

DE VLAAMSE MINISTER VAN BEGROTING, FINANCIËN EN ENERGIE;

## **NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING**

**Betreft:** - voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse Codex  
Overheidsfinanciën  
- Principiële goedkeuring

### **1. INHOUDELIJK**

Het project 'Vlaamse Codex Overheidsfinanciën' (hierna: VCO) heeft tot doel een duidelijke visie m.b.t. begroting en financiën te implementeren en bij te dragen aan een overzichtelijk, samenhangend en transparant budgettair en financieel beleid. Hiertoe worden de diverse decreten en uitvoeringsbesluiten die betrekking hebben op de generieke begroting en financiën, gebundeld in respectievelijk 1 decreet en 1 uitvoeringsbesluit. Deze codificatie-oefening laat ook toe inconsistenties, onduidelijkheden en hiaten in het huidig juridisch kader weg te werken, de wetgeving eenduidiger te formuleren en aanpassingen te doen in functie van beslist beleid.

In voorliggend decreet wordt de volgende regelgeving gecodificeerd:

- Het Rekendecreet (het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof);
- Het kas-, schuld- en waarborgdecreet, hierna ook 'KSW-decreet' (het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld-, en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest);
- Het decreet van 18 mei 2018 betreffende de optimalisatie van het beheer van de financiële activa van de Vlaamse overheidsentiteiten;
- De artikelen 24 t.e.m. 26 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

De inhoud van dit voorontwerp van decreet is tot stand gekomen in samenspraak met een stuurgroep. In die stuurgroep waren vertegenwoordigers aanwezig van de Inspectie van Financiën, de administratie van het Vlaams Parlement, de bedrijfsrevisoren, de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid en de academische wereld. In het voorjaar werden diverse voorstellen geformuleerd. Deze voorstellen werden in juni een eerste keer besproken in een IKW. Overheen de zomer werden de weerhouden voorstellen uitgewerkt. Het voorliggend voorontwerp van decreet werd nadien nog twee keer besproken in een IKW.

## 2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Het voorontwerp van decreet heeft geen directe budgettaire impact. Het decreet heeft echter wel een impact op de wijze waarop de begroting, boekhouding en rapportering vorm krijgen. Volgende punten brengen we hierbij graag onder de aandacht:

- Toepassingsgebied: de nieuwe focus van het toepassingsgebied ligt op de Vlaamse deelstaatoverheid S.13.12, m.u.v. rechtspersonen met beperkte ESR-inkomsten en ESR-uitgaven (via de materialiteitsdrempel, met als basisidee 'de kleine entiteiten vallen eruit'), de universiteiten en hogescholen, en het Vlaams Parlement en zijn entiteiten. In het overzicht in de memorie van toelichting wordt duidelijk weergegeven welke principes op welke entiteiten van toepassing zijn.
- Begroting/begrotingsrapportering:
  - o expliciet opnemen van de inhoudelijke structuurelementen in de begroting;
  - o integratie beleidsnota's of -brieven enerzijds en memories van toelichting bij de begroting anderzijds in nieuwe beleids- en begrotingstoelichtingen;
  - o het niet langer expliciet voorzien dat de begroting de kasmiddelen en -uitgaven moet omvatten;
  - o voorzien dat rechtspersonen allemaal over hun VAK moeten rapporteren (m.u.v. de hogescholen, universiteiten en het GO!);
  - o afschaffing van de machtiging als kredietsoort;
  - o de opname dat in uitzondering op de eenjarigheid van de begroting, kredieten kunnen worden overgedragen (cf. de ruiters);
  - o afschaffen/laten uitdoven van reservefondsen;
  - o eenduidige herverdelingsregels, waarbij VEK VO-breed en VAK binnen programma of binnen de begroting van een rechtspersoon kan worden herverdeeld;
  - o de begrotingen moeten conform algemene principes worden opgesteld, de goedkeuring varieert afhankelijk van het gezag/toezicht van de Vlaamse Regering;
- Boekhouding:
  - o MAR blijft het uitgangspunt;
  - o inzetten op versnelling van de jaarafsluiting;
- Aanrekening:
  - o onderscheid tussen VAK en VEK is meer expliciet opgenomen;
  - o verlaten 'voorafgaande' vastlegging; vastlegging kan pas mits verantwoordingsstuk en vereist bijgevolg reeds het bestaan van een engagement;
  - o de uitzonderingen op de meerjarige vastlegging expliciet voorzien; *a contrario* moeten andere uitgaven voor het volledige bedrag worden vastgelegd;
  - o overdraagbaarheid van de verbintenissen wordt in de tijd beperkt;
  - o verduidelijken boeken dubieuze debiteuren/mogelijkheden tot uitboeken;
- Rapportering:
  - o Onderscheid full versus light rapportering;
  - o meer nadruk op Europese rapporteringsverplichtingen;
  - o rechtsgrond voorzien voor de tussentijdse rapporteringen
  - o nieuwe data uit proefproject uitvoering/KSW 2017 zijn opgenomen;
- Controle:
  - o duidelijk onderscheid invoeren in controlebevoegdheid tussen de Inspectie van Financiën vs. de regeringscommissarissen, nl. Vlaamse ministeries en rechtspersonen onder gezag van de Vlaamse Regering vs. onder toezicht van de Vlaamse Regering;
  - o invoeren van beleidscoördinator bij de Inspectie van Financiën;
  - o decretale rechtsgrond voor controles bij gesubsidieerde entiteiten door de Inspectie van Financiën;
  - o voor controles wordt een decretale basis voorzien voor het kunnen vragen van inlichtingen en raadplegen van de nodige stukken;

