dat de gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven. Indien zulks effectief de bedoeling is, wordt in artikel 11, § 2, beter uitdrukkelijk gerefereerd aan artikel 9, § 3, van het ontwerp.

Voorts verduidelijkt de gemachtigde van de regering:

"Het variabel deel van het uitgavenkrediet dat varieert met de geboekte vorderingen is een uitzondering op het principe van de universaliteit van de begroting m.n. dat alle ontvangsten bestemd zijn voor alle uitgaven. Vandaar ook dat in § 2 gesteld is dat voor de toepassing ervan een decreet de aard en de bestemming van sommige ontvangsten voor het variabel deel bepaalt. Dit mechanisme is gelijkaardig aan dat van de begrotingsfondsen of variabele kredieten dat ook op dit ogenblik in de huidige Rijkscomptabiliteit (artikel 45 van de gecoördineerde wetten) bestaat".

⁽⁹⁾ Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering zal de opsplitsing in delen wel degelijk ook te zien zijn in de ramingsstaten. Hoe de ramingsstaat er uiteindelijk zal uitzien, dient nader te worden uitgewerkt in uitvoeringsbesluiten.

⁽¹⁰⁾ Volgens de gemachtigde van de regering zal voor de begroting en de ramingsstaten een nader uitgewerkt model moeten worden vastlegd in een uitvoeringsbesluit.

3. In verband met het begrip "effectief geboekte vorderingen", in artikel 11, § 3, van het ontwerp, verstrekte de gemachtigde van de regering de volgende verduidelijking:

"Effectief geboekte vorderingen' zijn synoniem met reëel geboekte vorderingen en staan tegenover geraamde vorderingen. Vorderingen zijn vastgestelde rechten ten bate (cfr. artikel 2, § 3, van het voorontwerp van decreet) en worden geboekt wanneer: het bedrag op nauwkeurige wijze is vastgesteld, de identiteit van de schuldenaar bepaalbaar is, de verplichting van de schuldenaar om te betalen bestaat, een verantwoordingsstuk voorhanden is.

Deze voorwaarden werden opgenomen in artikel 27, § 1, van het voorontwerp van decreet en zijn conform artikel 22 van het KB-boekhoudplan van de CNOC.

De begrenzing situeert zich op het niveau van de functionele afdeling. Er bestaan drie soorten functionele afdelingen: voor de personeelsuitgaven, voor de eigen werking van de entiteit, per beleidsveld.

Indien er op het niveau van de functionele afdeling geen sectie begrotingsontvangsten bestaat, is er geen variabel deel van het uitgavenkrediet en is artikel 11, § 3, zonder voorwerp. Het uitgavenkrediet is dan gelijk aan het vast deel, dus het eigenlijke door het Vlaams Parlement goedgekeurde krediet".

4. Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is meegedeeld dat de in artikel 11, § 3, bedoelde beslissing tot afwijking onmiddellijk uitvoerbaar is, van zodra ze is genomen. Het verdient, ter wille van de duidelijkheid, aanbeveling dat zou worden geëxpliciteerd welke de gevolgen zijn voor de beslissing tot afwijking indien de bekrachtiging, bedoeld in artikel 11, § 3, vierde lid, uitblijft.

5. De gemachtigde van de regering verduidelijkte in verband met artikel 11, § 4, dat erin ook vorderingen worden bedoeld die in de voorgaande begrotingsjaren als ontvangsten werden geboekt, zulks om te vermijden dat uitgaven zouden gebeuren voor ontvangsten die omwille van hun dubieus of niet-invorderbaar karakter niet meer zouden worden geïnd.

35.804/1

Artikel 19

1. In artikel 19, § 1, eerste lid, wordt melding gemaakt van "het betalen van uitgaven boven de limiet van de begrotingskredieten". Vraag is of hieruit moet worden afgeleid dat de begroting, benevens verbintenis- en verplichtingskredieten, tevens betalingskredieten bevat. In dat verband werd door de gemachtigde van de regering de volgende verduidelijking gegeven:

"Artikel 19 is eigenlijk - op vraag van het Rekenhof - de vertaling naar het Vlaamse niveau, en dus naar de terminologie van voorliggend voorontwerp van decreet, van het artikel 70 inzake begrotingsberaadslagingen van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale staat. De Vlaamse begroting bevat geen betalingskredieten. Het is echter zo dat er geen betalingen kunnen/mogen gedaan worden als er geen voldoende verplichtingskredieten voorzien zijn in de begroting. Het boeken van de verplichting moet immers steeds de betaling voorafgaan".

2. Teneinde duidelijker tot uitdrukking te brengen dat in artikel 19, § 2, twee soorten van "decreetsontwerp" worden beoogd en dat een decreetsontwerp "ad hoc" enkel moet worden tot stand gebracht in de in artikel 19, § 2, eerste lid, 1° en 2°, vermelde gevallen, verdient het aanbeveling om de eerste zin van artikel 19, § 2, eerste lid, in een afzonderlijk lid onder te brengen en om de tweede zin te integreren in het huidige tweede lid van artikel 19, § 2, dat alsdan uitsluitend op het decreetsontwerp "ad hoc" betrekking zou hebben. In dat geval dienen de interne verwijzingen in artikel 19, § 3, van het ontwerp te worden aangepast.

Artikel 21

1. Artikel 21 verplicht de Vlaamse overheid, zoals omschreven in artikel 2, § 1, van het ontwerp, ertoe om een economische boekhouding met een analytische component te voeren op basis waarvan de begrotingsopvolging en -rapportering permanent kunnen worden verzekerd.

35.804/1

De memorie van toelichting heeft het in dat verband onder meer over:

"één begroting met één (economische) boekhouding waaruit de begrotingsrapportering wordt afgeleid, (en dus geen parallelle begrotings- en economische boekhouding). Hierdoor is duidelijk dat gekozen wordt voor een zuiver en doorgevoerd principe, n.l. dat alle transacties (ook de budgettaire) worden geregistreerd in één enkele boekhouding, met behulp van één enkel rekeningstelsel (CNO) en één enkele set van aanrekenings- en waarderingsregels".

De vraag die hierbij rijst is of het systeem van begrotingsboekhouding waarvoor wordt geopteerd in artikel 21 van het ontwerp, in alle opzichten in overeenstemming valt te brengen met de bepalingen die de algemenebepalingenwet bevat met betrekking tot de begrotingsboekhouding (zie de artikelen 5, 8, 9 en 10, § 1, van die wet). Uit de betrokken wetsbepalingen volgt immers dat wordt uitgegaan van een algemene boekhouding en een begrotingsboekhouding die wordt vertaald naar rekeningen voor de boekhouding, waaronder begrotingsrekeningen. Tevens wordt in de wet verwezen naar een minimaal boekhoudplan dat moet worden vastgesteld bij koninklijk besluit en dat dient te worden nageleefd door de gemeenschappen en de gewesten.

Het is derhalve pas wanneer het betrokken koninklijk besluit zal zijn tot stand gebracht en de rekeningen zal hebben vastgelegd die dienen te worden gebruikt bij het voeren van de boekhouding, dat met voldoende kennis van zaken een oordeel zal kunnen worden gevormd omtrent de verenigbaarheid van het in artikel 21 van het ontwerp opgezette systeem met dat waaraan vorm is gegeven op het federale niveau.

Een gelijkaardige vaststelling geldt ten aanzien van de artikelen 26 tot 28 van het ontwerp, die betrekking hebben op de aanrekening.

2. Artikel 21, vierde lid, van het ontwerp draagt de Vlaamse regering op om "de gemeenschappelijke en verplichte basisstructuur van de analytische componenten" te bepalen. Indien de draagwijdte van deze bepaling erin bestaat om het de Vlaamse regering mogelijk te maken om, ter aanvulling van de regeling die wordt beoogd in de algemenebepalingenwet, boekingen niet uitsluitend naar hun aard, maar tevens volgens hun oorsprong en bestemming te registreren, zou die draagwijdte duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht, teneinde elke twijfel omtrent de overeenstemming van de betrokken bepaling van het ontwerp met de algemenebepalingenwet te vermijden.

35.804/1

Artikel 30

1. Artikel 30, § 1, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse regering rekenplichtig is voor de Vlaamse Gemeenschap en de IVA met rechtspersoonlijkheid. Volgens artikel 30, § 1, vierde lid, is de raad van bestuur rekenplichtig voor een publiekrechtelijk vormgegeven EVA. In de beide voornoemde bepalingen wordt de Vlaamse regering opgedragen om de wijze te bepalen waarop de rekenplichtigheid wordt georganiseerd.

Door te bepalen dat, niet een ambtenaar, doch wel de Vlaamse regering of de betrokken raad van bestuur, als rekenplichtige moet worden beschouwd, wijkt de decreetgever af van de gangbare betekenis die de rechtspraak en de rechtsleer aan de figuur van de rekenplichtige toeschrijven. Deze decretale afwijking wordt nog versterkt door het gegeven dat de Vlaamse regering wordt opgedragen om de wijze van rekenplichtigheid te organiseren.

Zoals hierna wordt weergegeven, roept de afwijkende regeling die het ontwerp bevat op het vlak van de rekenplichtigheid, een aantal bezwaren op.

Vooraf echter wordt de verduidelijking weergegeven die de gemachtigde van de regering aan de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft verstrekt met betrekking tot de ontworpen regeling inzake de rekenplichtigheid.

