



Vlaams
Parlement

ingediend op **1820** (2018-2019) – Nr. 2
19 februari 2019 (2018-2019)

Advies

van het Rekenhof

over het ontwerp van decreet

houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën



Adviesvraag over het ontwerp van decreet houdende de Vlaamse Codex Overheidsfi- nanciën (VCO)



Goedgekeurd in Nederlandse kamer van 14 februari 2019

INHOUD

1	Inleiding	5
2	Toepassingsgebied (art. 3 – 9)	6
3	Meerjarenraming (art. 10)	8
4	Beleids- en begrotingsinformatie (art. 11)	8
5	Bepalingen over de jaarlijkse begroting (art. 12 – 14)	9
6	Begroting van de Vlaamse Gemeenschap (art. 15 – 24)	10
7	Begroting van de Vlaamse rechtspersonen (art. 25 – 27)	11
8	Aanrekening (art. 34 – 41)	12
9	Rapportering (art. 42 – 49)	12
10	Controle (art. 50 – 68)	13

1 Inleiding

Op vraag van de voorzitter van het Vlaams Parlement geeft het Rekenhof hierbij zijn advies over het ontwerp van decreet houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO).

Het Rekenhof werd al eerder betrokken bij de totstandkoming van het voorontwerp van decreet¹. Het voorgelegde ontwerp van decreet houdt reeds in belangrijke mate rekening met geformuleerde voorstellen.

Het Rekenhof erkent dat de nieuwe Vlaamse Codex Overheidsfinanciën heel wat positieve elementen bevat, onder meer:

- De tekst integreert de tekst van verschillende decreten inzake begroting, boekhouding en financieel beheer in één nieuw basisdecreet, en grijpt deze gelegenheid aan om een aantal verbeteringen en actualisaties door te voeren;
- VCO zet een stap vooruit op het vlak van prestatiebegroting, in het bijzonder door een betere koppeling tussen de informatie over beleid en begroting in de beleids- en begrotingstoelichting (BBT);
- Het rapporterings-, controle- en goedkeuringsproces van de rekeningen wordt versneld, met 21 mei als uiterste datum;
- Er komt een gelijkschakeling van ministeries en rechtspersonen wat betreft de rapportering over beleidskredieten (vastleggingskrediet en vastleggingen).
- De invoering van materialiteit zorgt voor evenwicht tussen het verzekeren van het getrouw beeld van de geconsolideerde begrotings- en uitvoeringscijfers enerzijds en een verminderde administratieve last voor de kleinere rechtspersonen anderzijds.
- de bepaling dat het Rekenhof de geconsolideerde rekening moet certificeren.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek van het door de Vlaamse Regering goedgekeurde ontwerp vooral gefocust op:

- de wijzigingen t.o.v. de huidige decretale basis (in bijzonder het Rekendecreet), en de transparantie van de begrotings- en uitvoeringsdocumenten (T= transparantie);
- het budget- en controlerecht van het Vlaams Parlement (A= autorisatie);
- en de controlebevoegdheid van het Rekenhof (C= controlebevoegdheid).

Voor een vlotte afhandeling van dit ontwerp door het parlement werden de geformuleerde aanbevelingen waar mogelijk vertaald in voorstellen van amendement (omkaderde tekst). De opmerkingen zijn samengevat in onderstaande tabel.

Opmerking	Artikel	C	T	A
De controle van het Rekenhof is niet van toepassing op kleine instellingen.	Art. 3, §2, 2 ^{de} lid	X		
De controlebevoegdheid van het Rekenhof ten opzichte van de VREG wordt ingeperkt.	Art. 4	X		
De meerjarenraming maakt geen duidelijk onderscheid tussen de prognoses van constant beleid en de budgettaire gevolgen van nieuw beleid.	Art. 10		X	

¹ Door deelname aan de stuurgroep VCO o.l.v. de secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting en doorheen bilaterale contacten tussen het departement Financiën en Begroting en het Rekenhof.

