

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



Zitting 1999-2000

13 januari 2000

BELEIDSNOTA

Financiën en Begroting

1999-2004

ingediend door de heer Patrick Dewael,
minister-president van de Vlaamse regering,
Vlaams minister van Financiën, Begroting,
Buitenlands Beleid en Europese Aangelegenheden

Met deze beleidsnota wordt voor de periode 1999-2004 een meer concrete uitwerking gegeven van de basisopties in het regeerakkoord. Een beleidsnota geeft de grote strategische keuzen en opties van het beleid voor de duur van de regeerperiode weer. De nota is de weergave van de visie van de functioneel bevoegde minister, Patrick Dewael, en vormt de basis van een debat in het Vlaams Parlement.

In voorkomend geval zullen de uitvoeringsmaatregelen, daar waar nodig, ter goedkeuring aan de Vlaamse regering of het Vlaams Parlement worden voorgelegd.

INHOUDSTAFEL

Blz.

Inleiding	4
Realisatie van de verdere uitbouw van de fiscale autonomie	6
Het verhogen bij de burger van de graad van aanvaarding van het fiscale beleid	9
Inpassen van de middelen- en uitgavenevoluitie in de engagementen van de Vlaamse overheid in het raam van het Belgisch stabiliteitsprogramma en het Europees Pact voor Stabiliteit en Groei .	11
Gericht alloceren van de beschikbare middelen om te komen tot een maximale maatschappelijke meerwaarde	13
Budgettaire ruimte die noodzakelijk is voor intrestlasten en kapitaalaflossingen te beperken en het renterisico dat weegt op de uitstaande schuld te minimaliseren	18

In de regeringsverklaring die ik bij het aantreden van de Vlaamse regering op 13 juli vorig jaar heb voorgelezen voor het Vlaams parlement heb ik gewezen op de rode draad die loopt doorheen het regeerakkoord dat aan de basis lag van deze regeringsvorming. Deze rode draad - dit leidmotief zoals ik het toen genoemd heb - wordt gevormd door de **kwaliteit van het leven**.

Hiermee werd meteen de trend aangegeven van de beleidsvoering: deze regering is geen regering die zich slechts focust op een specifieke problematiek en haar actiedomein beperkt houdt, maar een regering die gericht is op het **globale welzijn** van de bevolking waarvoor ze de verantwoordelijkheid op zich heeft genomen.

Niet slechts één of enkele maar integendeel alle domeinen van het maatschappelijke, culturele, economische leven dienen in het beleid aan bod te komen en zullen er ook de nodige aandacht krijgen. De beleidsvoering zal een **optimaal evenwicht** nastreven tussen deze domeinen. Waarmee meteen ook gezegd is dat niet betracht wordt maximale effecten op specifieke domeinen tot stand te brengen ten koste van verwaarlozing van andere sectoren. Geen enkele regering beschikt immers over onbeperkte financiële mogelijkheden en dat geldt, ondanks het begrotingsoverschot, ook voor deze regering. Maximaliseren van de effecten op één domein gaat ten koste van initiatieven op andere vlakken en kan op termijn zeer nadelige gevolgen hebben. Zo kan een te stringente normering die te éézijdig de nadruk zou leggen op de vermindering van de schuld die, het weze nogmaals herhaald, een belangrijke doelstelling blijft voor deze regering, aanleiding geven tot het ontstaan en de opbouw van een maatschappelijke schuld in één of meerdere beleidsdomeinen. De aflossing van dergelijke maatschappelijke schuld kan op termijn meer “kosten” dan het positieve effect dat die versnelde schuldvermindering met zich brengt.

De inspanningen zullen dus dermate moeten verdeeld en op elkaar afgestemd worden opdat de **totale maatschappelijke meerwaarde maximaal** zou zijn. Het behoort tot de verantwoordelijkheden en de prerogatieven van de gehele Vlaamse regering en van het Parlement om zich uit te spreken over de aanwending van de beschikbare ruimte. Het is evenwel de opdracht van de minister van financiën en begroting om de beschikbare ruimte te maximaliseren en te optimaliseren en het beslag op die ruimte te vrijwaren met het oog op het mogelijk maken van een duurzame ontwikkeling in de verschillende beleidsdomeinen.

Dit financieel en budgettair beleid zal zich kenmerken door een streven naar doelmatigheid en naar integratie.

Doelmatigheid omdat de inzet van de beschikbare budgettaire middelen moet gebeuren op basis van een analyse van de huidige en toekomstige maatschappelijke behoeften, van de gewenste bijstellingen, van de daarbij vereiste prestaties en van de beoogde effecten.

Integratie omdat de samenhang tussen de verschillende beleidsdomeinen binnen een globaal kader moet bewaakt worden. De noodzakelijke middelen voor de realisatie van die doelstellingen dienen te kaderen binnen de verwachte globale middelenvoorziening van de Vlaamse Gemeenschap, rekeninghoudend met de verplichtingen die Vlaanderen op zich

heeft genomen in het kader van het samenwerkingsakkoord dat voortvloeit uit het Stabiliteitsprogramma waarmee België zich inschrijft in het kader van het Europese Pact voor Stabiliteit en Groei.

De begrotingsopmaak zal zich hiervoor moeten inschakelen in een integrale en iteratieve **plannings-, beslissings- en beheerscyclus** die toelaat op een realistische wijze de planningen voor de verschillende domeinen en de beschikbare middelen onderling op elkaar af te stemmen en verantwoorde keuzen te maken.

