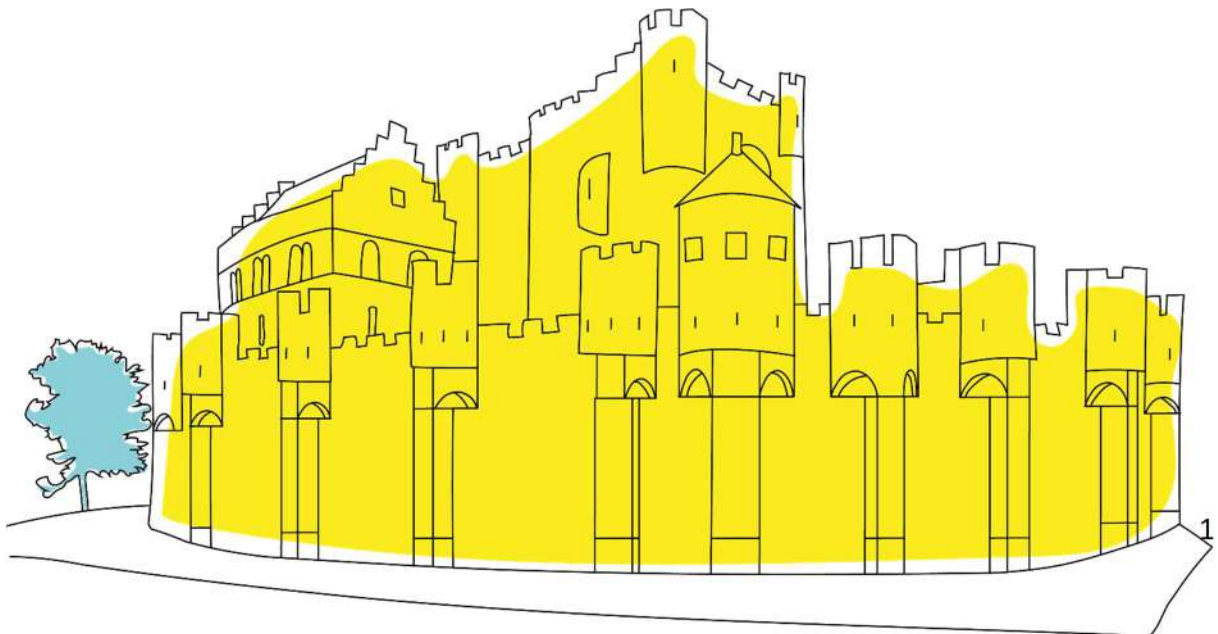


# Het ABC van de VCO



## Inhoud

1.	Algemene bepalingen .....	8
I.	Definities (artikel 2 VCO) .....	8
II.	Toepassingsgebied (artikel 3-9 VCO) .....	9
A.	Algemeen: S1312 .....	9
B.	Uitzondering: Vlaamse rechtspersonen onder de materialiteitsdrempel .....	10
C.	Uitzondering: het Vlaams Parlement, de paraparlementaire instellingen en de autonome diensten onder toezicht van het Vlaamse Parlement (VREG) .....	12
D.	Uitzondering: onderwijsinstellingen.....	13
E.	Uitzondering: niet S1312 maar toch (beperkt) onderworpen aan VCO.....	14
2.	Begroting.....	16
I.	Begrotingsdoelstelling (artikel 10 §1 VCO) .....	16
II.	Meerjarenraming (artikel 10 §2 VCO en artikel 2 BVCO).....	17
III.	Beleids- en begrotingstoelichting (BBT) en prestatiebegroting (artikel 11 VCO en artikel 3 BVCO).....	17
A.	Waarom een BBT en wat houdt dit in? .....	17
B.	Wat betekent BBT voor de beleidsdomeinen en wat moet er precies gebeuren?...	20
C.	Brede Heroverwegingen en uitgaventoetsingen (art. 10, §1, tweede lid VCO).....	21
D.	Uitgavennorm.....	25
IV.	Opmaak en aanpassing van de begroting (artikel 12 VCO).....	25
V.	Begrotingsplan (artikel 12 VCO en artikel 5 BVCO).....	25
VI.	Enkel nog vastleggingskredieten (VAK) en vereffeningskredieten (VEK) (artikel 13 VCO)	26
VII.	Overdracht van kredieten over het begrotingsjaar bij de Vlaamse Gemeenschap (artikel 16 VCO).....	28
VIII.	Niveau van stemming en goedkeuring (artikel 17, 18 en 26 VCO en artikel 6, 10 en 11 BVCO)	28
IX.	Voorlopige kredieten (artikel 19 VCO) .....	29
X.	Kredieten voor uitzonderlijke en onvoorzienbare omstandigheden (artikel 20 VCO) .	30
XI.	Herverdelingen (artikelen 21 t.e.m. 24 en 27 VCO en artikelen 7 t.e.m. 9, 12, 14, 32 t.e.m. 35, 43 §2, 55 en 56 BVCO).....	30
A.	Herverdelingen Vlaamse Gemeenschap .....	30

B.	Herverdelingen Vlaamse rechtspersonen onder gezag VR .....	31
C.	Herverdelingen Vlaamse rechtspersonen onder toezicht VR .....	32
D.	Aandachtspunt.....	32
XII.	Aanpassingen van de begrotingen van Vlaamse rechtspersonen (artikel 27 VCO en artikelen 13, 14, 36, 43 §2 en 57 BVCO).....	33
XIII.	Reservefondsen .....	34
3.	Boekhouding .....	35
I.	Boekhoudhandleiding .....	35
II.	Bedrijfseconomische en analytische boekhouding.....	35
III.	Boekhoudplan en transformational accounting (artikel 28 VCO).....	35
IV.	Versnelling jaarafsluiting door courante boekhoudkundige technieken.....	35
V.	Inventaris.....	37
4.	Aanrekeningsregels.....	38
I.	Vastleggingen/verbintenissen.....	39
A.	Het concept “vastleggen” .....	39
B.	Basisvoorwaarden .....	39
C.	Meerjarige subsidies.....	40
D.	Recurrente verbintenissen .....	41
E.	Opheffing van verplichte ‘voorafgaande vastlegging’.....	41
F.	Definitieve versus principiële vastlegging .....	42
G.	Overdracht vastleggingen.....	42
II.	Schuld (vereffening) en vordering.....	42
A.	Basisvoorwaarden .....	42
B.	Aanrekening van schulden .....	43
C.	Aanrekening subsidies .....	43
D.	Aanrekening van lonen.....	44
E.	Aanrekening van vorderingen .....	44
III.	Kosten en opbrengsten die niet leiden tot een aanrekening.....	44
A.	Algemeen.....	44
B.	Uitzondering voorzieningen dubieuze debiteuren.....	44
C.	Uitzondering voorziening niet opgenomen vakantiedagen .....	45

D.	Uitzondering voor gestandaardiseerde waarborgen .....	45
5.	Rapportering .....	47
I.	Opmaak rekeningen en goedkeuring .....	47
II.	Full versus light rapportering .....	47
III.	Geconsolideerde rekening .....	49
IV.	Tussentijdse rapporteringen .....	49
V.	Building blocks.....	50
VI.	Gevolgen schrapping vastleggingsmachtigingen.....	50
VII.	Rapportering en beleids- en begrotingstoelichting (art. 42 VCO).....	50
6.	Controle.....	51
I.	Controleactoren .....	51
II.	Ex ante controles.....	52
A.	Inspectie van Financiën en Regeringscommissaris.....	52
B.	Inspectie van Financiën en minister bevoegd voor het budgettair beleid.....	53
III.	Ex post controle .....	54
A.	De bedrijfsrevisor .....	54
B.	Het Rekenhof .....	54
C.	Single audit .....	55
D.	Tijdschema Rekeningen en controle .....	56
E.	Het beleidsdomeinoverschrijdend toezicht van de Inspectie van Financiën (artikel 41 BVCO) .....	57
7.	Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen .....	58
8.	Subsidies.....	59
I.	Definities (artikel 2 VCO) .....	59
II.	Impact Algemenebepalingenwet (artikel 76 VCO).....	60
III.	Verbod op retroactiviteit van subsidies (artikel 74/1 VCO) .....	61
IV.	Subsidiekader (artikel 76/2 VCO) .....	62
V.	Oproep tot subsidieaanvragen (artikel 76/2 VCO).....	64
VI.	Voorafgaande controle bij subsidies (artikel 71 BVCO) .....	64
VII.	Reservevorming (artikel 75 VCO en artikel 72 BVCO) .....	70
VIII.	Ex post controle na de toekenning van subsidies (artikel 73-75 BVCO) .....	71

IX.	Sancties en onverenigbaarheden (artikel 76 en 77 BVCO) .....	72
X.	Beleidsbeoordeling (artikel 76/1 VCO en artikelen 75/1 en 75/2 BVCO).....	73
8/1.	De rol van het Departement Financiën en Begroting binnen het evaluatiebeleid .....	75
9.	Giften en prijzen (artikel 77-79 VCO).....	76
10.	Kas-, schuld-, waarborg-, en verzekeringsbeheer .....	77
I.	Algemeen.....	77
A.	Toepassingsgebied (artikel 80 VCO) .....	77
B.	Verbod van speculatieve activiteiten (artikel 81 VCO).....	78
C.	Leningen en beleggingen in vreemde munt (artikel 82 VCO) .....	78
II.	Kasbeheer (artikel 83 VCO) .....	78
A.	Het concept “poolen van financiële rekeningen” .....	78
B.	Algemene werking centraal kasbeheer .....	79
III.	Schuld- en beleggingsbeheer: (artikel 85 -86 VCO).....	80
A.	Langetermijnbeleggingen (> 1 jaar).....	81
B.	Kortetermijnbeleggingen (≤ 1 jaar) .....	82
C.	Bestaande beleggingen (artikel 90 VCO).....	83
D.	Uitzonderingen (artikel 91 VCO).....	83
E.	Negatieve saldo's (artikel 92 VCO) .....	83
IV.	Waarborgbeheer (artikel 93-102 VCO).....	84
V.	Verzekeringsbeheer: (artikel 103 VCO).....	85
VI.	Rapportering KSW (artikel 104-105 VCO).....	86
VII.	Interne audit KSW (artikel 106-108 VCO).....	87
11.	Diensten van afzonderlijk beheer (DAB's) (artikel 109 VCO).....	88
12.	Sanctiebepalingen (artikel 110 VCO).....	90
13.	Wijzigings- en opheffingsbepalingen .....	91
14.	Opgeheven decreten en besluiten .....	92
15.	Slot- en overgangsbepalingen (inwerkingtreding).....	93
	Bijlage 1: tabel drempelbedragen .....	94

## Inleiding

VCO staat voor Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. Het gaat in eerste instantie om een codificatie van de betrokken decreten van de Vlaamse Regering. Meer bepaald wordt in de VCO de volgende regelgeving opgenomen in één enkele tekst:

- 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 VCO is evenwel niet beperkt tot het codificeren van bestaande regelgeving, ook worden de bestaande hiaten en gebreken in het huidig juridisch kader weggewerkt. We laten de regelgeving nauwer aansluiten bij reeds gangbare goede praktijken. De VCO heeft tot doel een duidelijke visie te implementeren en bij te dragen aan een overzichtelijk, samenhangend en transparant budgettair en financieel beleid. Ten slotte worden de regels bepaald die de geconsolideerde entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid (S1312) moeten volgen in het kader van de rapportering van een correct geconsolideerde begroting en uitvoering, alsook welke informatie zij moeten kunnen opleveren.

Samen met de VCO zijn ook een aantal uitvoeringsbesluiten gebundeld in het nieuw uitvoeringsbesluit BVCO:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en –opmaak (BVR begrotingscontrole);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2006 houdende de modaliteiten tot invoering van het centraal kasbeheer voor de Vlaamse verzelfstandigde agentschappen opgericht ingevolge het decreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (BVR Centraal kasbeheer (voorheen CFO));
- het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 betreffende de begroting en de boekhouding van de Vlaamse rechtspersonen (hierna: BVR begroting en boekhouding Vlaamse rechtspersonen);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 betreffende de boekhoudregels en de aanrekeningsregels die van toepassing zijn op de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer (DAB's) en betreffende de controle op de vastleggingskredieten (hierna: BVR begroting en boekhouding ministeries en DAB's);

- het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2012 betreffende controle en single audit (hierna: BVR single audit);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 betreffende de algemene regels inzake subsidiëring (hierna: BVR subsidies);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 8 januari 2016 tot oprichting van de Vlaamse adviescommissie boekhoudkundige normen van toepassing op de Vlaamse ministeries, diensten met afzonderlijk beheer en Vlaamse rechtspersonen (hierna: BVR VABN);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 betreffende de optimalisatie van het beheer van de financiële activa van de Vlaamse overheidsentiteiten (hierna: BVR financiële activa).

Dit ABC wil toegankelijke duiding bieden bij VCO en het daarbij horende BVCO, zonder uiteraard de tekst van de regelgeving zelf te kunnen vervangen die in alle gevallen voorrang heeft. Het ABC gaat uit van dezelfde basisindeling en basisstructuur als de regelgeving zelf.

Het VCO en BVCO werden in 2022 geëvalueerd en gewijzigd via respectievelijk het decreet van 1 juli 2022 tot wijziging van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 (wijziging VCO) en het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2022 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Regering en het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 (wijziging BVCO). De tekst van dit ABC werd ingevolge die wijzigingen geüpdatet. In de gele kaders per hoofdstuk worden de belangrijkste wijzigingen samengevat.

## 1. Algemene bepalingen

### Belangrijkste wijzigingen aan VCO en BVCO

- De toetsing van de materialiteitsdrempel wordt verduidelijkt.
- De materialiteitsdrempel wordt vanaf begrotingsopmaak 2023 verhoogd van 5 miljoen euro naar 7 miljoen euro.
- Vanaf begrotingsopmaak 2023 is de materialiteitsdrempel ook van toepassing op de onderwijsinstellingen (hogescholen, universiteiten en het centrale niveau van het GO! en de andere onderwijsinstellingen en instellingen van hoger onderwijs die deel uitmaken van de Vlaamse deelstaatoverheid).
- De Vlaamse Regering kan het beoordelingsmoment van de materialiteitsdrempel vervroegen.
- De Vlaamse Regering kan vanaf 1 januari 2023 aan niet-S1312 entiteiten en light entiteiten informatieverplichtingen opleggen die nodig zijn om te voldoen aan de rapporteringsverplichtingen die de Europese Unie oplegt.
- De definities van een gift en een prijs worden aangepast om te verduidelijken dat de begrippen prijs, gift en subsidie wederzijds exclusief zijn.

### I. Definities (artikel 2 VCO)

De VCO vangt aan met typische wetgevingstechnische bepalingen waarop we niet nader ingaan. Er is gekozen om alle definities van de codex vooraan samen te brengen in artikel 2 en dus niet met aparte definities per hoofdstuk te werken. Dit betekent dat de invullingen van begrippen zoals “gift”, “dotatie”, “courante uitgaven” of “beschikbare gelden” allemaal in artikel 2 van de VCO kunnen worden teruggevonden.

Een belangrijk aandachtspunt is dat als de VCO of BVCO gewag maakt van het begrip “Vlaamse Gemeenschap” daarmee zowel verwezen wordt naar de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap als naar de rechtspersoon Vlaams Gewest.



Het begrip “Vlaamse deelstaatoverheid “ omvat alle Vlaamse entiteiten die ressorteren onder de sectorale code 1312 van de ESR-verordening<sup>1</sup>, terwijl het begrip “Vlaamse rechtspersonen” verwijst naar alle rechtspersonen die deel uitmaken van de Vlaamse deelstaatoverheid, met uitzondering van de Vlaamse Gemeenschap. We komen hier nog uitvoerig op terug.

## II. Toepassingsgebied (artikel 3-9 VCO)

### A. Algemeen: S1312

Het toepassingsgebied van de VCO is de Vlaamse deelstaatoverheid. Dat zijn alle Vlaamse entiteiten die ressorteren onder de sectorale code 1312 van de ESR-verordening (artikel 2, 41° VCO). Meer concreet gaat het om de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest en alle rechtspersonen die door het INR worden gekwalificeerd als behorende tot de Vlaamse deelstaatoverheid (sectorale code S1312).

Met de “Vlaamse Gemeenschap” worden de departementen, de DAB’s (zie ook verder bij het onderdeel “Diensten van afzonderlijk beheer (DAB’s)”), en de intern verzelfstandigde agentschappen (IVA’s) zonder rechtspersoonlijkheid gevat. Ook het Vlaams Parlement en zijn diensten, alsook de aan het Vlaams Parlement verbonden instellingen (het Vlaams Vredesinstituut, de Vlaamse Ombudsdienst, het Kinderrechtencommissariaat) ressorteren onder “de Vlaamse Gemeenschap”.

Het algemene toepassingsgebied van de VCO is op die manier duidelijk afgebakend. Dat betekent evenwel niet dat voor alle entiteiten in het toepassingsgebied alle bepalingen van de VCO gelden. Daarom wordt in de VCO ook duidelijk gemaakt welke artikelen van de VCO op welke entiteiten van toepassing zijn. Daarnaast zijn er entiteiten die niet onder het algemene toepassingsgebied vallen van de VCO maar toch onderworpen zijn aan specifieke bepalingen.

---

<sup>1</sup> Het ESR deelt de economie in sectoren in (producenten, huishoudens, overheden, rest van de wereld). Sector 13 stemt overeen met de overheidsbesturen en omvat verschillende subsectoren:

- Subsector 1311: centrale overheid
- Subsector 1312: deelstaatoverheid (bv. de Vlaamse Gemeenschap-
- Subsector 1313: lagere overheid (bv. de gemeenten)
- Subsector 1314: sociale zekerheidsfondsen

## B. Uitzondering: Vlaamse rechtspersonen onder de materialiteitsdrempel

De Vlaamse rechtspersonen die onder de zogenaamde materialiteitsdrempel vallen (tenzij de Vlaamse Regering hier anders over beslist) zijn enkel onderworpen aan de volgende regels:

- de principes, opmaak en indieningsdata voor de balans, resultatenrekening en de bijhorende toelichting (artikel 42, §1, tweede lid, 1°, 2° en 4° VCO);
- het overmaken van de rekening aan het Departement Financiën en Begroting (FB) dat alle rekeningen van de Vlaamse deelstaatoverheid vervolgens overmaakt aan het Rekenhof dat eventuele opmerkingen overmaakt aan de Vlaamse Regering en betrokken raad van bestuur (artikel 43 VCO);
- de controle door het Rekenhof (artikel 60 tot en met 65 VCO),
- de principes van subsidies (hoofdstuk 8 VCO en BVCO)
- de mogelijkheid om zich vrijwillig te onderwerpen aan de regels rond verzekeringsbeheer (artikel 80, derde lid VCO);
- de sanctiemechanismen als de entiteiten zich niet conformeren aan de op hen van toepassing zijnde regels (artikel 110 VCO).

De materialiteitsdrempel is voornamelijk erop gericht om kleine entiteiten uit het toepassingsgebied te vrijwaren van te zware verplichtingen (m.u.v. de rapportering o.b.v. hun resultatenrekening en balans). Het is niet de bedoeling om aan de kleine entiteiten dezelfde verplichtingen op te leggen als aan de andere entiteiten. De drempel is gebaseerd op de totale ESR-uitgaven en ESR-ontvangsten, exclusief interne verrichtingen. Als zowel de totale ESR-uitgaven exclusief interne verrichtingen als totale ESR-inkomsten exclusief interne verrichtingen minder dan zeven miljoen euro bedragen, zijn alleen bovenvermelde artikelen van toepassing. Het volgende wordt verstaan onder ESR-uitgaven en ESR-ontvangsten:

- ESR-uitgaven: de uitgaven van een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid, volgens de hoofdgroepen nul tot en met negen van de [economische classificatie](#);
- ESR-ontvangsten: de ontvangsten van een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid, volgens de hoofdgroepen nul tot en met negen van de [economische classificatie](#).

Onder de interne verrichtingen vallen:

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

De bijdrage tot het vorderingensaldo van de Vlaamse deelstaatoverheid van die kleine entiteiten wordt gelijkgesteld aan de door die kleine entiteiten ontvangen toelage.

De materialiteitsdrempel werd voor het eerst beoordeeld in het jaar van de inwerkingtreding van de VCO (begrotingsopmaak (BO) 2020). De beoordeling gebeurt ook op het ogenblik dat een entiteit deel begint uit te maken van de Vlaamse deelstaatoverheid. Na de inwerkingtreding van de VCO wordt om de drie jaar opnieuw beoordeeld of een Vlaamse rechtspersoon de materialiteitsdrempel overschrijdt, wat bijvoorbeeld het geval was bij BO 2023. De Vlaamse Regering kan beslissen om een Vlaamse rechtspersoon die de materialiteitsdrempel niet overschrijdt, toch te onderwerpen aan de bepalingen van VCO.

Vanaf BO 2023 is de materialiteitsdrempel ook van toepassing op de onderwijsinstellingen (hogescholen, universiteiten en het centrale niveau van het GO! en de andere onderwijsinstellingen en instellingen van hoger onderwijs die deel uitmaken van de Vlaamse deelstaatoverheid). Dit was voordien niet het geval. De materialiteitsdrempel wordt voor onderwijsinstellingen voor het eerst beoordeeld in 2022 of op het ogenblik dat de onderwijsentiteit entiteit deel begint uit te maken van de consolidatiekring. Na de eerste beoordeling in 2022 met het oog op begrotingsopmaak 2023, wordt om de drie jaar opnieuw beoordeeld of de onderwijsinstelling de materialiteitsdrempel overschrijdt. De Vlaamse Regering kan die beoordeling voor het verstrijken van die termijn van drie jaar doen als er wijzigingen zijn die een grote impact kunnen hebben op de begroting van de Vlaamse deelstaatoverheid.

Vanaf 1 januari 2023 kan de Vlaamse Regering aan entiteiten die tot de Vlaamse deelstaat behoren maar de materialiteitsdrempel niet overschrijden, informatieverplichtingen opleggen die nodig zijn om te voldoen aan de rapporteringsverplichtingen die de Europese Unie oplegt.

Ook op de materialiteitsdrempel bestaan evenwel uitzonderingen. Concreet betekent dit dat sommige entiteiten ongeacht hun omvang toch aan de reguliere verplichtingen worden onderworpen. Het gaat meer bepaald om IVA's met rechtspersoonlijkheid, EVA's van publiek recht, bepaalde Vlaamse openbare instellingen en hun dochterondernemingen<sup>2</sup> alsook strategische adviesraden.

---

<sup>2</sup> De dochterondernemingen zijn die ondernemingen waarover de Vlaamse openbare instelling een controlebevoegdheid heeft. Die controlebevoegdheid dient gelezen te worden zoals in de privaatrechtelijke context, namelijk de 'de bevoegdheid in rechte of in feite om een beslissende invloed uit te oefenen op de aanstelling van de meerderheid van bestuurders of zaakvoerders of op de oriëntatie van het beleid'.

### C. Uitzondering: het Vlaams Parlement, de paraparlementaire instellingen en de autonome diensten onder toezicht van het Vlaamse Parlement (VREG)

Voor het Vlaams Parlement, het Vlaams Vredesinstituut, de Vlaamse Ombudsdienst en het Kinderrechtencommissariaat is het niet mogelijk om in een gewoon decreet verplichtingen op te leggen die een impact hebben op hun werking. Er worden alleen een beperkt aantal verplichtingen opgelegd die geen afbreuk doen aan de autonomie van het Vlaams Parlement, met als doel het supranationale kader te respecteren (ESR-Verordening, regels inzake het Europees begrotingstoezicht,...). Om tot een correcte rapportering op niveau van de Vlaamse deelstaatoverheid te komen, is het ook nodig dat de aanrekeningen van vorderingen en verbintenissen correct en eenvormig verlopen. Concreet zijn op het Vlaams Parlement en zijn diensten, en de instellingen die verbonden zijn aan het Vlaams Parlement, alleen deze bepalingen van toepassing (artikel 4, §1, eerste lid VCO):

- het indienen van een begroting (en begrotingsaanpassing) (artikel 13, eerste lid VCO);
- een begrotingsjaar loopt van 1 januari tot en met 31 december (artikel 14 VCO);
- het opstellen van de rekening (artikel 42, §1, eerste lid VCO);
- de consolidatie van de rekening (artikel 44 VCO);
- tussentijdse of bijkomende jaarlijkse rapporteringen opgelegd door de Vlaamse Regering (artikel 45 VCO).

Het Vlaams Parlement bepaalt, net zoals de federale Kamer, zelf de dotatie die het nodig heeft voor zijn werking en de werking van de para-parlementaire instellingen. Dat wordt ook nog eens geëxpliciteerd in artikel 4, §1 VCO.

Het Vlaams Parlement keurt, na controle door het Rekenhof, jaarlijks zijn rekening en de rekening van de instellingen die aan het Vlaams Parlement verbonden zijn, goed. De regels van die controle worden bepaald in onderling overleg tussen het Vlaams Parlement en het Rekenhof.

Het Vlaams Parlement en de eraan verbonden instellingen bezorgen aan het Departement FB wel alle informatie die nodig is voor de opmaak van de begroting van de Vlaamse deelstaatoverheid, de meerjarenraming, begrotingsaanpassing en de geconsolideerde rekening, en voor alle internationale, Europese of federale rapporteringsverplichtingen van de Vlaamse deelstaatoverheid.

Voor de VREG (Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt) is een wat ruimere set van regels van toepassing. Als aparte autonome dienst met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht van het Vlaams Parlement staat, is de VREG onderworpen aan de regels aangaande:

- de opmaak en aanpassing van een jaarlijkse begroting (artikelen 12 tot en met 14 VCO);
- de aanrekening inzake VAK en VEK (artikelen 34 tot en met 36 VCO);
- de overdraagbaarheid van vastleggingen (artikel 38 VCO);
- het boeken van dubieuze vorderingen en het uitboeken van vorderingen (artikel 39 en 40 VCO);
- het opstellen van de rekening (artikel 42 VCO);
- de consolidatie van de rekening (artikel 44 VCO);
- tussentijdse of bijkomende jaarlijkse rapporteringen opgelegd door de Vlaamse Regering (artikel 45 VCO);
- de controle door het Rekenhof (artikelen 60 tot en met 65 VCO);
- de beginselen inzake subsidies (artikel 11 tot en met 14 Algemenebepalingenwet).

