Stuk **916** (2001-2002) – Nr. 1

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

Zitting 2001-2002

7 november 2001

BELEIDSBRIEF

Financiën en Begroting

Beleidsprioriteiten 2001-2002

ingediend door de heer Dirk Van Mechelen,
Vlaams minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening

INHOUD

Blz.

I. Voorwoord 4

II. Concretisering van de Lambermontakkoorden 5

II.1 Informatie-uitwisseling en overlegprocedure 5
II.2 Patrimoniale documentatie 6
II.3 Verkeersbelasting, Belasting op Inverkeerstelling en Eurovignet 6
II.4 Inningskosten Kijk- en Luistergeld 6
II.5 Kostprijs verbonden aan het innen en invorderen van gewestbelastingen, nalatigheidsintresten en fiscale boetes, technische uitvoerbaarheid 7
II.6 De gewestaftrek of negatieve term 7
II.7 Nationale Loterij 8
II.8 Nationale Plantentuin 8
II.9 Nieuwe middelen 8
II.10 Leningen 9

III. Decretale initiatieven in het kader van de fiscale autonomie 9

III.1 Wegwerken van discriminaties inzake successierechten 10
III.2 Verminderen van de registratierechten 10
III.3 Afschaffing Kijk- en Luistergeld 17

IV. Verhogen bij de burger van de graad van aanvaarding van het fiscale beleid 17

IV.1 Inleiding 17
IV.2 Fiscal compliance 17
IV.3 Nazorg fiscale evaluatie 19
IV.4 Eén loket 22
IV.5 Correctheid van de onroerende voorheffing 23
IV.6 Onroerende voorheffing: Betere dienstverlening naar de gemeenten 24
IV.7 Klantentevredenheidsmeting 24

V. Gerichte en evenwichtige middelenallocatie 25

V.1 Naleven van de begrotingsnormen 25
V.2 Evaluatie door de HRF van de uitvoering van het Stabiliteitsprogramma door de Vlaamse Gemeenschap 28
V.3 De beproefde methode verdergezet 29
V.4 Het budgettair beleidsinstrumentarium 30
V.5 Procedures voor kredietaanwending 31

VI. Aanwending van het begrotingsoverschot: schuldafbouw en reservering 31

VI.1 Evolutie van de uitstaande schuld 31
VI.2 Evolutie van de rentelasten 33
VI.3 Looptijd van de uitstaande schuld 33
VI.4 Kostprijs van de uitstaande schuld 34

VI.5 De rating van de Vlaamse Gemeenschap. 34
VI.6 Reserveringen 35
VI.7 Herschrijving van het decreet van 1997 35
VI.8 Interne werking 37

VII. Een eigen Vlaamse comptabiliteit 37

VII.1 Een nieuwe wettelijke en decretale regeling 37
VII.2 Een nieuw boekhoudingsysteem 39
VII.3 Management accounting 40

VIII. Het departement Financiën en Begroting in volle transformatie 41

VIII.1 Missie en visie van het beleidsdomein Financiën en Begroting 41
VIII.2 Implementatie van de nieuwe organisatie 42
VIII.3 Creatie van een steunpunt 45
VIII.4 Publiek-private samenwerking 47

IX. Beleidsindicatoren Financiën en Begroting 50

IX.1 Fiscaliteit 50
IX.2 Financieel beheer 50
IX.3 Controle-activiteiten: 51

Lijst van tabellen

Tabel 1: Aandeel transactiekosten in totale koopsom 11
Tabel 2: Begrotingsdoelstellingen voor gemeenschappen en gewesten overeenkomstig de overeenkomst van 15 december 2000 tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten. (*in miljard BEF)* 26
Tabel 3: HRF-normering (*in duizend euro)* 29
Tabel 4: Evolutie van de uitstaande directe en indirecte schuld tussen 1995 en 2002 32
Tabel 5: Historische lasten m.b.t. de directe en indirecte schuld (in duizend EURO) 33
Tabel 6: Rating van de Vlaamse Gemeenschap 34
Tabel 7: Opdrachten entiteit Publiek-Private Samenwerking 49

Lijst van figuren

Figuur 1: Relatie tussen woningbezit en werkzaamheidsgraad 13
Figuur 2: Relatie tussen werkgelegenheid en registratierechten 14
Figuur 3: Relatie tussen registratierechten en mobiliteit 16
Figuur 4: Relatie tussen registratierechten en pendelactiviteit 16
Figuur 5: Overgang naar een instrumentele organisatie 44

I. Voorwoord

Diverse gebeurtenissen die zich gedurende de voorbije maanden hebben voorgedaan hebben geleid tot meerdere aanpassingen van de bevoegdheidsverdeling binnen de Vlaamse regering. Ook het beleidsdomein “financiën en begroting” is hieraan niet ontsnapt: op 1 augustus van dit jaar heb ik deze bevoegdheden overgenomen van mijn collega en minister-president van de Vlaamse regering, de heer Patrick Dewael.