Om de basisoptie van maximale maatschappelijke meerwaarde te realiseren worden voor de komende jaren inzake financieel en begrotingsbeleid vijf hoofditems vooropgesteld. Het zal u wellicht niet verwonderen dat fiscaliteit hierbij een belangrijke plaats inneemt.

Een eerste doelstelling is dan ook de **realisatie van de verdere uitbouw van de fiscale autonomie.**

Fiscaliteit is voor de overheid veel meer dan alleen maar een middel om inkomsten te verwerven. Het is ook en vooral een beleidsinstrument.

Zo kan bijvoorbeeld de graad van fiscale druk – of de afwezigheid ervan – het gedragsspatroon van de burger, hetzij als natuurlijk persoon hetzij als vereniging of vennootschap, beïnvloeden en aldus een motor of een katalysator vormen voor het bereiken van de gewenste beleidseffecten. Op zijn minst is het een middel om de burger geldelijke verantwoordelijkheid te laten dragen voor de gevolgen van zijn gedragsspatroon en aldus de bijdrage in de maatschappelijk kost op een billijke manier toe te wijzen. Een gekend voorbeeld hiervan zijn milieubelastingen.

In andere gevallen zijn fiscale maatregelen een belangrijk instrument in het kader van de inkomensherverdeling en het wegwerken van maatschappelijke ongelijkheden.

Efficiënt overheidsbeleid steunt zowel op een uitgaven- als middelenpolitiek en combineert het nemen van maatregelen die zowel aan de uitgavenzijde als aan de inkomstenkant kunnen gelegen zijn. Om echter te kunnen sleutelen zowel aan haar middelen als aan haar uitgaven heeft de overheid nood aan een zekere handelingsvrijheid of autonomie. En daar wringt het schoentje.

In het huidige Belgische federale staatsmodel beschikken de gemeenschappen en gewesten wel vrij over hun middelen en kunnen zij dus een uitgavenpolitiek voeren, maar wordt slechts een beperkt gedeelte van die inkomsten gegenereerd via eigen belastingen. Zo vloeien 89% van de Vlaamse middelen voort uit “toewijzingen” vanuit de federale schatkist m.a.w. onze fiscale autonomie is te beperkt om Vlaanderen toe te laten een volwaardig fiscaal beleid te voeren, dat rekening houdt met de eigen accenten uit haar maatschappelijke en economische omgeving.

In het kader van de Commissie voor de Staatshervorming zijn besprekingen aangevat die moeten leiden tot een grotere fiscale autonomie. Vlaanderen zal er hierbij naar streven een zo groot mogelijke, zij het geen absolute autonomie te verwerven: het hoofddoel is zeker niet separatisme, maar het kunnen voeren van een beleid onder eigen verantwoordelijkheid en met eigen accenten.

Hoe groot die fiscale autonomie zal zijn, zal moeten blijken uit de onderhandelingen en op het resultaat ervan kan vandaag nog niet geanticipeerd worden.

Momenteel beschikt Vlaanderen in feite over twee soorten fiscale bevoegdheden.

Er is vooreerst de **autonome fiscale bevoegdheid**, die Vlaanderen net zoals de federale overheid rechtstreeks uit de Grondwet put (artikel 170, §2). Deze in principe met het federale niveau concurrerende bevoegdheid wordt echter ingeperkt door de wet van 23 januari 1989 (artikel 1) die tot gevolg heeft dat de gemeenschappen en gewesten geen belastingen kunnen heffen op materies die het voorwerp uitmaken van federale belastingen

en dat een bestaande gemeenschaps- of gewestbelasting dient te wijken voor een latere federale belasting op eenzelfde materie.

Op dit ogenblik bestaan er reeds een aantal Vlaamse milieuheffingen die op basis van deze autonome fiscale bevoegdheid ingevoerd werden. De Vlaamse leegstandbelasting is eveneens een bijvoorbeeld van toepassing van deze grondwettelijke belastingbevoegdheid. Rekening houdend met een aantal principes die in het regeerakkoord naar voor geschoven worden zullen de bestaande heffingssystemen herbekeken worden. Bovendien zal daarbij aandacht besteed worden aan een zekere stroomlijning van procedures die aan de invordering en de inning van deze belastingen ten grondslag liggen.

Daarnaast beschikt Vlaanderen over een overgedragen **“oneigenlijke” fiscale bevoegdheid**, die ze put uit de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989. Oneigenlijk, want in feite betreft het hier in oorsprong federale belastingen waarvan bepaalde aspecten werden overgedragen aan de gemeenschappen of gewesten.

Deze oneigenlijke fiscaliteit bestaat uit twee grote categorieën, acht gewestelijke en één gemeenschapsbelasting enerzijds en de gedeelde en samengevoegde belastingen anderzijds.

De fiscale bevoegdheid van Vlaanderen over deze **eerste categorie** varieert van de vaststelling van de heffingsgrondslag, het tarief en de eventuele vrijstellingen (o.a. spelen en weddenschappen) over de mogelijkheid om opcentiemen of kortingen in te stellen (registratierechten) tot een louter vetorecht tegen federale wetwijzigingen (verkeersbelasting).

Voor de verkeersbelasting en de registratierechten moet bovendien en vooreerst de opbrengst in zijn totaliteit worden toegewezen aan de gewesten.