#### **D. Uitzondering: onderwijsinstellingen**

Hogescholen, Universiteiten en het centrale niveau van het GO! en de andere onderwijsinstellingen en instellingen van hoger onderwijs die deel uitmaken van de Vlaamse deelstaatoverheid worden uitgesloten van de bepalingen van de VCO met uitzondering van de volgende regels:

- de regels uit het reglement van het Vlaams Parlement aangaande informatie in de beleidsnota's en in de beleids- en begrotingstoelichtingen (artikel 11,§3 VCO);
- de opmaak van een jaarlijkse begroting, waarbij expliciet wordt voorzien dat geen VAK-begroting wordt vereist (artikel 13, derde lid VCO); er moet wel een correcte ESR-begroting en rapportering worden ingediend (artikel 12 en art 13 VCO);
- een begrotingsjaar loopt van 1 januari tot en met 31 december (artikel 14 VCO);
- onderscheid in begrotingen tussen de toelagen en de eigen ontvangsten (artikel 25 VCO);
- het goedkeuringsproces van de begroting: begroting wordt opgesteld door het betrokken beheersorgaan en ter kennisgeving bezorgd aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement (artikel 26 VCO);
- de principes van een correcte VEK-aanrekening (artikel 35 VCO), waaronder ook de vereiste van het getrouw beeld (artikel 36 VCO);
- het opstellen van de rekening (artikel 42 VCO);
- het overmaken van de rekening aan het Departement FB dat alle rekeningen van de Vlaamse deelstaatoverheid vervolgens overmaakt aan het Rekenhof dat eventuele opmerkingen overmaakt aan de Vlaamse Regering en betrokken raad van bestuur (artikel 43 VCO);
- tussentijdse of bijkomende jaarlijkse rapporteringen opgelegd door de Vlaamse Regering (artikel 45 VCO);

- het goedkeuringsproces van de rekening: rekening wordt opgemaakt door het betrokken beheersorgaan en ter kennisgeving aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement bezorgd (artikel 48 VCO);
- de controle door de bedrijfsrevisor (artikel 55 tot en met 59 VCO);
- de controle door het Rekenhof (artikelen 60 tot en met 65 VCO);
- de samenwerking in het kader van single audit (artikel 66 en 67 VCO);
- de mogelijkheid om zich vrijwillig te onderwerpen aan de regels rond verzekeringsbeheer (art 80, derde lid VCO);
- de sanctiemechanismen als de entiteiten zich niet conformeren naar de op hen van toepassing zijnde regels (artikel 110 VCO).

De van toepassing zijnde regels over de rapportering dienen vooral als aanvullend te worden beschouwd op de eigen regels en niet als strijdig. Het kan bijgevolg voorkomen dat een extra rapportering wordt opgelegd.

De individuele scholen en scholengroepen vallen als individuele entiteiten niet onder het toepassingsgebied van de VCO. Hun begrotingen en rekeningen worden allemaal verwerkt via het administratieve centrale niveau. Hun bijdrage tot het vorderingensaldo van de Vlaamse deelstaatoverheid wordt gelijkgesteld aan de door hen ontvangen toelagen.

Vanaf BO 2023 is de materialiteitsdrempel (cfr supra) ook van toepassing op de onderwijsinstellingen (hogescholen, universiteiten en het centrale niveau van het GO! en de andere onderwijsinstellingen en instellingen van hoger onderwijs die deel uitmaken van de Vlaamse deelstaatoverheid). Dit was voordien niet het geval.

De materialiteitsdrempel wordt voor onderwijsinstellingen voor het eerst beoordeeld in 2022 of op het ogenblik dat een entiteit deel begint uit te maken van de consolidatieperimeter S1312. Na de eerste beoordeling in 2022, wordt om de drie jaar opnieuw beoordeeld of de onderwijsinstelling de materialiteitsdrempel overschrijdt. De Vlaamse Regering kan die beoordeling voor het verstrijken van die termijn van drie jaar doen als er wijzigingen zijn die een grote impact kunnen hebben op de begroting van de Vlaamse deelstaatoverheid.

### **E. Uitzondering: niet S1312 maar toch (beperkt) onderworpen aan VCO.**

Een beperkt aantal entiteiten is toch onderworpen aan bepaalde regels van de VCO, ook al maken ze geen deel uit van de sector overheid (S.1312). Op dit moment betreft het de volgende entiteiten:

- de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening - de Watergroep;
- het eigen vermogen Flanders Hydraulics;

- het ondersteunend centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos - ANB;
- het OPZ Geel;
- het OPZ Rekem.

Enkel de volgende regels zijn op hen van toepassing:

- de principes, opmaak en indieningsdata voor de balans, resultatenrekening en de bijhorende toelichting (artikel 42, §1, tweede lid, 1°, 2° en 4° VCO);
- het overmaken van de rekening aan het Departement FB dat alle rekeningen van de Vlaamse deelstaatoverheid vervolgens overmaakt aan het Rekenhof dat eventuele opmerkingen overmaakt aan de Vlaamse Regering en betrokken raad van bestuur (artikel 43 VCO);
- de controle door het Rekenhof (artikel 60 tem 65 VCO);
- de principes van subsidies (hoofdstuk 8 VCO en BVCO);
- de mogelijkheid om zich vrijwillig te onderwerpen aan de regels rond verzekeringsbeheer (artikel 80, derde lid VCO);
- de sanctiemechanismen als de entiteiten zich niet conformeren aan de op hen van toepassing zijnde regels (artikel 110 VCO).

We merken op dat de lijst van de Vlaamse entiteiten die ressorteren onder de sectorale code S1312 en dus deel uitmaken van de Vlaamse deelstaatoverheid alsook van de niet S1312 VOI's, wordt gepubliceerd op de website van het Departement FB (met ook aanduiding onder welke categorie ze vallen).

Vanaf 1 januari 2023 kan de Vlaamse Regering aan entiteiten die niet tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoren informatieverplichtingen opleggen die nodig zijn om te voldoen aan de rapporteringsverplichtingen die de Europese Unie oplegt.

## 2. Begroting

### Belangrijkste wijzigingen na de aanpassing van VCO en BVCO

- Er wordt nog slechts één begrotingsaanpassing voorzien.
- Er is geen BBT bij de begrotingsaanpassing.
- Prestatie-informatie opnemen in de BBT wordt verplicht vanaf begrotingsjaar 2024.
- Brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen worden verankerd, alsook de principes waaraan ze moeten voldoen en hun timing.
- De uitgavennorm wordt verankerd.
- De herverdelingsregels voor herverdelingen vanuit een provisioneel krediet worden aangescherpt.
- Er wordt verduidelijkt dat variabele kredieten binnen een begrotingsfonds vrij (zonder BVR of MB) kunnen worden herverdeeld.

De kernwoorden van dit hoofdstuk zijn uniformisering en transparantie. Elk aspect van de begroting werd aan die kernbegrippen getoetst.

### I. Begrotingsdoelstelling (artikel 10 §1 VCO)

In het regeerakkoord worden de begrotingsdoelstellingen vastgelegd. Die worden vervolgens vertaald zowel in de jaarlijkse begroting van de Vlaamse deelstaatoverheid als in het stabiliteitsprogramma, het nationaal hervormingsprogramma en het ontwerpbegrotingsplan.

Het Europees kader voor begrotingstoezicht is van toepassing op de gezamenlijke overheid die hierbij een aantal verplichte indieningstermijnen moet respecteren. Opdat de Vlaamse deelstaatoverheid in dit kader tijdig aan haar rapporteringsverplichtingen aan de gezamenlijke overheid zou kunnen voldoen, worden deze rapporteringsverplichtingen voor het ontwerpbegrotingsplan en het nationaal hervormingsprogramma met hun respectievelijke timing verankerd in VCO. Concreet moet de Vlaamse Regering uiterlijk de laatste vrijdag van maart het ontwerp van Vlaams hervormingsprogramma indienen bij het Vlaams Parlement en moet ze uiterlijk op 2 oktober het Vlaams ontwerpbegrotingsplan indienen bij het Vlaams Parlement. Voor dit laatste heeft het Departement FB binnen de Vlaamse administratie een coördinerende taak waarbij ze de informatie uit het ontwerp van begrotingsopmaak vertaalt naar het format zoals vereist door Europa.



## **II. Meerjarenraming (artikel 10 §2 VCO en artikel 2 BVCO)**

Een manier om tot een transparantere begroting te komen is de rapporteringsmomenten over het jaarperspectief en over het meerjarig perspectief dichter naar elkaar toe te brengen. VCO zet daarin een eerste stap.

De meerjarenraming wordt opgemaakt voor de volledige Vlaamse deelstaatoverheid door de minister, bevoegd voor het budgettair beleid. Het opstellen van de meerjarenraming wordt administratief gecoördineerd door het Departement FB waarbij aan de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid input gevraagd kan worden.

De meerjarenraming blijft zoals op heden een indicatief karakter hebben. Ze plaatst daarbij het constant beleid en het ontwerp van begrotingsopmaak in een perspectief van zes jaar. Jaarlijks, naar aanleiding van de begrotingsopmaak, wordt de meerjarenraming geëvalueerd en aangepast, en schuift de periode waarop de ramingen betrekking hebben dus telkens met 1 jaar op.

De mededeling van de meerjarenraming aan het Vlaams Parlement (als mededeling) gebeurt uiterlijk 28 oktober. De meerjarenraming wordt samen met de beleids- en begrotingstoelichtingen ingediend in het Vlaams Parlement. Op die manier ontvangen de Vlaamse volksvertegenwoordigers en het Rekenhof 1 week na de indiening van de begrotingsontwerpen en de Algemene Toelichting bijkomende informatie over het geplande beleid en het hieraan gekoppelde jaarbudget en over de meerjarige impact van het ontwerp van begrotingsopmaak. Die timing voor de rapportering over het meerjarig perspectief moet het Vlaams Parlement en het Rekenhof toelaten het ontwerp van begrotingsopmaak onmiddellijk ook vanuit deze invalshoek te beoordelen.

## **III. Beleids- en begrotingstoelichting (BBT) en prestatiebegroting (artikel 11 VCO en artikel 3 BVCO)**

### **A. Waarom een BBT en wat houdt dit in?**

De VCO definieert het concept en de gekozen vorm van prestatiebegroting, zijnde prestatiegeïnfomeerd begroten: een vorm van prestatiebegroting waarbij de middelen op een indirecte manier worden gerelateerd aan de verwachte prestaties en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid periodiek wordt geëvalueerd;. Prestatie-informatie is belangrijk in het besluitvormingsproces, maar bepaalt niet noodzakelijk de omvang van de toegewezen middelen.

Door de veralgemeende introductie van de inhoudelijke structurelementen (ISE) sedert de begroting 2019, is er de mogelijkheid om op een meer eenduidige manier doelstellingen te

koppelen aan een bepaald thema (ISE) en ook aan te geven hoeveel budgettaire middelen voor dit ISE voorzien zijn. Een inhoudelijk structurelement is een zinvolle clustering van kredieten of deelbevoegdheden binnen een programma. Dit laat toe om in een volgende regeerperiode de beleidsdoelstellingen uit te tekenen in functie van de beleidsvelden en ISE waardoor het wel mogelijk wordt om een duidelijk verband te leggen tussen beleidsdoelstellingen en budgettaire middelen.

De VCO voorziet dat de Vlaamse Regering de beleids- en begrotingsinformatie koppelt en met elkaar in overeenstemming brengt in een beleids- en begrotingstoelichting (BBT).

Bij de start van de regeerperiode wordt de beleidsinformatie opgemaakt met het perspectief van de regeerperiode en opgenomen in een beleidsnota zonder budgettaire informatie. Er wordt dus beleidsinformatie in meerjarig perspectief meegegeven maar in deze beleidsnota (in dezelfde vorm als een BBT) wordt er geen link gemaakt met de meerjarenraming. De indeling van de beleidsnota moet afgestemd zijn op de indeling in beleidsvelden en ISE.

De BBT's bij de begrotingsopmaak vervangen sedert BO 2020 de jaarlijkse beleidsbrieven en het specifieke luik van de Memories van Toelichting bij de begroting. De informatie die voorheen werd aangeleverd in twee verschillende documenten, wordt sedertdien geïntegreerd aangeboden waarbij de indeling in beleidsvelden en ISE de structuur van de BBT bepalen. Door de BBT's worden de parlementsleden geïnformeerd over het geplande beleid van de minister en de middelen die hij daarvoor wil aanwenden. Bij elke begrotingsopmaak wordt de BBT in jaarlijks perspectief opgemaakt waarbij de beleidsopties die genomen zijn ook begrotingsmatig worden vertaald. Hierbij ligt de focus dus op de planning voor het komende jaar. Het geïntegreerd document impliceert dat voorafgaand aan de opmaak ervan wordt nagedacht over:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Hoeveel budget wordt er tegenover gezet?

Er zijn geen BBT's meer bij de begrotingsaanpassing aangezien die aanpassing niet langer bedoeld is om nieuw beleid te initiëren. Met de implementatie van de begrotingsaanpassing licht kan de begrotingsaanpassing immers in principe geen nieuwe beleidsinitiatieven bevatten, met uitzondering van beleidsantwoorden op recente uitdagingen, dus onder druk van de omstandigheden. Om geen informatieverlies te leiden, wordt de Algemene Toelichting bij de begrotingsaanpassing wel uitgebreid. Zo moeten voortaan de verschillen geduid worden die ontstaan door compensaties, actualisaties van parameters (index, vereffeningskalender, open end enzovoort) of door andere bewegingen zoals het uitstel of de versnelling van investeringen, nieuwe corona-uitgaven, beleidsantwoorden op recente uitdagingen en dergelijke meer. Voor het overige blijven de bestanddelen van de algemene toelichting uiteraard overeind, zoals die werden ingericht door de VCO (artikel 17 VCO).

Het is de BBT bij de begrotingsuitvoering die terugkijkt naar de beleids- en begrotingsprestaties van het voorbije jaar. Vermits over de uitvoering van de begroting wordt gerapporteerd, wordt zo de link met het gevoerde beleid gelegd. De BBT's moeten het rapporteren transparanter en leesbaar maken, wat ook voor het welslagen van een prestatiebegroting belangrijk is.

Concreet zijn er dus drie soorten documenten met een gelijkaardige structuur o.b.v. beleidsvelden en structurelementen, maar telkens met een andere invalshoek:

1. een beleidsnota bij de start van de regeerperiode (in de vorm van een BBT);
2. een BBT bij de begrotingsopmaak;
3. een BBT bij de begrotingsuitvoering (zie ook infra 5.Rapportering).

Geleidelijk aan zullen in de jaarlijkse BBT's (zowel naar aanleiding van de begrotingsopmaak als bij de uitvoering) kwaliteitsvolle indicatoren hun intrede doen. Dat is het voorwerp van een volgende stap namelijk prestatie-informatie aan de beleidsdoelstellingen en inhoudelijke structurelementen koppelen. Er kan namelijk pas van een volwaardige prestatiebegroting worden gesproken als de prestaties ten opzichte van de doelstellingen ook kunnen worden gemonitord. In functie van de beleidsdoelstellingen en achterliggende beleidstheorie moeten er data en informatie worden verzameld. Vanaf begrotingsjaar 2024 moeten het ontwerp van begroting en de bijbehorende beleids- en begrotingstoelichting en ook het ontwerp van begrotingsaanpassing worden opgemaakt op basis van prestatie-informatie (indicatoren).

Door prestatie-informatie te integreren in het beleids- en begrotingsproces kan men tot beleidsleren komen. Door meer systematisch gebruik te maken van prestatie-informatie, kan er meer duidelijkheid komen over welke programma's (overheidsuitgaven) een meerwaarde bieden om de doelstellingen te bereiken en hoe deze programma's best worden uitgevoerd.

Alle (uitgaven)programma's kunnen hierbij niet over dezelfde kam worden geschoren vermits de relatie tussen budgettaire middelen en uitkomsten verschillend kan zijn. Uitgavenprogramma's kunnen immers zowel betrekking hebben op eigen diensten (zoals onderwijs, regelgeving, buitenlands beleid), vastgestelde rechten (zoals kinderbijslag of studietoelagen), subsidies, investeringen, alsook apparaatsmiddelen. Wanneer een overheid rechtstreeks verantwoordelijk is voor een dienstverlening, kan een link tussen budgetten en uitkomsten strikt worden opgevolgd terwijl voor programma's van vastgestelde rechten de focus moet liggen op efficiënt beheer en tevredenheid van de betrokkenen met de geboden dienstverlening.

De selectie van kwaliteitsvolle indicatoren moet in een wisselwerking gebeuren tussen het betrokken beleidsdomein dat de programma's beheert en kent en de Departementen FB en KBBJ die waken over de kwaliteit van de gekozen indicatoren en indien nodig de keuze van prestatie-indicatoren in vraag kunnen stellen. De indicatoren zijn best consistent met de

nationale statistieken via gebruik van internationaal geaccepteerde definities. Met oog op benchmarking zijn de indicatoren idealiter regionaal en internationaal vergelijkbaar.

## **B. Wat betekent BBT voor de beleidsdomeinen en wat moet er precies gebeuren?**

Een cruciale stap voor de introductie van de BBT is reeds de voorbije jaren genomen, namelijk de vastlegging van de ISE in het organisatiebesluit.

Voor de opmaak van de BBT's, beleidsnota's en begrotingsopmaak, is het sinds BO 2020 niet enkel vereist dat de ISE vastgelegd zijn, maar moeten ook de beleidsvelden volledig in overeenstemming worden gebracht met de begrotingsprogramma's. Op die manier kunnen we garanderen dat de beleids- en begrotingsinformatie op basis van eenzelfde structuur kan geïntegreerd worden in de BBT.

De beleidsnota heeft eenzelfde structuur hebben als de BBT. Dat betekent dat er naast een inleiding door de bevoegde minister (waarin de rode draad of grote politieke lijnen kunnen toegelicht worden) en een samenvatting met de belangrijkste elementen, per beleidsveld een status (cfr. omgevingsanalyse in huidige beleidsnota's) wordt gegeven van het beleidsveld, als kader voor het beleid van de komende jaren. Daarnaast wordt voor elke ISE binnen een beleidsveld aangegeven waarover het gaat en welke doelstellingen er in meerjarig perspectief voorgesteld worden voor dat thema.

Voor de transversale, horizontale en overkoepelende strategische doelstellingen is er een specifiek luik voorzien in de beleidsnota en BBT. Bij de BBT is er ook een specifiek luik voorzien voor de apparaatskredieten.

Het grote verschil tussen een beleidsnota en de daaropvolgende BBT, is dat er in de beleidsnota geen budgettaire informatie moet opgenomen worden, waardoor er dus in tegenstelling tot de BBT geen directe koppeling is tussen beleid en begroting, tenzij via de ISE's.

Er wordt op hetzelfde moment wel een meerjarenraming gepubliceerd.

Door in de BBT de beleids- en begrotingsinformatie te integreren, is er ook ruimte om bij de beleidsinformatie meer info weer te geven over het beleid dat gevoerd wordt met ongewijzigde middelen. De beleidsinformatie heeft immers niet enkel op de nieuwe initiatieven betrekking, maar ook op de totaliteit van de beleidsvelden en ISE die in de BBT opgenomen zijn en waarvoor de begrotingsgegevens aangeleverd worden.

Waar beleidsbrieven vroeger een vooruit- en terugblik bevatten, ligt bij de BBT bij begrotingsopmaak de nadruk op de vooruitblik. De terugblik wordt opgenomen in de uitvoerings-BBT.

Hoewel slechts vanaf begrotingsjaar 2024 een verplichting wordt ingevoerd, is het al langer de bedoeling om stelselmatig meer aandacht te besteden aan de prestatie-informatie en wel met onder meer indicatoren te werken. Finaal is het de bedoeling om waar dat mogelijk en zinvol is, prestatie-informatie aan te leveren die toelaat om op te volgen of de doelstellingen gerealiseerd worden dan wel dat men op een pad zit om de doelstellingen te realiseren. Voor zover er vanaf de begrotingsaanpassing 2020 nog geen relevante prestatie-informatie beschikbaar was, moet men in de BBT sedertdien aangeven welke maatregelen men zal nemen om in de toekomst hierover wel te beschikken. Zoals blijkt uit ervaring van andere landen met indicatoren en prestatie-informatie in brede zin, is het niet voor elke doelstelling mogelijk om een relevante indicator op te stellen.

In een instructie zal meer duiding worden verstrekt over het gebruik van indicatoren en andere prestatie-informatie in de BBT's.

### **C. Brede Heroverwegingen en uitgaventoetsingen (art. 10, §1, tweede lid VCO)**

De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van de Vlaamse deelstaatoverheid moeten volgens de principes van het prestatie-geïnformeerd begroten, in het licht van een meerjarig perspectief, worden opgemaakt. Daarbij worden brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen gebruikt. Brede heroverwegingen zijn breedvoeriger dan uitgaventoetsingen die op hun beurt dan weer meer in de diepte gaan. Bij heroverwegingen wordt beleid met een budgettaire impact onderzocht. Het doel van het onderzoek is om een breed keuzemenu aan de beleidsmaker te geven met beleidsopties voor een doelmatiger of doeltreffender beleid. Zo worden mogelijke beleidskeuzes voor de toekomst van Vlaanderen op langere termijn onderbouwd. Uitgaventoetsingen zijn gericht op meer specifieke onderwerpen. Het zijn systematische en diepgaande onderzoeken van uitgaven- (of middelen-) categorieën met een substantiële budgettaire impact om bij constant beleid de doeltreffendheid of doelmatigheid van het beleid te verbeteren.

Minstens één keer per zittingsperiode wordt een brede heroverweging georganiseerd. Na de regeringsvorming wordt voor de uitgaventoetsingen een indicatieve planning opgesteld, die tijdens de zittingsperiode minstens één keer wordt geactualiseerd. Dit tijdspad voor de brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen moet tegemoet komen aan de vraag van verschillende stakeholders in dit verband.

Bij brede heroverwegingen en uitgavetoetsingen moeten een aantal principes worden gehanteerd, die in artikel 3/1, §2, en §3 BVCO verankerd zijn. Die principes zijn geïnspireerd door de spelregels die hiervoor bepaald zijn in het kader van de werkgroep leesbaarheid van de begroting van het Vlaams Parlement. De zeven gehanteerde principes worden hierna verder geduid:

1° een duidelijk omschreven, uitdrukkelijke taakopdracht van de projectgroep die de brede heroverweging of uitgaventoetsing uitvoert

Dit vergt vooreerst dat de taakopdracht duidelijk moet worden omschreven. De projectgroep moet bij aanvang van de werkzaamheden tevens een eigen huishoudelijk reglement opstellen.

Het politieke engagement is geen spelregel maar wel een belangrijke voorafgaande voorwaarde bij de vormgeving van de taakopdracht. Tevens moet worden beschreven wat de maatschappelijke of beleidsmatige uitdaging is die behartigd wordt en welke maatschappelijke, beleidsmatige, budgettaire, politieke,... context voor ogen staat. In de taakopdracht worden ook minimaal een aantal vaste hoofdvragen behandeld wat eenvormigheid doorheen de Vlaamse overheid moet garanderen:

1) Is financiering door overheidsmiddelen doelmatig en verantwoord?

2) Zijn efficiëntie- of effectiviteitswinsten mogelijk?

Deelvragen om de hoofdvragen te kunnen beantwoorden, kunnen uiteraard worden aangebracht maar in elk geval wordt ook nagaan of vervolgonderzoek nodig is.

Ook wordt in de taakopdracht omschreven welke onderzoeksmethode wordt aangewend om tot onderbouwde en verantwoorde resultaten te komen. Benchmarking van administratieve lasten, kostenratio's, ontvangstenratio's, van gelijkaardige overheidsdiensten kan worden voorzien waar die nuttig is. Daarnaast moeten ook 'best practices' een plaats krijgen (bijvoorbeeld uit het buitenland, ten noorden van Vlaanderen).

2° een onafhankelijk ambtelijk onderzoek

Dit principe moet garanderen dat de leden van de projectgroep vrij en ongebonden deelnemen aan de activiteiten van de projectgroep. De leden van de projectgroep mogen vrij beleidsopties aandragen. De projectgroep kiest vervolgens bij meerderheid de beleidsopties die worden onderzocht en werkt die opties neutraal uit, zonder waardeoordeel, vanwege de politiek onafhankelijke, administratieve status van het onderzoek.

Er gebeurt geen tussentijdse inhoudelijke rapportering richting het politieke niveau. Tussentijdse rapporten, notities, verslagen, adviezen, de data en informatie die door of namens de projectgroep worden vervaardigd of vergaard, worden niet publiek gemaakt om

de onafhankelijkheid van de projectgroep te waarborgen. Dat moet toelaten om vrij en creatief de verschillende mogelijke opties te ontwikkelen. (“vrijheid van meningsuiting”).

### 3° afdoende capaciteitsopbouw voor de evaluatie van de uitgaven en de ontvangsten

Er moet een afdoende capaciteitsopbouw zijn om de evaluaties te doen. Dit principe wordt bewaakt door – voor zover dat nog niet het geval is - binnen de departementen multidisciplinaire teams uit te bouwen, die kennis vergaren inzake brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen. De leden van die teams hebben reeds enige beleids- en financiële expertise inzake overheidsbeleid opgebouwd.

### 4° een coördinerende en centraliserende rol van het Departement Financiën en Begroting

Het Departement Financiën en Begroting coördineert het proces van de brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen, in nauw overleg met de Inspectie van Financiën. Ze waakt over het horizontale beleid inzake brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen en de integratie ervan in de beleids- en begrotingscyclus. Ze publiceert de taakopdrachten/plannen van aanpak die door de projectgroep zijn gevalideerd op haar website.

Om te verzekeren dat de entiteiten de resultaten en eventuele vervolgacties van de uitgaventoetsingen in de beleids- en begrotingscyclus integreren, besteedt de Inspectie van Financiën daar voortaan bijzondere aandacht aan in haar adviezen bij de begrotingsopmaak. De inspectie gaat na welke uitgaventoetsingen werden uitgevoerd en op welke wijze de resultaten ervan verwerkt zijn in de begrotingsvoorstellen.

### 5° een keuzemenu voor de beleidsmakers in de eindrapportering van de projectgroep

Dit principe verwoordt dat het niet aan de projectgroep is om concrete beleidskeuzes te maken, maar wel om een keuzemenu aan te bieden waaruit de beleidsmakers kunnen kiezen. De beleidsopties zijn in de regel budgetneutraal (binnen een kader van ‘expenditure shifts’).

Heroverwegingen en uitgaventoetsingen zijn niet alleen nuttig in tijden van besparingen. Ze faciliteren ook creatieve oplossingen en out of the box denken, niet alleen voor de toetsing van de uitgaven maar ook van ontvangsten trouwens. Daarom worden er zowel besparingsvarianten als intensiveringsvarianten uitgewerkt, orde-grootte telkens 10% van de budgettaire massa bij constant beleid. Bij de intensiveringsvariant(en) dient ook de financiering ervan te worden besproken.

### 6° een transparante eindrapportering

De projectgroep waakt uiteraard over de leesbaarheid van de eindrapportering, maar er moet ook de nodige transparantie zijn in de eindrapportering. Dat is het doel van dit principe.

### 7° de weergave van de leereffecten in de eindrapportering

Elke brede heroverweging en uitgaventoetsing omvat een weergave van de leereffecten die van belang zijn voor toekomstig beleid en voor eventueel toekomstige brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen.