2. De gemachtigde van de regering stelde met betrekking tot het bepaalde in artikel 30, § 1, derde en vierde lid, van het ontwerp, het volgende:

"Noch in artikel 180 van de Grondwet, noch in de algemene bepalingenwet wordt een definitie gegeven van het begrip 'rekenplichtigheid'. Volgens het standpunt van het Rekenhof moet het begrip 'rekenplichtigheid' behouden blijven omdat de algemene bepalingenwet er naar verwijst maar is de Vlaamse Gemeenschap vrij hieraan een moderne invulling te geven. Vandaar dat in het derde en vierde lid bepaald wordt dat de Vlaamse regering dit zal doen. De uitvoeringsbesluiten zullen in samenspraak met het Rekenhof worden opgesteld. Indien deze bepalingen niet worden uitgevoerd zal de huidige invulling van het begrip en de huidige werkwijze blijven bestaan, m.n. dat iedereen die staatsgelden behandelt, beschouwd wordt als rekenplichtig en dat, naast de algemene rekening, ook nog iedere houder van een financiële rekening afzonderlijk rekening moet afleggen aan het Rekenhof. Deze invulling van het begrip dateert uit de beginperiode van België en is sterk verbonden met de behandeling van kasgeld. Het geld in handen van ambtenaren kwam toen ook letterlijk uit de schatkist. Over de aanwending ervan moest verantwoording worden afgelegd. Er bestonden geen

boekhoudsystemen waarin de transacties werden geregistreerd en traceerbaar waren. De rekenplichtigheid was toen de wijze om de controle te organiseren. Vandaar vereist de moderne financiële cyclus aangepaste controlemethoden en -niveaus die juist met dit comptabiliteitsdecreet worden bevestigd en waar ze nog niet bestonden ingevoerd. De invulling van het begrip rekenplichtigheid moet dan ook kaderen in een aangepaste controlecyclus. In punt 1.3.3.2 van de MvT wordt aangekondigd dat het COSO-model zal worden gevolgd bij de organisatie van de interne controle. Het is daarin dat het begrip rekenplichtigheid zijn nieuwe invulling zal krijgen. In het comptabiliteitsdecreet zelf wordt het principe van functiescheiding verankerd (artikel 36, tweede lid) maar de oude functiebenamingen (vereffenaar, ordonnateur, rekenplichtige) die dateren uit de begrotingsboekhouding, worden niet opgenomen".

De aangehaalde verduidelijking vernag volgens de Raad van State, afdeling wetgeving, niet op afdoende wijze de bezwaren te verhelpen waarmee de ontworpen regeling gepaard gaat.

3. In de eerste plaats is er de vaststelling dat in artikel 10 van de algemenebepalingenwet de regels worden bevestigd ⁽¹¹⁾ die ten aanzien van de rekenplichtigen zijn vervat in artikel 180 van de Grondwet ⁽¹²⁾ en in de daarop gesteunde wetgeving, zoals met name de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof met betrekking tot zijn jurisdictionele bevoegdheid ten aanzien van de rekenplichtigen van de Staat ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Reeds tijdens de parlementaire bespreking van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 werd er door de toenmalige minister van Financiën op gewezen dat de latere algemenebepalingenwet niet zou kunnen afwijken van de regels die zijn vastgelegd in artikel 180 van de Grondwet (het vroegere artikel 116 van de Grondwet) (Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, p. 541).

⁽¹²⁾ Het Rekenhof oefent een rechtsprekende functie uit t.a.v. de rekenplichtigen. Weliswaar stelt artikel 180 van de Grondwet dit niet uitdrukkelijk. Het belast het Rekenhof enkel met het "naziën en verevenen van de rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn". Reeds bij het decreet van 30 december 1830 werd aan het Rekenhof echter expliciet de bevoegdheid toegekend de rekenplichtigen te berechten. De traditionele interpretatie van artikel 180 van de Grondwet is dan ook dat de berechting van de rekenplichtigen het noodzakelijk uitvloeisel is van de afsluiting van de rekeningen (J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu Uitgevers, 1999, p. 626*).

⁽¹³⁾ Luidens artikel 10, § 3, van de algemenebepalingenwet zijn de bepalingen van de wet van 29 oktober 1846 van toepassing op de rekenplichtigen van de gemeenschappen en gewesten.

35.804/1

Zoals er in de door de gemachtigde van de regering verstrekte uitleg op wordt gewezen, wordt noch in artikel 180 van de Grondwet, noch in artikel 10 van de algemenebepalingenwet een omschrijving gegeven van het begrip "rekenplichtige". Wel was er, benevens artikel 5 van de genoemde wet van 29 oktober 1846, het bepaalde in artikel 7 van de wet van 15 mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit ⁽¹⁴⁾ naar luid waarvan iedere ambtenaar aan wie enige verrichting van rijks gelden is opgedragen, behoudens de bij wet bepaalde uitzonderingen, de hoedanigheid verkrijgt van rekenplichtige en volgens welke bepaling "geen verrichting met rijks gelden mag geschieden, geen openbare kas mag worden beheerd dan door een agent staande onder de bevelen van de Minister van Financiën, door hem of op zijn voordracht benoemd, verantwoordelijk tegenover hem voor zijn beheer en aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen".

De voormelde omschrijving van het begrip "rekenplichtige" heeft bij herhaling aanleiding gegeven tot interpretatiemoeilijkheden aangezien er in de besturen geen graad van "rekenplichtige" bestaat en bijgevolg iedere ambtenaar, ongeacht zijn graad, een aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen rekenplichtige kon zijn. Het Hof van Cassatie ⁽¹⁵⁾ en de commissie ad hoc van de Kamer van volksvertegenwoordigers ⁽¹⁶⁾ hebben om die reden een meer restrictieve invulling gegeven aan het begrip "rekenplichtige" die inhoudt dat ten aanzien van het Rekenhof als rekenplichtige moet worden beschouwd, de ambtenaar die als voornaamste opdracht of als hoofdopdracht heeft het beheer van de gelden, en niet de persoon die, naast andere functies, over gelden beschikt ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ Later artikel 60 van de bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

⁽¹⁵⁾ Cass., 10 januari 1946, Pas., 1946, I, pp. 10 en 16, R.J.D.A., 1946, p. 59, noot H. MATTON. In dezelfde zin: Cass., 17 maart 1949, Pas., 1949, I, p. 206; Cass., 18 juni 1954, Pas., 1954, I, p. 895; Cass., 16 oktober 1975, Pas., 1976, I, p. 204; Cass., 30 juni 1983, Pas., 1983, I, p. 1232, met concl. procureur-generaal E. KRINGS; Cass., 30 oktober 1986, Pas., 1987, I, p. 273.

⁽¹⁶⁾ Arresten van 3 maart 1948, R.J.D.A., 1948, pp. 77-78, noot A. PARISIS; arrest van 29 mei 1986, Parl. St., Kamer, 1985-1986, nr. 477/2, pp. 1-4 en J.T., 1987, pp. 28-29, noot F. DELPEREE; arresten van 27 april 1989, Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 775/1, pp. 1-8.

⁽¹⁷⁾ Zie in dat verband o.m. T. VAN PARYS en E. CLEMENT, De aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen "rekenplichtige", R.W., 1993-1994, p. 1319-1325.

Uit wat voorafgaat volgt dat, zo weliswaar noch artikel 180 van de Grondwet, noch artikel 10 van de algemenebepalingenwet een omschrijving geven van het begrip "rekenplichtige", dat begrip op een specifieke wijze is geïnterpreteerd geworden door het Hof van Cassatie en de commissie ad hoc van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Wanneer derhalve in artikel 10 van de algemenebepalingenwet aan de wet van 29 oktober 1846 en het voor de toepassing van die wet kapitale begrip "rekenplichtige" wordt gerefereerd, moet die verwijzing worden geacht te slaan op het begrip zoals het is geïnterpreteerd geworden in de rechtspraak van het Hof van Cassatie en van de commissie ad hoc van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Het begrip "rekenplichtige" en de eraan ten grondslag liggende interpretatie in de rechtspraak dienen derhalve te worden beschouwd als "algemene beginselen" waarvan de decreetgever niet vermag af te wijken door eraan een gans eigen, afwijkende invulling te geven, zoals in het ontwerp het geval is.

4. Door te bepalen dat, niet een ambtenaar, doch wel de Vlaamse regering of de betrokken raad van bestuur, als rekenplichtige moet worden beschouwd, dreigt bovendien het begrip "rekenplichtige" te worden gedenatureerd, ermee rekening houdend dat dit begrip een intrinsiek verband impliceert tussen het beheer van gelden - en dat hoeft niet noodzakelijk giraal geld te zijn - en de verantwoordelijkheid die voor dat beheer kan worden opgelopen. Aan de ratio legis van de rekenplichtigheid wordt voorbijgegaan indien niet de concrete ambtenaar die voor dat beheer instaat daarvoor verantwoordelijk kan worden gesteld, doch wel de Vlaamse regering of de betrokken raad van bestuur ⁽¹⁸⁾. Het doorbreken van het verband tussen het beheer van gelden door de natuurlijke persoon die de ambtenaar ⁽¹⁹⁾ is en het afleggen van verantwoording voor dat beheer, holt het

⁽¹⁸⁾ Deze vaststelling vindt duidelijk bevestiging in de volgende definitie die LE BRUN van het begrip "rekenplichtige" geeft: "Le comptable est celui qui, soit en recevant les deniers publics, soit en en faisant emploi, manie *réellement* ces deniers et est à ce titre en possession de ceux-ci" (J. LE BRUN, *Droit des finances publiques*, Université Catholique de Louvain, 1991-1992, p. 131).

⁽¹⁹⁾ Het begrip "rekenplichtige" t.a.v. wie de rechtsprekende bevoegdheid van het Rekenhof zich uitstrekt, kan weliswaar in diverse subcategorieën worden opgesplitst, doch bij die opsplitsing is tot dusver steeds uitgegaan van de rekenplichtigheid van ambtenaren (zie o.m. M. SPREUTELS, *Staatsrekenplichtigheid*, Gent, E. Story-Scientia, 1973, p. 20 e.v.; Ph. QUERTAINMONT, *La Cour des Comptes et sa mission juridictionnelle. Précis de la responsabilité des comptables publics et des ordonnateurs*, Brussel, Bruylant, 1977, p. 105 e.v.; L. JANSSENS, *De rechtsprekende bevoegdheid van het Rekenhof*, T.B.P., 1998, p. 626-627).