Vlaanderen zal voor deze belastingen een zo volledig mogelijke fiscale bevoegdheid nastreven. Daarnaast moet voor bepaalde belastingen de vraag gesteld worden of ze nog een bestaansreden hebben. In de loop van de komende jaren zal dit nagegaan worden.

Voor de belastingen van de **tweede categorie**, n.l. de BTW en de personenbelasting, zijn de fiscale bevoegdheden zeer beperkt. Enkel m.b.t. de personenbelasting hebben de gewesten de beperkte mogelijkheid om opcentiemen te heffen of kortingen toe te kennen. Ook hier zal er onderhandeld worden om verdere fiscale bevoegdheden te verkrijgen over de personenbelasting.

Intussen zal de Vlaamse Regering gebruik maken van de mogelijkheden die in de bijzondere financieringswet voorzien zijn. In die zin kan het akkoord dat werd bekomen m.b.t. de afcentiemen als een doorbraak beschouwd worden. De begroting 2000 voorziet de mogelijkheid voor de toekenning van een forfaitaire, lineaire afcentiem ten belope van 3,2 miljard BEF.

Grotere fiscale autonomie impliceert naast **onderhandelingen óver ook een voorbereiding óp de realisatie ervan**. Vlaanderen moet er inderdaad voor zorgen klaar te staan om de te realiseren autonomie ook effectief te kunnen uitoefenen en de effecten

ervan zelf te controleren. Een verantwoorde en efficiënte fiscale politiek reflecteert zich immers niet enkel in de keuze en de aard van de opgelegde belastingen, maar ook in de wijze waarop deze ingevorderd worden. De vergrote fiscale autonomie moet dan ook gepaard gaan met een versterkte organisatorische structuur en op termijn met een eigen volwaardige fiscale administratie.

Een eerste vraag daarbij is voor welke belastingen een eigen inning opportuun is en vervolgens hoe deze eigen inning technisch en administratief zal uitgewerkt worden.

Beide vragen vereisen nog verder onderzoek, maar een belangrijk element daarbij is zeker het beschikken over de nodige gegevens, zowel om een aanslag te kunnen vestigen, als om een sluitende controle te kunnen uitoefenen op geheven belastingen. De recente ervaringen met de eigen inning van de onroerende voorheffing maken dit des te duidelijker. In vele gevallen is de Vlaamse overheid immers nog afhankelijk van andere instanties voor het bekomen van de noodzakelijke gegevens. Ook hier is dus overleg en samenwerking vereist om een snelle toelevering van correcte gegevens te bekomen en uiteindelijk een geïntegreerd gegevensbeheer te realiseren, zowel binnen Vlaanderen zelf als samen met de federale en lokale overheden.

Dergelijk geïntegreerd beheer zou heel zeker niet alleen de overheid maar ook de burger ten goede komen aangezien dezelfde gegevens niet telkens opnieuw zouden moeten ingestuurd worden naar steeds andere, of soms zelfs dezelfde overheden.

Een tweede beleidsdoelstelling, nauw samenhangend met voorgaande, betreft **het verhogen bij de burger van de graad van aanvaarding van het fiscale beleid.**

Fiscale maatregelen kunnen maar effect sorteren wanneer ze door de belastingplichtige geaccepteerd worden en ze hem niet aanzetten tot een ontduikings- of ontwijkingsgedrag. Dit laatste zou immers meebrengen dat de opbrengsten dalen, waardoor de realisatie van belangrijke beleidsopties in het gedrang kan gebracht worden.

Het belang van deze tweede doelstelling zal uiteraard toenemen naarmate de eerste doelstelling gerealiseerd wordt en de Vlaamse overheid zelf meer fiscale bevoegdheden en verantwoordelijkheden krijgt. De realisatie van de eerste doelstelling laat dan ook toe om een meer rechtstreekse band te creëren tussen de belastinginkomsten en het beleid dat met deze inkomsten gefinancierd wordt. Dergelijke band vergroot de aanvaardbaarheid van het gevoerde fiscaal beleid.

De graad van aanvaarding van belastingen wordt door verschillende factoren bepaald.

Een eerste factor betreft de **zinvolheid** van de belastingen, of beter gezegd het duidelijk maken aan de burger van deze zinvolheid. (zonder dat men aan elke belasting op zich een bepaalde bestemming gaat koppelen, wat te ver zou gaan). De burger mag niet de indruk krijgen dat hij simpelweg aan “de staat”, “de overheid” of aan “de politiek” betaalt, maar dat hij bijdraagt tot de realisatie van acties waarvan hijzelf onmiddellijk nut ervaart: onderwijs, cultuur, gezondheidszorg, welzijnsvoorzieningen, rustoorden, huisvesting, wegen en waterwegen, openbaar vervoer, steun aan de economie, werkgelegenheidsimpulsen, enzovoort. Het is dus belangrijk dat de burger via communicatiecampagnes geïnformeerd wordt over de aanwending van zijn belastinggelden en over het maatschappelijk nut hiervan.

Hierbij zal ook aandacht moeten uitgaan naar een specifieke beeldvorming met betrekking tot de Vlaamse fiscaliteit en het expliciteren van de band tussen belastinginkomsten en het beleid dat ermee gefinancierd wordt. Momenteel is het zeer moeilijk om de Vlaamse overheid als beleidsmaker achter de diverse belastingen te herkennen. Dit heeft niet alleen te maken met het feit dat Vlaanderen in veel gevallen niet zelf optreedt als inninginstantie, maar bovendien daar waar zij wel zelf int, dit niet op een eenduidige en herkenbare manier doet (vb. de milieuheffingen die door VOI's worden geïnd). Naar de toekomst toe moet in verband met die beeldvorming dan ook gedacht worden aan een Vlaams aanspreekpunt voor de eigen belastingen.