Een wijziging in de bevoegdheidsverdeling betekent evenwel geen wijziging in het gevoerde beleid. Het beleid wordt immers wel voorbereid en uitgevoerd door een minister, maar het wordt bepaald door de regering in haar geheel binnen de contouren van het regeerakkoord op basis waarvan deze regering is gevormd.

Ook de aanpassingen die enkele maanden geleden aan het regeerakkoord werden aangebracht ingevolge de Lambermontakkoorden betekenen geen beleidsommezwaai maar integendeel de consequente verderzetting van een beleid waarvan de bereikte akkoorden precies als een bekrachtiging kunnen beschouwd worden.

Het is met andere woorden de realisatie zélf van vooraf geformuleerde beleidsopties die genoopt heeft tot bijsturingen binnen de schoot van de Vlaamse regering teneinde op een zo doelmatig mogelijke wijze verder uitvoering te kunnen geven aan de reeds bereikte strategische doelen.

De objectieven die werden geformuleerd in de beleidsnota van mijn voorganger blijven derhalve onverkort gehandhaafd en zullen in de resterende ambtsperiode verder worden uitgewerkt. Voorin stonden hier de uitbouw van een eigen, en voor de burger aanvaardbare, fiscaliteit, een coherente en op het algemeen welzijn gerichte allocatie van de middelen binnen de engagementen die de Vlaamse overheid heeft aangegaan in het raam van het Belgisch stabiliteitsprogramma en het Europees Pact voor Stabiliteit en Groei, en een verderzetting van de schuldafbouw; dit alles naast een optimalisatie van de interne capaciteit van de diensten van het ministerie als kritische succesfactor voor de realisatie van de doelstellingen.

Het moet duidelijk zijn dat deze beleidsbrief de weergave is van de visie van de functioneel bevoegde minister en basis vormt van een debat in het Vlaams Parlement. In voorkomend geval zullen de uitvoeringsmaatregelen aan de Vlaamse regering of het Vlaamse Parlement worden voorgelegd.

Tot slot moet nog worden vermeld dat de opvolging van de in de commissie financiën en begroting gestemde resoluties werd verwerkt in de tekst.

DIRK VAN MECHELEN

Vlaams Minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening

II. Concretisering van de Lambermontakkoorden

De grotere autonomie op fiscaal vlak is dankzij de goedkeuring van het Lambertmontakkoord en meer bepaald door de aanpassing van de Bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de Gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de Gewesten juridisch gerealiseerd. De uitoefening van deze fiscale autonomie vereist evenwel naast een – noodzakelijke, en uiterst belangrijke, ook historisch gezien – wettelijke basis, nog heel wat praktische afspraken tussen de gewesten en gemeenschappen onderling of met de federale overheid.

Bovendien voorziet de financieringswet zelf dat voor bepaalde aangelegenheden samenwerkingakkoorden en overleg tussen gemeenschappen en gewesten en federale overheid noodzakelijk zijn.

Het opstarten van overleg tussen de verschillende overheden en het tijdig afsluiten van de vereiste samenwerkingsakkoorden behoort dan ook tot de prioritaire taken voor het beleidsdomein Financiën en Begroting voor 2002. Zij zullen in belangrijke mate immers de operationele werking van de Vlaamse fiscaliteit, het organisatorisch kader en het kostenaspect ervan voor de komende jaren bepalen.

Achtereenvolgens worden hierna de belangrijkste uitvoeringsmodaliteiten overlopen van de samenwerkingsverbanden die dienen opgezet te worden tussen de verschil.

II.1 Informatie-uitwisseling en overlegprocedure

Artikel 1bis van de Bijzondere Financieringswet voorziet in een verplicht samenwerkingsakkoord zoals bedoeld in artikel 92bis §3 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (dit betreft het gemeenschappelijk uitoefenen van eigen bevoegdheden en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten) m.b.t. de uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van de fiscale bevoegdheden bedoeld in de Bijzondere Financieringswet en van de federale overheid.