Opmerking	Artikel	C	T	A
De indeling van de beleids- en begrotingsinformatie moet verder worden verduidelijkt.	Art. 11		X	
De VCO voorziet in een beperktere structuur van de jaarlijkse begroting dan het rekendecreet.	Art. 12		X	
De algemene toelichting situeert de jaarbegroting niet t.o.v. de meerjarenraming.	Art. 17, §2, 3 ^{de} lid		X	
De doeleinden van de provisionele kredieten worden onvoldoende specifiek en duidelijk omschreven.	Art. 21, 2 ^{de} lid		X	X
De procedure voor bekendmaking van de herverdelingsbesluiten is te vrijblijvend.	Art. 24, 2 ^{de} lid/ Art. 27, § 3, 2 ^{de} lid		X	X
In de begroting van de Vlaamse rechtspersonen is een onderscheid vereist tussen uitgaven gefinancierd met toelagen en met eigen middelen.	Art. 25		X	
Er is geen verplichte goedkeuring meer van de begrotingen van Vlaamse rechtspersonen die niet rechtstreeks onderworpen zijn aan het gezag van het Vlaamse Parlement.	Art. 27		X	X
De autorisatie van de jaarlijkse vastlegging van subsidies gebeurt beter decretaal.	Art. 34, §1, 3 ^{de} lid			X
Noodzaak aan een systematische rapportering van de overgedragen kredieten.	Art. 42, §1, 3 ^o		X	
Een (flexibele) kalender voor rapportering en controle in een afsprakennota i.p.v. vaste data in de VCO biedt minder garanties voor de haalbaarheid van de controle.	Art. 67	X		

2 Toepassingsgebied (art. 3-9)

Het uitgangspunt van het toepassingsgebied is de Vlaamse Gemeenschap en alle andere rechtspersonen die behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid (S13.12). Voor sommige categorieën van rechtspersonen die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoren wordt de toepassing echter beperkt. Ook op de Vlaamse openbare instellingen bedoeld bij artikel 6 die niet tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoren, zijn slechts enkele artikelen van toepassing.

In dit verband wordt het volgende opgemerkt:

- Het begrip Vlaamse deelstaatoverheid en dientengevolge ook het toepassingsgebied wordt begrensd op basis van de ESR-criteria. Het Rekenhof merkt op dat de lijsten, zoals vermeld in artikel 7, slechts indicatief/informatief kunnen zijn, maar de memorie van toelichting lijkt dit anders te stellen. De Vlaamse overheid moet bij de creatie van nieuwe entiteiten deze zelf aan de ESR-criteria toetsen en het INR over de oprichting van deze nieuwe entiteit inlichten.
- Bij de omschrijving van een beperkte toepassing worden soms de bepalingen m.b.t. de controle van het Rekenhof (artikel 60 tot en met 65) meegenomen (cf. artikel 5 en artikel 6), soms niet (cf. artikel 3, §2, tweede lid en artikel 4). Het Rekenhof beveelt aan om in het bijzonder voor de kleine instellingen bedoeld bij artikel 3, §2, tweede lid te bepalen dat de artikelen 60 tot en met 65 van toepassing zijn (zie voorstel).

Voorstel van amendement : de laatste zin van art. 3, §2, tweede lid aanvullen als volgt : *Als zowel de ESR-ontvangsten als de ESR-uitgaven 5 miljoen euro of minder bedragen, zijn alleen artikel 42, §1, tweede lid, 1°, 2° en 4°, artikel 43, artikel 60 tot en met 65, hoofdstuk 8, artikel 80, derde lid, en artikel 110 van deze codex van toepassing.*

- De VCO heeft belangrijke gevolgen voor de controlebevoegdheid van het Rekenhof ten aanzien van de VREG.

Wegens (Europese) regelgeving inzake de onafhankelijkheid en autonomie van regulerende instanties, kan het verdedigbaar zijn dat bepaalde instanties niet volledig onderworpen zijn aan de VCO. Onder meer artikel 4 VCO verklaart slechts een beperkt aantal artikelen van toepassing op het Vlaams Parlement, zijn diensten, de instellingen die aan het Vlaams Parlement verbonden zijn en de autonome diensten die onder toezicht staan van het Vlaams Parlement. Hieronder zou volgens de parlementaire voorbereiding ook de VREG ressorteren.