Nauw verwant hiermee is de manier waarop de burger door de overheid benaderd wordt en de inspanningen die van hem gevraagd worden. **Klantvriendelijkheid** en **kwaliteit** zijn hierbij absolute vereisten die kunnen gerealiseerd worden door een waaier van initiatieven waaronder kunnen vernoemd worden:

- het realiseren van één geïntegreerd loket voor alle Vlaamse belastingen;
- een vereenvoudiging van de regelgeving;
- een beperking van de administratieve formaliteiten.

Het realiseren van één aanspreekpunt, *één geïntegreerd loket voor alle Vlaamse belastingen* zal naast het praktische voordeel voor de burger ook de reeds vernoemde beeldvorming van de Vlaamse fiscaliteit bevorderen. Voor de concrete realisatie ervan bestaan meerdere mogelijkheden, zoals de uitbouw van fysieke decentrale locaties of van een telefonisch of via internet bereikbare dienstverlening.

Naast deze eerder formele of organisatorische factoren, draagt ook de intrinsieke kwaliteit van de belastingwetgeving bij tot een verhoging van de aanvaardbaarheid. Bij de uitwerking van het fiscaal beleid zal daarom ook geijverd worden voor *duidelijkheid, objectiviteit, doorzichtigheid en continuïteit* in de belastingwetgeving. Zo moeten de regels duidelijk en objectief zijn om interpretatieverschillen naargelang de behandelende ambtenaar zoveel mogelijk te vermijden en een gelijke behandeling voor iedereen te garanderen.

Tenslotte moet de globale fiscale druk bovendien afgestemd zijn op de **draagkracht** van de burger en mag deze niet in een wanverhouding staan ten opzichte van de beoogde effecten die het zich onttrekken aan de fiscaliteit zou kunnen hebben. Deze verhouding betreft geen zuiver wiskundige vergelijking van (vaststaande of mogelijke) kosten en opbrengsten maar een afweging waarbij ook psychologische en morele aspecten een rol spelen zoals de kans op en de impact van sancties. Hierbij moet wel degelijk rekening gehouden worden met het effect van alle belastingen samen. Het is daarom van belang dat er werk gemaakt wordt van een grondig en duidelijk gestructureerd overleg tussen de gewest- en gemeenschapsregeringen en de federale regering over het fiscaal beleid zoals dit trouwens reeds voorzien is in de financieringswet.

Een derde beleidsitem betreft het **inpassen van de middelen- en uitgavenevoluitie in de engagementen van de Vlaamse overheid in het raam van het Belgisch stabiliteitsprogramma en het Europees Pact voor Stabiliteit en Groei.**

De overheden hebben gezamenlijk de opdracht de verplichtingen in het kader van het Europees Pact voor Stabiliteit en Groei na te leven. Daartoe wordt op Belgisch niveau een meerjarig stabiliteitsprogramma opgesteld. Dit programma vertaalt zich in een samenwerkingsakkoord waarin de verbintenissen van de verschillende overheden (Gemeenschappen, gewesten en lokale overheden) worden weergegeven. Vlaanderen heeft zich in het kader van de economisch-monetaire unie vanuit internationaal oogpunt, maar ook vanuit nationaal oogpunt ingeschreven in dat programma.

Concreet betekent dit dat de Vlaamse overheid via de naleving van de **aanbevelingen van de Hoge Raad voor Financiën** haar engagementen in het kader van het Pact voor Stabiliteit en Groei en het in uitvoering daarvan uitgetekende stabiliteitsprogramma van België zal naleven. Die naleving is niet alleen zinvol in het kader van de internationale verplichtingen van België maar evenzeer vanuit een intern Vlaamse gezichtshoek. Door de naleving van de aanbevelingen waarborgt Vlaanderen voor zichzelf, binnen de middelenvoorziening van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1999, over de komende jaren een stabiele groei van haar uitgaven. Tezelfdertijd draagt zij er zorg voor dat haar schuld geleidelijk aan afneemt om daarna op een laag niveau te stabiliseren. De naleving van het aangegane engagement zal gegarandeerd worden door de opmaak van meerjarenbegrotingen waarbij Vlaanderen, overeenkomstig de norm van de Hoge Raad van Financiën een overschot op zijn begroting in acht zal nemen. De andere gewesten en gemeenschappen zullen in die periode hun begrotingstekort geleidelijk afbouwen.

In de normdiscussie werd tot op heden geen antwoord gegeven op de vraag naar het optimale schuldniveau voor de Vlaamse Gemeenschap. Dit aspect kan in de loop van de komende jaren uitgediept worden, doch dient mede gekaderd te worden binnen de resultaten die zowel op het vlak van een ruime fiscale autonomie als op het vlak van de over te dragen bevoegdheden bereikt worden in de Commissie voor de Staatshervorming. Rekeninghoudend met de resultaten van de Commissie voor de Staatshervorming kan het aangewezen zijn de relevantie van een aangepaste, eigen normering te gaan onderzoeken.

Samenwerking met de andere overheden is in deze uiteraard van groot belang. Bij die andere overheden moet overigens ook Europa gerekend worden. Er zal naar gestreefd worden een **rechtstreekse vertegenwoordiging te bekomen in de bevoegde organen op federaal en Europees vlak** zodat de Vlaamse overheid zelf haar stem kan laten horen.