- entiteiten die door het Rekenhof als 'significant' worden aangeduid moeten verplicht een bedrijfsrevisor aanstellen voor de controle van hun rekening.
- certificering van de geconsolideerde rekening door het Rekenhof;
- verankering van het single-audit principe en basis voor het afspreken van data voor controles;
- Subsidies, giften en prijzen:
  - verduidelijken dat toelagen een specifieke vorm van subsidies zijn, nl. tussen entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid;
  - *de minimis* drempel voor giften waarvoor geen specifieke decretale grondslag meer vereist is;
- Kas-, schuld- en waarborgbeheer
  - uitbreiding toepassingsgebied naar analogie van het decreet van 18 mei 2018 betreffende de optimalisatie van het beheer van de financiële activa van de Vlaamse overheidsentiteiten;
  - de bepalingen van het oud KSW-decreet werden geüpdatet en in overeenstemming met de realiteit gebracht;
  - er wordt een rechtsgrond voor de rapportering voorzien
- De diensten afzonderlijk beheer
  - alle regels van de Vlaamse Gemeenschap zijn van toepassing op DAB's;
- Er worden sanctiebepalingen voorzien.

Voor de aanrekening van subsidies en meerjarige overeenkomsten wordt hetzelfde idee als voorheen uit het Rekendecreet voortgezet. Aangezien daar nu ook een scheefgroei is, zal de overflow oefening, die voorzien is ter implementatie van de VABN-adviezen, ook onmiddellijk de correcte aanrekening van de principes uit de VCO weerspiegelen. Voor de overige bepalingen is geen overflow oefening vereist.

Het (gunstig) advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 27 september 2018

De Vlaamse Regering antwoordt als volgt op de opmerkingen over de wettelijkheid en regelmatigheid van het voorontwerp van decreet:

- De kruisverwijzingen werden rechtgezet;
- De definitie van beleidsveld werd geschrapt aangezien de term niet meer voorkomt in het decreet;
- In artikel 82 VCO wordt nu expliciet voorzien dat enkel 'courante' uitgaven, m.a.w. uitgaven voor minder dan 30.000 euro, worden uitgesloten voor de verplichting om het wisselkoersrisico in te dekken.
- De materialiteitsdrempel van 5 miljoen euro werd informeel afgestemd met het INR. Zij hebben geen bezwaren geuit. In het Waalse Gewest worden kleine entiteiten ook uitgesloten.
- De 3-jarige toetsing van de materialiteitsdrempel werd geherformuleerd.
- In de memorie van toelichting wordt het volgende verduidelijkt bij artikel 20 (oud artikel 19): *Als de beslissing de in de tweede paragraaf vermelde bedragen niet overschrijdt, is geen afzonderlijk begrotingsdecreet vereist, omdat in dat geval de kredieten moeten opgevangen worden via een kredietherverdeling; of door het Vlaams Parlement bij een reguliere begrotingsaanpassing of bij de goedkeuring van de rekening van de Vlaamse Gemeenschap.*
- Het onderscheid raad van bestuur/geen raad van bestuur werd vervangen door gezag van de Vlaamse Regering/toezicht van de Vlaamse Regering. Het al dan niet ter kennisgeving of ter stemming voorleggen van de begrotingen en de rekeningen werden daaraan aangepast.
- Artikel 52 (oud artikel 50) werd geherformuleerd naar de formulering van artikel 51 BFW.
- De rol van de beleidscoördinator werd geherformuleerd. Zijn taken werden explicieter geformuleerd.