35.804/1

begrip van de rekenplichtigheid uit in de mate dat de beheerder van de gelden niet meer het risico loopt om zelf in persoon ter verantwoording voor dat beheer te worden geroepen.

5. Conclusie uit wat voorafgaat dient te zijn dat artikel 30, § 1, derde en vierde lid, van het ontwerp moet worden herzien, wat de erin geregelde rekenplichtigheid betreft.

Artikel 34

In artikel 34, § 1, van het ontwerp worden de elementen opgesomd waaruit de algemene rekeningen moeten bestaan. Die elementen zijn niet identiek aan die welke in artikel 9 van de algemenebepalingenwet worden opgesomd. Niet alle van die elementen komen blijkbaar voor in artikel 34, § 1, van het ontwerp, terwijl in deze laatste bepalingen elementen zijn opgenomen waaraan niet wordt gerefereerd in artikel 9 van de algemenebepalingenwet.

Deze ogenschijnlijke divergentie is wellicht een gevolg van de gekozen optie om één geïntegreerde boekhouding te voeren met daaraan gekoppeld een analytische component. Niettemin zou in de memorie van toelichting duidelijker moeten worden aangegeven hoe het bepaalde in artikel 34, § 1, van het ontwerp te verenigen valt met artikel 9 van de algemenebepalingenwet, zij het weliswaar dat nog in een nadere uitwerking van het systeem moet worden voorzien in het ter uitvoering van artikel 5 van de algemenebepalingenwet vast te stellen minimale boekhoudplan.

Artikel 40

In artikel 40, eerste lid, van het ontwerp wordt verwezen naar een afwijkingsmogelijkheid ("Tenzij een bijzondere decretale regeling ervan afwijkt, ...") die nog niet is opgenomen in de algemenebepalingenwet, al zou het naar het zeggen van de gemachtigde van de regering wel de bedoeling zijn om de wet op dat punt aan te vullen. Zolang die aanvulling niet is gebeurd, moet derhalve worden vastgesteld dat artikel 40, eerste lid, van het ontwerp, niet in overeenstemming is met de algemenebepalingenwet, wat de beoogde mogelijkheid tot afwijking betreft.

Artikel 44

In artikel 44 van het ontwerp wordt melding gemaakt van "dotaties". Rekening houdend met het gegeven dat artikel 47, § 1, van het ontwerp het heeft over een "algemene werkingssubsidie" kan worden aangenomen dat dotaties onder het subsidiebegrip vallen. De gemachtigde van de regering bracht niettemin de volgende nuance aan:

"De dotaties die de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's zelf ontvangen ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap vallen buiten het toepassingsveld van de subsidiëringsregels aangezien zulke dotatie deel uitmaakt van de globale inkomsten van de rechtspersoon en hierover dus verantwoording wordt afgelegd volgens de in dit ontwerpdecreet opgenomen bepalingen inzake de boekhouding, de algemene rekening en het financieel toezicht".

Artikel 46

De gemachtigde van de regering gaf de volgende verduidelijking bij artikel 46, § 1, van het ontwerp:

"Bij de opsomming van personen die een subsidie kunnen ontvangen werd rekening gehouden met het feit dat de aanwending van een subsidie moet verantwoord worden en dat de aansprakelijkheid moet geregeld zijn in het geval de subsidie niet aangewend wordt voor het afgesproken doel.

In geval van minderjarigheid, rechts- of handelingsonbekwaamheid wordt het optreden van deze personen in rechte geregeld via de specifieke desbetreffende wetgeving. Aangezien het hier echter om werkingssubsidies of projectsubsidies gaat, zoals gedefinieerd in artikel 47, is het vrij onwaarschijnlijk dat deze gevallen zich zullen voordoen.

Natuurlijke personen die als lasthebber optreden voor een andere natuurlijke persoon kunnen gevat worden onder artikel 46, § 1, 2°.

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in artikel 46, § 1, van het ontwerp uitdrukkelijk melding te maken van de natuurlijke persoon die als lasthebber optreedt voor een andere natuurlijke persoon.

35.804/1

Artikel 58

Artikel 58 is, gelet op het bepaalde in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een overbodige bepaling en moet worden weggelaten uit het ontwerp.

35.804/1

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

TITEL I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewest-aangelegenheid.

Artikel 2

Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder :

- 1° algemenebepalingenwet : de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof ;
- 2° vorderingen : vastgestelde rechten ten bate als bedoeld in artikel 4, eerste lid, 1°, van de algemenebepalingenwet ;
- 3° verplichtingen : verworven rechten ten laste uit hoofde waarvan kan worden vereffend, als be-

doeld in artikel 4, eerste lid, 2°, b), van de algemenebepalingenwet ;

- 4° kaderdecreet : het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 ;
- 5° IVA zonder rechtspersoonlijkheid : intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid als bedoeld in artikel 6 van het kaderdecreet ;
- 6° IVA met rechtspersoonlijkheid : intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid als bedoeld in artikel 10 van het kaderdecreet ;
- 7° publiekrechtelijk vormgegeven EVA : publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen als bedoeld in artikel 13 van het kaderdecreet ;
- 8° privaatrechtelijk vormgegeven EVA : privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen als bedoeld in artikel 29 van het kaderdecreet ;
- 9° Vlaamse Gemeenschap : het geheel van de in artikel 3, § 1, 1°, genoemde overheden ;
- 10° Vlaamse overheid : het geheel van de in artikel 3, § 1, genoemde overheden.

Artikel 3

§ 1. Dit decreet is van toepassing op :

- 1° de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest en de Vlaamse ministeries die overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het kaderdecreet bestaan uit :
 - a) de departementen van de Vlaamse ministeries ;
 - b) de binnen de Vlaamse ministeries opgerichte IVA zonder rechtspersoonlijkheid ;
- 2° de IVA met rechtspersoonlijkheid ;
- 3° de publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

§ 2. De bepalingen van artikel 33 van dit decreet met betrekking tot de jaarrekening, en de bepalingen van titel VI, hoofdstuk V, met betrekking tot de externe controle zijn eveneens van toepassing op

de privaatrechtelijk vormgegeven EVA, onverminderd specifieke wettelijke of decretale regelingen.

§ 3. De bepalingen van titel VI, hoofdstuk V met betrekking tot de externe controle zijn eveneens van toepassing op de openbare instellingen die door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest worden opgericht of die eronder ressorteren, onverminderd specifieke wettelijke of decretale regelingen.

Als openbare instelling wordt beschouwd die instelling die cumulatief aan de onderstaande drie substantiële criteria voldoet :

1° het betreft een entiteit die tot stand gebracht is met als specifiek doel te voorzien in behoeften van algemeen belang, en die door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest georganiseerd zou zijn en van het algemeen bestuur deel zou hebben uitgemaakt, indien de overheid het niet verkieslijk zou hebben geacht ze een specifieke beheerswijze te geven ;

2° de instelling bezit rechtspersoonlijkheid ;

3° door de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest of andere Vlaamse publiekrechtelijke instellingen die eronder ressorteren, worden :

a) ofwel de werkzaamheden in hoofdzaak rechtstreeks of onrechtstreeks gefinancierd ;

b) ofwel toezicht uitgeoefend op het beheer ;

c) ofwel de leden van de directie, de raad van bestuur of de raad van toezicht voor meer dan de helft aangewezen.

§ 4. Hoofdstuk I van titel VII van dit decreet is eveneens van toepassing op subsidies die worden toegekend door een rechtspersoon met middelen welke die rechtspersoon op zijn beurt rechtstreeks of onrechtstreeks als subsidie heeft verkregen vanwege de Vlaamse overheid, behalve als hij bij decreet vrijgesteld is van een verantwoording voor de aanwending van deze subsidies.

TITEL II

Bepalingen gemeenschappelijk voor de begrotingen, de boekhouding en de algemene rekening

Artikel 4

Een begrotings- en boekjaar begint op 1 januari en eindigt op 31 december daaropvolgend.

Artikel 5

In de begroting worden alle ontvangsten en uitgaven opgenomen.

In de boekhouding en in de algemene rekening moeten alle verrichtingen opgenomen worden.

TITEL III

Bepalingen inzake de begrotingen

HOOFDSTUK I

Bepalingen inzake de meerjarenplanning en meerjarenbegrotingen

Artikel 6

§ 1. Uiterlijk drie maanden na haar eedaflegging legt de Vlaamse regering de budgettaire doelstellingen vast die nageleefd dienen te worden. Tevens worden de maatregelen vastgelegd die nodig zijn om de begroting uit te voeren binnen de begrotingsdoelstellingen.

§ 2. Uiterlijk zes maanden na haar eedaflegging legt de Vlaamse regering per homogeen beleidsdomein als bedoeld in artikel 2 van het kaderdecreet een beleidsnota over aan het Vlaams Parlement. De beleidsnota's vermelden ten minste :

1° de strategische doelstellingen voor de regeerperiode die aangeven welke de uiteindelijk beoogde maatschappelijke effecten van het overheids-optreden op het betrokken beleidsdomein zijn en de indicatoren aan de hand waarvan het bereiken van de strategische doelstellingen zal worden gemeten ;

2° de operationele doelstellingen voor de regeerperiode die aangeven welke instrumenten door de overheid in het betrokken beleidsdomein zullen worden ingezet en de outputindicatoren en -kengetallen aan de hand waarvan de realisatie van de vooropgestelde prestaties zal worden gemeten.

De verschillende beleidsnota's dienen te passen in de door de Vlaamse regering goedgekeurde begrotingsdoelstellingen.