In concreto zal er in dit kader op federaal niveau aangedrongen worden dat, bijvoorbeeld in het kader van de opmaak van de Nationale Rekeningen, het eenrichtingsverkeer ongedaan gemaakt wordt. Vlaanderen wil zich in het kader van de rapportering aan de Europese instanties ten volle inzetten voor de toelevering van waardevolle statistische gegevens, maar is vragende partij voor het ontvangen van gedetailleerde informatie over de Vlaamse economie en de Vlaamse overheidsfinanciën zoals die uit de ESR95 rapportering voortvloeien.

Een vierde doelstelling betreft de uitgavenzijde van het budgettaire en financiële proces en omhelst het **gericht alloceren van de beschikbare middelen om te komen tot een maximale maatschappelijke meerwaarde.**

Het gaat hier bij uitstek om het verhogen van de kwaliteit van het leven, wat een leidmotief van deze regering vormt. Een maximale maatschappelijke meerwaarde realiseren betekent namelijk het tot stand brengen van een meer optimaal welvaarts- en welzijnsniveau op korte en op lange termijn over alle beleidsdomeinen heen, waarbij het specifieke, het individuele of sectoriële belang ondergeschikt is aan het algemene.

De beschikbare financiële middelen moeten in functie daarvan worden toegewezen.

Om een maximale maatschappelijke meerwaarde te kunnen bereiken moeten echter ook andere dan louter financiële middelen maximaal aangesproken worden. De allocatie van middelen is immers een politieke keuze die alleen kan gemaakt worden op basis van **informatie** over noden, acties en hun effecten. Daartoe dienen geëigende technieken op een geïntegreerde en gecoördineerde wijze ingezet te worden. Het lijkt dan ook absoluut onontbeerlijk om te kunnen beschikken over onder andere managementinformatie- en monitoringsystemen, over resultaten van doelmatigheidsonderzoeken, interne controlegegevens, ...Desgevallend zullen de nodige structuren moeten opgezet of uitgebouwd worden om de inzameling en de uitbouw van die gegevens mogelijk te maken.

Bovendien kan een optimale allocatie van de middelen slechts gerealiseerd worden indien deze onderbouwd is door een **langere termijn visie**. Daarbij geeft de normering het financiële kader aan, terwijl het beleidsplan van de regering dat voortvloeit uit het regeerakkoord de richting aanduidt waarin de maatschappij zou moeten evolueren.

Men moet er zich evenwel terdege bewust van zijn dat de uitgetekende normering, welke die ook moge zijn, geen aanduiding geeft over de na te streven beleidsvoorkeuren. Dergelijke normering kan dan ook onmogelijk in de plaats treden van het politieke besluitvormingsproces. Een norm zoals die vandaag is uitgetekend, en het blijft zeer de vraag of er een substantieel verschillende normering kan gevonden worden, geeft aan wat het maximale uitgavenniveau kan zijn bij de aangeduide middelenontwikkeling. Dergelijke norm zegt niets over de optimale aanwending van het globale middelenpakket, noch over de optimale toewijzing van de beschikbare beleidsruimte. De allocatie van de middelen is functie van de vooropgestelde beleidsdoelstellingen die omschreven werden in het regeerakkoord.

Bij de opstelling van strategische beleidsplannen zou enerzijds rekening moeten gehouden worden met de budgettaire context; anderzijds zullen deze plannen dienen om na te gaan welke middelen noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het uitgestippelde beleid. Alleen in een degelijk uitgebouwd proces van wederzijdse beïnvloeding en terugkoppeling kan men komen tot een optimale allocatie van de beschikbare middelen.

Daarom kan een optimale allocatie van de beschikbare middelen slechts geschieden in het kader van een meerjarig perspectief. Immers de begroting, die een weerspiegeling vormt van de jaarlijkse beleidsdoelstellingen, wordt gekenmerkt door een “spontane” groei van

de uitgaven die een gevolg is van de interne groeimechanismen en van de koppeling van verschillende uitgavensoorten aan bepaalde parameters. Bovendien liggen de noden en behoeften van de gemeenschap, ongeacht de roep om een lagere fiscale druk, steeds op een hoger niveau dan beschikbare middelen. Het rekenen op en de verwachtingen in de overheid zijn en blijven immers zeer groot.

In de komende regeerperiode en uitgaand van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 zal de middelengroei voor Vlaanderen grosso modo beperkt blijven tot de helft van de BNI ontwikkeling. Rekeninghoudend met de normering heeft dit voor gevolg dat nieuwe accenten voor een belangrijk deel slechts mogelijk zijn indien ze binnen de huidige beleidsruimte kunnen gerealiseerd worden. Dat is een bijkomende reden om de prioriteiten op een duidelijke wijze af te lijnen. De invulling van de beleidsruimte en van het aandeel dat elk beleidsdomein daarin kan en mag innemen vormen het kerndebat dat elk jaar in het kader van de begrotingsopmaak en van de discussie over de begroting op basis van een meerjarig programma in het Parlement moet gevoerd worden.

De huidige begrotingsdiscussie blijft nog te veel hangen bij een aanwasbegroting, waarbij er eerst wordt gekeken hoe de uitgaven ontwikkelen bij het zogenoemde “constant beleid” of bij “constante wetgeving” en op basis daarvan wordt nagegaan welke de beschikbare ruimte is voor de nieuwe initiatieven of voor de initiatieven die een uitbreiding van het bestaande aanbod moeten mogelijk maken.