De leidinggevendenden van de betrokken entiteiten verzekeren in overleg met de multidisciplinaire teams dat de bevindingen en besluiten van de uitgaventoetsingen worden opgenomen en geïntegreerd in de voorstellen die de entiteit voorlegt bij een daaropvolgende begrotingsopmaak.

Het eindrapport van de projectgroep wordt door de voorzitter van de projectgroep ter kennisgeving overgemaakt aan de bevoegde vakminister en aan de minister bevoegd voor het budgettair beleid.

De projectgroep organiseert een overlegmoment waarin het eindrapport wordt toegelicht aan de betrokken ministers (zowel de vakminister (of vakministers als meerdere vakministers betrokken zijn) als de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid). De betrokken ministers krijgen de mogelijkheid om in het rapport een antwoord op het rapport te laten opnemen. Dit is louter een mogelijkheid en geen verplichting, maar stelt de betrokken ministers in de gelegenheid om te repliceren op het eindrapport als zij dit wensen. Die repliek wordt toegevoegd aan het eindrapport maar kan geen wijziging opleveren van het eindrapport zelf. Op die manier wordt de onafhankelijkheid van het eigenlijke onderzoek bewaakt maar krijgt ook het politieke niveau een mogelijkheid tot repliek, zonder enige verplichting ter zake.

Het eindrapport, desgevallend aangevuld met repliek van de betrokken minister(s), wordt door de voorzitter van de projectgroep gelijktijdig elektronisch wordt overgemaakt aan de leden van de Vlaamse Regering en de voorzitter van het Vlaams Parlement. Het eindrapport wordt aansluitend gepubliceerd op de website van het Departement Financiën en Begroting. Op die manier worden niet enkel de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, maar ook het brede publiek op een transparante wijze geïnformeerd over de eindrapporten.

De externe voorzitter van de projectgroep krijgt een forfaitaire jaarlijkse vergoeding en vergoedingen voor reis- en verblijfskosten.

De forfaitaire jaarlijkse vergoeding kan alleen betaald worden bij afdoende aanwezigheid (minstens twee derde van de vergaderingen van de projectgroep waarvoor hij als voorzitter is aangesteld). De voormelde regel geldt niet als de afwezigheid het gevolg was van overmacht of gewettigde verhindering. Een aanduiding als voorzitter van een projectgroep is niet verenigbaar met een bezoldiging door een entiteit als vermeld in artikel III.22 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Op die manier moet worden verzekerd dat het gaat om externe voorzitters. Professoren of docenten die zijn aangesteld bij een universiteit of een hogeschool kunnen worden aangesteld als voorzitter omdat universiteiten en



hogescholen uitdrukkelijk zijn uitgesloten in artikel III.22 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

#### **D. Uitgavennorm**

De concrete modaliteiten van de uitgavennorm worden opgenomen in de begrotingsinstructie of in een soortgelijke instructie. Op die manier kan telkens vlot aansluiting gevonden worden bij de snel wijzigende realiteit. De rapportering over de uitgavennorm gebeurt in de meerjarenraming.

#### **IV. Opmaak en aanpassing van de begroting (artikel 12 VCO)**

De entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid moeten jaarlijks een begroting opmaken en ze één keer per jaar evalueren en aanpassen.

De raming van de kasontvangsten en kasuitgaven is niet langer verplicht (artikel 13 VCO).

#### **V. Begrotingsplan (artikel 12 VCO en artikel 5 BVCO)**

Departementen, IVA's zonder rechtspersoonlijkheid en DAB's werken met een geüniformiseerd begrotingsplan (sjabloon) met minimaal informatie over het ISE, het begrotingsprogramma, ESR, COFOG en de verantwoordelijke entiteit binnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

De Vlaamse rechtspersonen van wie de begroting ingedeeld is volgens artikelstructuur hanteren het sjabloon van het geüniformiseerd begrotingsplan.

Volgens het principe van "transformational accounting" kan over alle entiteiten heen op een uniforme manier gerapporteerd worden. Bij transformational accounting wordt vertrokken van een moederrapportering waaruit afgeleide rapportering ontstaat. Het heeft als doel om een uniforme rapportering mogelijk te maken, zowel voor de rapportering van rechtspersonen naar het Departement FB als voor de rapportering van het Departement FB naar bijvoorbeeld de federale overheid. Achterliggende systemen aanpassen is met die werkwijze dan ook niet nodig.

De Vlaamse rechtspersonen van wie de begroting niet ingedeeld is volgens artikelstructuur zullen op basis van dit principe kunnen rapporteren over hun begroting louter door het stramien van het geüniformiseerd begrotingsplan te gebruiken. Het gebruik van het sjabloon zelf zal, eens de nodige tools hiervoor ontwikkeld zijn, voor hen geen verplichting meer zijn.

## VI. Enkel nog vastleggingskredieten (VAK) en vereffeningskredieten (VEK) (artikel 13 VCO)

Er wordt enkel nog gewerkt met vastleggingskredieten en vereffeningskredieten. Variabele kredieten en vastleggingsmachtigingen worden ook herleid tot VAK en VEK zonder afbreuk te doen aan het principe van begrotingsfondsen (wat de variabele kredieten betreft) of aan de wijze van financiering van de rechtspersonen (wat de vastleggingsmachtigingen betreft). Deze werkwijze moet de leesbaarheid van de begroting verhogen.

In het geval van **begrotingsfondsen** (variabele kredieten) is de kolom VRK sinds de inwerkingtreding van VCO uit de administratieve tabel gehaald. De ramingen worden ingevuld in de kolommen VAK en VEK. De variabele kredieten blijven herkenbaar aan de gebruikte aard 4.

Voor de Vlaamse rechtspersonen heeft het beperken van de kredietsoorten tot VAK en VEK (en dus het verdwijnen van MAC) tot gevolg dat in de administratieve tabel gesplitste kredieten opgenomen worden, waarbij:

- aan VAK-kant de budgetten staan voor de engagementen die gefinancierd zullen worden met toelagen vanwege de Vlaamse Gemeenschap;
- aan VEK-kant de toelagen staan die daaruit voortvloeien gespreid over de tijd.

Die werkwijze heeft als voordeel dat via de begroting van de Vlaamse Gemeenschap het beleid kan opgevolgd worden dat door de Vlaamse Regering wordt betoelaagd.

Een ander gevolg is dat de begrotingen van de rechtspersonen naast de VEK-kant ook een VAK-kant in hun begroting moeten opnemen.

De universiteiten, hogescholen, het centrale niveau van het GO! en de andere onderwijsinstellingen en de instellingen van hoger onderwijs die deel uitmaken van de Vlaamse deelstaatoverheid worden uitgesloten van de verplichting om een vastleggingskrediet in hun begroting op te nemen. Vrijwillige rapportering over VAK door die entiteiten is uiteraard mogelijk.

In de begroting van een rechtspersoon worden aan VAK-kant de budgetten opgenomen voor alle engagementen, ongeacht of die gefinancierd worden met eigen middelen dan wel met toelagen vanwege de Vlaamse Gemeenschap. De VAK-kant in de begroting van de rechtspersoon geeft dus het totale beleid weer. Het gedeelte van het VAK dat gebaseerd is op de eigen middelen, bedraagt maximaal de som van het ongebruikte saldo van gerealiseerde ontvangsten uit jaren voorafgaand aan jaar t enerzijds en de geraamde eigen ontvangsten in jaar t anderzijds. Eventuele bijstelling in jaar t+1 gebeurt op het VAK van jaar t+1 a.d.h.v. de gerealiseerde eigen ontvangsten in jaar t.

In de begroting van Vlaamse Gemeenschap worden de vastleggingsmachtigingen geschrapt en niet meer opgenomen in de decreetsbepalingen en de administratieve tabel.

### Voorbeeld

Departement A staat aan een rechtspersoon Z toe om in jaar 1 engagementen aan te gaan voor in totaal 100 VAK: 80 VAK voor werking en 20 VAK voor investeringen. Die engagementen worden gefinancierd door departement A. Wat de investeringen betreft, veronderstellen we een betaalkalender van 50% in het lopende jaar en 50% in het volgende jaar.

In jaar 1 wordt hiervoor een toelage toegekend van 90 VEK: 80 VEK voor werking en 10 VEK voor investeringen.

In jaar 2 wordt een toelage toegekend van 10 VEK voor investeringen.

De rechtspersoon beschikt ook over eigen ontvangsten waarmee investeringen worden gefinancierd. Men raamt 20 eigen ontvangsten in jaar 1. Dat resulteert in 20 VAK. De 20 VAK gefinancierd via eigen inkomsten komen niet in de administratieve tabel, wel in de begroting van de rechtspersoon (VR keurt dit goed via goedkeuring totale begroting). De betaalkalender voorziet zoals aangegeven een spreiding van VEK over jaar 1 en 2 van telkens 10 VEK.

Dept A	Werking	investeringen
<b>Jaar 1</b>		
VAK	80	20
VEK	80	10
<b>Jaar 2</b>		
VAK	0	0
VEK	0	10

RP Z	Werking	Investeringen
<b>Jaar 1</b>		
VAK	80	20 (investeringen betoelaagd) + 20 (investeringen eigen middelen)
VEK	80	10 (toelage invest.)+ 10 (eigen middelen)
<b>Jaar 2</b>		
VAK	0	0
VEK	0	10 (toelage invest.)+ 10 (eigen middelen)

## **VII. Overdracht van kredieten over het begrotingsjaar bij de Vlaamse Gemeenschap (artikel 16 VCO)**

Op het einde van het begrotingsjaar wordt het niet aangewende gedeelte van de kredieten geannuleerd. De saldi van de begrotingsfondsen met variabele kredieten worden wel overgedragen. Naast die overdracht wordt in VCO nu ook een rechtsbasis geboden voor de zogenaamde 'ruiters', dit zijn vastleggingskredieten waarvan jaarlijks in het uitgavendecreet wordt bepaald dat ze mogen overgedragen worden naar het volgende jaar en bijgevolg een uitzondering vormen op de eenjarigheid van de begroting.

## **VIII. Niveau van stemming en goedkeuring (artikel 17, 18 en 26 VCO en artikel 6, 10 en 11 BVCO)**

De begroting van de Vlaamse Gemeenschap wordt opgesteld door de minister, bevoegd voor het budgettair beleid in samenwerking met de inhoudelijk bevoegde ministers en ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. De goedkeuring gebeurt op niveau van programmatotalen.

De begrotingen van de rechtspersonen die onder het rechtstreekse gezag van de Vlaamse Regering staan, worden opgesteld door de inhoudelijk bevoegde minister en goedgekeurd door de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. Die begrotingen worden op het niveau van de totale begroting van de entiteit goedgekeurd.

De begrotingen van de rechtspersonen die slechts onder het toezicht staan van de Vlaamse Regering worden opgesteld en goedgekeurd door de bevoegde beheersorganen. De Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement nemen er kennis van.

Voor de goedkeuring van de begrotingsopmaak, -aanpassing en de meerjarenraming door de Vlaamse Regering of het Vlaams Parlement zijn een aantal deadlines opgenomen in VCO.

De uiterste data van goedkeuring zijn van toepassing op de Vlaamse Gemeenschap en op de rechtspersonen die onder het gezag van de Vlaamse Regering staan. Voor rechtspersonen die onder het toezicht van de Vlaamse Regering staan, zijn de deadlines eveneens van toepassing met dat verschil dat de documenten niet moeten worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering of het Vlaams Parlement maar louter ter kennisgeving aan deze instanties moeten worden overgemaakt.

## Overzicht deadlines

	Goedkeuring VR	Goedkeuring VP
<b>Begrotingsopmaak jaar t</b>		
<i>Uitgaven- en middelendecreet</i>	21/10 t-1	31/12 t-1
<i>Algemene Toelichting</i>	21/10 t-1	Nvt
<i>BBT's</i>	28/10 t-1	Nvt
<i>Programmadedcreet</i>	28/10 t-1	31/12 t-1
<i>Meerjarenraming</i>	28/10 t-1	Nvt
<b>Begrotingsaanpassing jaar t</b>		
<i>Uitgaven- en middelendecreet</i>	21/5 t	10/7 t
<i>Algemene Toelichting</i>	21/5 t	Nvt
<i>Programmadedcreet</i>	21/5 t	10/7 t

Artikel 17, laatste lid van de VCO voorzag reeds dat in het jaar van de verkiezingen van het Vlaams Parlement de Vlaamse Regering de begrotingsaanpassing bij het Vlaams Parlement kan indienen na de vermelde deadlines. Met de wijziging van VCO kan in een verkiezingsjaar niet alleen de begrotingsaanpassing, de bijbehorende algemene toelichting en, desgevallend het ontwerp van programmadedcreet later worden ingediend bij het Vlaams Parlement, maar ook de begrotingsopmaak en de bijbehorende algemene toelichting, de BBT's en desgevallend het ontwerp van programmadedcreet.

De begrotingsopmaak moet verlopen volgens de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen, de timing en de instructies die door de Vlaamse Regering worden opgelegd.

## **IX. Voorlopige kredieten (artikel 19 VCO)**

Wanneer de initiële begroting niet vóór de aanvang van het begrotingsjaar kan worden goedgekeurd, wordt het stelsel van voorlopige kredieten (voorlopige twaalfden) toegepast. Die kredieten mogen niet worden aangewend voor nieuw beleid.

## **X. Kredieten voor uitzonderlijke en onvoorzienbare omstandigheden (artikel 20 VCO)**

In dringende gevallen veroorzaakt door uitzonderlijke en onvoorzienbare omstandigheden, kan de Vlaamse Regering machtiging verlenen tot uitgaven boven de limiet van het begrotingskrediet of tot een bepaald vastgesteld bedrag.

## **XI. Herverdelingen (artikelen 21 t.e.m. 24 en 27 VCO en artikelen 7 t.e.m. 9, 12, 14, 32 t.e.m. 35, 43 §2, 55 en 56 BVCO)**

VCO en BVCO bieden meer flexibiliteit naar herverdelingsmogelijkheden dan tevoren. Onderstaande tabellen bieden een samenvattend overzicht. Situaties die niet onder deze tabellen kunnen worden gevat, zullen niet via de procedures van kredietherverdeling kunnen gebeuren, maar kunnen louter worden voorgelegd tijdens een begrotingsopmaak of –aanpassing.

Voor een goed begrip wordt in onderstaande tabellen onder ESR-impact begrepen: de herverdeling heeft betrekking op kredietverleningen, deelnemingen, de aflossing van overheidsschuld, het over te dragen saldo en de spijzing van het reservefonds.

### **A. Herverdelingen Vlaamse Gemeenschap**

<b>Herverdelingen Vastleggingskredieten</b>	
<b>Over programma's (binnen of over beleidsdomein) indien voorzien in uitgavendecreet</b>	MB met advies IF en begrotingsakkoord
<b>Vanuit provisie (conform doelstelling provisie) binnen programma of over programma's heen (binnen of over beleidsdomein)</b>	BVR met advies IF en begrotingsakkoord
<b>Tussen begrotingsartikels binnen programma én die begrotingsartikels zijn niet opgenomen in lijst in uitgavendecreet van waaruit niet mag herverdeeld worden</b>	MB zonder advies IF en begrotingsakkoord
<b>Tussen begrotingsartikels over ISE binnen programma (m.u.v. herverdelingen vanuit thema-overschrijdend ISE)</b>	MB met advies IF en begrotingsakkoord

Tussen begrotingsartikels LO en andere begrotingsartikels binnen programma	MB met advies IF en begrotingsakkoord
Tussen begrotingsartikels binnen programma én met ESR-impact	MB met advies IF en begrotingsakkoord
Binnen een begrotingsfonds	Noch MB noch BVR is vereist, variabele kredieten kunnen binnen een begrotingsfonds vrij worden herverdeeld

Herverdelingen Vereffeningskredieten	
Over programma's (binnen of over beleidsdomein)	MB zonder advies IF en begrotingsakkoord
Alle herverdelingen met ESR-impact	MB met advies IF en begrotingsakkoord
Binnen een begrotingsfonds	Noch MB noch BVR is vereist, variabele kredieten kunnen binnen een begrotingsfonds vrij worden herverdeeld

## B. Herverdelingen Vlaamse rechtspersonen onder gezag VR

Herverdelingen Vastleggingskredieten	
Tussen begrotingsartikels van een begroting én niet opgenomen in lijst in uitgavendecreet van waaruit niet mag herverdeeld worden	MB zonder advies IF en begrotingsakkoord
Tussen begrotingsartikels, over ISE binnen een begroting (m.u.v. herverdelingen vanuit thema-overschrijdend ISE)	MB met advies IF en begrotingsakkoord
Tussen begrotingsartikels LO en andere begrotingsartikels van een begroting	MB met advies IF en begrotingsakkoord
Tussen begrotingsartikels van een begroting én met ESR-impact	MB met advies IF en begrotingsakkoord

Herverdelingen Vereffeningskredieten	
Tussen begrotingsartikels van een begroting	MB zonder advies IF en begrotingsakkoord
Alle herverdelingen binnen een begroting met ESR-impact	MB met advies IF en begrotingsakkoord

### C. Herverdelingen Vlaamse rechtspersonen onder toezicht VR

Herverdelingen Vastleggingskredieten	
Tussen begrotingsartikels van een begroting én niet opgenomen in lijst in uitgavendecreet van waaruit niet mag herverdeeld worden	Beslissing beheersorgaan
Tussen begrotingsartikels, over ISE binnen een begroting (m.u.v. herverdelingen vanuit thema-overschrijdend ISE)	Beslissing beheersorgaan met voorafgaande meldingsplicht aan regeringscommissaris
Tussen begrotingsartikels LO en andere begrotingsartikels van een begroting	Beslissing beheersorgaan met voorafgaande meldingsplicht aan regeringscommissaris
Tussen begrotingsartikels van een begroting én met ESR-impact	Beslissing beheersorgaan met voorafgaande meldingsplicht aan regeringscommissaris

Herverdelingen Vereffeningskredieten	
Tussen begrotingsartikels van een begroting	Beslissing beheersorgaan
Alle herverdelingen binnen een begroting met ESR-impact	Beslissing beheersorgaan met voorafgaande meldingsplicht aan regeringscommissaris

De regeringscommissaris heeft bij kredietherverdelingen vooral een bewakende rol en dit vanuit het principe ‘management by exception’. Hij zal aan de minister bevoegd voor het budgettair beleid in dit geval dus enkel zijn advies moeten overbrengen als hij dat nodig acht (artikel 55-57 BVCO).

### D. Aandachtspunt

Merk op, indien de begroting van de Vlaamse rechtspersoon geen artikelstructuur heeft, worden alle herverdelingen beschouwd als over begrotingsartikel heen.

Procedureel geldt dat de herverdelingsbesluiten na ondertekening bezorgd worden aan de instantie bevoegd voor de begroting die ze [op de website](#) bekendmaakt. De herverdelingen hebben slechts uitwerking vanaf die bekendmaking. Het Vlaams Parlement en het Rekenhof worden op de hoogte gebracht van de bekendmaking.



## **XII. Aanpassingen van de begrotingen van Vlaamse rechtspersonen (artikel 27 VCO en artikelen 13, 14, 36, 43 §2 en 57 BVCO)**

Een Vlaamse rechtspersoon moet zijn begroting aanpassen als de toelage die hij ontvangt, aangepast wordt naar aanleiding van een van de volgende oorzaken:

- een herverdeling binnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap;
- een herverdeling binnen de begroting van een andere Vlaamse rechtspersoon
- een herverdeling binnen de begroting van een DAB.

Een Vlaamse rechtspersoon moet tijdens het begrotingsjaar zijn ontvangsten en zijn vastleggings- en vereffeningskrediet bijstellen als de oorspronkelijke of aangepaste raming van zijn eigen ontvangsten niet meer accuraat is en moet dit vertalen naar een aangepaste begroting.

Aanpassingen van de begroting van Vlaamse rechtspersonen die onder het rechtstreeks gezag van de Vlaamse Regering staan, gebeuren bij ministerieel besluit. Ze behoeven een advies van de Inspectie van Financiën en een begrotingsakkoord bij aanpassingen met een ESR-impact<sup>3</sup>, m.a.w. aanpassingen m.b.t. kredietverleningen, deelnemingen, de aflossing van overheidsschuld, het over te dragen saldo en de spijzing van het reservefonds. Die aangepaste begrotingen worden na ondertekening bezorgd aan de instantie bevoegd voor de begroting die ze online bekend maakt. De aanpassingen hebben slechts uitwerking vanaf die bekendmaking. Het Vlaams Parlement en het Rekenhof worden op de hoogte gebracht van de bekendmaking.

Aanpassingen van de begroting van Vlaamse rechtspersonen die onder het toezicht van de Vlaamse Regering staan, gebeuren bij beslissing van het beheersorgaan. De aanpassingen van de begroting worden vooraf aan de regeringscommissaris gemeld indien ze een ESR-impact<sup>4</sup> hebben, m.a.w. bij aanpassingen m.b.t. kredietverleningen, deelnemingen, de aflossing van overheidsschuld, het over te dragen saldo en de spijzing van het reservefonds. De regeringscommissaris bij de aanpassingen van de begroting vooral een bewakende rol en dit vanuit het principe 'management by exception'. Hij zal aan de minister bevoegd voor het budgettair beleid ook in dit geval dus enkel zijn advies moeten overbrengen als hij dat nodig acht (artikel 55-57 BVCO).

Die aangepaste begrotingen worden ter kennisgeving aan de Vlaamse Regering bezorgd.

---

<sup>3</sup> Het gaat om ESR-impact op geconsolideerde basis.

<sup>4</sup> Het gaat om ESR-impact op geconsolideerde basis.

### **XIII. Reservefondsen**

De reservefondsen bij rechtspersonen kunnen, bij gebrek aan rechtsgrond in VCO, niet langer worden opgericht. Het aanwenden van een reservefonds bij een Vlaamse rechtspersoon heeft een impact op het vorderingensaldo waardoor dit onderdeel is van de begrotingsbesprekingen. In het verleden zijn reeds afspraken gemaakt met entiteiten om hun reservefonds af te bouwen en te laten uitdoven. Daarnaast is sinds enkele jaren de rapportering 'recuperatie eigen middelen' bij de begrotingsbesprekingen voorzien als administratief vereenvoudigd alternatief voor de aanwending van opgebouwde saldi met eigen middelen.

Voor de reservefondsen die bestonden voor de datum van inwerkingtreding van VCO werd een overgangsregeling (artikel 186 VCO) voorzien. Voor die reservefondsen blijft artikel 40 van het Rekendecreet van toepassing.

### 3. Boekhouding

#### I. Boekhoudhandleiding

Er is slechts **één boekhoudhandleiding** die van toepassing is op alle entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid. In deze handleiding worden naast het bedrijfseconomisch aspect ook de nodige linken gelegd met de **begrotingsmatige aanrekening volgens ESR**.

#### II. Bedrijfseconomische en analytische boekhouding

In navolging van het Rekendecreet wordt in artikel 28 van de VCO de blijvende keuze voor een **bedrijfseconomische en analytische boekhouding** opgenomen. De bedrijfseconomische boekhouding weerspiegelt de financieel-economische realiteit in tegenstelling tot een kas- of verplichtingsboekhouding. De analytische componenten, kostenplaats en –drager, zijn belangrijke elementen voor de rapportering van de prestatiebegroting.

#### III. Boekhoudplan en transformational accounting (artikel 28 VCO)

De Vlaamse Regering bepaalt het boekhoudplan op basis van het MAR (Minimum Algemeen Rekeningstelsel). De Vlaamse Gemeenschap en de rechtspersonen implementeren dit boekhoudplan. Entiteiten die omwille van statutaire bepalingen (bijvoorbeeld: privaatrechtelijke entiteiten) onderworpen zijn aan een ander boekhoudplan kunnen door gebruik te maken van **transformational** accounting (vertaalslag), rapporteren op basis van het MAR boekhoudplan.

Als een specifieke rapportering wordt gevraagd, kan de betreffende entiteit, die verplichte rapportering verzekeren via een vertaalslag. Dit betekent dat aan deze entiteiten geen bijkomende lasten worden opgelegd, bijvoorbeeld het gebruik van een ander rapporteringssysteem. Zij zullen het op hen van toepassing zijnde boekhoudplan steeds als basis kunnen gebruiken en mits een gedocumenteerde conversie komen tot de gevraagde rapportering.

#### IV. Versnelling jaarafsluiting door courante boekhoudkundige technieken

In artikel 29 van de VCO wordt herhaald dat boekhouding en de financiële rapportering een **getrouw beeld weerspiegelen van de realiteit** met volledigheid van verrichtingen.

Er wordt ingezet op de courante boekhoudkundige technieken om de **jaarafsluiting te versnellen** om de entiteiten de mogelijkheid te bieden **tijdig een jaarrekening** op te stellen met respect voor het getrouw beeld.

Technieken als daar zijn:

- Boeken van te ontvangen facturen.
  - o Dit zijn boekingen op de journaalpost 444 op balansdatum (31 december jaar t). Goederen en diensten, die geleverd werden vóór 31 december jaar t, maar waarvoor nog geen factuur ontvangen werd in jaar t, worden bedrijfseconomisch en ESR-matig al aangerekend in het jaar van de prestatie, namelijk jaar t.
  - o Dit vereist van de entiteit een correcte opvolging van de prestaties zodat deze op een correcte manier kunnen worden geregistreerd in de boekhouding.
  
- Gebruik van overlopende rekeningen.
  - o Dit zijn de boekingen op de journaalposten 490 t.e.m. 493 (over te dragen kosten, toe te rekenen kosten, over te dragen opbrengsten en toe te rekenen opbrengsten). Deze boekingen worden toegepast om kosten en opbrengsten, die gespreid zijn over verschillende jaren op het correcte jaar aan te rekenen. Om de prestatie op het correcte jaar aan te rekenen worden de onderstaande overlopende rekeningen gebruikt:

490000	Over te dragen kosten	Vb. Huur januari die wordt betaald in de maand december
491000	Verkregen opbrengsten	Vb. Intresten, die in het jaar t+1 ontvangen worden maar die betrekking hebben op het jaar t.
492000	Toe te rekenen kosten	Vb. Intresten, die in het jaar t+1 betaald worden maar die betrekking hebben op het jaar t.
493000	Over te dragen opbrengsten	Op basis van externe ramingen vb. opbrengsten emissierechten, belastinginkomsten.

- Gebruik maken van **ramingen** wanneer er geen definitieve cijfers voorhanden zijn.
  
- **Een snelle maand- en kwartaalafsluiting**  
Er wordt elke maand en/of kwartaal gestreefd naar een zo nauw mogelijke aansluiting van de rapportering bij de periode waarop deze betrekking heeft.