Juridisch-technisch kan ten eerste worden opgemerkt dat, in tegenstelling tot de mening vertolkt in de voorbereidende werken, twijfel kan bestaan over de toepassing van het huidige artikel 4 van het VCO op de VREG. Artikel 4 wijkt immers af van artikel 3, § 1 van het VCO dat betrekking heeft op de Vlaamse Gemeenschap zelf, terwijl de VREG een van de Vlaamse Gemeenschap afgescheiden rechtspersoonlijkheid heeft.

Een tweede opmerking betreft de mogelijke gevolgen van het artikel 4 van het VCO op de controlebevoegdheid van het Rekenhof ten aanzien van de VREG.

In de mate de VREG inderdaad zou vallen onder artikel 4 van het VCO, zou de controle van het Rekenhof ten aanzien van de VREG zich voortaan beperken tot de rekeningcontrole zoals voorzien in het Energiedecreet. Artikel 4 VCO verklaart immers de bepalingen met betrekking tot de controle van het Rekenhof niet van toepassing op de betrokken diensten en instellingen.

Tot nog toe was het Rekenhof ten aanzien van de VREG bevoegd tot het uitvoeren van een financiële audit, evenals een rechtmatigheids- of performance-audit, en dit zowel op basis van het energiedecreet als het huidige rekendecreet. Wil men de huidige controlebevoegdheid van het Rekenhof ten aanzien van de VREG behouden, dan dient het ontwerp van VCO te worden aangepast.

Om tegemoet te komen aan beide opmerkingen, wordt het volgende amendement voorgesteld:

Artikel 4, §1: *In afwijking van artikel 3 zijn op het Vlaams Parlement, de diensten van het Vlaams Parlement, de instellingen die aan het Vlaams Parlement verbonden zijn en de autonome diensten die onder toezicht staan van het Vlaams Parlement, alleen de artikelen 12 tot en met 14, 34 tot en met 36, 38 tot en met 40, 42, 44 en 45 van toepassing. In afwijking van voormelde artikelen stelt het Vlaams Parlement elk jaar de dotatie vast voor zijn werking en voor de werking van zijn instellingen en de autonome diensten die onder zijn toezicht staan.*

§2: *Op de autonome diensten met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht staan van het Vlaams Parlement zijn, naast de in §1 genoemde artikelen, ook de artikelen 60 tot en met 65 van toepassing.*

3 Meerjarenraming (art. 10)

In tegenstelling tot het Rekendecreet wordt niet langer benadrukt dat de meerjarenraming een *duidelijk onderscheid* moet maken **tussen de prognoses bij constant beleid² en de budgettaire gevolgen van het nieuwe beleid** (Rekendecreet, art. 6, §2, derde lid). De memorie van toelichting bij het Rekendecreet gaf het belang van dit onderscheid aan: ... *zodat de gevolgen van de nieuwe beleidsinitiatieven duidelijk in kaart kunnen worden gebracht*. Die duidelijkheid kan overigens slechts worden gegeven indien de meerjarenraming wordt opgesteld met *het lopende jaar inbegrepen* (Rekendecreet, memorie van toelichting)³ (zie voorstel).

De regeling van de meerjarenraming voorziet niet meer in de volgende bepaling van het huidige Rekendecreet: *Een afzonderlijk hoofdstuk van de meerjarenraming moet de budgettaire impact weergeven van verbintenissen waarvan de uitvoering de termijn van de meerjarenraming overschrijdt* (Rekendecreet, art. 6, §2, laatste lid). Volgens de memorie van toelichting bij het Rekendecreet beoogde deze bepaling informatie over de budgettaire impact van in het bijzonder PPS en alternatieve financiering (zie voorstel).

Het Rekenhof beveelt aan art. 6, §2, derde en laatste lid van het Rekendecreet te hernemen en expliciet te bepalen dat de meerjarenraming het lopende begrotingsjaar moet omvatten (zie voorstel).