Daarom dient de begrotingsopmaak in belangrijke mate geheroriënteerd te worden op **een grondig onderzoek van het doel en de efficiëntie van alle uitgaven**. Ieder jaar opnieuw dient de vraag gesteld te worden naar de relevantie of het nut van elke uitgavenpost. Vandaag wordt nog te veel de verantwoording gegeven voor de aangroei van het bedrag dat op een bedoelde basisallocatie of op een programma is voorzien zonder wezenlijke terugkoppeling naar de doelstelling van de uitgave of het effect dat er mee beoogd en bereikt wordt. In dat kader dient ook de in het regeerakkoord aangekondigde ZBB-oefening gezien te worden. Daarbij moet men zich hoeden voor de illusie dat dergelijke oefening eensklaps enorme bedragen zou kunnen vrijmaken. In veel gevallen zal ZBB-toets aanleiding geven tot een verbeterd inzicht in de uitgavenmechanismen en -effecten en op basis daarvan tot een aanpassing of bijsturing van de uitgaven, tenzij men er zou van uitgaan dat de huidige uitgavenstroom in dergelijke mate suboptimaal is dat belangrijke pakketten middelen zouden vrijkomen.

In het globale beoordelingsproces mogen de verschillende uitgaven ook niet als op zichzelf staand beschouwd worden. Met het oog op een optimale allocatie van de middelen dient rekening gehouden met **de onderlinge samenhang** van de diverse uitgavenmechanismen en de inwerking van de verschillende uitgavencategorieën op elkaar.

Een optimale besteding van de middelen is slechts mogelijk op basis van een afweging van de beleidseffecten van de gehele begroting. Indien er op dit ogenblik al herschikkingen gebeuren dan blijven deze nog te veel beperkt tot het bevoegdheidsterrein van de desbetreffende minister waardoor er slechts een prioriteitenstelling plaatsvindt op het niveau van één of enkele programma's. Een optimale begrotingsopstelling zou afwegingen moeten mogelijk maken tussen verschillende onderdelen van het globale budget en de interacties die ze op mekaar uitoefenen.

Daarom dienen diverse processen samengebundeld en geïntegreerd te worden tot een coherent en al omvattend begrotingsproces. Daartoe zal er in de toekomst meer nog dan nu reeds het geval is aandacht moeten besteed worden aan de uitbreiding van de plannings- en opvolgingsmethodieken. In dat geheel kan de prestatiebegroting een belangrijke plaats innemen. Deze prestatiebegrotingen moeten steunen op de doelmatigheidsanalyses die sinds enkele jaren bij de Vlaamse overheid, zij het op een nog onvolwaardige wijze, worden toegepast. Dergelijke analyses moeten tevens het noodzakelijke materiaal leveren met betrekking tot de kostprijzen en de effecten van de beleidsinstrumenten die Vlaanderen in zijn optreden hanteert.

In een dergelijke proces kan een meerjarenbegroting dan ook geen statisch gegeven zijn. Het moet bij uitstek een dynamisch financieel plan zijn dat regelmatig wordt bijgestuurd op basis van de realisaties en de ontwikkelingen van het recente verleden en rekening houdend met de zich wijzigende doelstellingen.

Een aantal zaken die reeds op stapel stonden zullen tijdens de komende jaren gefinaliseerd worden en een bijdrage leveren tot de verdere uitdieping van de meerjarenbegrotingen. De opstelling ervan zal nochtans een fundamentele mentaliteitswijziging vereisen. Op ieder niveau zal er een nieuw verantwoordelijkheidsbesef moeten groeien dat gepaard zal moeten gaan met een aanpassing van de methodieken. Alleen op die basis zal het mogelijk zijn om te komen tot een verhoogde efficiëntie en effectiviteit. De vereiste gedragswijziging zal evenwel niet beperkt mogen blijven tot het moment van de begrotingsopstelling, ze zal geïmplementeerd moeten worden gedurende het hele jaar en naar aanleiding van elke beslissing.

In het kader van een duidelijker inzicht in de kosten en de kostprijzen van producten en diensten die de Vlaamse Overheid levert is **een degelijk uitgewerkte analytische boekhouding** onontbeerlijk.

Op dit ogenblik beschikt de Vlaamse Gemeenschap voor haar openbare instellingen reeds over een kader waarin deze instellingen verplicht worden om een geïntegreerde economische en budgettaire boekhouding te voeren. Het bedoelde besluit dat van toepassing was vanaf het begrotingsjaar 1998 werd in de loop van 1999 een eerste maal geëvalueerd door de administratie en het Rekenhof. Daaruit worden in de loop van dit jaar de conclusies getrokken en op basis daarvan zullen een aantal aanpassingen aan de reglementering moeten doorgevoerd worden. Die aanpassingen zullen onder meer rekening houden met de resolutie van het Vlaams Parlement van 5 mei 1999 waarin een aantal aanbevelingen geformuleerd werden. Bovendien zal, in het verlengde van wat er voorzien is voor de Vlaamse Gemeenschap zelf (zie hierna), een analytisch luik moeten toegevoegd worden wil men een duidelijk inzicht krijgen in de kostenstructuren.