## V. Inventaris

In artikel 30 van de VCO werd opgenomen dat alle entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid een jaarlijkse inventaris van alle activa en passiva (balans) dienen op te stellen in dezelfde vorm als het rekeningensstelsel dat op hen van toepassing is.

Het boekjaar begint op 1 januari en eindigt op 31 december daaropvolgend. Dat impliceert dat de rapportering steeds een kalenderjaar moet afdekken. Alle entiteiten, die een afwijkend boekjaar hanteren, zullen in het kader van de VCO bijkomende rapportering moeten voorzien, die het kalenderjaar afdekt.

## 4. Aanrekeningsregels

### Belangrijkste wijzigingen na de aanpassing van VCO en BVCO

- Er wordt verduidelijkt dat meerjarige subsidies jaarlijks kunnen worden vastgelegd als uitdrukkelijk blijkt dat de subsidie eenzijdig door de subsidieverstrekker naar beneden kan worden bijgesteld door beleidswijzigingen of besparingsmaatregelen.
- De voorwaarden waaraan automatische subsidies moeten voldoen, worden verankerd in VCO. Voorheen waren die opgenomen in de begrotingsinstructies.
- De aanrekeningsregels van subsidies die kapitaaloverdrachten zijn, worden niet gewijzigd maar worden verduidelijkt door op te nemen dat deze subsidies aangerekend worden op het vereffeningkrediet voor het deel van de subsidie waarvoor al prestaties zijn geleverd.
- Er wordt een uitzondering opgenomen op de overdraagbaarheid van principiële vastleggingen. Een principiële vastlegging die betrekking heeft op een onteigening kan meerdere jaren worden overgedragen.
- Voorzieningen worden niet ESR-matig aangerekend, met als uitzondering het aanleggen van een voorziening voor dubieuze debiteuren. Er worden nog twee uitzonderingen toegevoegd: de voorziening voor niet-opgenomen vakantiedagen en de voorziening voor gestandaardiseerde waarborgen.

**De aanrekeningregels worden bepaald voor drie types van aanrekeningen:**

1. Vastleggingen of verbintenissen
2. Vereffeningen of verplichtingen
3. Vorderingen

De aanrekeningregels werden **maximaal geüniformiseerd** voor de drie types van aanrekeningen maar ook per type van aanrekening zodat deze bijvoorbeeld van toepassing zijn voor alle mogelijke uitgaven (overheidsopdrachten, subsidies, ...) en opbrengsten.

Aangezien de ESR-aanrekeningregels voor vereffeningen/verplichtingen (type 2) en vorderingen (type 3) dezelfde zijn, worden ze hierna samen besproken onder de rubriek Schuld (vereffening) en vordering.

## I. Vastleggingen/verbintenissen

### A. Het concept “vastleggen”

**Vastleggen (vastlegging)** is de boekhoudkundige registratie van een **verbintenis** waardoor ten belope van het bedrag van de verbintenis een deel van het vastleggingskrediet in de begroting wordt gereserveerd.

Als een voorzichtig en redelijk persoon kan slechts een engagement worden aangegaan binnen de beschikbare budgettaire ruimte. Indien na het aangaan van de verbintenis wordt vastgesteld dat het budget ontoereikend is, is het de verantwoordelijkheid van de partij die de verbintenis heeft aangegaan om budgetten te vinden of de verbintenis te verbreken.

### B. Basisvoorwaarden

Er zijn **2 basisvoorwaarden** waaraan moet voldaan zijn vooraleer een vastlegging kan plaatsvinden, ongeacht haar aard:

- 1° Er is een verbintenis waar in de toekomst verplichtingen uit zullen volgen;
- 2° Er is een formeel verantwoordingsstuk in bezit.

**Uit het verantwoordingsstuk blijkt dat:**

- De identiteit van de schuldeiser bepaald is of minstens bepaalbaar is;
- Het bedrag van de verbintenis bepaald is of minstens bepaalbaar is.

**Bepaalbare schuldeiser:** Er moet minstens een idee zijn van mogelijke begunstigen vb. burgers, die voldoen aan bepaalde voorwaarden om een subsidie te krijgen.

**Bepaalbaar bedrag:** Men heeft een idee van de grootorde maar het bedrag ligt nog niet vast.

Wanneer aan deze voorwaarden voldaan is, kan de verbintenis worden vastgelegd voor het totale bedrag van de verplichtingen, die eruit voortvloeien ongeacht de uitvoeringstermijn.

De vastlegging wordt budgettair aangerekend op het vastleggingskrediet voor het volledige bedrag van de verbintenis. Dit geldt onder andere voor overheidsopdrachten en subsidies (inclusief toelagen). De vastlegging a.d.h.v. het formeel verantwoordingsstuk bevat de volledige uitgave of vermoedelijke volledige uitgave, onafhankelijk of de vereffening over meerdere jaren gespreid is. Dit impliceert dat bij de begrotingsronde zich pieken kunnen voordoen indien meerjarige verbintenissen worden aangegaan.

### C. Meerjarige subsidies

Zoals hiervoor reeds vermeld, worden subsidies voor het volledige bedrag vastgelegd in het jaar dat de verbintenis wordt aangegaan. Dit geldt dus ook voor meerjarige subsidies, maar hierop zijn er enkele uitzonderingen:

- automatische subsidies: die subsidies worden jaarlijks vastgelegd. Dit zijn subsidies waarbij de ontvanger op basis van de wetgeving jaarlijks automatisch de subsidie volgens bepaalde parameters ontvangt. (vb. gezinstoelagen – bij het eerste kind moet een aanvraag worden gedaan, daarna verloopt de toekenning jaarlijks automatisch). Dergelijke uitzonderingen moeten expliciet worden opgenomen in het uitgavendecreet. De voorwaarden om als automatische subsidie te kunnen worden opgenomen in uitgavendecreet zijn:
  - o de toekenning van de subsidie en de procedure daarvoor hebben een rechtsgrond in een ander decreet dan het uitgavendecreet of in een uitvoeringsbesluit daarvan;
  - o het decreet of het uitvoeringsbesluit legt de modaliteiten vast om de subsidie toe te kennen. Het voldoen aan die modaliteiten creëert een recht op de subsidie waarvan niet kan worden afgeweken;
  - o de subsidieverstrekker heeft een engagement ten aanzien van de begunstigde om gedurende meerdere jaren een subsidie toe te kennen, los van de vereffeningskalender;
  - o de eerste toekenning van de subsidie wordt beoordeeld op basis van objectieve parameters. Er volgt nadien geen verdere subjectieve beoordeling meer die de toekenning van de subsidie kan beïnvloeden.

Door die voorwaarden te verankeren in de regelgeving wordt ervoor gezorgd dat de lijst van automatische subsidies, die een uitzondering moeten zijn op de algemene regel inzake aanrekening van meerjarige verbintenissen, niet exponentieel aangroeit.

- Meerjarige subsidieovereenkomsten worden jaarlijks vastgelegd wanneer die eenzijdig door de subsidieverstrekker naar beneden kunnen worden bijgesteld door beleidswijzigingen of besparingsmaatregelen. De mogelijkheid tot bijstelling moet uitdrukkelijk opgenomen zijn in de rechtsgrond (decreet of uitvoeringsbesluit) voor het toekennen van de subsidie zodat dit voor de subsidieontvanger duidelijk is. De jaarlijkse vastlegging is enkel mogelijk als in de meerjarige verbintenis voorwaarden worden ingebouwd, waardoor de uitgave jaarlijks opnieuw kan worden geëvalueerd op basis van aftoetsbare criteria.

Voor dossiers die tot de adviesbevoegdheid van de Inspectie van Financiën behoren, zal de Inspectie van Financiën aangeven of voldaan is aan voormelde voorwaarden voor de



jaarlijkse vastlegging van de meerjarige subsidie. Op die manier krijgen de adviesaanvragen ook sneller rechtszekerheid of al dan niet aan de voorwaarden voor jaarlijkse vastlegging is voldaan.

De meerjarige verbintenissen, waaronder ook meerjarige subsidies, die onvoorwaardelijk zijn en voor de inwerkingtreding van de VCO jaarlijks werden vastgelegd, mogen voor hun duurtijd verder jaarlijks worden vastgelegd (als ze op 1 januari 2020 nog niet volledig zijn vastgelegd).

#### D. Recurrente verbintenissen

Dit zijn weerkerende verbintenissen op basis van een meerjarige of jaarlijks verlengbare (contract of) overeenkomst. Recurrente verbintenissen zijn niet overdraagbaar aangezien ze worden vastgelegd voor de sommen, die opeisbaar zijn binnen het begrotingsjaar. Er kunnen wel te ontvangen facturen op geboekt worden.

##### Voorbeelden

- wedden, bedrijfsvoorheffingen, sociale voorheffingen;
- abonnementen (woon-werkverkeer, abonnement dagblad,...);
- huurgelden (van gebouwen, leasing wagens, copiers,...);
- nutsuitgaven (telefoon, water, gas, elektriciteit, internet,...);
- verzendingskosten (Bpost,..);
- onderhoudskosten (voor gebouwen, machines, installaties, software, (...)) op basis van een overeenkomst, BHV-kosten ICT, licenties,...).

Zijn uitgesloten als recurrente uitgaven: de uitgaven met betrekking tot onderzoek, uitgaven ter voorbereiding van een investering, verbeterings-, renovatie-, heroprichtings- of uitbreidingswerken - die ruim buiten het kader vallen van wat nodig is om de vaste activa in goede staat te behouden - evenals de bijkomende kosten en de investeringsuitgaven zoals de vervanging van informaticamateriaal.

#### E. Opheffing van verplichte 'voorafgaande vastlegging'

Daar waar het Rekendecreet met het concept van de 'voorafgaande vastlegging' de verplichting oplegde om een bedrag vast te leggen **voordat** een verbintenis werd aangegaan, kunnen in VCO verbintenissen worden aangegaan alvorens ze worden vastgelegd. Het is wel nog steeds de bedoeling om de leverancier of begunstigde op correcte wijze op de hoogte te brengen van de aangegane verbintenis.

## **F. Definitieve versus principiële vastlegging**

- Definitieve vastlegging: het bedrag en de identiteit van de schuldeiser is bepaald;
- Principiële vastlegging: het bedrag en/of de identiteit van de schuldeiser is bepaalbaar en nog niet bepaald.

## **G. Overdracht vastleggingen**

Het principe is dat een vastlegging behouden kan blijven zolang de onderliggende verbintenis loopt. Zodra er geen verplichtingen meer kunnen ontstaan uit de verbintenis, moet de vastlegging worden geannuleerd. Als de vastlegging wordt geannuleerd in een later jaar dan het moment van de oorspronkelijke vastlegging, kan het resterende bedrag van de vastlegging niet worden gerecupereerd voor een ander project en kunnen er geen andere verplichtingen op worden aangerekend, maar:

- De overdraagbaarheid is beperkt tot 8 jaar omwille van de beheersbaarheid van de encours. De niet schrapping kan worden gevraagd mits positief advies IF of BA.
- Principiële vastleggingen zijn maximaal één jaar overdraagbaar, met uitzondering van onteigeningsdossiers.

## **II. Schuld (vereffening) en vordering**

### **A. Basisvoorwaarden**

Een vordering of schuld wordt aangerekend als voldaan is aan volgende voorwaarden:

- 1° er bestaat een verantwoordingsstuk;
- 2° de identiteit van de schuldenaar, respectievelijk de schuldeiser, is bepaald of bepaalbaar;
- 3° er bestaat een verplichting tot betaling, of een verplichting die in geld waardeerbaar is;
- 4° het bedrag is op nauwkeurige wijze vastgesteld en is gekoppeld aan de onderliggende activiteit of prestatie.

Die voorwaarden zijn gelijkaardig aan de voorwaarden van de vastlegging.

Bijkomende voorwaarden voor het boeken van een schuld of vordering zijn echter dat er een effectieve verplichting tot betaling is en dat het te betalen bedrag nauwkeurig is bepaald.

Het verantwoordingsstuk kan het zelfde zijn als het verantwoordingsstuk dat bij de vastlegging werd gebruikt.

## B. Aanrekening van schulden

**Schulden** worden aangerekend op het vereffeningskrediet. Schulden hebben betrekking op:

- levering van goederen en diensten;
- intresten, huur en vergoedingen;
- subsidies;
- lonen.

Een schuld wordt aangerekend in het boekjaar waarin de levering van de goederen of diensten van derden plaatsvond. Facturen over een boekjaar die uiterlijk op 31 december van het boekjaar ontvangen zijn, worden geboekt in het af te sluiten boekjaar en worden aangerekend op het vereffeningskrediet van datzelfde boekjaar. Als er uiterlijk 31 december nog geen factuur werd uitgereikt voor de levering van een goed of dienst die plaatsvond in het afgelopen boekjaar, dan wordt er een **te ontvangen factuur geboekt**. Met andere woorden de kost/investering wordt geboekt in het jaar van de prestatie ook al heeft men de factuur nog niet in zijn bezit.

**Interesten, huur en vergoedingen** voor in de tijd gespreide prestaties (minimum bedrag 7000 euro), worden pro rata verwerkt via de overlopende rekeningen "**492xxx Toe te rekenen kosten**".

## C. Aanrekening subsidies

**Subsidies (vordering en schuld) worden** aangerekend in het jaar waarop de **gesubsidieerde activiteit** betrekking heeft onafhankelijk van het moment van betaling. Indien het kalenderjaar van de onderliggende activiteit niet te bepalen is wordt de subsidie aangerekend in het jaar van toekenning.

Subsidies die kapitaaloverdrachten zijn, worden aangerekend in een jaar voor het deel van de subsidie waarvoor reeds prestaties zijn geleverd.

Indien een subsidie verdeeld moet worden over verschillende kalenderjaren wordt het bedrag geproorateerd op basis van het aantal maanden waarop de activiteit betrekking heeft.

Wanneer de kost/opbrengst van de subsidie bij het afsluiten van het kalenderjaar niet gekend is, dient een inschatting te worden gemaakt op basis van historische gegevens.

## D. Aanrekening van lonen

**Lonen** worden aangerekend in het jaar, en tevens ook de maand, waarin de prestaties geleverd zijn.

## E. Aanrekening van vorderingen

Een **vordering** wordt aangerekend in het boekjaar waarin de levering van de goederen of diensten plaatsvond of op datum van het subsidiebesluit. De aanrekening van de vordering staat los van het moment van betaling van de vordering. De vordering wordt aangerekend op een begrotingsartikel in de middelenbegroting.

Indien er nog geen uitgaande factuur werd opgemaakt tijdens het boekjaar voor een levering van een goed of dienst, wordt er op de rekening "**404xxx Nog op te maken facturen**" een opbrengst geboekt die slechts in de loop van het volgende boekjaar gevorderd wordt, maar die betrekking heeft op het huidige boekjaar. Indien de opbrengsten over meerdere jaren gespreid zijn, dan worden deze pro rata verwerkt via de overlopende rekening "**491xxx Verkregen opbrengsten**". Deze (pro rata) aanrekening van de opbrengsten moet budgettair als een ontvangst beschouwd worden.

## III. Kosten en opbrengsten die niet leiden tot een aanrekening

### A. Algemeen

De volgende kosten en opbrengsten leiden niet tot aanrekening:

- voorzieningen (zie evenwel uitzondering voorziening dubieuze debiteuren, voorziening niet opgenomen vakantiedagen en de voorziening voor gestandaardiseerde waarborgen);
- afschrijvingen;
- opbrengsten of kosten als gevolg van herwaarderingen;
- interne verrekeningen (interrelaties en interne verrichtingen);
- voorraadbewegingen.

### B. Uitzondering voorzieningen dubieuze debiteuren

Als een vordering onrendabel is of niet langer inbaar, moet een dubieuze vordering, met bijhorende waardevermindering worden geboekt. Het is de verantwoordelijkheid van de entiteit om aan te geven wanneer een vordering onrendabel is. De vordering wordt niet

uitgeboekt en blijft in de boekhouding opgenomen. Een vordering kan enkel nog worden uitgeboekt als er een verantwoordingsstuk is waaruit duidelijk blijkt dat de oorspronkelijke boeking niet correct was en er dus een correctie nodig is of als een verbintenis teniet is gegaan (vb. schuldvernieuwing, kwijtschelding).

### **C. Uitzondering voorziening niet opgenomen vakantiedagen**

Niet opgenomen vakantiedagen dienen zowel ESR-matig, budgettair als bedrijfseconomisch verwerkt te worden. Die dagen zijn extra gepresteerd wat betekent dat de productiekost voor dat jaar hoger ligt. De kosten hiervan worden geregistreerd in het jaar van de prestatie. Het omgekeerde doet zich voor wanneer een personeelslid in een bepaald jaar overgedragen verlof opneemt.

Het eerste jaar dat de voorziening wordt aangelegd, moet geboekt worden als niet-recurrent resultaat zonder ESR-impact. De voorziening wordt jaarlijks bijgesteld in functie van het volume aan over te dragen vakantiedagen en de wijzigingen aan de loonlast zoals index, endogene groei, enz. In begroting wordt er geen inschatting gemaakt van de jaarlijkse bijstellingen. In uitvoering is er een overschrijding (anomalie) mogelijk ten gevolge van de jaarlijkse bijstelling. De boeking van niet opgenomen vakantiedagen is met andere woorden een louter boekhoudkundige aangelegenheid.

### **D. Uitzondering voor gestandaardiseerde waarborgen**

De voorziening voor gestandaardiseerde waarborgen<sup>5</sup> van het vorige boekjaar worden ieder jaar aangepast. Die aanpassingen bestaan uit:

1. Aanpassingen per einde boekjaar van de openstaande waarborgverplichtingen aangegaan in vorige boekjaren aan het recentste verliesfinancieringspercentage (aanpassingen in plus of in min)
2. Toepassing van het recentste verliesfinancieringspercentage op de tijdens het boekjaar nieuwe aangegane waarborgengagements (aanpassing in plus)
3. Bedrag van de oproepingen door de bank (aanpassing in min). Bij de oproeping haalt de bank de schuld bij de Vlaamse Overheid.

---

<sup>5</sup> Voor de invulling van dit begrip: zie VABN-advies 2021/1 van 09/12/2021 betreffende de aanleg van een voorziening voor gestandaardiseerde waarborgen.

4. Bedrag van de recuperatie op de uitwinning (aanpassing in plus). De uitwinning is de vordering verhalen op de goederen van de initiële schuldenaar.

De aanpassing van de eind vorig jaar openstaande waarborgverplichting en de aanpassing omwille van nieuwe waarborgverplichtingen worden zowel bedrijfseconomisch, budgettair als ESR-matig aangerekend en verhogen het bedrag aan voorzieningen.

De aanpassingen omwille van de oproepingen door de bank evenals de recuperaties op de uitwinningen geven aanleiding tot een aanpassing van de voorziening maar hebben geen budgettaire en ESR-matige invloed.

## 5. Rapportering

### Belangrijkste wijzigingen na de aanpassing van VCO en BVCO

- Er wordt geëxpliciteerd dat de rekening wordt opgesteld met toepassing van de principes van het prestatiegeïnfomeerd begroten.
- De rapportering van de overheidsinvesteringen wordt verankerd.
- De mogelijkheid wordt voorzien om een geconsolideerde bedrijfseconomische jaarrekening (balans, resultatenrekening en toelichting) op te stellen.
- De rekening wordt bij decreet goedgekeurd door het Vlaams Parlement uiterlijk op 21 oktober van het jaar dat volgt op het boekjaar (voorheen 21 juli).
- Materialiteitsdrempel wordt ingevoerd voor de onderwijsinstellingen.

### I. Opmaak rekeningen en goedkeuring

De rekening van de Vlaamse Gemeenschap wordt opgesteld door de minister bevoegd voor het budgettair beleid in samenwerking met de inhoudelijk bevoegde ministers en ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement.

De rekeningen van de rechtspersonen die onder het rechtstreekse gezag van de Vlaamse Regering staan worden opgesteld door de inhoudelijk bevoegde minister en goedgekeurd door de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement.

De rekeningen van de rechtspersonen die slechts onder het toezicht staan van de Vlaamse Regering worden opgesteld en goedgekeurd door de bevoegde beheersorganen. De Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement nemen er kennis van. De opmaak van de rekeningen moet verlopen volgens de timing en de instructies die door de Vlaamse Regering worden opgelegd.

De inhoud van de jaarrapportering wordt aangepast aan de actuele wensen van het Vlaams Parlement en aan de noden om beter tegemoet te komen aan de Europese verplichtingen inzake financiële rapportering.

### II. Full versus light rapportering

VCO voert een onderscheid in tussen full versus light rapportering. Zoals toegelicht in het toepassingsgebied, is het niet de bedoeling om van alle entiteiten full rapportering op te vragen. Voor de privaatrechtelijke en hybride rechtspersonen die onder de materialiteitsdrempel vallen, wordt een **light rapportering** voorzien. Bij de publiekrechtelijke

rechtspersonen uit S1312 wordt geen rekening gehouden met materialiteit: zelfs als men de materialiteitsdrempel niet haalt, moet een full rapportering gebeuren.

Voor de 'kleine' privaatrechtelijke en hybride entiteiten van sector S1312 (onder de materialiteitsdrempel) maar ook voor de entiteiten die niet tot de overheidssector S1312 behoren, wordt de rapportering beperkt tot de elementen uit de bedrijfseconomische rapportering volgens de statutaire bepalingen: balans, resultatenrekening en toelichting.

Bij een **full rapportering** moet de **jaarrekening** bestaan uit:

- 1° een balans op 31 december;
- 2° een resultatenrekening, opgesteld op basis van de kosten en de opbrengsten van het afgelopen boekjaar;
- 3° een rapportering en toelichting over de definitieve begroting en over de uitvoering van de begroting;
- 4° een toelichting bij de balans en de resultatenrekening;
- 5° een rapportering die toelaat te voldoen aan de rapporteringsverplichtingen die de Europese Unie heeft opgelegd;
- 6° een rapportering die de aansluiting bevat tussen de balans en resultatenrekening, vermeld in punt 1° en 2°, de rapportering over de uitvoering van de begroting, vermeld in punt 3°, en de rapportering, vermeld in punt 5°.

In de **toelichting van de beleids- en begrotingsuitvoering** wordt de nodige aandacht besteed aan het gevoerde beleid en de daarvoor aangewende middelen. Die werkwijze zal de transparantie over de begroting en de uitvoering ervan verhogen. De beoordeling van het gevoerd beleid in jaar t kan worden meegenomen bij de begrotingsopmaak jaar t+2.

Bij de uitvoering van de begroting wordt steeds de definitieve begroting in de rapportering opgenomen. Bij het begin van het jaar t+1 leveren alle entiteiten die onder het volledige rapporteringsregime vallen een definitieve begroting van het jaar t (incl. herverdelingen of autonome beslissingen raad van bestuur) en de uitvoering van deze begroting aan samen met een inhoudelijke duiding ten opzichte van de laatst goedgekeurde begroting in een begrotingsronde. Dit wordt aangeleverd op het moment dat de jaarrekening wordt neergelegd. Die werkwijze zal de transparantie over de begroting en de uitvoering ervan merkbaar moeten verhogen.

De hogescholen, universiteiten en overkoepelende administratieve organen van het onderwijs dienen ook de volledige rapportering zoals hierboven geadviseerd te volgen. Opdat die rapportering correct gebeurt, dienen de principes van het aanrekenen op VAK en VEK te verlopen zoals het ESR voorschrijft en in afgeleide vorm zoals ze vertaald worden in de VCO.



Ook voor onderwijsinstellingen geldt dezelfde materialiteitsdrempel als voor andere entiteiten.

### **III. Geconsolideerde rekening**

Volgens artikel 44 van de VCO is de Vlaamse Regering bevoegd voor de consolidatie.

Deze geconsolideerde rekening bevat de uitvoeringscijfers van de gehele Vlaamse deelstaatoverheid. Deze rekening wordt opgemaakt conform de ESR-verordening en dient te worden overgemaakt aan het INR.

Voor nieuwe entiteiten in de consolidatieperimeter wordt er gewerkt met een correctie.

De afspraken uit het proefproject rapportering over het jaar 2017 worden verankerd:

- geconsolideerde rekening op basis van de individuele jaarrekeningen;
- rapportering m.b.t. jaar t aan het Rekenhof voor certificering wordt voorgelegd op 21 mei van het jaar t+1 met in functie daarvan een aangepaste kalender voor het aanleveren van de jaarrapportering door de significante entiteiten aan de controleactoren (zit vervat in afsprakennota single audit).

Vanaf 2020 wordt de geconsolideerde rekening gecertificeerd door het Rekenhof.

De Vlaamse Regering kan vanaf een datum die ze zelf bepaalt een kader uitwerken voor het opstellen van een geconsolideerde bedrijfseconomische jaarrekening. Onder bedrijfseconomische jaarrekening wordt verstaan: een geconsolideerde jaarrekening die bestaat uit een balans, een resultatenrekening en een toelichting. Het begrip 'geconsolideerde bedrijfseconomische jaarrekening' mag niet verward worden met de geconsolideerde rekening op basis van de individuele jaarrekening.

### **IV. Tussentijdse rapporteringen**

In artikel 45 van de VCO wordt een rechtsgrond voorzien voor tussentijdse rapporteringen. Die rapporteringen omvatten alle andere rapporteringen die op regelmatige basis worden opgevraagd. Het betreft onder meer monitoring, Europese rapporteringen via de Algemene Gegevensbank, decreet optimalisatie beheer financiële activa van de Vlaamse overheid, verwijlntresten, betaalgedrag,...

De selectie van de entiteiten die door de monitoring worden gevat, wordt voortaan door de Vlaamse Regering bepaald.

## **V. Building blocks**

In artikel 45 van de VCO wordt ook een rechtsgrond voorzien voor mogelijke bijkomende rapportering. Een voorbeeld van een bijkomende rapportering zijn de building blocks.

De building blocks zijn sjablonen uitgewerkt door het INR om de ESR-balans te kunnen opstellen en daaruit afgeleid de 'Maastricht-schuld'. Door een aansluiting van de geconsolideerde balans met de building blocks te realiseren, kan meteen ook een aansluiting van de schuldnorm met de ESR-schuld worden gerealiseerd.

Building blocks bevatten gedetailleerde informatie (vb. bedrag per schuldenaar/schuldeiser) van de bevroegde entiteiten. De entiteiten, die worden bevroegd m.b.t. de building blocks zijn alle entiteiten die een full rapportering indienen.

## **VI. Gevolgen schrapping vastleggingsmachtigingen**

Aangezien in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap de vastleggingsmachtiging wordt geschrapt, dient er door de rechtspersonen niet meer gerapporteerd te worden over de verbintenissen, gefinancierd door toelagen van de Vlaamse ministeries ingevolge vastleggingsmachtigingen.

Anderzijds dient men de aanwending van de goedgekeurde VAK-budgetten en de openstaande verbintenissen met betaalkalender te rapporteren per 31 december van het jaar t.