Voorstellen van amendement:

- de eerste zin van art. 10, §2, tweede lid aanvullen als volgt:
De meerjarenraming heeft betrekking op zes jaar, het lopende jaar inbegrepen. ...
- aan art. 10, §2, na het tweede lid toevoegen:
De meerjarenraming moet een duidelijk onderscheid maken tussen de prognoses bij constant beleid en de budgettaire gevolgen van het nieuwe beleid.
Een afzonderlijk hoofdstuk van de meerjarenraming moet de budgettaire impact weergeven van verbintenissen waarvan de uitvoering de termijn van de meerjarenraming overschrijdt.

4 Beleids- en begrotingsinformatie (art. 11)

De koppeling van beleids- en begrotingsinformatie in een beleids- en begrotingstoelichting is nieuw en kadert in de evolutie naar een prestatiebegroting waarbij de kredieten worden toegewezen aan de beleidsdoelstellingen. De beleids- en begrotingsinformatie wordt er opgedeeld conform de homogene beleidsdomeinen, de betrokken beleidsvelden en de betrokken inhoudelijks structurelementen (ISE).

² In zijn verslag over de meerjarenraming 2016-2021, dat in november 2015 n.a.v. het begrotingsontwerp 2016 werd voorgelegd, merkte het Rekenhof op dat niet aan het concept van het Rekendecreet was voldaan en stelde onder meer: *Onder constant beleid begrijpt het rekendecreet de voortzetting van het beleid zonder rekening te houden met de begrotingsmaatregelen en nieuwe beleidsinitiatieven van voorliggend en dus nog door het Vlaams Parlement goed te keuren begrotingsontwerp. Het is de bedoeling dat het Vlaams Parlement inzicht krijgt in de budgettaire gevolgen op middellange termijn van het nieuw beleid dat de ontwerpbegroting omvat. ... Onder constant beleid... wordt in de voorgelegde meerjarenraming begrepen: het constant doortrekken van het beleid na goedkeuring van de begroting 2016, dus inclusief het nieuw beleid van voorliggend begrotingsontwerp. Die interpretatie wijkt af van de bedoeling van het rekendecreet.*

³ Zie ook Richtlijn 2011/85/EU tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, overweging nr. 21: *Dat begrotingskader voor de middellange termijn dient onder meer prognoses te bevatten voor elke belangrijke uitgaven- en ontvangstenpost voor het lopende begrotingsjaar en latere jaren bij ongewijzigd beleid. Elke lidstaat moet in staat zijn ongewijzigd beleid afdoende te omschrijven en die omschrijvingen moeten, samen met de betreffende aannames, de methoden en de relevante parameters, voor het publiek beschikbaar worden gesteld.*

Hierbij wordt het volgende opgemerkt:

- Er wordt nergens gesteld dat de begrippen *beleidsveld* (invalshoek beleid) en *programma* (invalshoek begroting) elkaars equivalent zijn, wat nochtans de bedoeling is. Dit kan hier gebeuren (cf. onderstaand voorstel van amendement) of in de definitie van *programma* onder art. 2, 23°.
- De opdeling in beleidsdomeinen en beleidsvelden wordt respectievelijk vastgelegd in het bestuursdecreet en het organisatiebesluit. Het Rekenhof beveelt aan ook de opdeling in inhoudelijke structurelementen minstens per legislatuur te verankeren om een stabiel en in de tijd vergelijkbaar beleids- en begrotingsinstrument te garanderen (zie voorstel).
- Het Rekenhof heeft er in zijn begrotingsonderzoek meermaals op gewezen dat ook een prestatiebegroting nauwkeurige informatie moet bevatten over de ingezette middelen en instrumenten. Die informatie is nu minder gedetailleerd beschikbaar in de begrotingstabel dan voorheen (zie voorstel).

Voorstellen van amendement:

- Art. 11, §1, tweede lid aanvullen als volgt:
De beleids- en begrotingsinformatie wordt onderverdeeld conform de homogene beleidsdomeinen, vermeld in artikel III.1 van het bestuursdecreet van 7 december 2018, de betrokken beleidsvelden en de betrokken inhoudelijke structurelementen. De beleidskredieten worden per programma aan een beleidsveld gekoppeld. De inhoudelijke structurelementen worden bij het begin van een nieuwe legislatuur bij besluit van de Vlaamse Regering bevestigd of eventueel aangepast voor minstens de duur van die legislatuur.
- Aan artikel 11, §3, de volgende zin toevoegen:
... De begrotingsinformatie omvat ook een duidelijke toelichting bij de samenstelling van de beleidskredieten, opgedeeld naar de aard van de ingezette middelen en instrumenten.