Met betrekking tot het ministerie zelf en meer specifiek op het budgettair-financiële vlak is de CNOC - de Commissie voor de Normalisatie van de Overheidscomptabiliteit, waarin ook de gewesten en de gemeenschappen vertegenwoordigd zijn - reeds meerdere jaren bezig met de uitwerking van een nieuwe boekhouding. In eerste instantie is deze commissie, in uitvoering van de wet van 15 maart 1991, belast met de herziening van de rijkscomptabiliteit voor de federale overheid. Tegelijkertijd echter worden ook, in

uitvoering van artikel 50, § 2 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, de algemene bepalingen voor de begroting en boekhouding van de gemeenschappen en gewesten vastgelegd. Door de combinatie van beide wetgevende initiatieven zal de begroting en de boekhouding op een zelfde wijze kunnen uitgewerkt worden voor het federale niveau en voor de regio's waardoor consolidatie vlotter zal kunnen verlopen.

In dit nieuwe systeem zal naast de begrotingsboekhouding ook een economische en analytische boekhouding voorzien zijn, waardoor kostprijsberekeningen mogelijk zullen worden die in **managementinformatiesystemen** kunnen gecombineerd worden met andere beleidsgegevens. De invoering van dit nieuwe systeem in de diensten van de Vlaamse regering is gepland tegen 1 januari 2001. Hiervoor werd reeds een informaticasysteem uitgekozen dat momenteel volop wordt aangepast en geparameteriseerd om tijdig operationeel te zijn.

Samen met de uitbouw van een nieuw boekhoudsysteem zullen ook de interne controleprocessen herzien worden. Hoewel in de werking van de administratie de laatste jaren het aspect kwaliteit de nodige aandacht heeft gekregen, waardoor het jaarlijkse boek van het Rekenhof geen blunderboek meer kan genoemd worden, moeten inzake interne controle toch nog belangrijke verbeteringen doorgevoerd worden. Momenteel is deze controle nog zeer sterk transactiegericht: ze bestaat voornamelijk uit toezicht op de wetmatigheid van individuele dossiers. Om adequaat te zijn zal de aandacht moeten verlegd worden naar een **interne controle** die toezicht houdt **op de processen en systemen** waarin de individuele dossiers verwerkt worden en men zich minder bezig houdt met de individuele transacties zelf.

In dat kader dient de oprichting van een entiteit Interne Audit, zoals die in het regeerakkoord was aangekondigd zo snel mogelijk gerealiseerd te worden. Deze Interne Audit, die volledig onafhankelijk moet functioneren, zal belast worden met de evaluatie van alle bedrijfsprocessen en activiteiten. Meer bepaald zal de dienst de systemen van interne proces- en controlemechanismen en –procedures moeten bewaken, evalueren en desgevallend aanpassingen voorstellen. Deze dienst dient tevens belast te worden met de verificatie van de aanwending van de Europese middelen. In dit kader moet bijzondere aandacht besteed worden aan het beheersen van de controlemechanismen in hun geheel. De facto mag de oprichting van een dergelijke dienst niet leiden tot een verzwaring van de procedures. Daarom is het noodzakelijk dat voorafgaand aan de invoering van een dergelijke dienst nagedacht wordt over de taakverdeling en de wisselwerking van deze dienst met de Inspectie van Financiën, de controleurs van de vastleggingen en de dienst Budgettering. In een zelfde beweging moeten ook de controle procedures en –mechanismen die er vandaag bestaan in het kader van de begrotingsuitvoering herdacht worden. Dergelijke optie kadert ook in de doelstelling om een grotere bevoegdheid, maar ook verantwoordelijkheid te geven aan de uitvoerende instanties. Tenslotte heeft de oprichting van een dergelijke dienst ook zijn gevolgen voor de controles die door het Rekenhof moeten uitgevoerd worden. In dat kader kan er dan ook met het Vlaams Parlement nagegaan worden in hoeverre het wenselijk kan zijn de taakstelling van het Rekenhof bij te stellen.

In een geresponsabiliseerde omgeving zal, een verhoogde aanspreekbaarheid van de verantwoordelijke “managers” op basis van de effecten die ze bereiken, mogelijk worden.

Aanspreekbaarheid is van groot belang omdat bij de overheid, in tegenstelling tot de profitsector, de allocatie van middelen niet gesanctioneerd wordt door een resultaat onder vorm van winst of verlies maar voornamelijk afhankelijk is van de **verantwoordelijke houding** van personen. Meten en beschikken over relevante gegevens is op zich niet voldoende voor een efficiënte inzet van middelen: er is een mentaliteit voor nodig en een ingesteldheid om tot dergelijke houding te komen. Er zal derhalve ook aandacht gaan naar het bijbrengen van een houding van kostengevoeligheid en verantwoordelijkheidszin, waarbij het er niet alleen op aankomt een doel te bereiken maar eveneens een optimale of minstens aanvaardbare verhouding tot stand te brengen tussen kosten en effecten.

Het begrotingsproces zal zich tevens moeten integreren in een **cyclus van strategische planning, evaluatie en budgettering**. De beleidskeuzen moeten geschraagd worden door performantiemetingen, door objectieve analysegegevens, maar blijven in eerste instantie strategische keuzen die verder geoperationaliseerd moeten worden en die dienen uit te monden in een prestatiebegroting waarin de middelen, nodig om de gewenste effecten te bekomen, vertaald zijn in budgettaire termen.

Integratie van begroting en strategische planning betekent anderzijds ook dat de strategische keuzen die het uitgangspunt vormen voor de begrotingsopmaak niet wereldvreemd binnen hun specifieke beleidsdomein worden gemaakt maar tevens rekening houden met wat in andere domeinen gebeurt en met de te behalen budgettaire normen die eveneens moeten bijdragen tot de beoogde maximale maatschappelijke meerwaarde.