## **VII. Rapportering en beleids- en begrotingstoelichting (art. 42 VCO)**

De VCO voorziet (art. 11) dat de Vlaamse Regering de beleids- en begrotingsinformatie koppelt en brengt ze met elkaar in overeenstemming in een beleids- en begrotingstoelichting (BBT). Daarvoor worden de kredieten toegewezen aan de beleidsdoelstellingen. Bij de begrotingsuitvoering wordt eveneens een geïntegreerde benadering met beleid vooropgesteld. Aan de hand van de inhoudelijke structurelementen die worden gekoppeld aan indicatoren en streefwaarden is die geïntegreerde benadering mogelijk.

De BBT bij begrotingsuitvoering bestaat uit dezelfde rubrieken als de BBT bij de begrotingsopmaak. Van zodra prestatie-informatie wordt aangebracht in de BBT bij begrotingsopmaak, moet die ook worden doorvertaald naar de BBT uitvoering.

## 6. Controle

### Belangrijkste wijzigingen aan VCO en BVCO

- De situaties waarin het begrotingsakkoord niet meer vereist is na het advies van de Inspectie van Financiën worden verduidelijkt.
- Er wordt verduidelijkt dat alle controleregels voor subsidies vervat zitten in artikel 71 BVCO, onder het hoofdstuk 'Subsidies'.
- De Inspectie van Financiën kan nu naast de doelmatigheid ook de doeltreffendheid beoordelen in haar advies.
- Er wordt voorzien dat de Inspectie van Financiën een gericht systematisch toezicht uitoefent op de toegekende en uitbetaalde subsidies na het afsluiten van een project of activiteit.
- Twee situaties worden toegevoegd aan de lijst met voorstellen van beslissingen die niet aan de Inspectie van Financiën moeten worden voorgelegd: de beslissingen m.b.t. het indienen van een nota op het Overlegcomité en de beslissingen over het beroep tegen de beslissing van de Commissie Zorgvuldig Bestuur.
- Er worden in BVCO enkele wijzigingen aangebracht aan de regels rond overheidsopdrachten. Die wijzigingen werden verwerkt in de tabel drempelbedragen (pagina 94).
- De termijn waarbinnen de Inspectie van Financiën haar advies verleent bij een aanvraag tot herziening van een vorig advies, wordt aangepast naar zes werkdagen (i.p.v. vier werkdagen).
- In het kader van zijn informatieopdracht ten behoeve van het Vlaams Parlement heeft het Rekenhof digitale toegang tot de nodige verantwoordingsstukken.

### I. Controleactoren

Zowel in het proces van de begrotingsopmaak, -aanpassing, -uitvoering als in het proces van de rekeningen zijn er diverse controleactoren betrokken:

- 1° de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid;
- 2° de Inspectie van Financiën;
- 3° de regeringscommissaris;
- 4° het Rekenhof;
- 5° de bedrijfsrevisor;

6° de bevoegde instantie.

Het begrip bevoegde instantie verwijst naar de instantie van de Vlaamse administratie die bevoegd is voor de financiën of de begrotingen bedoeld (art. 2, 5° VCO). In VCO wordt voor die neutrale term gekozen om evoluties binnen de administratie, zoals reorganisaties of naamswijzigingen, op te vangen zonder een decreetswijziging te moeten doorvoeren.

## II. Ex ante controles

Onder de ex ante controles worden de controles begrepen die de begrotingsuitvoering moeten voorafgaan. De algemene regel is dat de begrotings- en beheerscontrole op de volledige Vlaamse deelstaatoverheid van toepassing is. Naargelang het type dossier en het bedrag zijn er evenwel andere regels en controleactoren van toepassing. De tabel drempelbedragen (pagina 94) biedt hiervoor een schematisch overzicht. De controleprocedures aangaande subsidies worden nader toegelicht onder de rubriek Voorafgaande controle bij subsidies (artikel 71 BVCO) .

De belangrijkste krachtlijnen die in VCO verankerd werden aangaande de ex ante controles, worden hieronder beschreven.

### A. Inspectie van Financiën en Regeringscommissaris

**Het toezichtsgebied van de Inspectie van Financiën enerzijds en de regeringscommissarissen anderzijds wordt duidelijk afgebakend.** De Inspectie van Financiën is de controleactor voor de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse rechtspersonen die onder het rechtstreeks gezag van de Vlaamse Regering staan. De regeringscommissarissen zijn dan weer de controleactoren voor de Vlaamse rechtspersonen die onder toezicht van de Vlaamse Regering staan.

**De Inspectie van Financiën heeft een brede focus.** In haar functie van raadgever van de Vlaamse Regering bij de beleidsvoorbereiding en de begrotingsopmaak en -aanpassing, bij de beleids- en begrotingsuitvoering en bij de beleids- en begrotingsevaluatie kan de Inspectie naast het formuleren van sectorgebonden adviezen ook overheidsbrede analyses en evaluaties uitvoeren over de grenzen van de beleidsdomeinen heen. Tevens kan de Inspectie bijzondere analyses en evaluaties uitvoeren bij elke entiteit die de Vlaamse deelstaatoverheid subsidieert. (artikel 52 §1 VCO)

De **beleidscoördinator** staat in voor de opmaak van een jaarplanning en jaarverslag. Daarnaast staat hij ook in voor de generieke kwaliteitsborging en het bewaken van de regelgeving inzake de deontologische code. (artikel 52 §2 VCO)

In de regelgeving wordt verankerd dat alle **regeringscommissarissen**, behoudens uitzondering, hun taken uitoefenen conform het Bestuursdecreet. Wat de taken verbonden met de begrotings- en beheerscontrole betreffen, zullen de regels inzake rapporteringsverplichting, deontologie, onverenigbaarheden en vergoeding in een omzendbrief bepaald worden (artikel 54 §1 VCO en artikel 59 BVCO).

In de regelgeving is verankerd dat bij Vlaamse rechtspersonen die onder toezicht van de Vlaamse Regering staan en waarbij geen regeringscommissaris aangesteld is door de minister bevoegd voor het budgettair beleid, de regeringscommissaris die aangesteld is door de inhoudelijk bevoegde minister de taken verbonden met de begrotings- en beheerscontrole en de rapportering moet opnemen (artikel 54 §2 VCO).

## **B. Inspectie van Financiën en minister bevoegd voor het budgettair beleid**

Om de aanvraag van een advies van de Inspectie van Financiën of een begrotingsakkoord te kunnen beoordelen, moeten de betrokken controleactoren onder meer over de (meerjarige) budgettaire impact en de ESR-impact van de aanvraag geïnformeerd worden door de aanvrager en moet de aanvraag van een begrotingsakkoord het advies van de Inspectie van Financiën en de eventuele repliek daarop bevatten. De minister bevoegd voor het budgettair beleid kan een modelformulier aanbieden aan zowel de dossierbehandelaars als de controleactoren zodat alle partijen eenvoudig kunnen nagaan of een aanvraag volledig is. Tijdverlies omwille van onvolledigheid van de aanvraag kan op die manier worden vermeden. Als onvolledigheid er alsnog toe leidt dat de Inspectie van Financiën of de minister bevoegd voor het budgettair beleid de aanvraag niet kan beoordelen, dan voorziet de regelgeving de mogelijkheid tot schorsing van de antwoordtermijn (artikel 29 BVCO).

Het BVCO verduidelijkt ook de procedures bij laattijdig of ontbrekend advies van de Inspectie van Financiën of begrotingsakkoord. Bij een negatief advies van de Inspectie van Financiën kan de inhoudelijk bevoegde minister, mits het respecteren van de in artikel 53 BVCO bepaalde termijnen, **éénmalig een herziening van dat advies vragen aan de Inspectie van Financiën**. In dat geval heeft de Inspectie van Financiën zes werkdagen de tijd om haar advies te verlenen. BVCO stelt ook een procedure in voor de dossiers waar op basis van de regelgeving geen begrotingsakkoord vereist is, maar waarvoor, na ongunstig advies van de Inspectie van Financiën, de **beroepsprocedure bij de minister bevoegd voor het budgettair beleid** gestart wordt. In deze situaties zal de minister bevoegd voor het budgettair beleid enkel nog een inhoudelijke uitspraak doen als het ongunstig advies van de Inspectie van Financiën gegeven is omwille van kostenefficiëntie of budgettaire inpasbaarheid op termijn van het dossier. In de andere gevallen zal de minister bevoegd voor het budgettair beleid het dossier

doorverwijzen naar de Vlaamse Regering (artikel 30, 52 §3, 53 en 54 BVCO). Desgevallend moet de inhoudelijk bevoegde minister het dossier voorleggen aan de Vlaamse Regering.

### III. Ex post controle

#### A. De bedrijfsrevisor

De rol van de bedrijfsrevisor voor de controle en de certificering van de jaarrekening wordt herbevestigd, gelet op het feit dat de kwaliteit van de jaarrekening opvallend hoger ligt indien er een aanwezig is. De bedrijfsrevisor wordt aangesteld in diverse situaties:

- door de **wetgeving op de vennootschappen of door een organiek decreet of een oprichtingsdecreet**, wordt een bijkomende verplichting opgelegd inzake de controle op de naleving van de VCO;
- bij de door het Rekenhof als '**significante rechtspersonen**' gekwalificeerde rechtspersonen moet een bedrijfsrevisor worden aangesteld. Een bedrijfsrevisor wordt aangesteld voor een periode van 3 jaar. Als een entiteit niet langer op de lijst van significante entiteiten voorkomt, wordt verondersteld dat de bedrijfsrevisor zijn mandaat tot het einde uitvoert;
- als **de Vlaamse Regering** van oordeel is dat de aanstelling van een bedrijfsrevisor bij een entiteit is aangewezen en er geen andere rechtsgrond is daartoe, kan zij zelf de entiteit verplichten om een revisor aan te stellen.

Om te garanderen dat de bedrijfsrevisor voldoende kennis heeft over de verplichtingen van de publieke sector wordt voorzien dat de entiteiten verplicht een standaardbestek moeten hanteren, waar ze wel ook nog hun eigen aanvullingen in kunnen verwerken.

#### B. Het Rekenhof

De taken van **het Rekenhof** die in het Rekendecreet waren opgenomen werden in dit decreet hernomen. De artikelen werden geherformuleerd en waar nodig geactualiseerd, bijvoorbeeld de mogelijkheid voor het Rekenhof om voorafgaand aan hun finale conclusies reeds een overleg te hebben met de Vlaamse Regering. Samengevat komen de bepalingen met betrekking tot het Rekenhof neer op het volgende:

- een algemene verplichting dat alle stukken die volgens de VCO aan het Vlaams Parlement worden overgemaakt, ook aan het Rekenhof worden bezorgd;
- de bevoegdheid voor de controle op de ontwerpen van begroting en de bijhorende stukken;
- de bevoegdheid om de budgettaire en boekhoudkundige gegevens op te volgen en haar informatieopdracht uit te oefenen ten behoeve van het Vlaams Parlement. Om die

opdracht te kunnen uitoefenen krijgt het Rekenhof **digitaal toegang tot de betrokken informatie**. Als de gegevens nog niet digitaal kunnen worden aangeleverd, moet de entiteit dit zo snel mogelijk in orde brengen en het Rekenhof hier toegang toe verlenen;

- de bevoegdheid om de aanwending van subsidies te controleren (ook indien de ontvanger geen entiteit is van de Vlaamse deelstaatoverheid);
- de bevoegdheid van het Vlaams Parlement om een financiële audit te gelasten;
- een antwoordtermijn voor de Vlaamse Regering van 1 maand op de door het Rekenhof gemaakte opmerkingen.

### C. Single audit

#### a) *Afsprakennota*

Het principe single audit krijgt in de VCO nadere uitwerking.

Door de toepassing van het single-auditprincipe worden **audit- en controleprocessen gestroomlijnd** en op elkaar afgestemd. Belangrijke voordelen zijn onder andere het vermijden van overlappingsen en lacunes in de controle, verminderde controlelast voor de gecontroleerden en volkomen afdekking van de gedetecteerde controlerisico's. Tegelijkertijd wordt de focus van de audit en controle verbreed. Niet enkel de wettigheid, maar ook de zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit van de uitgaven wordt beoordeeld.

In het kader van het single-audit principe wordt ook steeds een **afsprakennota gemaakt tussen de diverse betrokken partijen**. Gelet op de flexibiliteit van een afsprakennota en het feit dat het verleden heeft uitgewezen dat de controle-actoren via dit instrument een goede samenwerking op poten kunnen zetten, wordt nog meer ingezet op die werkmethode. Zo worden niet meer alle data van het rekeningenproces opgenomen in de VCO.

#### b) *Het permanent dossier*

Het permanent dossier bevat geactualiseerde algemene informatie en entiteitsgevoelige en vertrouwelijke informatie over een rechtspersoon.

Het onderscheid tussen enerzijds algemene en anderzijds entiteitsgevoelige en vertrouwelijke informatie wordt niet meer gemaakt in VCO. Er wordt enkel nog geduid wat onder entiteitsgevoelige en vertrouwelijke informatie dient te worden verstaan:

- beschrijving van het risicomangement van de entiteit;
- alle auditverslagen en aanbevelingsbrieven, met inbegrip van de management letters van de voorbije 5 jaar;

- de duiding van de risico's en de aanbevelingen in het jaarlijks rapport (art 37, §4, 2e lid BVCO) van de Inspectie van Financiën van de laatste 5 jaar;
- de verslagen van de regeringscommissaris van de laatste 5 jaar;
- de opmerkingen van het Departement FB.

Het VCO (artikel 58) en BVCO (artikel 61, §3) verduidelijken dat in het kader van single audit alle controleactoren bij hun controles ook toegang hebben tot het entiteitsgevoelige en vertrouwelijke luik van het permanent dossier.

#### D. Tijdschema Rekeningen en controle

Bij de Vlaamse overheid is er enerzijds het Rekenhof, die de algemene rekening en de geconsolideerde rekening gaat certificeren, en anderzijds de bedrijfsrevisor, die (vooral) de jaarrekening van de significante entiteit(en) certificeert. Zowel het Rekenhof als de bedrijfsrevisor willen zekerheid dat ze voldoende tijd krijgen om hun controle degelijk uit te voeren. Vandaar de vraag om voor de certificering minstens 1 maand te voorzien vóór de uiterste datum dat elke rekening definitief klaar moet zijn. Bijkomend dient er rekening mee te worden gehouden dat die datum voor het indienen van de rekeningen bij de controleactoren niet vast is, maar jaarlijks wordt bepaald in een afsprakennota tussen de controleactoren (bv. in 2017 was de datum voor indiening van de jaarrekeningen van de significante entiteiten anders dan die voor het indienen van de jaarrekeningen van de niet-significante entiteiten). De datum voor het indienen van de individuele jaarrekeningen is daarnaast ook niet dezelfde als die van de geconsolideerde jaarrekening.

Indicatief tijdschema

Datum	VI. Gem. (incl. DAB)	Rechtspersonen > 300 mln	Rechtspersonen ≤ 300 mln
Januari	Voorlopige cijfers Orafin	Voorlopige cijfers ESR-aanrekeningen	Voorlopige cijfers ESR-aanrekeningen
1 maart		Afsluiting boekhouding	<i>(geen datum voor afsluiting boekhouding)</i>
15 maart		Jaarrekening aan bedrijfsrevisor	
31 maart	Algemene rekening aan Rekenhof	Jaarrekening aan dept.FB certificering bedrijfsrevisor	Jaarrekening aan dept.FB + belangrijke opmerkingen bedrijfsrevisor aan RH + d.FB



	Opmerkingen Rekenhof dept.FB	aan	Opmerkingen Rekenhof dept.FB	aan	Certificering bedrijfsrevisor opm. RH aan dept.FB	+
30 april	Aangepaste algemene rekening en ESR-consolidatie aan Rekenhof					
15 mei	ESR-consolidatie aan INR					
21 mei	Rekeningen aan Vlaams Parlement					
11 juni	Rekeningenrapport Rekenhof aan minister FB + eventuele brieven bij rekeningen					
21 oktober	Het Vlaams Parlement keurt de rekening goed bij decreet (uiterste datum van goedkeuring)					

Bron:Rekenhof

### **E. Het beleidsdomeinoverschrijdend toezicht van de Inspectie van Financiën (artikel 41 BVCO)**

Bij de wijziging van (B)VCO werd uitdrukkelijk voorzien dat de Inspectie van Financiën een gericht, systematisch toezicht uitoefent op de toegekende en uitbetaalde subsidies na het afsluiten van het project of de activiteit waarvoor die subsidies werden toegekend.

De Inspectie van Financiën kan dit toezicht geheel zelf vormgeven, zo kan zij via steekproeven werken maar ook een overkoepelende benadering is mogelijk. Het toezicht houdt ook in dat snel en gepast opgetreden wordt wanneer er op welk ogenblik ook binnen het subsidieproces een ernstig vermoeden is of ernstige aanwijzingen zijn dat een subsidie oneigenlijk wordt gebruikt.

Oneigenlijk gebruik en misbruik moeten hierbij zeer ruim begrepen worden en omvatten een ruim spectrum dat kan gaan van het besteden van middelen aan uitgavenposten waarvan niet duidelijk is of zij werkelijk vallen binnen de doelstellingen waarvoor de subsidie is toegekend, tot fraude.

## **7. Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen**

De Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen (VABN) werd opgericht bij het decreet van 18 december 2015 houdende diverse financiële bepalingen. De bepalingen werden volledig hernomen in VCO, m.u.v. de oprichtingsbepaling die niet meer nodig was, aangezien de VABN reeds actief was en de uitbreiding van de samenstelling met een vertegenwoordiger op voordracht van het Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten.

De VCO biedt een kader voor de uitwerking van een transparant boekhoudinstrumentarium. Een boekhoudplan en aanrekeningsregels zijn echter geen statische gegevens. Regelgeving kan niet alle toepassingsvraagstukken oplossen, maar streeft wel naar een uniforme toepassing. Een handleiding over de boekhoudregels en een adviescommissie die de regelgeving kan interpreteren dragen bij tot de verdere ontwikkeling van een eenvormige interpretatie van de boekhoudregels. Het spreekt voor zich dat de adviezen van de VABN die werden verstrekt met betrekking tot het Rekendecreet niet zomaar kunnen worden doorgetrokken naar de VCO. De betrokken adviezen moeten expliciet bevestigd dan wel gewijzigd worden in het licht van het nieuwe rechtskader.

## 8. Subsidies

### Belangrijkste wijzigingen aan VCO en BVCO

- Verankering van het verbod op retroactieve subsidies.
- Bepaling van de minimale essentiële elementen van een subsidiekader en van de bijkomende elementen die een oproep tot subsidieaanvragen moet bevatten.
- De regels inzake de voorafgaande controle op subsidies (advies van de Inspectie van Financiën en begrotingsakkoord) worden samen met de delegatieregels terzake maximaal geclusterd in het gewijzigde artikel 71 BVCO. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen subsidies met een rechtsgrond in het uitgavendecreet, subsidies met een andere rechtsgrond en oproepen tot subsidieaanvragen en de subsidies die uit die laatste voortvloeien. Ook de specifieke voorafgaande controleregeling voor subsidies die een toelage zijn, wordt verduidelijkt.
- De drempel vanaf wanneer het advies van de Inspectie van Financiën vereist is in het ex ante controleproces wordt opgetrokken van 7.000 euro naar 10.000 euro.
- In het controleproces van subsidies met een rechtsgrond buiten het uitgavendecreet wordt de mogelijkheid voorzien om een afsprakenkader te maken tussen de betrokken entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid en de Inspectie van Financiën. Op die manier kan worden ingespeeld op eigenheden van sectoren en vlot bijgestuurd worden in het controleproces.
- Reservevorming bij subsidies is enkel mogelijk als dit in een decreet of reglementaire bepaling wordt voorzien. Er wordt daarnaast geëxpliciteerd dat reserves nooit kunnen worden aangelegd ten laste van subsidies met een rechtsgrond in het uitgavendecreet. De aanleg van een sociaal passief ten laste van een subsidie is enkel mogelijk als daarvoor een rechtsgrond is opgenomen in een decreet of reglementaire bepaling.
- Versterking en decretale verankering van het verbod op dubbele subsidiëring.
- Verankering van de periodieke beleidsevaluaties van bestaande en nieuwe subsidiekaders en subsidies.

### I. Definities (artikel 2 VCO)

In de VCO is bewust ervoor gekozen om de termen “dotatie”, “toelage” en “subsidie” afzonderlijk te definiëren. Hoewel de begrippen vanuit economisch perspectief dezelfde lading dekken, is het vanuit juridisch perspectief het belangrijk om een onderscheid te maken tussen de drie begrippen omdat verschillende regels van toepassing kunnen zijn. De begrippen kregen in de VCO de volgende inhoud mee:

- **Subsidie** (artikel 2, 34° VCO): elke vorm van financiële ondersteuning, ongeacht de benaming en vorm ervan, en met inbegrip van de voorschotten die zonder interest teruggevorderd kunnen worden, die als kapitaal- of inkomensoverdracht wordt verstrekt door een entiteit die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoort, voor een activiteit die het algemeen belang dient, met uitsluiting van de prijzen, giften en dotaties, alsook van de kapitaal- of inkomensoverdrachten die de tegenprestatie uitmaken van een werk of goed dat, of een levering of dienst die een derde aan die overheid heeft verstrekt;
- **Toelage** (artikel 2, 35° VCO): een subsidie die wordt verstrekt aan een entiteit die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoort, met uitsluiting evenwel van de dotaties;
- **Dotatie** (artikel 2, 7° VCO): elke vorm van financiële ondersteuning door een entiteit die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoort, aan het Vlaams Parlement, aan de instellingen die verbonden zijn aan het Vlaams Parlement, aan de autonome diensten met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht van het Vlaams Parlement staan, en aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

In de definitie van het begrip subsidie wordt via de zinsnede “die als kapitaal- of inkomensoverdracht wordt verstrekt” een duidelijke link gelegd met het ESR. De verwijzing naar “inkomens- of kapitaaloverdrachten” lijkt nieuw ten opzichte van het Rekendecreet maar is vooral om praktische redenen aangebracht (het gaat dus niet om een beperking van de bestaande definitie). Voorts stapt de VCO (en de BVCO) af van de talrijke subsidiebegrippen die er zijn (projectsubsidie, gereguleerde subsidie,...) omdat gebleken is dat die in de praktijk veel aanleiding hebben gegeven tot rechtsonzekerheid en verwarring. Daarom worden rechtsgevolgen (bv. aanrekening) voortaan verbonden met objectieve elementen en niet meer aan onduidelijke en vage subsidiesoorten. Begrippen als facultatieve subsidies en gereguleerde subsidies verwijzen louter naar historische begrippen die geen rechtsgrond meer hebben in VCO en bovendien verwarring kunnen stichten over de toepasselijke rechtsgevolgen. Die begrippen moeten sedert de totstandkoming van VCO dan ook worden vermeden.

## II. Impact Algemenebepalingenwet (artikel 76 VCO)

In de VCO wordt ook vermeld dat de artikelen 11 t.e.m. 14 van de Algemenebepalingenwet van toepassing blijven op subsidies die verleend zijn door een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid of door een andere rechtspersoon, die rechtstreeks of onrechtstreeks van de Vlaamse Gemeenschap een subsidie krijgt. Dit betekent dat:

- subsidies moeten worden aangewend voor de doeleinden waarvoor zij werden verleend

- in de toekenningsbeslissing nauwkeurig de aard, het gebruik en de omvang van en de nadere regels over de door de begunstigde van de subsidie te verstrekken verantwoording moet worden opgenomen (tenzij die informatie reeds in een decreet of reglementaire bepaling is opgenomen)
- de begunstigde van de subsidie verantwoording moet geven over aanwending van ontvangen bedragen (behalve ingeval van decretale vrijstelling daarvan)
- door het aanvaarden van de subsidie, de begunstigde van subsidie het recht verleent aan de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest om ter plaatse controle te doen uitoefenen op de aanwending van de toegekende gelden
- de begunstigde de subsidie moet terugbetalen
  - als hij de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend;
  - als hij de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend;
  - als hij de controle ter plaatse verhindert.
- de begunstigde het deel van de subsidie moet terugbetalen waarvoor hij geen verantwoording heeft verstrekt (tenzij hij hiervan bij decreet is vrijgesteld)
- de uitkering van subsidies kan worden opgeschort zolang de begunstigde voor soortgelijke subsidies, die hij voordien heeft ontvangen, niet de benodigde verantwoording verstrekt of geen controle ter plaatse toelaat.

Een aantal van deze bepalingen verdienen, sedert de wijziging van VCO, ook bijzondere aandacht bij de uitwerking van een subsidiekader (zie verder).

### III. Verbod op retroactiviteit van subsidies (artikel 74/1 VCO)

Subsidies mogen **geen retroactief karakter** hebben. Artikel 74/1 van de VCO bepaalt dat de toekenning van een subsidie de activiteit waarop de subsidie betrekking heeft, moet voorafgaan. Op die algemene regel zijn slechts enkele uitzonderingen mogelijk:

- Er wordt bij decreet of reglementaire bepaling in een besluit uitdrukkelijk in het subsidiekader afgeweken van de algemene regel. Een afwijking kan dus niet zomaar worden vermoed. Een afwijking voorzien louter in een individueel toekenningsbesluit is hier dus eveneens onvoldoende. De afwijking moet het toekennen van premies zoals de renovatiepremie, het Vlaams opleidingsverlof enzovoort mogelijk maken nadat de subsidiabele activiteit plaatsvond.
- Jaarlijks terugkerende subsidies, dit zijn subsidies met dezelfde begunstigde en dezelfde effecten als een subsidie die in het vorige jaar is toegekend (vastgelegd) of verstrekt (vereffend), mogen uiterlijk worden toegekend in de loop van de eerste vier

maanden van de periode waarop de subsidie betrekking heeft, tenzij de Vlaamse Regering hierover anders beslist.

Voor activiteiten die al lopen, kan de subsidie ten vroegste uitwerking hebben vanaf de datum dat de subsidieaanvraag werd ontvangen door de subsidieverstrekker.

Dit verbod is niet van toepassing op toelagen.

#### IV. Subsidiekader (artikel 76/2 VCO)

Er is uiterlijk bij de toekenning van een subsidie een duidelijk **subsidiekader**. De minimale elementen voor dit subsidiekader zijn:

- 1° de doelstelling en de effecten die met de subsidieverstrekking worden nagestreefd;
- 2° de beschrijving en de duurtijd van de activiteit van algemeen belang waarvoor de subsidie wordt toegekend;
- 3° de indicatoren die toelaten om bij de beleidsevaluatie de subsidie inhoudelijk en financieel te evalueren<sup>6</sup>;
- 4° het bedrag van de subsidie of de wijze waarop dat bedrag wordt bepaald;
- 5° de categorieën van subsidiabele en niet-subsidiabele kosten;
- 6° de subsidieontvanger of de wijze waarop de subsidieontvanger wordt bepaald;
- 7° de voorwaarden waaraan de subsidieontvanger moet voldoen;
- 8° de voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend of kan worden verleend;
- 9° de rechten en plichten van de subsidieontvanger en van de subsidiërende overheid, waaronder ook het engagement van de subsidieontvanger om het belang van het gebruik van het Nederlands te erkennen bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten;
- 10° de voorwaarden waaronder de subsidie kan worden gewijzigd of ingetrokken;
- 11° de wijze en, in voorkomend geval, de periodiciteit van de uitbetaling van de subsidie;
- 12° de inhoudelijke en financiële verantwoording over het gebruik van de subsidie, die de subsidieontvanger moet voorleggen;
- 13° de openbaarmaking van de resultaten van de gesubsidieerde activiteiten.