Samen met de beleidsnota's wordt een meerjarenbegroting ingediend. De meerjarenbegroting vertaalt de genomen beleidsopties in een meerjarig budgettair perspectief en geeft een prognose weer van de budgetevolutie voor elk van de jaren van de legislatuur.

§ 3. Jaarlijks legt de Vlaamse regering op uiterlijk 31 mei een beleidseffectenrapport over aan het Vlaams Parlement. Hierin :

1° worden de realisaties van de beleidsopties gedurende het vorige begrotingsjaar geëvalueerd aan de hand van de in § 2, eerste lid, 1° en 2°, bedoelde indicatoren en kengetallen ;

2° worden op grond van deze evaluatie en eventueel gewijzigde omstandigheden de in de beleidsnota's opgenomen meerjarenplanning en de meerjarenbegroting bijgesteld ;

3° wordt de prognose van de budgetevolutie uitgebreid tot een bijkomend jaar.

Artikel 7

Wanneer het bereiken van de budgettaire jaar-en/of meerjarendoelstelling in gevaar dreigt te komen, stelt de Vlaamse regering de maatregelen voor die het bereiken van de budgettaire doelstellingen moeten verzekeren.

In afwachting van de hieruit voortvloeiende aanpassing van de begroting door het Vlaams Parlement kan de Vlaamse regering tijdelijke maatregelen

nemen, inzonderheid het bepalen van verbintenissen-, verplichtingen- en kaslimieten.

Deze maatregelen worden onmiddellijk aan het Vlaams Parlement en aan het Rekenhof meegegeeld.

HOOFDSTUK II

Bepalingen inzake de jaarlijkse machtigende begrotingen

AFDELING I

Opmaak, doel en inhoud van de jaarlijkse machtigende begrotingen

Artikel 8

De machtigende begrotingen worden jaarlijks opgesteld.

Ze worden ten minste eenmaal per jaar geëvalueerd en aangepast aan de gewijzigde omstandigheden, strategische doelstellingen en/of operationele doelstellingen.

Artikel 9

Met de jaarlijkse begrotingen en de aanpassingen hieraan :

1° worden de ontvangsten en de uitgaven voor het desbetreffend jaar geraamd ;

2° wordt de machtiging verleend om die ontvangsten en uitgaven te realiseren overeenkomstig de van kracht zijnde wetten, decreten en besluiten.

Artikel 10

§ 1. De jaarlijkse machtigende begrotingen omvatten :

1° wat de ontvangsten betreft : een raming van de vorderingen ten opzichte van debiteuren die tijdens het begrotingsjaar zullen ontstaan ;

2° wat de uitgaven betreft :

- a) de verbinteniskredieten tot beloop waarvan tijdens het begrotingsjaar verbintenissen ten laste mogen worden aangegaan ;
- b) de verplichtingkredieten tot beloop waarvan tijdens het begrotingsjaar verplichtingen ten opzichte van crediteuren kunnen worden geboekt ingevolge verbintenissen die in dat jaar of in vorige jaren zijn ontstaan of aangegaan.

§ 2. Voor de recurrente vorderingen en verbintenissen waarvan de gevolgen zich over meerdere jaren uitstrekken, worden de ontvangsten en uitgaven slechts begroot voor de bedragen die opeisbaar zullen worden tijdens het begrotingsjaar.

§ 3. De gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven.

AFDELING II

Structuur van de jaarlijkse machtigende begrotingen

Artikel 11

§ 1. De jaarlijkse machtigende begrotingen van de Vlaamse overheid worden opgedeeld overeenkomstig de volgens artikel 2 van het kaderdecreet onderscheiden homogene beleidsdomeinen en de hiermee volgens artikel 3 van het kaderdecreet samengaande organisatievorm. Per homogeen beleidsdomein worden de volgende elementen opgenomen :

1° de begroting voor het Vlaams ministerie, opgedeeld in volgende structurele afdelingen :

- a) een structurele afdeling met betrekking tot het ministerieel kabinet, met inbegrip van de beleidsraad ;
- b) een structurele afdeling met betrekking tot het departement ;
- c) een structurele afdeling met betrekking tot een IVA zonder rechtspersoonlijkheid. Als verschillende dergelijke IVA tot eenzelfde ministerie behoren, wordt per IVA zonder rechtspersoonlijkheid een afzonderlijke structurele afdeling opgenomen ;

d) een structurele afdeling met betrekking tot dotaties aan IVA met rechtspersoonlijkheid, aan publiekrechtelijk vormgegeven EVA of aan andere instanties.

2° de begroting voor een IVA met rechtspersoonlijkheid. Als verschillende IVA met rechtspersoonlijkheid werkzaam zijn op eenzelfde beleidsdomein, wordt per IVA met rechtspersoonlijkheid een afzonderlijke begroting opgenomen ;

3° de begroting voor een publiekrechtelijk vormgegeven EVA. Als verschillende publiekrechtelijk vormgegeven EVA werkzaam zijn op eenzelfde beleidsdomein, wordt per publiekrechtelijk vormgegeven EVA een afzonderlijke begroting opgenomen.

De in het eerste lid, 1°, bedoelde begrotingen voor de Vlaamse ministeries, eventueel aangevuld met begrotingsposten die door hun aard of oorsprong niet toebedeeld kunnen worden aan een bepaald beleidsdomein, vormen samen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

§ 2. De in § 1, eerste lid, 1°, genoemde structurele afdelingen van de begrotingen van de Vlaamse ministeries en de in § 1, eerste lid, 2° en 3°, genoemde begrotingen van IVA met rechtspersoonlijkheid en van publiekrechtelijk vormgegeven EVA worden verder opgedeeld in volgende functionele afdelingen :

- 1° een functionele afdeling met betrekking tot de ontvangsten en uitgaven voor het personeel ;
- 2° een functionele afdeling met betrekking tot de ontvangsten en uitgaven voor de eigen werking ;
- 3° functionele afdelingen met betrekking tot de ontvangsten en uitgaven voor de uitvoering van het beleid. Per beleidsveld wordt een afzonderlijke functionele afdeling ingeschreven.

Bij een departement van een Vlaams ministerie hebben de onder 1° en 2° genoemde functionele afdelingen tevens betrekking op de voorbereiding, de aansturing, de monitoring en de voortgangscntrole van het beleid.

§ 3. De in § 2 genoemde functionele afdelingen kunnen volgende secties omvatten :

- 1° een sectie begrotingsontvangsten ;

2° een sectie begrotingsuitgaven.

Artikel 12

§ 1. In de in artikel 11, § 3, 2°, genoemde sectie begrotingsuitgaven van de functionele afdelingen wordt het krediet voor uitgaven bedoeld in artikel 10, § 1, 2°, zowel wat de verbintenis- als de verplichtingkredieten betreft, gevormd door :

- 1° een vast krediet dat door het Vlaams Parlement wordt gemachtigd ;
- 2° een variabel krediet dat gevormd wordt op basis van de in de loop van het begrotingsjaar effectief geboekte vorderingen. Het gedeelte hiervan dat op het einde van het begrotingsjaar niet werd aangewend voor het aangaan van verbintenissen of het boeken van verplichtingen, wordt overgedragen naar het volgend begrotingsjaar en gevoegd bij het variabel krediet dat in dat volgend jaar zal worden gevormd.

Vaste en variabele kredieten kunnen niet worden samengevoegd noch onderling worden herverdeeld.

§ 2. Voor de toepassing van § 1, 2°, bepaalt een decreet de ontvangsten die hiervoor, in afwijking van artikel 10, § 3, worden toegewezen, en de bestemming die aan het op basis van deze ontvangsten gevormde variabel krediet mag worden gegeven.

§ 3. De Vlaamse regering bepaalt de voorwaarden binnen dewelke dubieuze of oninvorderbaar geworden vorderingen, zoals bedoeld in artikel 28, §§ 2 en 3, op het uitgavenkrediet worden gecorrigeerd.

§ 4. In de sectie begrotingsuitgaven van de daartoe bestemde functionele afdelingen van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap worden per IVA met rechtspersoonlijkheid en per publiekrechtelijk vormgegeven EVA afzonderlijke dotaties ingeschreven.

§ 5. De ontvangsten en uitgavenkredieten worden nader gedetailleerd in ramingstaten die als bijlage bij de begroting worden gevoegd, en die inhoudelijk verduidelijkt en verantwoord worden in de memorie van toelichting bij de begroting. In de ramingstaten worden de ontvangsten en uitgavenkredieten per functionele afdeling opgedeeld volgens de beoogde doelstellingen, en per doelstelling volgens de te gebruiken instrumenten. Per instrument

wordt het krediet verder opgedeeld en geduid in overeenstemming met het genormaliseerd boekhoudplan zoals bepaald in artikel 22.

Artikel 13

Binnen de Vlaamse Gemeenschap, de IVA met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA kunnen bij decreet reservefondsen worden opgericht. De reservefondsen kunnen worden opgericht op het niveau van de functionele afdeling of van de structurele afdeling. De binnen de Vlaamse Gemeenschap opgerichte reservefondsen kunnen het niveau van de structurele afdeling of het niveau van het beleidsdomein overstijgen.

Het decreet tot oprichting van een reservefonds bepaalt de voorwaarden tot spijziging en de aanwendingsmogelijkheden van het reservefonds.

Het Vlaams Parlement machtigt jaarlijks in de begroting de spijziging van het reservefonds als een begrotingsuitgave, bedoeld in artikel 11, § 3, 2°. De aanwending van het reservefonds wordt jaarlijks in de begroting gemachtigd als een begrotingsontvangst, bedoeld in artikel 11, § 3, 1°.

De memorie van toelichting bij de machtigende begroting geeft voor elk reservefonds een overzicht van de toestand en de bewegingen op het reservefonds.