De verdere implementatie van de prestatiebegrotingen die zullen ondersteund worden door bijgestuurde onderrichtingen, die voortvloeien uit de evaluatie van het werken met de doelmatigheidsanalyses, kunnen niet los gezien worden van het debat dat dient gevoerd te worden in het kader **van de kerntaken die de overheid op zich dient te nemen**. Dit kerntaken debat kan mede gestuurd worden op basis van de verzelfstandigingsdiscussie. Aan de Inspectie van Financiën zal gevraagd worden elementen aan te reiken die een dergelijke discussie kunnen stofferen.

Inderdaad, Vlaanderen en de Vlaamse begroting worden gekenmerkt door een verveelvoudiging van het aantal spelers. Eens gecreëerd hebben zij de neiging een deel van de beleidsverantwoordelijkheid naar zich toe te halen. In de mate dat zij daarin slagen en rekening houdend met de verschillende graad van (Parlementaire) controle die er op deze instellingen (DAB's, VOI's, VZW's) uitgeoefend wordt, onttrekken zij zich al dan niet gedeeltelijk aan de controle van de wetgevende macht. Maar ook vanuit het oogpunt van de optimale allocatie van de middelen is het niet evident dat een dergelijk beleid leidt tot de meest optimale resultaten. In een resolutie van het Vlaams Parlement van 24 juni 1997 werd er beklemtoond dat er aangepaste controlesystemen voor de VOI's noodzakelijk zijn. Daarom lijkt het tevens aangewezen om een aantal criteria te ontwikkelen waaraan de bestaande organisaties kunnen getoetst worden.

Een laatste doelstelling bestaat erin de **budgettaire ruimte die noodzakelijk is voor intrestlasten en kapitaalaflossingen te beperken en het renterisico dat weegt op de uitstaande schuld te minimaliseren.**

Deze doelstelling past in de uitvoering van het decreet van 16 december 1997 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap.

Rekening houdend met de basisoptie voor het realiseren van een maximale maatschappelijke meerwaarde dient de beleidsruimte gemaximaliseerd en geoptimaliseerd. Met het oog hierop moet vermeden worden dat middelen verloren zouden gaan aan risicovolle transacties of besteed moeten worden aan te hoge rentelasten, maar anderzijds ook dat te veel middelen aangewend worden voor een versnelde schuldafbouw.

Het begrotingsoverschot draagt ertoe bij dat enerzijds de Vlaamse overheidsschuld voortdurend kan dalen en anderzijds dat Vlaanderen een gunstige rating verkrijgt bij de gespecialiseerde agentschappen en daarbij aansluitend gunstige voorwaarden op de financiële markten kan bekomen, met als gevolg dat de intrestlasten dalen en de vrije beleidsruimte toeneemt.

In het kader van deze doelstelling zal de rentegevoeligheid van alle begrotingsposten, zowel de inkomsten als de uitgaven, regelmatig onderzocht worden.

Tevens zal onderzocht worden in hoeverre **een gecoördineerd waarborgbeheer** kan leiden tot een verhoogde efficiëntie en een optimalere aanwending van de middelen. De schuld betreft immers niet alleen de directe schuld op aangegane leningen maar ook de potentiële schuld die kan voortvloeien uit onder andere verleende waarborgen of uit bepaalde privaat-publieke samenwerkingsvormen (bijvoorbeeld in geval van faillissement van private partner). Coördinatie van het waarborgbeheer kan inhouden dat de processen voor het schuld- en waarborgbeheer uitgetekend worden, en dat alle dossiers inzake adviesverlening en opvolging van waarborgen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest in één entiteit kunnen geïntegreerd worden.

*

* *

Als algemene ondersteunende maatregel voor het uitwerken van deze doelstellingen zal de **interne capaciteit** van de diensten van het ministerie verhoogd worden. Afgezien van een verbetering van de werking van het ambtelijk apparaat door verhoging van het competentieniveau, het doelmatiger aanwenden van het aanwezige personeel, decentralisatie van bepaalde functies (in het kader van het fiscale beleid) zal een eigen **studiedienst** opgericht worden die belast zal worden met gespecialiseerde opdrachten zoals (bij wijze van voorbeeld):

- de opvolging van macro-economische ontwikkelingen en hun relatie tot het Vlaamse overheidsbeleid en de Vlaamse overheidsfinanciën;
- het onderzoek naar de zinvolheid of de mogelijkheid van een eigen begrotingsnorm;
- de uitbouw van een kenniscentrum inzake publiek-private samenwerking in al zijn aspecten (juridische mogelijkheden, economische risico's, ...);
- het opstellen van geconsolideerde maatschappelijke balansen waarin niet alleen boekhoudkundige gegevens maar ook de functionele gegevens uit beleidsvelden verwerkt worden (bijvoorbeeld de effecten van vervuiling of van het dichtslibben van het verkeer, ...).

Ik ben ervan overtuigd dat de Vlaamse regering met dit beleid op budgettair en financieel vlak en met de vooropgestelde doelstellingen inzake fiscaliteit en met de toepassing van nieuwe methodieken en technologieën de voorlopersrol die het nu reeds speelt binnen België en ook op internationaal vlak niet alleen zal kunnen handhaven maar vanuit een ruimere autonomie en zelfstandigheid zal kunnen verstevigen.

Brussel, 7 januari 2000