Die elementen moeten worden behandeld in het subsidiekader, wat niet impliceert dat alle elementen ook daadwerkelijk inhoudelijk kunnen worden vertaald. Bijvoorbeeld: als

---

<sup>6</sup> Het feit dat enkel indicatoren verplicht moeten worden opgenomen in het subsidiekader neemt niet weg dat ook transparantie moet worden geboden over de streefwaarden die daarbij betrokken zijn. Dit hoeft uiteraard niet in het subsidiekader zelf te worden opgenomen.

bepaalde resultaten om wettelijke redenen niet kunnen worden openbaar gemaakt, dan volstaat het om aangaande het element openbaarmaking (punt 13°) die wettelijke redenen aan te halen in het subsidiekader zodat het ook transparant is waarom bepaalde resultaten niet kunnen worden bekendgemaakt.

De Vlaamse Regering kan de set aan minimale elementen nog verder verfijnen (lees: extra duiden) of verder aanvullen met extra elementen. De elementen kunnen niet zonder meer worden geschrapt uit het subsidiekader, zelfs niet bij besluit van de Vlaamse Regering, gelet op de decretale verankering van de minimumset.

Het subsidiekader met hogergenoemde minimale elementen moet uiterlijk bestaan op het moment van de toekenning van de subsidie aan de subsidieontvanger. De beleidsdomeinen kunnen op die manier het subsidiekader vorm geven op een wijze die rekening kan houden met specifieke kenmerken van bepaalde sectoren.

Dit neemt evenwel niet weg dat voor sommige elementen een decretale of reglementaire basis vereist is. Zo werd in de parlementaire voorbereiding bij de wijziging van VCO reeds verduidelijkt dat het bepalen van de categorieën van subsidiabele en niet-subsidiabele kosten en van de voorwaarden waaronder de subsidie kan worden verleend, via een reglementaire bepaling moet gebeuren. Dit betekent dat ze niet pas kunnen worden geregeld in een individueel toekenningsbesluit, maar eerder in het subsidieproces via decretale bepalingen of bepalingen in een reglementair uitvoeringsbesluit vorm moeten krijgen.

Uit de adviespraktijk van de Raad van State zijn nog bijkomende klemtonen op te maken over welke elementen bij decreet of reglementair besluit moeten worden bepaald. Zo moet voor ogen worden gehouden dat essentiële elementen van een subsidie normaliter bij decreet of reglementair besluit moeten worden bepaald. Dit betekent concreet dat de volgende elementen bij decreet of reglementair besluit (na delegatie door de decreetgever) moeten worden vormgegeven:

- de subsidievoorwaarden;
- de samenstelling of het bedrag van de subsidie;
- de aanvraagprocedure voor een subsidie;
- de beoordelingsprocedure van aanvragen;
- de toekenningsprocedure van de subsidie;
- de uitbetaling van de subsidie;
- de verantwoording van de subsidie en welke kosten in aanmerking komen;
- het toezicht op de aanwending van de subsidie;
- de eventuele remediëring en het sanctiemechanisme;
- de maatregelen en de indicatoren voor de evaluatie.

Soms wordt een belangrijk deel van het subsidiekader opgevangen door het sluiten van beheersovereenkomsten. In het licht van de adviespraktijk van de Raad van State kunnen in

beheersovereenkomsten evenwel geen bijkomende subsidievoorwaarden worden opgenomen. De beheersovereenkomst kan enkel de concretisering inhouden van de voorwaarden die decretaal of bij reglementair besluit zijn bepaald en moet dus beperkt blijven tot louter praktische afspraken om te verduidelijken wat reeds bij decreet of besluit is bepaald.

Tot slot, ook de subsidiekaders waaruit automatische subsidies voortvloeien, moeten voldoen aan de verplichtingen uit artikel 76/2 VCO. Hierop is slechts een uitzondering, met name de algemene financiering van de lokale besturen (wat ook een automatische subsidie is) om hun structurele financiering niet in het gedrang te brengen.

De regeling rond subsidiekaders is niet van toepassing op toelagen. Dit betekent dat toelagen volledig onder de verantwoordelijkheid en controle van de bevoegde minister vallen.

## V. Oproep tot subsidieaanvragen (artikel 76/2 VCO)

De oproep zelf moet bovenop de minimale generieke elementen die een subsidiekader moet bevatten, nog enkele bijkomende essentiële elementen bevatten. ;

Die bijkomende elementen zijn de selectieprocedure (inclusief de ontvankelijkheidscriteria, de beoordelingscriteria en de timing voor het indienen van de voorstellen n.a.v. een oproep), de openbaarmaking van de geselecteerde projecten en de grootte van het krediet dat beschikbaar is om de oproep tot subsidieaanvragen te financieren. Met dit laatste element wordt het kredietbedrag voor de volledige oproep bedoeld (exclusief de apparaatskredieten die nodig zijn om de oproep tot subsidieaanvragen te lanceren).

Net zoals ze de generieke elementen in een subsidiekader kan verfijnen (lees: verder duiden) en aanvullen met extra elementen, kan de Vlaamse Regering dat ook doen voor de bovengenoemde bijkomende specifieke minimale elementen in het geval van een oproep tot subsidieaanvragen. Ook hier kan de Vlaamse Regering de set van minimale elementen niet reduceren, gelet op de decretale verankering ervan.

## VI. Voorafgaande controle bij subsidies (artikel 71 BVCO)

Bij de voorafgaandelijke controle wordt een onderscheid gemaakt tussen de subsidies (uitgezonderd toelagen) die enkel een **rechtsgrond** hebben in een begrotingsdecreet (**uitgavendecreet**) en subsidies die een **andere rechtsgrond** hebben. Ook is er een aparte set aan regels voor oproepen tot subsidieaanvragen en de subsidies die daaruit voortvloeien.



**1. Subsidies (uitgezonderd toelagen) die enkel een rechtsgrond hebben in het uitgavendecreet en die niet ingevolge een oproep tot subsidieaanvragen worden verleend (artikel 71, §1 BVCO)**

	<b>Toekenning</b>	<b>Advies Inspectie van Financiën</b>	<b>Begrotingsakkoord</b>
Subsidiebedrag < 10.000 euro	Via ministerieel besluit	Niet vereist	Niet vereist
10.000 euro ≤ subsidiebedrag < 250.000 euro	Via ministerieel besluit	Vereist	Niet vereist
Subsidiebedrag ≥ 250.000 euro	Via Besluit Vlaamse Regering	Vereist	Vereist

Subsidies met een rechtsgrond in het uitgavendecreet worden aan een strenger regime onderworpen dan subsidies met een andere rechtsgrond. De toekenningsbeslissing zelf gebeurt bij een ministerieel besluit. Vanaf het bedrag van 10.000 euro moeten subsidies ter advies worden voorgelegd aan de Inspectie van Financiën. Subsidies moeten vanaf een bedrag van 250.000 euro door de Vlaamse Regering worden toegekend en kunnen in principe niet meer bij ministerieel besluit worden bepaald. Het begrotingsakkoord is enkel vereist voor de subsidies vanaf een bedrag van 250.000 euro (en die dus tevens aan de Vlaamse Regering moeten worden voorgelegd), tenzij dat de Inspectie van Financiën een gunstig advies zonder voorwaarden gaf voor de subsidie. In dat geval is het begrotingsakkoord ook niet vereist. Als de subsidie minstens 250.000 euro bedraagt en de toekenning ervan verbonden is aan een overeenkomst met meerjarige gevolgen, is het begrotingsakkoord daarentegen altijd vereist (ongeacht of het advies van de Inspectie van Financiën gunstig en onvoorwaardelijk was).

Voor de beoordeling van de voormelde drempels (10.000 euro en 250.000 euro), moet worden gekeken naar het totale bedrag dat door een of meerdere S1312 entiteiten wordt toegekend voor een gezamenlijke activiteit van algemeen belang. Als bijvoorbeeld Departement X en Departement Y in het kader van een gezamenlijk opgezette actie beiden een subsidie toekennen aan dezelfde begunstigde, voor een gezamenlijke activiteit van algemeen belang, moet de som van beide subsidies getoetst worden aan de drempels.

Subsidies (uitgezonderd toelagen) die als rechtsgrond het **uitgavendecreet** hebben, kunnen ongeacht het bedrag worden toegekend bij ministerieel besluit als in het uitgavendecreet expliciet wordt opgenomen wie de begunstigde is en voor welk subsidiebedrag hij in aanmerking komt (nominatim subsidies). Het begrotingsakkoord is nooit vereist voor een nominatim subsidie. Voor de controle van de Inspectie van Financiën vallen de nominatim subsidies onder de standaardregels voor subsidies met rechtsgrond in het uitgavendecreet (zie tabel hierboven).

Nominatim subsidies	
Advies Inspectie van Financiën	Vereist vanaf 10.000 euro
Begrotingsakkoord	Niet vereist
Toekenning	Via ministerieel besluit

De voorgaande bepalingen uit punt 1 gelden enkel voor subsidies die geen toelagen uitmaken. De **toelagen** worden immers op basis van artikel 71, §5 BVCO vrijgesteld van een advies van de Inspectie van Financiën en bijgevolg ook van een begrotingsakkoord.

Toelagen	
Advies Inspectie van Financiën	Niet vereist
Begrotingsakkoord	Niet vereist
Toekenning	Via ministerieel besluit

## 2. Subsidies met een andere rechtsgrond dan het uitgavendecreet die niet ingevolge een oproep tot subsidieaanvragen worden verleend (artikel 71, §3 BVCO)

De tweede categorie van subsidies, namelijk de subsidies die een **andere rechtsgrond** hebben dan het uitgavendecreet, zijn onderworpen aan de ex ante controle waarin de in de sectorspecifieke regelgeving of andere specifieke regelgeving voorziet. Als tijdens het beleids- en goedkeuringsproces van de regelgeving reeds in een sterke onderbouwing van de budgettaire impact is voorzien, kan de regelgeving bepalen dat de verdere ex ante controles op de individuele toekenningsbeslissingen worden uitgesloten. Die uitsluiting zal tijdens het beleids- en goedkeuringsproces van de regelgeving worden beoordeeld door de betrokkenheid van de Inspectie van Financiën, de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, de Vlaamse Regering en/of het Vlaams Parlement.

Als geen controles worden voorzien in de in de sectorspecifieke regelgeving of andere specifieke regelgeving, dan kan er een afsprakenkader worden afgesloten met de Inspectie van Financiën. In dit afsprakenkader wordt bepaald welk toezicht de Inspectie van Financiën voorafgaand aan de toekenning van de subsidie zal uitoefenen.

Het afsprakenkader wordt opgesteld door de inhoudelijk bevoegde administratie en de betrokken Inspecteur van Financiën. Als dat nodig blijkt (bv. bij een impasse), kan de beleidscoördinator van de Inspectie van Financiën bemiddelen bij dit proces. Die bemiddeling kan ook gebeuren door een Inspecteur die door de beleidscoördinator en de Vlaamse minister bevoegd voor budgettair beleid is aangewezen.

Zodra er een akkoord tussen de inhoudelijke bevoegde administratie en de betrokken Inspecteur van Financiën is over het afsprakenkader, bezorgt de beleidscoördinator van de Inspectie van Financiën het aan de Vlaamse minister bevoegd voor het budgettair beleid, die

dan twaalf werkdagen heeft om het afsprakenkader af te wijzen. Als hij het afsprakenkader niet afwijst binnen die termijn, wordt het geacht goedgekeurd te zijn. Het afsprakenkader wordt tevens ter kennisgeving bezorgd aan het Departement FB, dat het definitieve afsprakenkader publiceert op de website VO intern (<https://overheid.vlaanderen.be>). Op die manier wordt ook de transparantie van de afsprakenkader verzekerd.

Wanneer er geen controles worden voorzien in de sectorspecifieke regelgeving of andere specifieke regelgeving en er geen afsprakenkader wordt opgesteld met de Inspectie van Financiën, zijn de strenge controles van toepassing zoals bij subsidies die enkel een rechtsgrond hebben in het uitgavendecreet zoals hierboven onder punt 1 besproken.

De subsidies die **automatisch** worden toegekend a.d.h.v. bepaalde parameters die jaarlijks kunnen worden vastgelegd en vereffend, vereisen voor de individuele toekenningen (na de eerste toekenning) nooit een controle. Er is immers geen steeds weerkerende individuele toekenningsbeslissing. Dit geldt enkel voor de automatische subsidies die als dusdanig erkend zijn doordat ze in het uitgavendecreet expliciet worden opgesomd. (artikel 71, §2 BVCO)

Automatische subsidies	
Advies Inspectie van Financiën	Niet vereist
Begrotingsakkoord	Niet vereist

De voorgaande bepalingen uit punt 2 gelden enkel voor subsidies die geen toelagen uitmaken. De **toelagen** worden immers op basis van artikel 71, §5 BVCO vrijgesteld van een advies van de Inspectie van Financiën en bijgevolg ook van een begrotingsakkoord.

Toelagen	
Advies Inspectie van Financiën	Niet vereist
Begrotingsakkoord	Niet vereist
Toekenning	Via ministerieel besluit

### 3. Oproepen tot subsidieaanvragen en subsidies (uitgezonderd toelagen) die daaruit voortvloeien (artikel 71, §4 BVCO)

	Oproep tot subsidieaanvragen			Individuele subsidie		
	Bevoegdheid	Advies Inspectie van Financiën	Begrotings akkoord	Toekenning	Advies Inspectie van Financiën	Begrotings akkoord
<b>Oproep tot subsidieaanvragen &lt; 1.500.000 euro en geen enkele subsidie ≥ 250.000 euro wordt voorzien</b>	Inhoudelijk bevoegde minister	Vereist	Niet vereist	Via ministerieel besluit	Niet vereist als subsidie < 10.000 euro Vereist als 10.000 euro ≤ subsidie < 250.000 euro	Niet vereist
<b>Alle andere oproepen tot subsidieaanvragen</b>	Vlaamse Regering	Vereist	Vereist	Via ministerieel besluit	Vereist als subsidie ≥ 10.000 euro	Niet vereist

De voormelde controleregels van punt 1 en punt 2 gelden niet voor oproepen tot subsidieaanvragen en de subsidies die daaruit voortvloeien, daarvoor zijn er in artikel 71, §4 BVCO namelijk eigen regels voorzien. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen twee types oproepen tot subsidieaanvragen:

- 1) De oproep tot subsidieaanvragen bedraagt minder dan 1,5 miljoen euro en geen enkele subsidie die eruit voortvloeit bedraagt 250.000 euro of meer.
- 2) Alle andere oproepen tot subsidieaanvragen. Hieronder worden dus verstaan:
  - a. Alle oproepen tot subsidieaanvragen die minstens 1,5 miljoen euro bedragen.
  - b. Alle oproepen tot subsidieaanvragen die minder dan 1,5 miljoen euro bedragen, maar waaruit minstens een subsidie voortvloeit die minstens 250.000 euro bedraagt.

Hieronder worden kort de controleregels samengevat voor beide types oproepen tot subsidieaanvragen. Die regels gelden enkel voor subsidies die geen toelagen uitmaken. De **toelagen** worden immers op basis van artikel 71, §5 BVCO uitdrukkelijk vrijgesteld van een advies van de Inspectie van Financiën en bijgevolg ook van een begrotingsakkoord.

Indien er sectorspecifieke regelgeving geldt, in de vorm van een decretale of reglementaire bepaling, voor de controle op oproepen tot subsidieaanvragen en de subsidies die daaruit voortvloeien, dan geldt die specifieke regelgeving en zijn onderstaande controleregels niet van toepassing.

Situatie 1: de oproep tot subsidieaanvragen bedraagt minder dan 1,5 miljoen euro en geen enkele subsidie die eruit voortvloeit bedraagt 250.000 euro of meer.

- Regels van toepassing op de oproep tot subsidieaanvragen:
  - De inhoudelijk bevoegde minister is gedelegeerd om de oproep te lanceren.
  - Het advies van de Inspectie van Financiën is vereist.
  - Het begrotingsakkoord is niet vereist.
- Regels van toepassing op de subsidies die voortvloeien uit de oproep tot subsidieaanvragen (uitgezonderd toelagen):
  - De toekenning van de subsidie gebeurt bij ministerieel besluit.
  - Het advies van de Inspectie is niet vereist voor subsidies die minder dan 10.000 euro bedragen. Het advies van de Inspectie van Financiën is wel vereist voor de subsidies die minstens 10.000 euro (en minder dan 250.000 euro) bedragen.
  - Het begrotingsakkoord is niet vereist.

Situatie 2: alle andere oproepen tot subsidieaanvragen

- Regels van toepassing op de oproep tot subsidieaanvragen:
  - De oproep wordt voorgelegd aan de Vlaamse Regering.
  - Het advies van de Inspectie van Financiën is vereist.
  - Het begrotingsakkoord is niet vereist.
- Regels van toepassing op de subsidies die voortvloeien uit de oproep tot subsidieaanvragen (uitgezonderd toelagen):
  - Situatie 2a: de Vlaamse Regering beslist bij de goedkeuring van de bijhorende oproep tot subsidieaanvragen dat de individuele subsidies **niet** meer moeten worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering:
    - De toekenning van de subsidie gebeurt bij ministerieel besluit.
    - Het advies van de Inspectie is enkel vereist voor subsidies die minstens 10.000 euro bedragen.
    - Het begrotingsakkoord is niet vereist.

- Situatie 2b: de Vlaamse Regering beslist bij de goedkeuring van de bijhorende oproep tot subsidieaanvragen dat de individuele subsidies die voortvloeien uit de oproep **wel** moeten worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering
  - De toekenning van de subsidie wordt voorgelegd aan de Vlaamse Regering.
  - Het advies van de Inspectie vereist, ongeacht het bedrag van de subsidie.
  - Het begrotingsakkoord is vereist.

De voorgaande bepalingen uit punt 3 gelden enkel voor de subsidies die uit een oproep tot subsidieaanvragen voortvloeien maar geen toelagen uitmaken. De **toelagen** worden immers op basis van artikel 71, §5 BVCO vrijgesteld van een advies van de Inspectie van Financiën en bijgevolg ook van een begrotingsakkoord.

Toelagen	
Advies Inspectie van Financiën	Niet vereist
Begrotingsakkoord	Niet vereist
Toekenning	Via ministerieel besluit

## VII. Reservevorming (artikel 75 VCO en artikel 72 BVCO)

De financiële afrekening van een subsidie gebeurt op basis van de kosten van de gesubsidieerde activiteit. Van die regel kan enkel bij decreet of reglementaire bepaling worden afgeweken. Er kan dus enkel met de eigen ontvangsten van de subsidiebegunstigde rekening worden gehouden als dit expliciet in een decreet of reglementaire bepaling is opgenomen.

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

BVCO stelt een suppletieve regeling in (als dergelijke modaliteiten niet of onvoldoende werden uitgewerkt) voor de maximaal toegelaten reserveaanleg. Meer bepaald moet de reservevorming dan beperkt blijven tot maximaal 20 procent van het subsidiebedrag (op jaarbasis) of gecumuleerd maximaal 50 procent van het subsidiebedrag van de laatst gesubsidieerde werkingsperiode.

Als er een afwijking wordt voorzien op de regel dat de financiële afrekening enkel op basis van de kosten van de gesubsidieerde activiteit gebeurt en er bijvoorbeeld wel rekening kan worden gehouden met de eigen ontvangsten bij het bepalen van de reserves, dan betekent

dit niet automatisch ook een afwijking op de 20/50 regel uit artikel 72 BVCO. Dit is enkel het geval wanneer er van die 20/50 regel ook uitdrukkelijk wordt afgeweken. Het meest heldere is sowieso dat er ofwel (1) geen afwijkende regelingen ingesteld worden in afzonderlijke decreten of reglementaire bepalingen en dus artikel 75 VCO en 72 BVCO volledig van toepassing zijn, ofwel (2) er in een afzonderlijk decreet of reglementaire bepaling een eigen specifieke regeling rond reserves wordt uitgewerkt waaruit duidelijk blijkt op welke manier de financiële afrekening van de subsidie zal gebeuren en welke drempels gelden voor de aanleg van reserves (artikel 75 VCO en 72 BVCO laten immers enkel voor deze twee aspecten van reservevorming een afwijkende regeling toe). Met andere woorden de decreetgever en de Vlaamse Regering laten de ruimte om bepaalde aspecten van de regelgeving rond reservevorming afzonderlijk te regelen, maar dit mag in geen geval aanleiding geven tot interpretatievragen over de verschillende regelgevingen.

Het blijft belangrijk dat de reserve enkel mag worden aangewend voor de doelstelling waarvoor de initiële subsidie werd toegekend. Dezelfde doelstelling vereist niet noodzakelijk volledig dezelfde activiteit. Een doelstelling moet breder worden gelezen. De aanwending van de reserves moet, zoals bij de reguliere aanwending van subsidies, worden verantwoord door de subsidieontvanger.

Op het einde van de gesubsidieerde activiteit of bij vervroegde stopzetting ervan moet de aangelegde reserve worden teruggevorderd. Ook op die manier wordt verzekerd dat subsidiemiddelen worden ingezet voor het doel waarvoor de subsidie initieel is verstrekt.

Reservevorming bij subsidies met een rechtsgrond in het uitgavendecreet is voortaan uitdrukkelijk verboden. Reservevorming impliceert immers sowieso het overschrijden van het eenjarig karakter van het uitgavendecreet, waardoor de twee onverzoenbaar zijn. Die anomalie die zich in de praktijk toch af en toe voordeed, wordt nu onmogelijk gemaakt.

Daarnaast is de aanleg van een sociaal passief ten laste van een subsidie enkel toegestaan als dit decretaal of reglementair is voorzien. Als een afwijkende regeling bij decreet of reglementaire bepaling wordt ingericht, dient er ook een regeling te worden getroffen zodat bij de stopzetting (en afrekening) van de subsidie de organisatie nog steeds aan haar wettelijke verplichtingen tegemoet kan komen. De aanleg van een sociaal passief kan uiteraard enkel wanneer het toegestaan is een reserve aan te leggen ten laste van een subsidie.

Merk op dat de regels rond reservevorming niet van toepassing zijn op toelagen.

## **VIII. Ex post controle na de toekenning van subsidies (artikel 73-75 BVCO)**

De benadering van de ex post controle van subsidies vertaalt het responsabiliseringsidee van de beleidsdomeinen. Zij beoordelen zelf welke verantwoordingsstukken nodig zijn. Als niets

specifiek inzake verantwoording is voorzien in de subsidiebeslissing of de rechtsgrond ervan, is artikel 74 van het BVCO van toepassing. Daarbij wordt niet langer bepaald welke stukken precies nodig zijn voor de functionele of financiële verantwoording. Er wordt enkel nog aangegeven wat de functionele en financiële verantwoording inhoudelijk precies omvat.

Op basis van de functionele verantwoording moet blijken dat de activiteit gerealiseerd is (of in welke mate die gerealiseerd is). De financiële verantwoording moet aantonen welke kosten zijn gemaakt voor de realisatie van de activiteit waarvoor de subsidie is toegekend en welke opbrengsten de begunstigde in het kader van die activiteit heeft verworven, uit de activiteit zelf of uit andere bronnen.

De (functionele en financiële) verantwoording moet worden ingediend binnen een termijn van zes maanden (na de werkingsperiode waarop ze betrekking heeft of nadat het project of de investering beëindigd is). In artikel 75 van het BVCO wordt ook uitdrukkelijk voorzien dat de subsidieverstrekker zich alle aanvullende gegevens kan laten verschaffen die nodig zijn om de verantwoorde subsidie definitief vast te stellen.

In praktijk zal hiervoor vaak een beroep kunnen worden gedaan op bijvoorbeeld de resultatenrekening van de begunstigde entiteit of een ander bewijs dat kosten werden gemaakt voor een ontvangen subsidie.

## **IX. Sancties en onverenigbaarheden (artikel 76 en 77 BVCO)**

Bij **gebrek aan deugdelijke (functionele en financiële) verantwoording** vervalt de toekenningsbeslissing, en moet het deel van de subsidie dat niet (of niet deugdelijk) werd verantwoord worden teruggevorderd. Dit geldt ook voor voorschotten die al werden uitbetaald.

Uiteraard blijft ook artikel 13 van de Algemenebepalingenwet relevant. Artikel 76, tweede lid VCO expliciteert de vier situaties waarin een subsidieontvanger een subsidie onmiddellijk moet terugbetalen. Het verbod op dubbele subsidiëring wordt nog versterkt door de toevoeging dat een subsidieontvanger een subsidie onmiddellijk moet terugbetalen als hij al een subsidie ontvangt met dezelfde effecten op basis van dezelfde verantwoordingsstukken. Cofinanciering, waarbij verschillende actoren elk een deel van de totale kost financieren, blijft wel mogelijk.

Artikel 77 van het BVCO richt het verbod op **belangenvermenging** in. Er is een verbod om een subsidie toe te kennen of de aanwending ervan goed te keuren als de betrokkene persoonlijk of via een tussenpersoon in een toestand van belangenvermenging zou kunnen terechtkomen. Dit verbod geldt voor elk personeelslid van de entiteiten onder het toepassingsgebied van de VCO maar ook voor een openbare gezagsdrager of andere persoon die belast is met een



functie bij een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid (of elke tussenpersoon als de subsidie onrechtstreeks wordt toegekend). Dit verbod geldt dus niet alleen voor personeelsleden van de Vlaamse overheid maar ook voor mandatarissen, kabinetsmedewerkers, regeringscommissarissen edm.

## **X.      Beleidsvaluatie (artikel 76/1 VCO en artikelen 75/1 en 75/2 BVCO)**

Vanaf 2023 moeten bestaande en nieuwe subsidiekaders per periode van vijf jaar minstens een keer worden onderworpen aan een beleidsvaluatie.

Dit betekent concreet dat voor de bestaande subsidiekaders binnen een periode van vijf jaar, te rekenen vanaf 1 januari 2023, de eerste beleidsvaluatie moet plaatsvinden en de bestaande subsidiekaders daarop moeten zijn afgestemd.