Artikel 14

De kredieten voor uitgaven worden door de departementen aangewend overeenkomstig de delegatieregeling.

De kredieten voor uitgaven worden door de IVA zonder rechtspersoonlijkheid aangewend overeenkomstig de delegatieregeling en de bepalingen van de beheersovereenkomst.

De kredieten voor uitgaven worden door de IVA met rechtspersoonlijkheid aangewend overeenkomstig het oprichtingsdecreet, de delegatieregeling en de bepalingen van de beheersovereenkomst.

De kredieten voor uitgaven worden door de publiekrechtelijk vormgegeven EVA aangewend

overeenkomstig het oprichtingsdecreet en de bepalingen van de beheersovereenkomst.

Het op het einde van het begrotingsjaar niet aangewende gedeelte van het vast krediet voor uitgaven wordt geannuleerd.

Artikel 15

De memorie van toelichting bevat een verantwoording van de ontvangsten en uitgaven aan de hand van outputindicatoren, kengetallen en andere niet-financiële informatie. Ze plaatst de jaarlijkse begroting in een meerjarig perspectief door ze te situeren ten opzichte van de in artikel 6, § 2, bedoelde meerjarenbegroting.

AFDELING III

Indiening en goedkeuring van de jaarlijkse machtigende begrotingen

Artikel 16

§ 1. Het ontwerp van begroting en het ontwerp van aanpassing van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en van een IVA met rechtspersoonlijkheid, alsook de verantwoordende ramingstaten en de memorie van toelichting, worden opgesteld door de Vlaamse regering.

Het ontwerp van begroting en het ontwerp van aanpassing van de begroting van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, alsook de verantwoordende ramingstaten en de memorie van toelichting, worden opgesteld en aan de Vlaamse regering bezorgd door de raad van bestuur van dat EVA.

§ 2. De ontwerpen van begroting en de ontwerpen van aanpassing van de begroting, zowel van de Vlaamse Gemeenschap, van de IVA met rechtspersoonlijkheid als van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA, worden, samen met de verantwoordende ramingstaten en de memorie van toelichting, door de Vlaamse regering ingediend bij het Vlaams Parlement uiterlijk op 31 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat voor wat de initiële begroting betreft, en uiterlijk op 31 mei van het lopend jaar voor wat de in artikel 8, tweede lid, bedoelde aanpassing van de begroting betreft.

§ 3. In de gevallen, bedoeld in artikel 20 moet de Vlaamse regering binnen vijftien kalenderdagen na haar beslissing een ontwerp van decreet tot aanpassing van de begroting samen met een memorie van toelichting aan het Vlaams Parlement overleggen.

Artikel 17

Gelijktijdig met de indiening ervan bij het Vlaams Parlement bezorgt de Vlaamse regering van elk ontwerp van decreet houdende de begroting, de aanpassing van de begroting, of de toekenning van voorlopige uitgavenkredieten, als bedoeld in artikel 19, een afschrift aan het Rekenhof.

In voorkomend geval deelt het Rekenhof zijn opmerkingen over deze ontwerpen van decreet, ramingstaten en/of memorie van toelichting mee aan het Vlaams Parlement, met afschrift aan de Vlaamse regering.

Artikel 18

De jaarlijkse machtigende begrotingen en de aanpassingen hieraan worden bij decreet goedgekeurd door het Vlaams Parlement.

De initiële begrotingen worden door het Vlaams Parlement goedgekeurd uiterlijk op 31 december van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat. De aangepaste begrotingen bedoeld in artikel 8, tweede lid, worden door het Vlaams Parlement goedgekeurd uiterlijk op 30 juni van het lopend jaar.

De in artikel 12, § 6, genoemde ramingstaten en de daarin opgenomen detaillering van de globale kredietenveloppen maken geen deel uit van de machtiging door het Vlaams Parlement.

Artikel 19

Als een begroting niet voor de aanvang van het begrotingsjaar kan worden goedgekeurd, worden bij decreet voorlopige uitgavenkredieten geopend om de werking van de diensten te waarborgen. Die kredieten mogen niet aangewend worden voor nieuwe uitgaven waarvoor bij decreet voorheen geen machtiging werd verleend.

De voorlopige uitgavenkredieten bedragen per maand één twaalfde van het vast uitgavenkrediet van het verlopen begrotingsjaar. Ze worden verhoogd met de in artikel 12, § 1, eerste lid, 2°, bedoelde variabele kredieten.

De Vlaamse regering dient hiertoe een ontwerp van decreet in bij het Vlaams Parlement. Het decreet bepaalt de termijn waarop de voorlopige uitgavenkredieten betrekking hebben.

Het decreet tot toekenning van voorlopige uitgavenkredieten vervalt door de goedkeuring van het initiële begrotingsdecreet.

Artikel 20

§ 1. In dringende gevallen, veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorzienbare omstandigheden, kan de Vlaamse regering, bij gemotiveerde beraadslaging, machtiging verlenen tot het aangaan van verbintenissen en het boeken van verplichtingen boven de limiet van de begrotingskredieten of, bij ontstentenis van kredieten, ten belope van het door de beraadslaging vastgesteld bedrag.

De boekingen van verbintenissen en verplichtingen die de beraadslaging toestaat, worden afzonderlijk geregistreerd in de boekhouding.

De tekst van de beraadslagingen wordt onmiddellijk aan het Vlaams Parlement en het Rekenhof meegedeeld. Als het Rekenhof opmerkingen heeft, bezorgt het die binnen drie werkdagen aan het Vlaams Parlement.

§ 2. De bij de beslissing bedoelde machtigingen worden opgenomen in een decreetsontwerp waarbij de nodige kredieten worden geopend.

De beraadslaging moet in de volgende gevallen het voorwerp uitmaken van een decreetsontwerp ad hoc :

- 1° wanneer de beslissing betrekking heeft op een bedrag van ten minste 5 miljoen euro ;
- 2° wanneer de beslissing machtiging verleent voor een uitgave van ten minste 500.000 euro, die ten minste 15 procent vertegenwoordigt van het krediet ten laste waarvan die uitgave wordt aangerekend.

Iedere uitvoering van de beslissing wordt opgeschort tot het in het tweede lid bedoelde decreetsontwerp ad hoc is ingediend.

Wanneer beslissingen achtereenvolgens betrekking hebben op hetzelfde krediet, worden de bedragen waarvoor zij machtiging verlenen, samengeteld voor de toepassing van deze bepalingen.

§ 3. Paragraaf 2 is niet van toepassing op de beslissingen die machtiging verlenen voor uitgaven waarvoor kredieten zijn uitgetrokken in een reeds ingediend decreetsontwerp.

Paragraaf 2, derde lid, is niet van toepassing wanneer de Vlaamse regering beslist bepaalde andere kredieten te blokkeren ten belope van het in de beslissing vastgestelde bedrag ; in de beslissing worden de geblokkeerde kredieten aangegeven.

Artikel 21

In de periode tussen 15 oktober en 15 december van een begrotingsjaar kan de Vlaamse regering voor de begroting van de Vlaamse Gemeenschap of van een IVA met rechtspersoonlijkheid, en de raad van bestuur voor de begroting van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, de in de begroting gemachtigde investeringskredieten, wat het vast krediet betreft zoals bedoeld in artikel 12, § 1, eerste lid, 1°, herverdelen tussen de functionele afdelingen. De Vlaamse regering bepaalt wat onder het begrip investeringskredieten moet verstaan worden.

Die herverdelingen zijn onderworpen aan onderstaande voorwaarden :

- 1° ze moeten beperkt blijven tot de functionele afdelingen van eenzelfde beleidsdomein ;
- 2° ze mogen niet uitgevoerd worden van een functionele afdeling waarvan de kredieten bestemd zijn voor beleidsuitvoering, naar een functionele afdeling waarvan de kredieten bestemd zijn voor uitgaven met betrekking tot het personeel of de eigen werking van een organisatorische entiteit ;
- 3° ze mogen maximaal vijftien procent bedragen van het laatste door het Vlaams Parlement gemachtigde krediet. Dit percentage moet in acht worden genomen voor elk van de bij de herverdeling betrokken functionele afdelingen. Wanneer meerdere herverdelingen worden uitge-

voerd moeten de bedragen ervan worden samengevoegd om de maximumgrens te bepalen.

De beslissing tot herverdeling moet binnen vijftien kalenderdagen meegedeeld en verantwoord worden door de Vlaamse regering aan het Vlaams Parlement, met afschrift aan het Rekenhof. Voor een herverdeling binnen de begroting van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA bezorgt de raad van bestuur haar beslissing en verantwoording binnen drie werkdagen aan de Vlaamse regering.

De herverdeling dient door het Parlement te worden bekrachtigd, uiterlijk via het in artikel 37, § 2, genoemde decreet tot goedkeuring van de algemene rekeningen.

TITEL IV

Bepalingen inzake de boekhouding

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 22

De Vlaamse overheid voert een economische boekhouding met een analytische component, op basis waarvan de begrotingsopvolging en -rapportering permanent kan worden verzekerd.

De begrotingsopvolging heeft tot doel een permanente voortgangscontrole en -rapportering te waarborgen van de ontvangsten en uitgaven voorzien in de jaarlijkse machtigende begroting.

De boekhouding wordt gevoerd op basis van een genormaliseerd boekhoudplan, vastgesteld overeenkomstig de algemenebepalingenwet.

De Vlaamse regering bepaalt de gemeenschappelijke en verplichte basisstructuur van de analytische componenten, van toepassing voor de Vlaamse overheid.

Artikel 23

§ 1. De boekhouding en de jaarrekening geven een getrouw beeld van het vermogen, de financiële positie en het resultaat van de Vlaamse overheid.

§ 2. In de boekhouding worden alle verrichtingen opgenomen die een impact hebben op de bezittingen, vorderingen, schulden en verplichtingen, van welke aard ook, van de Vlaamse overheid.