Zoals de SERV (cf. zijn advies over het voorontwerp VCO) vraagt ook het Rekenhof zich af in welke mate de regels die nu gelden voor beleidsnota's en beleidsbrieven ook zullen worden toegepast op de beleids- en begrotingstoelichting. Deze regels zijn nu opgenomen in het reglement van het Vlaams Parlement en in omzendbrieven van de Vlaamse Regering. Het Rekenhof denkt daarbij onder meer aan de verplichting van de Vlaamse Regering om de stand van zaken te geven van de opvolging van de aanbevelingen van het Rekenhof.

5 Bepalingen over de jaarlijkse begroting (art. 12-14)

In vergelijking met het Rekendecreet (art. 11) wordt de structuur van de jaarbegroting beperkter geregeld. De begrotingstabellen moeten dezelfde indeling volgen als deze voorzien in de beleids- en begrotingstoelichting (beleidsdomein – beleidsveld/programma – ISE). Art. 2, 14° definieert een ISE als *een inhoudelijk zinvolle clustering van kredieten of deelbevoegdheden binnen een programma*. Aangezien de begroting van elke entiteit volgens art. 12, 1° lid, 4° inhoudelijke structurelementen omvat, moet die begroting ook weergeven tot welk(e) programma('s) die inhoudelijke structurelementen behoren. De opname van programma's beperken tot de entiteiten die een artikelstructuur hanteren (cf. art. 12, 1° lid, 3°) vermindert de transparantie. Die beperking wordt overigens niet in de memorie van toelichting gemotiveerd (zie voorstel).

De begroting van de Vlaamse Gemeenschap die verschillende entiteiten omvat (departementen, IVA's zonder rechtspersoonlijkheid) moet ook een component omvatten die een rapportering toelaat per entiteit. Dit dient mee opgenomen onder artikel 12, 1° lid (zie voorstel).

Voorstel van amendement: artikel 12 eerste lid aanpassen als volgt:

De entiteiten die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoren, maken jaarlijks een begroting op conform de door de Vlaamse Regering vastgestelde begrotingsdoelstellingen, vermeld in artikel 10, §1, eerste lid, en de regels die de Vlaamse Regering bepaalt. De begroting omvat ten minste de volgende componenten die noodzakelijk zijn voor de rapportering:

1° een economische classificatie;

2° een classificatie van de overheidsfuncties;

3° de programma's;

4° de inhoudelijke structuurelementen;

5° de identificatie van de verantwoordelijke entiteit binnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Volgens de memorie van toelichting bij artikel 13 worden de vastleggingsmachtigingen afgeschaft en moeten in samenhang daarmee alle Vlaamse rechtspersonen in hun begroting een VAK-kant opnemen. De toelichting is onduidelijk over waar de door de Vlaamse Gemeenschap betaalde verbintenissen van de Vlaamse rechtspersonen moeten worden begroot en opgevolgd. Enerzijds wordt gesteld dat in de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen een VAK-kant wordt opgenomen *met de kredieten voor alle engagementen van die rechtspersoon, ongeacht of deze gefinancierd worden met eigen middelen dan wel met toelagen vanwege de Vlaamse Gemeenschap*. Anderzijds wordt gesteld dat ook aan de VAK-kant van de administratieve tabel van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap *de budgetten staan voor de engagementen die gefinancierd zullen worden met toelagen vanwege de Vlaamse Gemeenschap*. Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, de toelageverbintenissen van de Vlaamse Gemeenschap t.o.v. de Vlaamse rechtspersonen, op te nemen in de begrotingstabel van de Vlaamse Gemeenschap, en, anderzijds, de verbintenissen die de Vlaamse rechtspersonen m.b.t. de betaalde activiteit aangaan t.o.v. derden, op te nemen in de begrotingstabel van de Vlaamse rechtspersonen.