Voor nieuwe subsidiekaders, die tot stand komen na 1 januari 2023, gebeurt de beleidsvaluatie de eerste keer uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van het betrokken subsidiekader. De beleidsvaluatie van het subsidiekader omvat ook de beleidsvaluatie van de onderliggende subsidies. Slechts als voor bepaalde subsidies geen subsidiekader bestaat dat voor beleidsvaluatie in aanmerking komt, worden de concrete subsidies zelf daaraan onderworpen.

Het inhoudelijk bevoegde beleidsdomein staat in voor de evaluatie. Na die evaluatie is er een uitdrukkelijke goedkeuring door de Vlaamse Regering (of desgevallend door de gedelegeerde) nodig om de subsidie, al dan niet in gewijzigde vorm verder te zetten. Dit betekent ook dat de beslissing van de Vlaamse Regering een verlenging van telkens maximaal vijf jaar kan opleveren.

Voor subsidies die hun rechtsgrond vinden in het uitgavendecreet gebeurt deze expliciete beslissing via de goedkeuring door de Vlaamse Regering van het ontwerp van uitgavendecreet.

Op de algemene regeling rond beleidsvaluaties worden een beperkt aantal uitzonderingen voorzien, onder meer voor automatische subsidies en subsidies aan lokale besturen. Zo is geen beleidsvaluatie vereist voor subsidies in het kader van het gemeentefonds (aangezien dit algemene financiering van lokale besturen uitmaakt). Voor andere subsidies aan lokale besturen stemt de evaluatietermijn overeen met de termijn van de zittingsperiode van een lokaal bestuur. Voor automatische subsidies zelf is geen beleidsvaluatie vereist, maar voor het subsidiekader waaruit ze voortvloeien wel.

De regeling rond beleidsvaluaties is niet van toepassing op toelagen. Dit betekent dat toelagen volledig onder de verantwoordelijkheid en controle van de bevoegde minister vallen.

Een beleidsevaluatie moet aan een aantal voorwaarden voldoen:

1° een verduidelijking welke subsidie of welk subsidiekader, naargelang het geval, aan een beleidsevaluatie wordt onderworpen en wat de doelstellingen zijn van die subsidie of dat subsidiekader;

2° via onderzoek wordt verduidelijkt of het met het subsidiekader of de subsidie (naargelang het geval) beoogde beleid doeltreffend en doelmatig is. Onderzoek kan zowel intern als extern onderzoek betreffen;

3° de conclusies van de beleidsevaluatie worden gestaafd door bevindingen uit de beleidsevaluatie zelf (en niet door bevindingen die vreemd zijn aan de beleidsevaluatie);

4° voor de beleidsevaluatie wordt een onderzoeksmethode gebruikt die valide en betrouwbaar is, ook dit betekent niet per definitie dat de beleidsevaluaties extern dienen te gebeuren;

5° in de beleidsevaluatie wordt inzicht geboden in de methode (aanpak, middelen,...) en wordt aangegeven of en waarom het mogelijk of onmogelijk was om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidie of het subsidiekader, naargelang het geval, te beoordelen.

De beleidsevaluatie van de subsidie wordt ter beschikking gehouden van de inhoudelijk bevoegde minister, de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, het Departement Financiën en Begroting en de Inspectie van Financiën voor de opdrachten die ze bij VCO of BVCO hebben gekregen, of meer specifiek in het kader van brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen hebben.

De beleidsevaluatie van het subsidiekader wordt, ingevolge de vraag tot meer transparantie geuit in het advies van der SERV, bekendgemaakt op de website van het Departement Financiën en Begroting.

## 8/1. De rol van het Departement Financiën en Begroting binnen het evaluatiebeleid

### Belangrijkste wijzigingen aan VCO en BVCO

- De rol van het Departement FB binnen het evaluatiebeleid wordt verankerd in een nieuw hoofdstuk 8/1.

Het Departement FB ondersteunt het evaluatiebeleid binnen de Vlaamse overheid vanuit de principes van prestatiegeïnfomeerd begroten. Zij heeft daarbij onder andere een coördinerende en centraliserende rol bij de uitvoering van uitgaventoetsingen en brede heroverwegingen. Daarnaast waakt het Departement FB over het horizontaal beleid inzake periodieke beleidsevaluatie van subsidies en subsidiekaders (zie ook hierboven). Het Departement FB zal onder andere bijdragen aan kennisopbouw terzake bij de inhoudelijk bevoegde beleidsdomeinen en periodiek zorgen voor een meta-analyse en leerlessen van de uitgevoerde evaluaties.

Op die manier wordt tegemoetgekomen aan de vraag van de SERV om tot een symbiose te komen tussen de evaluatie van subsidies, de evaluaties verbonden met prestatie-informatie (brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen,...) en het evaluatiebeleid in brede zin. Dit groeitraject krijgt uiteraard nog nader vorm.

## 9. Giften en prijzen (artikel 77-79 VCO)

### Belangrijkste wijzigingen aan VCO en BVCO

- De definities van een gift en een prijs worden aangepast om te verduidelijken dat de begrippen prijs, gift en subsidie onderling exclusief zijn.

In de VCO is ervoor gekozen om voor giften en prijzen een gelijkaardig rechtskader te voorzien omdat er in de praktijk heel wat gelijkenissen bleken te bestaan in de behandeling ervan. Dit neemt uiteraard niet weg dat giften en prijzen inhoudelijk gezien een onderscheiden invulling hebben (al dan niet de waardering of beloning van prestaties).

Voor eerder kleine giften en prijzen wordt in de VCO een rechtsgrond voorzien zodat geen specifieke decretale grondslag meer vereist is voor giften en prijzen onder het drempelbedrag van 7.000 euro. Met die generieke benadering wordt voor giften tegemoet gekomen aan artikel 179 van de Grondwet.

Een meer specifieke decretale grondslag blijft wel vereist als de gift of prijs voormelde drempel bereikt of overschrijdt. Voor een gift of prijs van 7.000 euro of meer zal dus nog steeds een specifieke decretale bepaling moeten worden voorzien.

De benadering uit het Rekendecreet rond de terugvordering van prijzen wordt de VCO ook doorvertaald naar giften. De terugvordering van giften en prijzen blijft echter wel uitzonderlijk en is enkel een uiterste redmiddel. Zowel giften als prijzen zijn immers eenzijdige handelingen vanuit de overheid zonder enige verantwoording vanwege de begunstigde.

De terugvordering is daarom enkel voorzien in zeer specifieke en ongewenste omstandigheden:

- de begunstigde heeft bedrieglijke informatie bezorgd;
- de begunstigde heeft onwettige handelingen verricht.

In BVCO werden geen verdere uitvoeringsbepalingen voorzien. Om de analogie aan te houden met de VCO op het niveau van de inhoudelijke hoofdstukken, werd in voorliggend besluit enkel een leeg artikel 'voorbehouden voor toekomstig gebruik' ingevoegd.

## 10. Kas-, schuld-, waarborg-, en verzekeringsbeheer

### Belangrijkste wijzigingen aan VCO en BVCO

- Sinds 30 augustus 2021 kunnen Vlaamse rechtspersonen die niet onder de toepassing van hoofdstuk 10 vallen en de Vlaamse openbare instellingen, vermeld in artikel 6 VCO, zich vrijwillig aan de toepassing van het volledige hoofdstuk 10 inzake kas-, schuld-, waarborg- en verzekeringsbeheer onderwerpen, mits aanvaarding door de Vlaamse Regering. Voorheen kon dit enkel voor de bepalingen uit afdeling 5 van hoofdstuk 10 inzake verzekeringsbeheer.
- Vanaf 1 februari 2022 kan een entiteit optreden als 'eigen verzekeraar'. De risico's waarvoor entiteiten opteren om zich te verzekeren via een verzekeringsmaatschappij, blijven echter wel via de pooling van de verzekeringen verlopen. Verder biedt de pooling van de verzekeringen de grootste gemeenschappelijke deler voor de polissen aan.

### I. Algemeen

#### A. Toepassingsgebied (artikel 80 VCO)

Het toepassingsgebied van het kas-, schuld-, waarborg- en verzekeringsbeheer wijkt voor de Vlaamse rechtspersonen die tot S1312 behoren enigszins af van het algemene toepassingsgebied van de VCO. Het zijn namelijk enkel die Vlaamse rechtspersonen waarvan de Vlaamse Gemeenschap –rechtstreeks of onrechtstreeks- minimaal 50% van de stemrechten op de Algemene Vergadering bezit die moeten voldoen aan de bepalingen opgenomen in het VCO of BVCO met betrekking tot het kas-, schuld-, waarborg- en verzekeringsbeheer. De bepalingen met betrekking tot de reguliere materialiteitsdrempel uit het generieke toepassingsgebied van de VCO blijven evenwel ook van toepassing voor het kas-, schuld-, waarborg- en verzekeringsbeheer. (zie boven, onder titel 1.II.B). De zeggenschapseis geldt niet voor de specifiek in artikel 80, tweede lid VCO vermelde publiekrechtelijke rechtspersonen.

Concreet zorgt dat ervoor dat volgende entiteiten in dit specifieke toepassingsgebied terechtkomen:

1. De Vlaamse Gemeenschap;
2. Alle IVA's met rechtspersoonlijkheid, publiekrechtelijke EVA's, SAR's alsook de Vlaamse openbare instellingen die expliciet vermeld zijn in het bestuursdecreet en tot S.1312 behoren ;

3. Andere Vlaamse rechtspersonen die tot S1312 behoren en waarvan de Vlaamse Gemeenschap –rechtstreeks of onrechtstreeks- minimaal 50% van de stemrechten op de Algemene Vergadering bezit.

De actuele lijst van de entiteiten die onderworpen zijn aan de regels inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer zal steeds te vinden zijn op de website van het Departement FB.

De andere Vlaamse rechtspersonen die behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid (S1312) of de Vlaamse Openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid kunnen steeds vrijwillig toetreden tot de bepalingen met betrekking tot kas-, schuld-, waarborg en verzekeringsbeheer. Die vrijwillige toetreding kan enkel mits akkoord van de Vlaamse Regering.

### **B. Verbod van speculatieve activiteiten (artikel 81 VCO)**

Aangezien de overheid als behoeder van het algemeen belang winstmaximalisatie normaliter niet tot doel heeft, zijn speculatieve activiteiten zonder onderliggende financiering expliciet verboden. Die hebben immers enkel winstbejag tot doel. Hieronder vallen onder meer trading activiteiten maar ook het kopen van een rente – future met als doel ze later met winst te verkopen.

Als die speculatieve activiteiten echter behoren tot de doelstellingen van de entiteit zoals voorzien in de statuten zijn deze uiteraard niet verboden. We denken hierbij vooral aan investeringsmaatschappijen.

### **C. Leningen en beleggingen in vreemde munt (artikel 82 VCO)**

Aangezien geen enkel wisselkoersrisico de begroting mag belasten, moeten alle leningen en beleggingen die aangegaan worden in vreemde munt volledig ingedeckt worden vanaf de start (vb. via de techniek van de cross currency swap).

Courante uitgaven (nl. de handelsschulden voor minder dan 30.000 euro (excl. btw)) in vreemde munt moeten niet worden ingedeckt tegen een wisselkoersrisico.

## **II. Kasbeheer (artikel 83 VCO)**

### **A. Het concept “poolen van financiële rekeningen”**

Er is voor de betrokken entiteiten een verplichte toetreding tot de centrale cashpooling van het Centraal Financieringsorgaan (centraal kasbeheer) maar ze behouden wel de volledige financiële autonomie over hun eigen inkomsten en eigen uitgaven. De entiteiten moeten een

zichtrekening openen bij een door de Vlaamse Regering aangeduide kredietinstelling. Diezelfde kredietinstelling zal eveneens instaan voor de bijhorende dienstverlening zoals SEPA-overschrijvingen (binnen- en buitenland), circulaire cheques, inkomende en uitgaande domiciliëringen en betaalkaarten.

Het poolen van financiële rekeningen heeft als grote voordeel dat de intresten worden berekend op het saldo van de onderliggende rekeningen. Tijdelijke overschotten op de zichtrekeningen van sommige Vlaamse rechtspersonen worden gebruikt om tijdelijke tekorten op de zichtrekeningen van andere Vlaamse rechtspersonen te compenseren. Hierdoor vermijden we dat de entiteiten met een overschot een lage rentevergoeding ontvangen en de entiteiten met een tekort een hogere rentevergoeding moeten betalen. Zodoende kan de Vlaamse overheid haar kasbeheer en haar intresten optimaliseren.

Bovendien staat de Vlaamse overheid in zijn geheel sterker om te onderhandelen over betere voorwaarden op de zichtrekening dan elke Vlaamse rechtspersoon individueel, niet alleen voor betere intrestvoeten maar ook voor lagere (transactie)kosten verbonden aan de zichtrekening. Ook kan men als Vlaamse overheid in zijn geheel een grotere kredietlijn bekomen bij een kredietinstelling dan wanneer elke Vlaamse rechtspersoon die individueel zou aanvragen.

## **B. Algemene werking centraal kasbeheer**

Het saldo van iedere financiële rekening van elke entiteit wordt iedere avond overgeschreven naar de centrale rekening. Ongeacht of dit saldo afkomstig is van eigen inkomsten of toelagen en ongeacht of dit een negatief of positief saldo is. Alle financiële rekeningen worden als het ware op nul gezet. De entiteiten kunnen uiteraard bij de kassier inzage in hun effectieve stand in de cashpooling, vóór de uitvoering van die overschrijving, opvragen.

De financiële rekeningen die tot het centraal kasbeheer behoren, zijn werkrekeningen. Dit wil zeggen dat die rekeningen sporadisch tijdelijke tekorten of overschotten kunnen vertonen in functie van hun uitgaven en inkomsten. De dienst Financiële Operaties kan dit saldo enkel bijsturen met de toelagen van de publiekrechtelijke entiteiten. Over de andere inkomsten of uitgaven die op de individuele rekeningen onder het centraal kasbeheer toekomen heeft de dienst Financiële Operaties geen zeggenschap maar enkel een inzagerecht. Bijgevolg kan dienst Financiële Operaties deze inkomsten of uitgaven niet gebruiken om het globale saldo van het centraal kasbeheer bewust bij te sturen en blijft de financiële autonomie van alle betrokken entiteiten gevrijwaard.

De toelagen van de publiekrechtelijke entiteiten worden doorgestort in functie van het globale saldo van het centraal kasbeheer en in tweede instantie in functie van de individuele rekeningstand van de publiekrechtelijke entiteiten behorende tot het centraal kasbeheer. Deze manier van werken zorgt er bovendien voor dat de publiekrechtelijke entiteiten geen

onbenutte middelen op hun rekening staan hebben en bijgevolg ook geen beleggingen hebben tenzij de beleggingen die ze al in portefeuille hadden van voor ze tot het centraal kasbeheer toetreden waren.

Om vooraf te kunnen inschatten of er doorgestort moet worden en hoeveel er doorgestort moet worden op de rekening van het centraal kasbeheer, moeten alle betrokken entiteiten wekelijks hun kasvoorzichten voor de komende 5 weken bezorgen aan de dienst Financiële Operaties (artikel 84 BVCO). Alle ramingen samen geven een indicatie van het saldo van het centraal kasbeheer na de pooling.

De ramingen moeten worden ingegeven in een sjabloon die verkregen kan worden bij de dienst Financiële Operaties van het Departement FB en voorziet de mogelijkheid om de inkomsten en uitgaven in te geven per dag over een periode van vijf weken. Aangezien het kasgebeuren geen statistisch gegeven is, kunnen tussentijdse aanpassingen nodig zijn. Aanpassingen worden dan ook best zo snel mogelijk doorgegeven. Hoe accurater de ramingen zijn, hoe optimaler de pooling kan gebeuren.

### **III. Schuld- en beleggingsbeheer: (artikel 85 -86 VCO)**

Elke betrokken entiteit dient te bepalen welke middelen ze niet onmiddellijk nodig heeft voor haar dagdagelijkse werking. Dat zijn de beschikbare gelden die op korte of lange termijn kunnen worden belegd zonder hierdoor de normale werking, of de 'core business' van de overheidsentiteit in het gedrang te brengen.

De beschikbare gelden worden gedefinieerd als: *“Alle kasmatig vrij beschikbare middelen die de overheidsentiteit tijdelijk niet nodig heeft om haar maatschappelijk doel te vervullen.”*. Hieronder wordt verstaan alle liquide middelen die de overheidsentiteit tijdelijk niet nodig heeft in het kader van de uitoefening van het maatschappelijk doel zoals beschreven in de statuten. Het gaat hierbij over de kasmatig beschikbare middelen die de overheidsentiteit zelf niet nodig acht voor de dagdagelijkse werking (zoals bijvoorbeeld een dividenduitkering in functie van het maatschappelijk doel) en tevens niet onmiddellijk gebruikt zullen worden voor een eigen project en/of investering. Boekhoudkundig zijn deze middelen terug te vinden onder de klasse 5 van de balans: 'geldbeleggingen en liquide middelen'.

De Vlaamse Regering bepaalt een generieke minimumdrempel aan beschikbare gelden die per overheidsentiteit van kracht is. De generieke minimumdrempel is vastgelegd op 1 miljoen euro. Als de entiteit minder dan 1 miljoen euro aan beschikbare gelden bezit, kan de entiteit zelf bepalen of ze al dan niet voldoet aan de schuld- en beleggingsbepalingen van de VCO. Als de beschikbare gelden groter zijn dan 1 miljoen euro dan heeft de entiteit geen keuze en dient ze te voldoen.



Het is aan de entiteiten zelf om te bepalen of ze hun beschikbare gelden beleggen op korte en/of lange termijn en voor welke periode.

### A. Langetermijnbeleggingen (> 1 jaar)

De betrokken overheidsentiteiten zijn verplicht hun lange termijn beschikbare middelen te beleggen bij een Vlaamse overheidsentiteit. Dit kan de Vlaamse Gemeenschap zijn maar het is eveneens toegelaten om te beleggen in financiële instrumenten van lange termijn uitgegeven door een andere Vlaamse overheidsentiteit. De langetermijnrating van die Vlaamse overheidsentiteit en haar financiële instrumenten moet daarbij minimaal A- of A3 zijn. De betrokken entiteiten mogen eveneens deelnemen via de banken aan de zogenaamde benchmark uitgiftes die de Vlaamse overheid organiseert op de kapitaalmarkt. Dit proces loopt volledig via de banken en staat los van het Departement FB.

Beleggingen bij de Vlaamse Gemeenschap kunnen dagelijks aangegaan worden. Het Departement FB zorgt voor een gepast aanbod waarbij het rendement van die financiële instrumenten marktconform is. De looptijd kan variëren van 1 jaar tot 50 jaar, afhankelijk van de noden (een minimum bedrag per looptijd dient gerespecteerd te worden). Zolang de OLO + marge negatief is, wordt een nulrente gehanteerd. Dit LT papier zal geen afzonderlijke rating hebben of niet genoteerd worden op de beurs.

De entiteiten kunnen het Departement FB elke werkdag (telefonisch) contacteren tot 14u voor lange termijn beleggingen ingaand minimum 3 (bank)werkdagen daarna.

Volgende modaliteiten worden opgenomen in de overeenkomst:

- het bedrag, afgerond op honderdduizend euro;
- de referentierentevoet en marge;
- de stortingsdatum (minimum T + 3 dagen);
- de eindvervaldag.

Op iedere vervaldag kan het papier opnieuw belegd worden met dezelfde of een andere looptijd naar de wens van de entiteit. De betrokken entiteit zal daarover enkele dagen voor de vervaldag gecontacteerd worden door het Departement FB. Er zal voor iedere LT belegging een contract worden opgemaakt tussen de Vlaamse Gemeenschap en de beleggende entiteit.

In uiterste nood is een terugkoop van het papier door de Vlaamse Gemeenschap mogelijk. Voor de praktische modaliteiten van de terugkoop moet de betrokken entiteit contact opnemen met het Departement FB.

De hierboven besproken werkwijze is echter enkel van toepassing voor beleggingen bij de Vlaamse Gemeenschap. Het staat de andere uitgevende Vlaamse overheidsentiteiten vrij om daar zelf een invulling aan te geven.

## **B. Kortetermijnbeleggingen (≤ 1 jaar)**

De overheidsentiteiten kunnen hun op korte termijn beschikbare gelden in financiële instrumenten van korte termijn uitgegeven door de Vlaamse Gemeenschap beleggen. De looptijd kan variëren van 1 dag tot 365 dagen en kan aangepast worden aan de noden van de entiteit. Tevens is het mogelijk voor een entiteit om te beleggen in verschillende looptijden, afhankelijk van hun kasvoorzichten (een minimum bedrag per looptijd dient gerespecteerd te worden).

Op iedere vervaldag kan het papier opnieuw belegd worden met dezelfde of een andere looptijd naar de wens van de entiteit. De betrokken entiteit zal daarover enkele dagen voor de vervaldag gecontacteerd worden door het Departement FB. Er zal voor iedere korte termijn-belegging een contract worden opgemaakt tussen de Vlaamse Gemeenschap en de beleggende entiteit.

Gezien de huidige marktvoorwaarden die de Vlaamse overheid ontvangt, zal deze korte termijn-belegging geplaatst worden aan EURIBOR flat (zonder marge). Zolang de EURIBOR negatief is wordt een nulrente gehanteerd.

De entiteiten kunnen het Departement FB elke werkdag (telefonisch) contacteren tot 14u voor korte termijn beleggingen ingaand 2 (bank)werkdagen daarna. Volgende modaliteiten worden opgenomen in de overeenkomst:

- het bedrag, afgerond op honderdduizend euro;
- de referentierentevoet en marge;
- de stortingsdatum;
- de eindvervaldag.

In uiterste nood is een terugkoop van het papier door de Vlaamse Gemeenschap mogelijk. Voor de praktische modaliteiten van de terugkoop moet de betrokken entiteit contact opnemen met het Departement FB.

Het Departement FB zorgt steeds voor een gepast aanbod. Als de overheidsentiteit echter kan aantonen dat ze op de financiële markt een hoger rendement kan krijgen voor een financieel instrument van korte termijn dat is uitgegeven door een emittent met een kortetermijnrating die minimaal A-2, F2 of P-2 is en met dezelfde aard van rentevoet en looptijd, mag ze in dat alternatief beleggen, na het Departement FB daarvan vooraf op de hoogte te hebben gebracht.

De hierboven besproken werkwijze is echter enkel van toepassing voor beleggingen bij de Vlaamse Gemeenschap. Het staat de andere emittenten uiteraard vrij om daar zelf een invulling aan te geven.

### **C. Bestaande beleggingen (artikel 90 VCO)**

De overheidsentiteiten die voor 1 januari 2020 hun beschikbare gelden hebben belegd in langetermijnbeleggingen of in kortetermijnbeleggingen uitgegeven door een entiteit die geen overheidsentiteit is, kunnen die behouden tot aan hun vervaldag. Dergelijke beleggingen zonder einddatum mogen in portefeuille blijven tot wanneer het opportuun is voor de overheidsentiteit om die te verkopen. Op die manier worden uitstapkosten of een verlies aan kapitaal naar aanleiding van vervroegde uittreding vermeden.

### **D. Uitzonderingen (artikel 91 VCO)**

In functie van bepaalde specifieke behoeften kunnen Vlaamse rechtspersonen een gedeelte van hun beschikbare middelen beleggen in alternatieve financiële instrumenten gelinkt aan een Vlaams beleidsdomein. Het agentschap Vlaamse Sociale Bescherming (VSB) is een Vlaamse entiteit die dergelijke uitzondering heeft verkregen. Deze ‘op-maat’ oplossing is echter beperkt tot maximaal 50% van de beschikbare middelen. .

### **E. Negatieve saldo's (artikel 92 VCO)**

Het idee van de cashpool is om tijdelijke overschotten op de zichtrekeningen van sommige Vlaamse rechtspersonen te gebruiken om tijdelijke tekorten op de zichtrekeningen van andere Vlaamse rechtspersonen te compenseren. Het begrip “tijdelijk” is een zeer belangrijk gegeven en dient te allen tijde gerespecteerd te worden. Het is geenszins de bedoeling dat de tijdelijke overschotten van bepaalde Vlaamse rechtspersonen door andere Vlaamse rechtspersonen worden gebruikt als langetermijn financieringsinstrument. De pooling is geen langetermijn financieringsinstrument maar een manier om het kasbeheer te optimaliseren. Vlaamse rechtspersonen mogen geen structureel negatief saldo op de zichtrekening vertonen. Dit moet via een interne of externe langetermijn lening worden opgevangen. Het aangaan van een lening moet nog steeds expliciet worden gemachtigd in het jaarlijks goed te keuren uitgavendecreet. Enkel als het tekort ontstaat door het niet tijdig uitbetalen van een toelage, kan de Vlaamse Regering een structureel negatief saldo toch toelaten.

#### **Wat is een structureel negatief saldo?**

We spreken van een structureel negatief saldo als de ontvangsten van een volledig begrotingsjaar ontoereikend zijn om een negatief saldo op te vangen.

#### IV. Waarborgbeheer (artikel 93-102 VCO)

Het algemene principe met betrekking tot het waarborgbeheer is dat de Vlaamse Gemeenschap verkiest zelf te lenen ten voordele van een entiteit boven het verstrekken van een waarborg aan een ontlenende entiteit. Daarom werd in de VCO enkel een minimaal basiskader met principes vastgelegd ten behoeve van de waarborgverstrekkende entiteiten. Dit basiskader zal eveneens gehanteerd worden in de uitzonderlijke situaties waar de Vlaamse Gemeenschap toch opteert om een waarborg te verstrekken. De krachtlijnen en principes moeten ertoe bijdragen dat de verplichtingen beheersbaar blijven en dat de waarborgen met de nodige voorzichtigheid toegekend worden. De krachtlijnen en principes voor waarborgbeheer luiden als volgt:

- Het verlenen van een waarborg is slechts mogelijk als dit decretaal is toegelaten;
- Speculatieve verrichtingen kunnen niet worden gewaarborgd;
- De looptijd van een waarborg kan nooit langer zijn dan de economische levensduur van het onderliggende actief omdat het onderliggend actief steeds te gelde gemaakt moet kunnen worden;
- Er kan geen waarborg verstrekt worden wanneer er bij het toekennen van de waarborg reeds signalen zijn dat de waarborg mogelijks geheel of gedeeltelijk uitgewonnen zal worden;
- Indekkingsproducten kunnen alleen worden gewaarborgd indien die gekoppeld zijn aan een financiering die bepaalde risico zoals bv een renterisico met zich kan meebrengen. De onderliggende financiering moet binnen het jaar opgenomen worden;
- Opties ter indekking van het renterisico worden alleen gewaarborgd indien die opties een risicoverlagend effect hebben;
- Financieringen in vreemde munt kunnen enkel gewaarborgd worden als deze van bij de opname volledig ingedekt zijn. Hiermee wil men voorkomen dat de Vlaamse Gemeenschap expliciet borg staat voor allerhande wisselkoersrisico's die het gevolg zijn van financieringen in vreemde munt;
- Er moet steeds een expliciet maximum waarborgbedrag of maximum waarborgpercentage worden bepaald bij het verlenen van een waarborg;
- In het waarborgcontract dient opgenomen te worden dat bij eventuele uitwinning eerst alle zakelijke en persoonlijke zekerheden bij de gewaarborgde debiteur uitgewonnen zullen worden en pas in tweede instantie de waarborg aangesproken zal worden om het resterende uitstaand verlies te dekken;
- De waarborg dekt enkel de hoofdsom en de contractuele intresten die van toepassing zijn voor beëindiging van het contract.