Concreet is dit de institutionalisering van wat o.m. bepaald wordt in het WIB ’92 (artikel 337) waarbij (Belgische) overheden jegens mekaar verplicht zijn alle nuttige en nodige informatie uit te wisselen die hen in staat moeten stellen aan correcte belastingzetting te doen.

Het spreekt voor zich dat de diverse overheden maximaal bewarende maatregelen nemen om daarbij de privacy van de belastingplichtige te waarborgen.

II.2 Patrimoniale documentatie

Artikel 4, §2 van de Bijzondere Financieringswet voorziet in het afsluiten van een verplicht samenwerkingsakkoord inzake het gezamenlijk beheer van de gegevens van de patrimoniale documentatie. Concreet gaat het hier over de oprichting van een gezamenlijk platform voor patrimoniale informatie, waarbij tussen de gewesten en de federale overheid afspraken dienen gemaakt te worden inzake de in te zetten middelen, de te verstrekken dienstverlening en prioritaire taken, betaling voor deze dienstverlening en dergelijke.
Voor de gewesten is deze materie uitermate belangrijk aangezien de gewestelijke fiscaliteit sterk evolueert naar een onroerend goed fiscaliteit en de gegevens die in het kader van de onroerende voorheffing ter beschikking worden gesteld dus ook bruikbaar kunnen zijn voor andere heffingen. (Successierechten, Registratierechten, Leegstandsheffingen). De minister zal dan ook de nodige initiatieven nemen om de belangen van het Vlaamse Gewest maximaal te behartigen.

II.3 Verkeersbelasting, Belasting op Inverkeerstelling en Eurovignet

Daarnaast zal ook overleg worden opgestart met de andere gewesten omtrent de uitoefening van de bevoegdheden inzake de verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling. Art. 4, §3 van de Bijzondere Financieringswet voorziet dat gewesten bevoegd zijn om de aanslagvoet, heffingsgrondslag en de vrijstellingen inzake deze belastingen te wijzigen, maar dat voorafgaandelijk, verplicht een samenwerkingsakkoord moet worden gesloten indien de belastingplichtige een vennootschap (zoals bedoeld in de wet van mei 1999 houdende het Wetboek van Vennootschappen), een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten is.

Voor wat het eurovignet betreft dient volgens art. 4, §4 van de Bijzondere Financieringswet eveneens verplicht en voorafgaandelijk een samenwerkingsakkoord te worden gesloten tussen de gewesten indien het voertuig in het buitenland ingeschreven is. De minister zal terzake werkgroepen opstarten zodat deze samenwerkingsakkoorden tijdig kunnen afgesloten worden.

II.4 Inningskosten Kijk- en Luistergeld

Verder dienen afspraken gemaakt te worden tussen de gemeenschappen met het oog op de inning en invordering van het Kijk- en Luistergeld in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, meer in het bijzonder met betrekking tot de kosten verbonden aan deze inning en invordering. In de financieringswet (art. 5 §3bis) werd bepaald dat het Kijk- en Luistergeld kosteloos wordt geïnd door de gemeenschappen voor rekening van de gewesten tot en met 31 december 2004, tenzij de gewesten hier anders over beslissen.

Zoals reeds werd aangekondigd, wordt voor het Kijk- en Luistergeld in 2002 een nultarief ingesteld. Toch is Vlaanderen verplicht om samen met de Franse Gemeenschap de inning ten behoeve van het Brussels Gewest te verzekeren tot 31 december 2004, tenzij het Brusselse Gewest beslist om zelf de inning te organiseren. Met het oog op het bepalen van de inningskosten voor deze belasting dient een overeenkomst te worden gesloten tussen de gemeenschaps- en gewestregeringen.

II.5 Kostprijs verbonden aan het innen en invorderen van gewestbelastingen, nalatigheidsintresten en fiscale boetes, technische uitvoerbaarheid

Verder bepaalt art. 5§3 van de Financieringswet nog dat afspraken dienen gemaakt te worden tussen de federale overheid en de gewesten met het oog op het beoordelen van de technische uitvoerbaarheid van door de gewesten voorgenomen wijzigingen inzake gewestelijke belastingen en bepaalt art. 4§5 dat overleg moet worden gepleegd inzake de toewijzing van nalatigheidsintresten, verwijlintresten en fiscale boetes inzake de gewestelijke belastingen zolang de federale overheid de dienst van deze belastingen verzekert.