Het is overigens onduidelijk of de begrenzing van de door toelagen gefinancierde verbintenissen van de Vlaamse rechtspersonen die niet aan het gezag van de Vlaamse Regering zijn onderworpen nog aan het Vlaams Parlement ter goedkeuring zal worden voorgelegd, zoals thans d.m.v. bepalingen in het uitgavendecreet (begrotingsruiters). Indien dit niet het geval is dan is er niet langer een door het Vlaams Parlement vastgestelde limiet op de met toelagen gefinancierde verbintenissen die worden aangegaan door die rechtspersonen.

Het parlement dient zich over deze kwestie uit te spreken. Indien het parlement dit risico niet wil nemen, dient een amendement te worden gesteld.

6 Begroting van de Vlaamse Gemeenschap (art. 15-24)

In tegenstelling tot art. 14 van het Rekendecreet is niet meer voorzien dat de toelichting de jaarbegroting moet situeren ten opzichte van de meerjarenraming (zie voorstel).

Voorstel van amendement: aan art. 17, §2 een derde lid toevoegen die luidt als volgt:

De algemene toelichting plaatst de jaarlijkse begroting in een meerjarig perspectief door ze te situeren ten opzichte van de meerjarenraming vermeld in artikel 10, §2.

Volgens de memorie van toelichting bij art. 21, tweede lid kunnen provisionele kredieten enkel worden aangewend *voor specifieke doeleinden, die duidelijk in de verantwoording bij de begroting moeten worden omschreven*. De tekst van de decreetsbepaling is minder krachtig. Er wordt gesteld dat die herverdelingen alleen kunnen worden aangewend *voor de doelstellingen die worden vermeld in de jaarlijks goed te keuren uitgavenbegroting*. Er is geen sprake

meer van specifieke en duidelijk omschreven doeleinden en er wordt ook niet bepaald in welk begrotingsdocument de betrokken doelstellingen moeten worden vermeld. Ook de definitie van het begrip provisioneel krediet in art. 2, 26° van het ontwerp van decreet⁴ waarborgt het specialiteitsbeginsel van de begroting niet (zie voorstel).

Voorstel van amendement: art. 21, tweede lid aanpassen als volgt:

De herverdelingen, vermeld in het eerste lid, 2°, b), kunnen alleen worden aangewend voor de doelstellingen die worden vermeld in de omschrijving van het provisioneel krediet en duidelijk worden omschreven in de beleids- en begrotingstoelichting.

De termijn voor bekendmaking van de herverdelingsbesluiten aan het Vlaams Parlement en het Rekenhof (art. 24, tweede lid) wordt bepaald op vijftien kalenderdagen nadat ze ondertekend zijn. In het Rekendecreet (art. 20, §5) was dit vijftien kalenderdagen dagen na beslissing. Dit is een belangrijk verschil. Tussen beslissing en ondertekening verloopt soms veel tijd (bijvoorbeeld omdat verschillende ministers moeten ondertekenen). Bovendien heeft het overschrijden van die termijn geen implicatie. Het Rekenhof stelt in dit verband voor dat wordt bepaald dat een herverdelingsbesluit pas uitwerking kan hebben nadat het is bekendgemaakt.

Voorstel van amendement: de eerste zin van art. 24, tweede lid wijzigen als volgt:

De herverdelingsbesluiten hebben slechts uitwerking nadat ze op de website van de bevoegde instantie zijn bekendgemaakt. ...

7 Begroting van de Vlaamse rechtspersonen (art. 25-27)

Art. 25 bepaalt dat de jaarlijkse begroting van de Vlaamse rechtspersonen een onderscheid maakt tussen de inkomsten uit de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en de eigen ontvangsten. In aansluiting op wat hiervoor is gesteld over artikel 13, wordt het best in de jaarlijkse begroting van de Vlaamse rechtspersonen ook een onderscheid gemaakt tussen de uitgaven geheel of gedeeltelijk gefinancierd met inkomsten uit de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en de uitgaven uitsluitend gefinancierd met de eigen ontvangsten.

Voorstel van amendement: art. 25 aanvullen als volgt:

De jaarlijkse begroting van de Vlaamse rechtspersonen maakt een onderscheid tussen de inkomsten uit de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en de eigen ontvangsten, en tussen de uitgaven geheel of gedeeltelijk gefinancierd met inkomsten uit de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en de uitgaven uitsluitend gefinancierd met de eigen ontvangsten.