Vervroegd terugbetalen en eventuele herfinanciering van een door de Vlaamse Gemeenschap gewaarborgde lening met als doel betere voorwaarden te bekomen is mogelijk. Het is de Vlaamse Regering die zal beslissen of de herfinancieringslening al of niet een nieuwe waarborg

krijgt. Ook indien de gewaarborgde lening behouden blijft maar er betere rentevoorwaarden worden verkregen, is het de Vlaamse Regering die zal beslissen over de waarborg.

In beide gevallen mag de initiële looptijd van de gewaarborgde lening niet worden verlengd noch mag het op dat moment uitstaande gewaarborgde bedrag worden verhoogd (artikel 98 VCO).

Aan het verlenen van een waarborg is een risico verbonden. De waarborgsteller zal namelijk financieel moeten tussenkomen indien de ontleners niet aan zijn verplichtingen kan voldoen. Voor dit risico zal de waarborgsteller een vergoeding vragen aan de ontleners (artikel 99 VCO).

Hieronder de berekening van de bijdrage (artikel 90 BVCO):

$$\text{bijdrage} = (0,225 \% \times \text{IB} + \sum_{i=0}^n (0,05 \% \times \text{UB}_i))$$

waarbij:

1° IB = initieel gewaarborgd bedrag;

2°  $\text{UB}_i$  = uitstaand gewaarborgd bedrag in jaar  $i$  na aflossing van jaar  $i$ ;

3°  $n$  = aantal jaar dat de lening loopt.

De waarborgbijdragen worden gestort in de middelenbegroting binnen twintig dagen nadat de eerste schijf van het krediet is opgenomen. Eventuele uitwinningen verlopen via de het uitgavendecreet. Afwijkingen hiervan, zoals het Waarborgfonds dat zowel de premies ontvangt als de uitwinningen financiert, zijn decretaal mogelijk (artikel 100 VCO). Een terugbetaling van een waarborgbijdrage is niet mogelijk en voor herfinancieringen is er geen additionele bijdrage verschuldigd.

Als de waarborgsteller gehouden is om tussen te komen in de uitbetaling van een waarborg, kan zij zich tegenover de gewaarborgde debiteur als schuldeiser opstellen en proberen om het uitgewonnen bedrag terug te vorderen (artikel 101 VCO).

Er kunnen bijkomende bepalingen gekoppeld worden aan de waarborgverlening door de Vlaamse Regering.

## V. Verzekeringsbeheer: (artikel 103 VCO)

Bij de totstandkoming van VCO werd geopteerd voor een verplichte toetreding tot de pooling van de verzekering voor alle aangeduide risico's. Die ruime verplichting werd intussen gewijzigd. Entiteiten kunnen nu opteren om voor één of meerdere risico's op te treden als 'eigen verzekeraar'. Een entiteit kan dus voor elk van de onderstaande risico's beslissen om het risico zelf te dragen en niet te verzekeren via een verzekeringsmaatschappij. Eventuele schade wordt opgevangen binnen hun eigen beschikbare kredieten. De risico's waarvoor entiteiten opteren om zich te verzekeren via een verzekeringsmaatschappij, worden echter

wel via de pooling van de verzekeringen verzekerd. Andere entiteiten kunnen vrijwillig toetreden mits aanvaarding van de Vlaamse Regering.

De volgende verzekeringen zijn opgenomen in de pooling van de verzekeringen:

- een algemene burgerlijke aansprakelijkheidsverzekering;
- een objectieve aansprakelijkheidsverzekering na brand en ontploffing;
- een algemene patrimoniumverzekering brand;
- een verzekering elektronica;
- een verzekering kunstvoorwerpen;
- een verzekering arbeidsongevallen.

Het Departement FB verbindt zich ertoe om de grootste gemeenschappelijke deler aan te bieden voor de polissen binnen de pooling van de verzekeringen. Zo kan de Vlaamse Regering voortaan beter beoordelen of bepaalde entiteiten voor alle of bepaalde risico's beter buiten de pooling gehouden worden. Daardoor bewaken we ook het door de decreetgever vooropgestelde doel dat steeds schaalvoordelen moeten worden behaald door de pooling.

De afsluiting van die verzekeringen zorgt voor budgettaire stabiliteit voor de aangesloten entiteiten. Het is mogelijk dat in de toekomst blijkt dat het kostenefficiënt en/of risicobeperkend is om bepaalde risico's bijkomend gecentraliseerd te beheren. Het is de Vlaamse Regering die daarover kan beslissen.

Bij het beheer van de verzekeringsportefeuille kan de Vlaamse Regering een beroep doen op de expertise van een makelaar. Die makelaar wordt centraal aangeduid door middel van een overheidsopdracht. De makelaar werkt volledig onafhankelijk van de verzekeringsmaatschappijen.

## **VI. Rapportering KSW (artikel 104-105 VCO)**

Het kas-, schuld- en waarborgbeheer rapport moet op 21 mei worden ingediend bij het Vlaams Parlement. Dit rapport bevat informatie over het gevoerde beleid inzake het kas-, schuld- en waarborgbeheer en moet aansluiten met de rekening van de Vlaamse Gemeenschap maar eveneens met de rekeningen van de Vlaamse rechtspersonen. De meest recente versie van het rapport is steeds terug te vinden op [de website](#) van het Departement FB.

Jaarlijkse moeten de Vlaamse rechtspersonen volledige inlichtingen bezorgen over de beleggingen van hun beschikbare gelden, alsook over hun vooruitzichten aan het Departement FB en dit ten laatste op 10 november. Om de administratieve last tot een minimum te beperken zullen in de mate van het mogelijke de beleggingen van de beschikbare gelden van de betrokken entiteiten uit de bestaande rapporteringsverplichting gehaald worden, zijnde op vandaag de building blocks. Voor de vooruitzichten voorziet de dienst

Financiële Operaties een sjabloon waar de vooruitzichten voor het volgende jaar ingevuld kunnen worden.

## **VII. Interne audit KSW (artikel 106-108 VCO)**

Het kas-, schuld – en waarborgbeheer is onderworpen aan een jaarlijkse interne audit. Deze audit zal verlopen volgens de gangbare standaarden en normen en is van toepassing op alle processen en activiteiten van het kas-, schuld en waarborgbeheer. Bijzondere aandacht zal uitgaan naar het systeem van interne controle en risicobeheersing. De auditor heeft toegang tot alle informatiebronnen die nodig zijn om zijn werk naar behoren uit te oefenen. De conclusies en bevindingen zullen jaarlijkse gerapporteerd worden aan de Vlaamse Regering. De auditor kan gevraagd worden door de Vlaamse Regering om bijkomende audittaken uit te voeren.

## 11. Diensten van afzonderlijk beheer (DAB's) (artikel 109 VCO)

### Belangrijkste wijziging aan VCO en BVCO

- De regels inzake de aanpassing van de begroting van een DAB (buiten begrotingsronde) worden verduidelijkt in VCO en BVCO. Die regels zijn retroactief ingevoerd, aangezien ze reeds sinds de inwerkingtreding van VCO en BVCO op 1 januari 2020 worden toegepast. Concreet gelden dezelfde regels als die voor de aanpassing van de begroting van Vlaamse rechtspersonen die onder het gezag van de Vlaamse Regering staan.

Zoals voorheen het geval was met artikel 3 van het Rekendecreet, schept dit artikel de rechtsbasis voor DAB's. De analogie die vroeger gemaakt werd tussen DAB's en ministeries, wordt, gelet op het bestuursdecreet, vervangen door een analogie met de Vlaamse Gemeenschap. In principe zijn dus alle principes die van toepassing zijn op de Vlaamse Gemeenschap ook van toepassing op de DAB's. De bestaande afwijkingsmogelijkheden worden behouden, behalve voor de wijze van het uitvoeren van financieel beheer en de mogelijkheid om geldmiddelen te gebruiken. Dat gelet op het feit dat de DAB's geen aparte financiële rekening meer hebben. Ze hebben bijgevolg geen kas meer, enkel nog een afgescheiden boekhouding en begroting.

Op het principe dat DAB's de regels van de Vlaamse Gemeenschap volgen, zijn wel enkele aanvullingen. Een eerste aanvulling houdt in dat DAB's net zoals Vlaamse rechtspersonen een aparte begroting hebben, die ze tijdens het jaar kunnen aanpassen. Gezien de Vlaamse Gemeenschap die mogelijkheid niet heeft (voor de Vlaamse Gemeenschap is er enkel de begrotingsaanpassing bij begrotingsronde), zijn er voor die aanpassing van de begroting aparte regels van toepassing op DAB's. Concreet volgen DAB's hierbij dezelfde regels als die van toepassing zijn op Vlaamse rechtspersonen die onder het gezag van de Vlaamse Regering staan:

- Een DAB moet zijn begroting aanpassen als de toelage die hij ontvangt, aangepast wordt naar aanleiding van een van de volgende oorzaken:
  - o een herverdeling binnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap;
  - o een herverdeling binnen de begroting van een Vlaamse rechtspersoon;
  - o een herverdeling binnen de begroting van een andere DAB.
- Een DAB moet tijdens het begrotingsjaar zijn ontvangsten en zijn vastleggings- en vereffeningskrediet bijstellen als de oorspronkelijke of aangepaste raming van zijn eigen ontvangsten niet meer accuraat is en moet dit vertalen naar een aangepaste begroting.



- Aanpassingen van de begroting van DAB's, gebeuren bij ministerieel besluit. Ze behoeven een advies van de Inspectie van Financiën en een begrotingsakkoord bij aanpassingen met een ESR-impact, m.a.w. aanpassingen m.b.t. kredietverleningen, deelnemingen, de aflossing van overheidsschuld, het over te dragen saldo en de spijzing van het reservefonds. Die aangepaste begrotingen worden na ondertekening bezorgd aan de instantie bevoegd voor de begroting die ze online bekend maakt. De aanpassingen hebben slechts uitwerking vanaf die bekendmaking. Het Vlaams Parlement en het Rekenhof worden op de hoogte gebracht van de bekendmaking.

De tweede aanvulling houdt in dat de Vlaamse Regering voor DAB's afwijkende regels kan uitvaardigen als die afwijkende regels betrekking hebben op de aanwending van reservefondsen. Er werd bij de wijziging van VCO verduidelijkt dat die afwijkende regels enkel betrekking kunnen hebben op de aanwending van een reservefonds en niet op de aanleg ervan. Sinds de inwerkingtreding van VCO was het namelijk al niet meer mogelijk voor DAB's om reservefondsen aan te leggen.

De begroting van de DAB's wordt toegevoegd aan de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

## **12. Sanctiebepalingen (artikel 110 VCO)**

Voor correcte geconsolideerde gegevens moeten alle entiteiten aan hun deel van de verplichtingen voldoen. Geconsolideerde cijfers over de begroting kunnen er maar zijn als elke entiteit uit de consolidatieperimeter de gevraagde gegevens oplevert. Hetzelfde geldt voor de rapportering over de ESR-geconsolideerde rekening en de schuld. Als de verplichtingen niet of niet tijdig worden vervuld, bestaat het risico dat de geconsolideerde resultaten niet tijdig, dan wel niet volledig kunnen worden opgeleverd. Daarom voorziet de VCO een aantal sanctie-instrumenten die de Vlaamse Regering kan aanwenden om de naleving van de VCO te garanderen. Daarbij is het van belang, gelet op het nagestreefde doel, dat de sancties proportioneel, realistisch en uitvoerbaar zijn.

Er zijn drie mogelijke sancties die de Vlaamse Regering kan opleggen. De eerste mogelijke sanctie is een 'name and shame' lijst waarbij de entiteiten die niet voldoen aan hun verplichtingen op een website worden vermeld. De tweede sanctie is meer gericht op remediëring dan sanctionering. Door een entiteit te verplichten een expert aan te stellen kan ze zelf onder begeleiding van die expert leren hoe ze aan haar verplichtingen moet voldoen. De derde sanctie is de meest stringente, namelijk de beslissing de toelage van de entiteit te verlagen.

### **13. Wijzigings- en opheffingsbepalingen**

Dit onderdeel van de regelgeving bevat voornamelijk wetgevingstechnische aanpassingen ten gevolge van de vervanging van het Rekendecreet en andere decreten door VCO (idem voor BVCO). Om die reden wordt er hier ook niet nader op ingegaan.

## **14. Opgeheven decreten en besluiten**

De decreten die VCO bundelt, worden opgeheven. Dat betekent dat bijvoorbeeld het Rekendecreet wordt opgeheven. Voor de andere decreten die worden opgeheven, zie boven, onder de titel Inleiding. Voor het BVCO geldt *mutatis mutandis* hetzelfde. Dit betekent dat de besluiten die BVCO bundelt eveneens worden opgeheven. Voor een meer omstandige uiteenzetting kan ook hiervoor naar de Inleiding worden verwezen.

## **15. Slot- en overgangsbepalingen (inwerkingtreding)**

In artikel 141 van het BVCO is voorzien dat de codex en het besluit uitwerking hebben vanaf het begrotingsjaar 2020. De werkzaamheden rond de begroting 2020 starten al in het voorjaar van 2019. Het is belangrijk dat de opmaak van de begroting reeds gebeurt via de nieuwe principes. De afhandeling van de begroting 2019, vb. de opmaak en controle op de rekeningen 2019, zal nog verlopen via de principes van het Rekendecreet.

De bestaande BVR's blijven gelden voor de rapportering, de controle en de uitvoering van de begroting van het begrotingsjaar 2019 (artikel 137 BVCO).

Het BVR subsidies blijft tot 31 december 2021 van toepassing als er voor de inwerkingtreding van het BVCO naar verwezen wordt en de verwijzing niet vervangen wordt door een bepaling van BVCO (artikel 138 BVCO).

De andere overgangsbepalingen werden reeds behandeld in de onderdelen waarop ze betrekking hebben (vb. meerjarige verbintenissen,..).

## Bijlage 1: tabel drempelbedragen

### 1.1. Overheidsopdrachten, concessies en andere overeenkomsten

Voorafgaande opmerking: overheidsopdrachten moeten zo accuraat en realistisch mogelijk worden geraamd. Opdrachten kunstmatig opsplitsen om bepaalde vereisten van de overheidsopdrachten-regelgeving of de controleregels uit (B)VCO te omzeilen, is uiteraard niet toegestaan.

	Bedragen in euro (exclusief BTW)								
	<u>Werken</u>			<u>Leveringen</u>			<u>Diensten</u>		
Overheidsopdrachten via openbare of niet-openbare procedure	< 750.000	≥ 750.000 ≤ 20.000.000	> 20.000.000	< 221.000	≥ 221.000 ≤ 10.000.000	> 10.000.000	< 221.000	≥ 221.000 ≤ 5.000.000	> 5.000.000
1. advies IF	NEE (A) (B)	JA	JA	NEE (A) (B)	JA	JA	NEE (A) (B)	JA	JA
2. begrotingsakkoord (E)	NEE	NEE	JA	NEE	NEE	JA	NEE	NEE	JA
3. beslissing VI. Regering	NEE	NEE	JA	NEE	NEE	JA	NEE	NEE	JA
Mededingingsprocedure met onderhandeling, (vereenvoudigde) onderhandelingsprocedure met voorafgaande oproep tot mededinging, vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking,	< 144.000	≥ 144.000 ≤ 10.000.000	> 10.000.000	< 144.000	≥ 144.000 ≤ 5.000.000	> 5.000.000	< 144.000	≥ 144.000 ≤ 2.500.000	> 2.500.000

concurrentiegerichtede dialoog en innovatiepartnerschap									
1. advies IF	NEE (B)	JA	JA	NEE (B)	JA	JA	NEE (B)	JA	JA
2. begrotingsakkoord (E)	NEE	NEE	JA	NEE	NEE	JA	NEE	NEE	JA
3. beslissing VI. Regering	NEE	NEE	JA	NEE	NEE	JA	NEE	NEE	JA
Onderhandelingsprocedur e zonder voorafgaande bekendmaking of onderhandelingsprocedur e zonder voorafgaande oproep tot mededinging	< 144.000	≥ 144.000 ≤ 2.000.000	> 2.000.000	< 144.000	≥ 144.000 ≤ 1.000.000	> 1.000.000	< 144.000	≥ 144.000 ≤ 500.000	> 500.000
1. advies IF	NEE (B)	JA	JA	NEE (B)	JA	JA	NEE (B)	JA	JA
2. begrotingsakkoord (E)	NEE	NEE	JA	NEE	NEE	JA	NEE	NEE	JA
3. beslissing VI. Regering	NEE	NEE	JA	NEE	NEE	JA	NEE	NEE	JA
Overheidsopdrachten van beperkte waarde via aanvaarde factuur	< 30.000			< 30.000			< 30.000		
1. advies IF	NEE			NEE			NEE		
2. begrotingsakkoord	NEE			NEE			NEE		
3. beslissing VI. Regering	NEE			NEE			NEE		
Bestellingen binnen een raamovereenkomst, of andere centrale aankooptechnieken	< 144.000		≥ 144.000	< 144.000		≥ 144.000	< 144.000		≥ 144.000
1. advies IF	NEE		JA (D)	NEE		JA (D)	NEE		JA (D)
2. begrotingsakkoord (E)									

3. beslissing VI. Regering	NEE NEE (F)	NEE NEE (F)	NEE NEE (F)	NEE NEE (F)	NEE NEE (F)	NEE NEE (F)
Concessies van werken en diensten (exclusief domeinconcessies)	< 144.000	≥ 144.000 ≤ 20.000.000	> 20.000.000	NVT		< 144.000    ≥ 144.000 ≤ 5.000.000    > 5.000.000
1. advies IF	NEE	JA	JA	NVT		NEE    JA    JA
2. begrotingsakkoord (E)	NEE	NEE	JA	NVT		NEE    NEE    JA
3. beslissing VI. Regering	NEE	NEE	JA	NVT		NEE    NEE    JA
Domeinconcessies	< 750.000			≥ 750.000		
1. advies IF	NEE			JA		
2. begrotingsakkoord (E)	NEE			NEE		
3. beslissing VI. Regering	NEE			NEE		
Dadingen (voor uitzonderingen inzake overheidsopdrachten en concessies, zie G)	< 144.000		≥ 144.000 en ≤ 250.000		> 250.000	
1. advies IF	NEE		JA		JA	
2. begrotingsakkoord (E)	NEE		NEE		JA	
3. beslissing VI. Regering	NEE		NEE		JA (G)	
Andere overeenkomsten (C)	< 144.000		≥ 144.000 en ≤ 150.000		> 150.000	
1. advies IF	NEE		JA (H)		JA (H)	
2. begrotingsakkoord (E)	JA		JA		JA	
3. beslissing VI. Regering	JA (I) (J) (K)		JA (I) (J) (K)		JA (J) (K)	

(A) Het advies van de Inspectie van Financiën moet steeds gevraagd worden, ongeacht de geraamde waarde van de opdracht, indien de overheidsopdracht geplaatst wordt bij middel van een openbare of niet-openbare procedure, met als enig gunningscriterium de prijs of de kosten, én waarbij de



aanbestedende overheid voorstelt de opdracht NIET aan de laagste inschrijver toe te wijzen (art. 45, §1, tweede lid, 1°, van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, zoals gewijzigd door het besluit van 28 oktober 2022).

Het advies van de Inspectie van Financiën moet steeds worden gevraagd over alle andere wijzigingen in:

- de lopende opdracht dan de wijzigingen, vermeld in artikel 38/4, 38/7 en 38/8 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten (art. 45, §2, tweede lid van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, zoals gewijzigd door het besluit van 28 oktober 2022);
- de lopende concessie dan de wijzigingen, vermeld in artikel 63 en 67 van het koninklijk besluit van 25 juni 2017 betreffende de plaatsing en de algemene uitvoeringsregels van de concessieovereenkomsten (art. 46, derde lid van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, zoals gewijzigd door het besluit van 28 oktober 2022).

Voor occasioneel gezamenlijke opdrachten waarvan de totale geraamde waarde van de opdracht gelijk is aan of hoger is dan de drempelbedragen die het advies IF verplicht maken, wordt het advies van de Inspectie van Financiën aangevraagd door de betrokken entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid (S13.12) als die entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid de plaatsingsprocedure beheert; dan wel de procedure niet beheert maar alsnog het advies moet aanvragen omdat de entiteit die de plaatsing beheert niet ressorteert onder de controlebevoegdheid van de Inspectie van Financiën of een regeringscommissaris (art. 45, §1, tweede lid, 1°, van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, zoals gewijzigd door het besluit van 28 oktober 2022).

(B) Het advies van de Inspectie van Financiën moet steeds gevraagd worden, ongeacht de geraamde waarde van de opdracht, indien goed te keuren offerte de raming met meer dan 20% overschrijdt (art. 45, §1, tweede lid, 2°, van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, zoals gewijzigd door het besluit van 28 oktober 2022).

(C) Met uitzondering van de verwerving van onroerende goederen bedoeld in artikel 31, §1, tweede lid, 4° van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019.

(D) Bestellingen binnen een raamovereenkomst, of andere centrale aankooptechnieken moeten niet voor advies worden voorgelegd aan de Inspectie van Financiën als deze bij het advies over de raamovereenkomst heeft aangegeven dat een bestelling niet voor advies moet worden voorgelegd (art. 45, §3, eerste lid, van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, zoals gewijzigd door het besluit van 28 oktober 2022).

Bij bestellingen binnen een raamovereenkomst of andere centrale aankooptechnieken, waarvoor de raamovereenkomst niet alle voorwaarden vastlegt, moet het voorwerp van de opdracht, de wettigheid van de bestelprocedure, de opdrachtdocumenten en het voorstel tot gunning van de bestelling voor advies worden voorgelegd aan de Inspectie van Financiën. (art. 45, §3, tweede lid, van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, zoals gewijzigd door het besluit van 28 oktober 2022).

(E) De princiepsregel in artikel 31, §1, eerste lid, van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 is dat een begrotingsakkoord vereist is voor elk voorstel dat ter beslissing aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd.

Krachtens artikel 31, §2, 2° en §3, van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, is evenwel geen begrotingsakkoord vereist in de volgende gevallen:

- als de Inspectie van Financiën in haar advies vaststelt en motiveert dat de uitgaven en ontvangsten niet worden beïnvloed of die invloed hooguit bijkomstig is
- of als de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, voor de betreffende aangelegenheid beslist heeft dat het begrotingsakkoord niet meer vereist is na het gunstige advies van de Inspectie van Financiën terzake.

(F) Krachtens artikel 8, §3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Regering, hebben de leden van de Vlaamse Regering, ieder wat hem of haar betreft, delegatie om opdrachten te plaatsen in het kader van een raamovereenkomst, binnen het voorwerp en de bepalingen ervan.

(G) Krachtens artikel 8, §4 en §5, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Regering, gelden evenwel andere drempelbedragen als de dadingen, minnelijke schikkingen en schulderkenningen betrekking hebben op 1° overheidsopdrachten of 2° concessies:

1° wat betreft overheidsopdrachten is een besluit VR alleen nodig als het bedrag van de uitgaven die eruit voortvloeiende een van de volgende bedragen overschrijdt:

- 2.500.000 euro voor werken;
- 625.000 euro voor leveringen;
- 150.000 euro voor diensten.

2° wat betreft concessie is een besluit VR alleen nodig als het bedrag van de uitgaven die eruit voortvloeiende een van de volgende bedragen overschrijdt:

- 2.000.000 euro voor concessies voor werken;
- 500.000 euro voor concessies voor diensten.

(H) Deze drempel geldt niet in geval van een procedureakkoord als vermeld in artikel 1043 van het Gerechtelijk Wetboek.

(I) Er is evenwel geen besluit van de Vlaamse Regering vereist als aan de volgende voorwaarden is voldaan (cumulatief):

- de overeenkomst heeft betrekking op het sluiten, wijzigen of beëindigen van overeenkomsten met een maximale looptijd van negen jaar voor de huur van onroerende goederen;
- de totale gerelateerde jaarlijkse uitgaven voor de onroerende goederen (huur, fiscale lasten, huurlasten, aflossing geprefinancierde investeringsuitgaven, enzovoort) bedragen niet meer 150.000 euro;
- het betreft andere onroerende goederen dan onroerende goederen die hoofdzakelijk bestemd zijn voor de huisvesting van de kantoren voor de Vlaamse ministeries, waarvan:
  - 1° de ingehuurde bruto-oppervlakte maximaal 3 000 m<sup>2</sup> bedraagt;
  - 2° de totale gerelateerde jaarlijkse uitgaven (huur, fiscale lasten, huurlasten, aflossing geprefinancierde investeringsuitgaven) niet meer bedragen dan 450.000 euro(zie in art. 6, 16°, juncto art. 10, §2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Regering)

(J) Tenzij deze het sluiten van overeenkomsten tot arbitrage (ongeacht het bedrag) betreft, in welk geval geen besluit van de Vlaamse Regering vereist is (in art. 6, 15°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Regering).

(K) De plaatsing van opdrachten voor diensten van onderzoek en ontwikkeling (die geen overheidsopdracht uitmaken) zijn onderworpen aan de beslissing van de Vlaamse Regering boven 2.500.000 euro, exclusief btw (zie art. 8 §6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Regering).

Opmerking:

- Bij de uitwerking van de delegatieregels is geen exhaustief overzicht beoogd, maar is louter ter ondersteuning van de drempelbedragen die relevant zijn voor advies IF en begrotingsakkoord. Voor een volledig overzicht van de delegatieregels kan worden verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Regering.
- Er moet rekening gehouden worden met artikel 44 BVCO dat toelaat om via een protocol tussen de Inspectie van Financiën en de inhoudelijk bevoegde minister af te wijken van artikel 45 tot en met 50 BVCO.

### 1.2. Gewest- of Gemeenschapswaarborg

Bedragen in euro (gecumuleerd bedrag per natuurlijke persoon of rechtspersoon)	< 1.250.000	≥ 1.250.000 ≤ 5.000.000	> 5.000.000
Advies IF	NEE	JA	JA
Begrotingsakkoord	NEE	NEE	JA
Besluit Vl. Regering	NEE	NEE	JA (A)

(A) Tenzij de mogelijkheid tot het verlenen van de gewestwaarborg wordt voorzien in het uitgavendecreet (artikel 7, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Regering).