- De bevoegdheden die de Inspectie van Financiën heeft voor het uitvoeren van haar controle en haar inlichtingen werd op dezelfde wijze geformuleerd als bij het Rekenhof.
- In het decreet werd weer een duidelijk onderscheid ingevoerd naar de controlebevoegdheid van de Inspectie van Financiën en deze werd hierbij beperkt tot de entiteiten die onder het gezag van de Vlaamse Regering staan. Alle dossiers die aan de Vlaamse Regering moeten worden voorgelegd zijn nog steeds te beschouwen als dossiers waarvoor de Vlaamse Regering bevoegd is en dus het gezag heeft. Loutere beslissingen van een raad van bestuur van een entiteit die niet onder het rechtstreeks gezag staan moeten niet aan de Vlaamse Regering worden voorgelegd. De algemene verruiming van de bevoegdheid van de Inspectie is bijgevolg niet aangewezen. De Inspectie heeft wel een nieuwe basis om overheidsbrede analyses en evaluaties uit te voeren.
- In de memorie van toelichting bij artikel 54 e.v. (oud artikel 51) wordt de verhouding met het bestuursdecreet toegelicht. De bepalingen uit de VCO moeten steeds als aanvulling worden gelezen op de bepalingen m.b.t. de regeringscommissaris in het bestuursdecreet.
- Een begroting moet steeds worden opgesteld rekening houdende met de begrotingsdoelstellingen. Die begrotingsdoelstellingen worden opgelegd door de Vlaamse Regering als collegiaal orgaan. Een regeringscommissaris wordt verondersteld om bij de beoordeling van de inhoudelijke aspecten ook de begrotingsaspecten steeds mee in rekening te houden. Indien een beslissing een belangenconflict zou kunnen meebrengen moet de regeringscommissaris dit melden aan de bevoegde minister, die dan als lid van de Vlaamse Regering kan beslissen.
- De modaliteiten van de samenstelling van de VABN, incl. de aanstelling van de voorzitter zal in het uitvoeringsbesluit worden uitgewerkt.
- Het CFO wordt inderdaad uitgebreid. Er zal een ruling worden aangevraagd met betrekking tot het abnormaal en goedgunstig voordeel in de vennootschapsbelasting.
- De in het KSW-decreet opgenomen doelstellingen waren zeer algemeen geformuleerd; sommige zijn inherent aan de werking, en ook niet afdwingbaar. In de codex wordt gestreefd naar eenduidige en eenvoudige regelgeving en worden de doelstellingen niet in algemene termen hernomen. Bij het schuld- en beleggingsbeheer worden wel bepaalde verplichtingen opgenomen.
- Gebruik termen Vlaamse Gemeenschap/Vlaamse rechtspersonen in titel X werden nagekeken en waar nodig aangepast.
- Het hoofdstuk over het waarborgbeheer heeft een generiek toepassingsgebied voor alle entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid. Indien een rechtspersoon o.b.v. specifieke wetgeving eigen, afwijkende regels heeft, dan is die afwijkende regelgeving van toepassing.
- Oud artikel 83 werd niet weerhouden na de IKW.
- Er zijn geen speculatieve transacties meer mogelijk, noch door de Vlaamse Gemeenschap, noch door de rechtspersonen.
- Artikel 95, §2, (oud artikel 87,§2) werd geherformuleerd. De beperking tot de OLO werd niet hernomen omdat in de praktijk de interesten altijd contractueel worden vastgelegd.
- Artikel 96 (oud artikel 84) werd geherformuleerd.
- Er wordt nog steeds voorzien dat een waarborgpremie moet worden betaald. In het uitvoeringsbesluit zal een terugvalbasis worden voorzien voor een mogelijke berekening. In de praktijk zijn de premies sterk uiteenlopend.
- Er werd een termijn toegevoegd voor de rapportering van de interne audit.

Het voorliggend voorontwerp van decreet heeft op zich geen budgettaire gevolgen. Er is bijgevolg geen begrotingsakkoord vereist.

### **3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN**

Het voorontwerp van decreet heeft geen weerslag op de lokale besturen.

## **4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN**

De implementatie van de nieuwe regelgeving zal systeemtechnische aanpassingen vereisen. Die aanpassingen zullen worden voorbereid binnen de bestaande bezetting van het Departement financiën en begroting.

## **5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING**

1 Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2018/461 van 24/10/2018.

Voorliggend voorontwerp van decreet betreft de autoregulering van de overheid. Een reguleringsimpactanalyse (RIA) is m.a.w. niet nodig.

## **6. VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën en aan de bijhorende memorie van toelichting;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor Begroting, Financiën en Energie:
  - 2.1. te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Sociaal Economische Raad (SERV) met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 1 maand;
  - 2.2. te machtigen te beoordelen of voornoemd advies aanleiding kan geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurd tekst,
  - 2.3. te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet, het advies in te winnen van de Raad van State , met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State als de Vlaamse minister oordeelt dat voornoemd advies geen aanleiding geeft tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie,

Bart TOMMELEIN

Bijlagen:

- het principieel goed te keuren voorontwerp van decreet en de bijhorende memorie
- het advies van de Inspectie van Financiën
- de concordantietabellen