De bevoegdheid van de Vlaamse Regering met betrekking tot de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen wordt geregeld in artikel 26. De Vlaamse Regering stelt de begrotingen op van de Vlaamse rechtspersonen die rechtstreeks onderworpen zijn aan haar gezag. Voor de begrotingen van de andere Vlaamse rechtspersonen is er geen verplichte goedkeuring meer, maar de Vlaamse Regering kan wel haar bevoegdheid als toezichthoudende overheid uitoefenen. De bevoegdheid van de Vlaamse Regering met betrekking tot de herverdelingen van de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen (art. 27) wordt echter niet expliciet in het decreet geregeld. Het ontwerp van uitvoeringsbesluit bepaalt dienaangaande weliswaar enkele regels, maar de basis wordt beter in het decreet vastgesteld (zie voorstel).

⁴ Provisioneel krediet: een krediet dat voorlopig in de begroting is opgenomen voor te verwachten uitgaven, maar dat nog niet kan worden toegewezen aan de begrotingsartikelen waarop de uitgaven finaal aangerekend zullen worden.

Wat betreft de bekendmaking van de herverdelingsbesluiten van de Vlaamse rechtspersonen die onder het gezag van de Vlaamse Regering vallen (art. 27, §3, tweede lid): zie aanbeveling bij de analoge bepaling voor de herverdelingsbesluiten van de Vlaamse Gemeenschap (art. 24, tweede lid) (zie voorstel).

Voorstel van amendement: art. 27, §3, aanpassen als volgt:

De herverdelingen en aanpassingen van de begroting van de Vlaamse rechtspersonen die rechtstreeks aan het gezag van de Vlaamse Regering zijn onderworpen, worden voor goedkeuring aan de Vlaamse Regering voorgelegd.

Onverminderd de bevoegdheid van de Vlaamse Regering als toezichthoudende overheid worden de herverdelingen en aanpassingen van de begroting van de Vlaamse rechtspersonen die niet onder de toepassing van het eerste lid vallen, ter kennisgeving bezorgd aan de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering bepaalt de procedurele vereisten voor de herverdelingen en de aanpassingen aan de begrotingen.

De herverdelingsbesluiten en de besluiten tot aanpassing van de begroting van de Vlaamse rechtspersonen die rechtstreeks aan het gezag van de Vlaamse Regering zijn onderworpen, hebben slechts uitwerking nadat ze op de website van de bevoegde instantie zijn bekendgemaakt.

8 Aanrekening (art. 34-41)

In afwijking van het algemeen principe dat een verbintenis moet worden vastgelegd voor het totale bedrag van de verplichtingen die eruit voortvloeien, ongeacht de uitvoeringstermijn, kunnen volgens artikel 34, derde lid bepaalde subsidies waarbij de ontvanger jaarlijks automatisch de subsidie volgens bepaalde parameters ontvangt, jaarlijks worden vastgelegd *als dat wordt toegelaten in het uitgavendecreet of in een besluit van de Vlaamse Regering*. Alleen het uitgavendecreet kan in die mogelijkheid voorzien (zie voorstel).

Voorstel van amendement: de laatste zin van art. 34, §1, derde lid beperken tot:

... Die jaarlijkse vastlegging is alleen mogelijk als dat wordt toegelaten in het uitgavendecreet.

Artikel 38 regelt de overdracht van vastleggingen. Voor een correcte opvolging van de overdracht van openstaande verbintenissen is een passende rapportering noodzakelijk en is het ook aangewezen een stand van de overgedragen kredieten toe te lichten bij de begroting, begrotingsaanpassing en rekeningaflegging.

9 Rapportering (art. 42-49)

Het Rekenhof steunt de vraag van de SERV in zijn advies over het voorontwerp VCO naar een systematische rapportering van alle overgedragen kredieten (zie ook commentaar bij artikel 38 hierboven). Dit punt moet worden uitgeklaard.