§ 3. De boekhouding wordt gevoerd volgens de gebruikelijke regels van de dubbele boekhouding.

Artikel 24

Er wordt, in dezelfde vorm als het rekeningenstelsel, een jaarlijkse inventaris opgesteld van alle activa en passiva van het vermogen.

De rekeningen worden in overeenstemming gebracht met de inventaris.

Artikel 25

Alle verrichtingen worden gestaafd met een verantwoordingsstuk waarnaar ze verwijzen.

Kleine verrichtingen in ontvangsten of uitgaven waarvoor geen factuur vereist is, kunnen dagelijks geboekt worden door middel van een gezamenlijke inschrijving.

Artikel 26

Alle boekhoudstukken worden methodisch bewaard gedurende een periode van tien jaar, die aanvangt op de eerste januari volgend op het jaar waarop het boekhoudstuk betrekking heeft. Voor stukken die niet dienen als bewijs tegen derden, wordt de bewaringstermijn beperkt tot minimum drie jaar.

HOOFDSTUK II

Bepalingen in verband met de aanrekening

Artikel 27

Elke verrichting wordt gehecht aan het boekjaar waarin ze zich voordoet en wordt zonder uitstel, getrouw, volledig en naar tijdsorde geboekt.

Een verbintenis die overeenkomstig het eerste lid aan een bepaald jaar moet gehecht worden kan hierop uiterlijk tot 31 december van dat jaar geboekt worden.

Verplichtingen die voortvloeien uit diensten of prestaties die geleverd zijn in het vorige boekjaar mogen in het volgend jaar, tot de voorlopige afsluiting, op het vorig boekjaar worden geboekt.

Correctieboekingen ingevolge de in artikel 41 genoemde financiële controle in het kader van de afsluiting van het boekjaar blijven mogelijk zolang de algemene rekeningen niet overeenkomstig artikel 32, § 2, aan het Rekenhof zijn toegestuurd.

Correctieboekingen ingevolge de in artikel 44 genoemde externe controle in het kader van de afsluiting van een boekjaar blijven mogelijk zolang de algemene rekeningen niet definitief zijn goedgekeurd.

Artikel 28

§ 1. Een vordering of een verplichting is vastgesteld als tegelijk voldaan is aan de volgende voorwaarden :

- 1° er is een verantwoordingsstuk voorhanden ;
- 2° de identiteit van de schuldenaar, respectievelijk de schuldeiser, is bepaalbaar ;
- 3° er bestaat een verplichting tot betalen ;
- 4° het bedrag is nauwkeurig bepaald of, als het een verplichting betreft, bepaalbaar.

§ 2. Als er bij vorderingen aanwijzingen zijn dat het bedrag niet inbaar is ten opzichte van de debiteur, dan wordt een dubieuze vordering geboekt.

§ 3. Een vordering kan geheel of gedeeltelijk geannuleerd worden in de volgende gevallen :

1° op grond van verantwoordingsstukken die een correctie ten opzichte van de eerder geboekte vordering rechtvaardigen of waaruit de uitdoving door verjaring blijkt ;

2° in geval van onrentabiliteit van de invorderingsprocedure voor een niet-fiscale vordering. De beslissing hierover wordt genomen :

- a) voor de Vlaamse Gemeenschap en voor een IVA met rechtspersoonlijkheid : door de Vlaamse regering ;
- b) voor een publiekrechtelijk vormgegeven EVA : door de raad van bestuur.

Deze instanties vaardigen hiertoe algemene richtlijnen uit. Op basis van die richtlijnen kunnen ze hun bevoegdheid delegeren ;

3° in geval van onrentabiliteit van de invorderingsprocedure voor een fiscale vordering waarvan het bedrag, met inbegrip van alle opcentiemen, verhogingen, boeten, intresten en kosten, maximaal 15 euro bedraagt. De beslissing hierover wordt genomen door de Vlaamse regering die hiervoor algemene richtlijnen uitvaardigt en op basis daarvan haar bevoegdheid kan delegeren aan het hoofd van het departement, van het IVA zonder rechtspersoonlijkheid, van het IVA met rechtspersoonlijkheid of aan het hoofd of de gedelegeerd bestuurder van het publiekrechtelijk vormgegeven EVA dat belast is met de vaststelling van de heffing.

Artikel 29

§ 1. Vooraleer een verbintenis wordt aangegaan, wordt het bedrag ervan vastgelegd ten opzichte van het verbinteniskrediet.

Verbintenissen met een wekerend effect over verschillende jaren worden slechts vastgelegd ten belope van het bedrag van de verplichtingen die hieruit in de loop van het begrotingsjaar zelf zullen ontstaan. De vastlegging gebeurt :

- 1° voor het eerste jaar : vóór het aangaan van de verbintenis ;
- 2° voor de volgende jaren : bij het begin van het boekjaar.

In de overige gevallen worden de verbintenissen onmiddellijk vastgelegd voor het totale bedrag van

de verplichtingen die eruit voortkomen, ongeacht de uitvoeringstermijn.

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

Een verbintenis wordt geannuleerd als er geen verplichting meer uit kan ontstaan. De Vlaamse regering bepaalt de nadere regels die van toepassing zijn op de annulatie van verbintenissen.

TITEL V

Bepalingen inzake de rapportering en de algemene rekeningen

Artikel 30

Elke rekenplichtige van de Vlaamse overheid maakt over de door hem uitgevoerde thesauriële afhandeling zoals bedoeld in artikel 40, tweede lid, 3°, een rekening op :

1° ten minste eenmaal per jaar met afsluiting op 31 december ;

2° bij vaststelling van een tekort ;

3° op de datum waarop hij zijn functie van rekenplichtige neerlegt.

Deze rekening wordt uiterlijk na één maand bezorgd aan het Rekenhof.

Bij nalatigheid, onvermogen of overlijden van de rekenplichtige wordt de rekening ambsthalfve opgemaakt door de in artikel 42 vermelde instantie.

Artikel 31

§ 1. De Vlaamse regering voor de Vlaamse Gemeenschap en de IVA met rechtspersoonlijkheid, en de raad van bestuur voor een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, rapporteren jaarlijks aan het Vlaams Parlement en aan het Rekenhof over de stand van uitvoering van de begroting en over het resultaat en de vermogensbestanddelen, vastgesteld op basis van de economische boekhouding.

De Vlaamse regering coördineert de rapportering voor de publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

§ 2. Onverminderd het bepaalde in artikel 22, tweede lid, met betrekking tot het permanent opvolgen van de ontvangsten en uitgaven voorzien in de jaarlijkse machtigende begroting, worden volgende periodieke tussentijdse rapporteringen voorzien :

1° op het einde van het eerste kwartaal : een tussentijdse resultatenrekening ;

2° op het einde van het tweede kwartaal :

a) een tussentijdse uitvoeringsrekening van de begroting ;

b) een tussentijdse resultatenrekening ;

c) een tussentijdse balans.

3° op het einde van het derde kwartaal :

a) een tussentijdse uitvoeringsrekening van de begroting ;

b) een tussentijdse resultatenrekening.

De Vlaamse regering stelt de regels en modaliteiten vast voor de periodieke tussentijdse afsluitingen en rapporteringen.

Artikel 32

§ 1. De algemene rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap, die opgesteld zijn op basis van de rekeningen van elk departement en van de IVA zonder rechtspersoonlijkheid, en de algemene rekeningen van de IVA met rechtspersoonlijkheid, worden opgesteld door de Vlaamse regering. Met het oog hierop bezorgen de voormelde entiteiten hun rekeningen vóór 1 maart volgend op het boekjaar waarop ze betrekking hebben, aan de diensten van het Vlaams ministerie, bevoegd voor het financieel en budgettair beleid, die belast zijn met de opmaak en consolidatie van de algemene rekeningen.

De algemene rekening van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA wordt opgesteld door de raad van bestuur van dat EVA. Ze wordt vóór 1 maart volgend op het boekjaar waarop ze betrekking heeft, door de raad van bestuur bezorgd aan de Vlaamse regering.

§ 2. De algemene rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap, van de IVA met rechtspersoonlijkheid en van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA worden uiterlijk op 31 maart volgend op het boekjaar waarop ze betrekking hebben, door de Vlaamse regering toegestuurd aan het Rekenhof.

§ 3. Het Rekenhof bezorgt de algemene rekeningen met zijn opmerkingen vóór 31 mei volgend op het boekjaar waarop ze betrekking hebben aan het Vlaams Parlement.

Het Rekenhof bezorgt zijn opmerkingen tevens aan de Vlaamse regering en, als ze betrekking hebben op de algemene rekening van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA, aan de raad van bestuur van dat EVA.

Artikel 33

Binnen de twee maanden na goedkeuring ervan bezorgen de privaatrechtelijk vormgegeven EVA hun jaarrekeningen, opgesteld en goedgekeurd in overeenstemming met de bepalingen van het op hen van toepassing zijnde private vennootschaps- of verenigingsrecht, aan het Rekenhof.

Artikel 34

De Vlaamse regering bepaalt de wijze van consolidatie van de rekeningen.

De geconsolideerde rekening wordt ter kennisgeving aan het Vlaams Parlement als bijlage bij het ontwerp van decreet van algemene rekeningen gevoegd.

Artikel 35

Het ontwerp van decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en het ontwerp van decreet van de algemene rekeningen van de IVA met rechtspersoonlijkheid worden opgesteld door de Vlaamse regering.

Het ontwerp van decreet van de algemene rekening van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA wordt opgesteld en aan de Vlaamse regering bezorgd door de raad van bestuur van dat EVA.

De ontwerpen van decreet van algemene rekeningen zowel van de Vlaamse Gemeenschap, van de IVA met rechtspersoonlijkheid als van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA worden uiterlijk op 15 september volgend op het boekjaar waarop ze betrekking hebben, door de Vlaamse regering ingediend bij het Vlaams Parlement.