In tegenstelling tot de artikelen 31 en 45 van het Rekendecreet is niet langer voorzien dat de rapportering over de uitvoering van de begroting moet worden opgesteld in dezelfde vorm als de begroting. In de toelichting bij artikel 42 van het voorontwerp wordt terecht gesteld dat dit voor de Vlaamse Gemeenschap nog steeds een verplichting is op basis van de algemenebepalingenwet. Voor de andere entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid zou het niet de intentie zijn om hiervan af te wijken maar wordt toch niet uitgesloten dat in het kader

van systeem-evoluties en meer digitalisering andere manieren van rapporteren wenselijk worden. Het Rekenhof kan zich niet vinden in deze redenering: een transparant inzicht in de uitvoering van de onderscheiden begrotingsposten vereist evident een rapportering in dezelfde vorm als de begroting. Het beveelt derhalve aan om dit, zoals het Rekendecreet, expliciet in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën op te nemen (zie voorstel).

Voorstel van amendement: art. 42, §1, 3° aanvullen als volgt:
 3° een rapportering en toelichting over de definitieve begroting en over beleids- en begrotings-uitvoering, opgesteld in dezelfde vorm als de begroting;

10 Controle (art. 50-68)

De memorie van toelichting bij artikel 67 stelt dat *niet meer alle data van het rekeningenproces (worden) opgenomen in de VCO, maar enkel de einddatum voor het indienen in het Vlaams Parlement, namelijk 21 mei. Data die dwingend zijn naar de entiteiten voor het opleveren van informatie kunnen worden voorzien in het uitvoeringsbesluit bij de VCO. Data die de goede samenwerking tussen de controle-actoren betreffen kunnen opgenomen worden in de afsprakennota*, wat meer flexibiliteit biedt.

Het Rekenhof gaat ermee akkoord dat het opnemen van de kalender voor het rekeningenproces in de afsprakennota meer flexibiliteit biedt om het proces bij te stellen. Het houdt echter ook risico's in. Aangezien het voorontwerp VCO enkel uiterste data bevat, hebben de controle-actoren geen decretale ondersteuning dat de informatie die ze nodig hebben voor hun controle, tijdig ter beschikking komt zodat ook zij hun controleopdracht op een kwalitatieve manier tegen de vooropgestelde deadline kunnen uitvoeren.

Deze decretale ondersteuning kan worden verkregen door in de VCO de principes uit het artikel 143 van de vennootschappenwet⁵ in te schrijven, zowel voor de bedrijfsrevisoren (certificering van de jaarrekeningen) als het Rekenhof (certificering van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de geconsolideerde rekening).

Voorstel van amendement: invoegen van een 2^{de} lid bij artikel 67:
De commissarissen en het Rekenhof stellen naar aanleiding van de rekening een omstandig schriftelijk verslag op. Met het oog daarop overhandigt het bestuursorgaan van de entiteit hen de nodige stukken, en dit ten minste één maand voor die rekening door de entiteit definitief wordt vastgesteld. Indien het bestuursorgaan in gebreke blijft om deze stukken binnen die termijn te overhandigen, stellen de commissarissen of het Rekenhof een verslag van niet-bevinding op.

Tot slot merkt het Rekenhof op dat de geconsolideerde rekening bij het Rekenhof uiterlijk op 21 mei moet worden ingediend. Op die datum moet de Vlaamse Regering volgens artikel 46 ook de rekening van de Vlaamse Gemeenschap bij het parlement ter goedkeuring indienen. Aangezien het na te streven doel moet zijn dat op 21 mei het parlement zowel beschikt over de door de Vlaamse Regering gestelde rekening als over de certificeringsverklaringen mag worden verwacht dat (minstens op termijn) de geconsolideerde rekening ruim voor 21 mei aan het Rekenhof ter certificering zal worden overgemaakt.

⁵ Dit artikel bepaalt wat volgt: *De commissarissen stellen naar aanleiding van de jaarrekening een omstandig schriftelijk verslag op. Met het oog daarop overhandigt het bestuursorgaan van de vennootschap hen de nodige stukken, en dit ten minste één maand [...] voor de geplande datum van de algemene vergadering. Indien het bestuursorgaan in gebreke blijft om hen deze stukken binnen de wettelijke termijn te overhandigen, stellen de commissarissen een verslag van niet-bevinding op [...].*