Gelijktijdig met de indiening bij het Vlaams Parlement bezorgt de Vlaamse regering een afschrift van de ontwerpen van decreet van de algemene rekeningen en een afschrift van de geconsolideerde rekening aan het Rekenhof. In voorkomend geval deelt het Rekenhof zijn opmerkingen over de ontwerpen van decreet van algemene rekeningen mee aan het Vlaams Parlement.

Artikel 36

Het boekjaar wordt voorlopig afgesloten met het opmaken van een algemene rekening. Dat gebeurt na de opstelling van de jaarlijkse inventaris van alle activa en passiva en nadat de rekeningen hiermee in overeenstemming zijn gebracht.

Artikel 37

§ 1. De algemene rekeningen bestaan uit :

1° een jaarrekening die de volgende elementen bevat :

- a) de balans op 31 december ;
- b) de resultatenrekening, opgesteld op basis van de kosten en de opbrengsten van het afgelopen boekjaar ;

2° de rapportering over de uitvoering van de jaarlijkse machtigende begroting, opgesteld in dezelfde vorm als de begroting ;

3° een toelichting bij de balans, de resultatenrekening, de rapportering van de uitvoering van de jaarlijkse machtigende begroting, en bij de realisatie van de in artikel 12, § 5, bedoelde ramingstaten bij de begroting, waarin een aansluiting tussen de budgettaire en bedrijfseconomische rapportering is opgenomen.

§ 2. Het boekjaar wordt definitief afgesloten bij de decretale goedkeuring van de algemene rekeningen en na de boekhoudkundige verwerking van de

bestemming van het bedrijfseconomisch resultaat van het boekjaar door het Vlaams Parlement uiterlijk op 31 oktober van het volgend jaar.

Artikel 38

Op het einde van elk jaar wordt voor de geconsolideerde Vlaamse overheid een rekening opgesteld overeenkomstig het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap.

TITEL VI

Bepalingen inzake het financiële toezicht

HOOFDSTUK I

Budgetcontrolling

Artikel 39

§ 1. De Vlaamse regering houdt toezicht op de uitvoering van de begroting.

Zij bepaalt de houding ten opzichte van de decreetvoorstellen en de van het Vlaams Parlement uitgaande amendementen, waarvan de aanneming een weerslag zou kunnen hebben hetzij op de ontvangsten, hetzij op de uitgaven.

Aan het voorafgaande akkoord van de minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotingsbeleid, wordt voorgelegd, elk voorstel dat ter beslissing aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd en waardoor ofwel de ontvangsten ofwel de uitgaven beïnvloed kunnen worden.

De Vlaamse regering organiseert een begrotings- en beheerscontrole en zij doet hiervoor een beroep op de Inspectie van Financiën die haar ter beschikking wordt gesteld en onder haar gezag staat.

De Inspecteurs van Financiën voeren hun opdracht uit op stukken en ter plaatse. Ze hebben toegang tot alle dossiers en alle archieven van de Vlaamse overheid en ontvangen van deze overheid alle inlichtingen die zij vragen.

§ 2. De Inspectie van Financiën ondersteunt de besluitvorming door :

- 1° het verstrekken van adviezen over de financiële en budgettaire gevolgen van voorgenomen beslissingen zowel in het stadium van de voorbereiding, als in dat van de uitvoering van de begroting ;
- 2° het formuleren van aanbevelingen, op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse regering, over alle fasen van de beleidscyclus, in het bijzonder over de beleidsvoorbereiding, de regelgeving, de beleidsuitvoering, de monitoring en de rapportering van de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie ;
- 3° het bewaken van zowel de jaarlijkse als de meerjarige budgettaire doelstellingen van de Vlaamse regering en van de naleving van de begrotingsnormering ;
- 4° het verstrekken van adviezen, wat de financiële en budgettaire aspecten betreft, bij de totstandkoming en bij de evaluatie van de uitvoering van de met de verzelfstandigde agentschappen afgesloten beheersovereenkomsten of samenwerkingsovereenkomsten ;
- 5° het vaststellen van normen en standaarden waaraan de beheerscontrolefunctie in de departementen en de verzelfstandigde agentschappen minimaal beantwoordt ;
- 6° het uitvoeren van begrotingsonderzoeken bij de departementen en de verzelfstandigde agentschappen op verzoek van de minister die binnen de Vlaamse regering de bevoegdheid heeft over het begrotingsbeleid. De Inspectie beschikt daartoe over de ruimste onderzoeksbevoegdheid.

§ 3. De Inspectie van Financiën rapporteert aan de door de Vlaamse regering aangeduide leden.

HOOFDSTUK II

Interne controle

Artikel 40

De financiële afhandeling van dossiers is onderworpen aan de interne controle, vastgesteld in artikel 33 van het kaderdecreet.

Bij de inrichting van de processen voor de financiële afhandeling van dossiers wordt ten minste een functiescheiding ingesteld tussen :

- 1° de inhoudelijke afhandeling van het dossier,
- 2° de boekhoudkundige verwerking ervan,
- 3° de thesauriële afhandeling ; deze omvat uitsluitend het in opdracht uitvoeren van inningen en betalingen, en het registreren van deze verrichtingen in de boekhouding.

HOOFDSTUK III

Financiële controle en certificering

Artikel 41

Vooraleer de algemene rekeningen ter goedkeuring worden ingediend, moeten ze worden gecertificeerd door een onafhankelijke instantie, die geen deel uitmaakt van het interne controleproces.

Het certificeringsonderzoek omvat :

- 1° een toezicht op de goede werking van de interne controleprocedures ;
- 2° steekproefsgewijze dossiercontroles a posteriori die gedurende het boekjaar worden uitgevoerd. De omvang van de steekproef moet in verhouding staan tot het financiële risico.

De met de financiële controle en certificering belaste instantie heeft toegang tot alle informatie en documenten. Ze is ertoe gemachtigd om vastgestelde fouten te laten corrigeren.

Artikel 42

De financiële controle en certificering wordt voor de ganse Vlaamse overheid uitgevoerd door de diensten van het Vlaams ministerie, bevoegd voor het financieel en budgettair beleid, die belast zijn met de opmaak en consolidatie van de algemene rekeningen.

HOOFDSTUK IV

Interne Audit

Artikel 43

De entiteit Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap oefent met betrekking tot de financiële processen voor de ganse Vlaamse overheid de opdrachten uit die zijn bepaald in artikel 34 van het kaderdecreet.

De activiteiten van de entiteit Interne Audit kunnen nooit gericht zijn op het certificeren van de algemene rekeningen of van rekeningen ten behoeve van andere subsidiërende overheden.

HOOFDSTUK V

Externe controle

Artikel 44

Het Rekenhof is bevoegd ten aanzien van de Vlaamse overheid, de privaatrechtelijk vormgegeven EVA, en de in artikel 3, § 3, bedoelde openbare instellingen.

Het Rekenhof kan hun rekeningen in zijn Boek van Opmerkingen publiceren.

Artikel 45

Het Rekenhof oefent op budgettair en boekhoudkundig vlak een informatieopdracht uit ten behoeve van het Vlaams Parlement.

Het Vlaams Parlement kan het Rekenhof gelasten de wettigheid en de regelmatigheid van sommige uitgaven te onderzoeken, alsook financiële audits en onderzoeken van beheer uit te voeren, binnen de departementen, agentschappen en openbare instellingen die aan de controle van het Hof zijn onderworpen.

Artikel 46

Het Rekenhof heeft permanent en onmiddellijk toegang tot de boekhoudkundige verrichtingen en

budgettaire aanrekeningen, zowel voor de verbintenskredieten als voor de verplichtingkredieten. Het brengt elke overtreding van de begrotingsdecreten zonder verwijl ter kennis van het Vlaams Parlement.

Artikel 47

Het Rekenhof kan zich te allen tijde alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, doen verstrekken die betrekking hebben op het beheer en het budgettaire en comptabel proces van de departementen, agentschappen en openbare instellingen die met toepassing van artikel 44 aan zijn controle zijn onderworpen, of die het nodig acht om zijn opdrachten te kunnen vervullen.

Het Rekenhof kan in de voormelde entiteiten een controle ter plaatse organiseren.

Het Rekenhof stelt zich rechtstreeks in verbinding met de bevoegde minister.

De bevoegde overheid is verplicht binnen een termijn van ten hoogste één maand te antwoorden op de opmerkingen van het Rekenhof. Deze termijn kan verlengd worden door het Rekenhof.

TITEL VII

Bepalingen inzake de toekenning van subsidies, prijzen en giften

HOOFDSTUK I

Bepalingen inzake de toekenning en de controle op de aanwending van subsidies

Artikel 48

Onder een subsidie vanwege de Vlaamse overheid dient te worden verstaan : elke vorm van financiële ondersteuning die door een tot deze overheid behorende instantie wordt verstrekt voor een door derden georganiseerde activiteit die het algemeen belang dient, ongeacht de benaming die aan die ondersteuning wordt gegeven, en ongeacht de benaming of de aard van de akte waarmee ze wordt toegekend, met uitsluiting evenwel van de dotaties die door de Vlaamse Gemeenschap worden verstrekt aan :

1° het Vlaams Parlement ;

2° de Vlaamse IVA met rechtspersoonlijkheid ;

3° de Vlaamse publiekrechtelijk vormgegeven EVA ;

4° de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

De financiële ondersteuning kan bestaan uit de toekenning van gelden of uit het verlenen van voordelen in natura onder de vorm van het uitvoeren van werkzaamheden, het overdragen van goederen of het verstrekken van diensten waarvan de financiële lasten gedragen worden door de Vlaamse overheid.

Artikel 49

De toekenning van een subsidie is gebaseerd op een wederzijdse overeenkomst waarbij de begunstigde van de subsidie aanvaardt de beoogde activiteit van algemeen belang uit te voeren en de subsidieverstrekker aanvaardt hiervoor een financiële ondersteuning te leveren.

Een subsidie kan enkel worden toegekend op basis van een decreet.

Artikel 50

§ 1. Een subsidie kan toegekend worden aan :

1° een natuurlijk persoon die optreedt in eigen naam, of aan zijn lasthebber ;

2° een vereniging of instantie zonder rechtspersoonlijkheid.

Elke natuurlijke of rechtspersoon die ten opzichte van de subsidiërende instantie optreedt als vertegenwoordiger van die vereniging of instantie kan hoofdelijk en onverdeeld aansprakelijk worden gesteld bij alle betwistingen of terugvorderingen met betrekking tot de toegekende subsidie ;

3° een rechtspersoon.

Begunstigden kunnen voor de realisatie van een activiteit een samenwerkingsverband vormen dat als dusdanig evenwel niet in de plaats treedt van de erin coöpererende begunstigden.

§ 2. De subsidies kunnen worden toegekend :

- 1° hetzij als een rechtstreekse subsidiëring aan een primaire begunstigde ;
- 2° hetzij als een getrapte of onrechtstreekse subsidiëring aan een secundaire begunstigde door bemiddeling van een rechtspersoon die optreedt als subsidiërende tussenpersoon door subsidies die hij zelf rechtstreeks of onrechtstreeks ontvangt door te geven aan een andere begunstigde.

Artikel 51

§ 1. Een subsidie kan toegekend worden in de volgende gevallen :

- 1° als een algemene werkingssubsidie die toegekend wordt ter ondersteuning van de personeels- en werkingskosten voortvloeiend uit een structurele activiteit die een continu en permanent karakter vertoont.

Een algemene werkingssubsidie kan betrekking hebben op :

- a) hetzij de volledige activiteit van de begunstigde ;
- b) hetzij een afgescheiden deelactiviteit.
- 2° als een projectsubsidie die toegekend wordt ter ondersteuning van de specifieke kosten voortvloeiend uit een activiteit die zowel qua opzet of doelstelling als in tijd kan worden afgebakend.

Afhankelijk van het opzet of de doelstelling van een project kan de subsidie betrekking hebben op :

- a) specifieke personeels- en werkingskosten ;
- b) een specifieke investering.

§ 2. Een algemene werkingssubsidie kan worden toegekend aan alle begunstigten, genoemd in artikel 50, § 1, eerste lid.

Een projectsubsidie kan worden toegekend aan alle begunstigten, genoemd in artikel 50, § 1.

Artikel 52

De Vlaamse regering stelt de regels vast betreffende de toekenning en de verantwoording van de subsidies, en betreffende de onverenigbaarheden. Zij stelt tevens de nadere modaliteiten inzake de controle op de aanwending van de subsidies vast.

Artikel 53

Tenzij anders is bepaald in een decreet of reglementaire bepaling kan een subsidie slechts toegekend worden als de aanvraag of het voorstel vanwege de begunstigde ervan voorafgaat aan de activiteit waarop de subsidie betrekking heeft of, als de aanvraag of het voorstel een reeds lopende activiteit betreft, ten vroegste vanaf de datum waarop de aanvraag of het voorstel werd ontvangen.

Artikel 54

§ 1. De verantwoording over het gebruik van een subsidie omvat :

- 1° een functionele verantwoording waarbij aangetoond wordt dat, en eventueel in welke mate, de activiteit waarvoor de subsidie werd toegekend, gerealiseerd is ;
- 2° een financiële verantwoording waarbij aangetoond wordt welke kosten werden gemaakt voor de realisering van de activiteit waarvoor de subsidie werd toegekend en welke opbrengsten de begunstigde in het kader van deze activiteit heeft verworven, hetzij uit de activiteit zelf, hetzij uit andere bronnen.

§ 2. In afwijking van § 1 moet geen verantwoording gegeven worden, noch functioneel noch financieel, 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.

§ 3. Tenzij anders is bepaald in de subsidiebeslissing moet in afwijking van § 1 geen verantwoording gegeven worden, noch functioneel noch financieel, over het gebruik van een subsidie voor een benefitproject dat als doelstelling heeft een winst te genereren die volledig afgestaan wordt aan één of meer derden-beneficianten.

§ 4. In afwijking van § 1, 2°, moet geen financiële verantwoording gegeven worden over het gebruik van subsidies, toegekend aan kunstenaars, vertalers van literaire werken, literaire prospectoren in het buitenland of sportlui, telkens in hun hoedanigheid van natuurlijk persoon, ter ondersteuning van hun artistiek-culturele of sportieve prestaties.

Artikel 55

§ 1. Tenzij anders is bepaald in een organieke regeling of in de beslissing tot toekenning van een subsidie, wordt de financiële afrekening van een subsidie verricht op basis van de kosten en opbrengsten die betrekking hebben op de gesubsidieerde activiteit.

§ 2. Een algemene werkingssubsidie mag aangewend worden om de kosten te dekken die uit de structurele werking in kwestie voortvloeien. Behoudens afwijking door de decreetgever, kan de subsidie niet meer bedragen dan de gemaakte kosten.

Voorzover de begunstigden een jaarrekening voorleggen en voorzover de opbrengsten de kosten overtreffen, kan een reserve worden aangelegd, overeenkomstig de door de Vlaamse regering te bepalen modaliteiten.

§ 3. Een projectsubsidie mag enkel aangewend worden om kosten te dekken die uit het project voortvloeien.

In afwijking van het bepaalde in het eerste lid mag een projectsubsidie aangewend worden om winst te realiseren, op voorwaarde dat in de subsidiebeslissing uitdrukkelijk bepaald is dat de subsidie toegekend wordt voor een benefietproject.

HOOFDSTUK II

Bepalingen inzake prijzen

Artikel 56

Onder een prijs vanwege de Vlaamse overheid dient te worden verstaan : elke vorm van financiële tegemoetkoming door de Vlaamse overheid ten gunste van derden als waardering of beloning voor door hen geleverde prestaties.

De prijs kan bestaan uit het toekennen van gelden of uit het verlenen van een voordeel in natura

waarvan de financiële last gedragen wordt door de Vlaamse Gemeenschap, door een IVA met rechtspersoonlijkheid of door een publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Artikel 57

De toekenning van een prijs is gebaseerd op een eenzijdige handeling vanwege de Vlaamse overheid, zonder dat de begunstigde ertoe gehouden is de prijs te aanvaarden.

Een prijs kan enkel uitgereikt worden op basis van een organieke regeling ingevolge een federale wet of een decreet van het Vlaams Parlement waarbij de prijs wordt ingesteld, en de eventuele uitvoeringsbesluiten ervan.

Aan de toekenning van een prijs mag geen enkele verantwoording vanwege de begunstigde verbonden worden.

Artikel 58

Terugvordering van een toegekende prijs is slechts mogelijk als is aangetoond dat de begunstigde ervan bedrieglijke informatie heeft verstrekt over de prestaties waarvoor de prijs werd toegekend, of dat de omstandigheden waaronder de prestaties werden geleverd strijdig waren met op dat ogenblik geldende wettelijke bepalingen.

HOOFDSTUK III

Bepalingen inzake giften

Artikel 59

Onder een gift vanwege de Vlaamse overheid dient te worden verstaan : elke vorm van overdracht van middelen door de Vlaamse overheid ten gunste van derden, los van enige specifieke waardering van prestaties, en los van enige door de begunstigde te organiseren activiteit van algemeen nut.

De gift kan betrekking hebben op de overdracht van gelden of op de overdracht van roerende of onroerende goederen door de Vlaamse Gemeenschap, door een IVA met rechtspersoonlijkheid of door een publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

Artikel 60

De toekenning van een gift kan enkel gebeuren bij een decreet.

Aan de toekenning van een gift mag geen enkele verantwoording vanwege de begunstigde verbonden worden.

TITEL VIII

Bepalingen inzake de verjaring

Artikel 61

De bepalingen van de artikelen 15 en 16 van de algemenebepalingenwet zijn eveneens van toepassing op de IVA met rechtspersoonlijkheid en op de publiekrechtelijk vormgegeven EVA.

TITEL IX

Slotbepalingen

Artikel 62

De Vlaamse regering wordt belast met de uitvoering van dit decreet. Ze dient hiertoe de nodige reglementaire besluiten en administratieve maatregelen te nemen.

Artikel 63

Worden opgeheven :

- 1° de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, voor de aangelegenheden geregeld in dit decreet ;
- 2° de artikelen 5 en 6 van het decreet van 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996 ;
- 3° artikel 3, eerste lid, 1°, tweede lid en derde lid, en artikel 5 van het decreet van 22 december 2000 houdende oprichting van een Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven.

Artikel 64

§ 1. Met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op de organisatie van de controle door het Rekenhof blijven de in artikel 63, 1° en 2°, bedoelde bepalingen evenwel van toepassing voor de op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit decreet bestaande rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, en die nog niet werden omgevormd tot een van de in artikel 3, § 1, bedoelde overheden, of tot een privaatrechtelijk vormgegeven EVA.

§ 2. De in artikel 63, 1°, genoemde wet van 16 maart 1954 blijft tevens van toepassing voor wat betreft de bevoegdheden van de commissarissen bedoeld in de artikelen 55, 57 en 109 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode.

Artikel 65

Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2007.

De Vlaamse regering kan de bepalingen aanduiden die op een latere door haar vast te stellen datum in werking zullen treden, voorzover dat niet in strijd is met de algemenebepalingenwet.

Brussel, 6 februari 2004.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

*De Vlaamse minister van Financiën en Begroting,
Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen
en Technologische Innovatie*

Dirk VAN MECHELEN