Ook hier zullen werkgroepen opgestart worden zodat kan toegezien worden op de correcte verdeling van deze intresten en boetes voor het Vlaamse Gewest. Tot slot bepaalt artikel 68ter van de Bijzondere Financieringswet dat na overleg met de gewestregeringen een wet dient gestemd te worden (voor 31 december 2003) inzake het bepalen van de kostprijs verbonden aan het innen en invorderen van de gewestelijke belastingen. Het spreekt voor zich dat ook in deze materie de nodige initiatieven zullen genomen worden en de nodige werkgroepen zullen opgestart worden met het oog op een snelle, doch correcte be- en afrekening.

II.6 De gewestaftrek of negatieve term

Door het Lambermontakkoord heeft het Gewest een aantal bevoegdheden inzake gewestbelastingen bij gekregen. Als tegenpool van deze verhoogde fiscale autonomie, werd een artikel 33 bis gecreëerd in diezelfde bijzondere financieringswet. Dit artikel bepaalt dat een bepaalde aftrek doorgevoerd moet worden op de door de financieringswet aan het Gewest uit de personenbelasting toegewezen middelen. Het is goed om even stil te staan bij de precieze inhoud van artikel 33 bis.

Artikel 33bis stelt dat een gemiddelde moet berekend worden van de ontvangsten van een aantal (tot voor het Lambermontakkoord federale) belastingen. Dit gemiddelde moet zodanig berekend worden dat elke in rekening gebrachte gewestbelasting uitgedrukt is in prijzen van 2002. Daarenboven moet volgens artikel 33bis §1 4° lid voor de berekening van het kijk- en luistergeld gebruik gemaakt worden van de netto-ontvangsten. Het is dit gemiddelde dat dan in aftrek genomen wordt van het gedeelte dat het Gewest toegewezen krijgt vanuit de personenbelasting.

Naast de exacte berekening stelt zich echter het probleem om de correcte informatie te vinden. Volgens het reeds geciteerde artikel 33bis, moet rekening gehouden met de ontvangsten (voor kijk- en luistergeld dus de netto-ontvangsten) zoals ze worden vastgesteld in de ministerraad, na overleg met gewesten en de federale overheid. Daarenboven worden de belastingen verdeeld volgens het lokalisatieprincipe tussen de verschillende gewesten.

Gezien de betrokken belastingen tot voor het Lambermontakkoord behoorden tot de federale bevoegdheden, kan men verwachten dat de totale ontvangsten voor het geheel van de federale staat in de loop van 2002 bekend zullen zijn. Voor de opsplitsing tussen de verschillende gewesten van de betrokken belastingen (met uitzondering van het kijk- en luistergeld) moet in de loop van 2002 een samenwerkingsovereenkomst afgesloten worden tussen alle betrokken overheden over de wijze waarop de ontvangsten verdeeld moeten worden tussen de verschillende gewesten volgens het lokalisatieprincipe.

Ik zal er op staan dat vooraf aan de beslissende ministerraad een advies zal uitgebracht worden door een werkgroep die de uitvoering van het samenwerkingsakkoord in praktijk zal moeten brengen. Deze werkgroep zal de uitvoering van het in artikel 33bis bedoelde overleg concretiseren.

II.7 Nationale Loterij

Artikel 62bis van de vernieuwde financieringswet na Lambermont bepaalt dat de Vlaamse Gemeenschap en de Franstalige Gemeenschap 27,44% van de uitkeerbare winst van de Nationale Loterij toegewezen krijgen. De uitkeerbare winst wordt telkens per koninklijk besluit bepaald. Op deze winst zijn betaalbare voorschotten mogelijk, nog steeds volgens hetzelfde artikel van de financieringswet.

Ofschoon de winst van een onderneming moeilijk te voorspellen valt, is het echter aangeraden om de uitkeerbare winst van de Nationale Loterij te ramen. Slechts door met zulke ramingen te werken in het kader van de begrotingsopmaak en de begrotingscontrole kan een zo volledig mogelijk beeld geschapen worden van de begrotingen van beide betrokken Gemeenschappen. Een samenwerkingsprotocol zal dan ook moeten opgesteld worden tussen de verschillende gemeenschappen en de federale overheid waarin bepaald wordt wanneer en op welke wijze een eerste raming van de uitkeerbare winst gemaakt wordt. Enkel op deze wijze zijn de gemeenschappen in staat om hun globale middelen op een correcte en volledige manier in te schatten.

II.8 Nationale Plantentuin

De bijzondere financieringswet (na toevoeging van Lambermont) bepaalt in artikel 62ter dat de gewesten een krediet toegewezen krijgen om de bevoegdheid over de Nationale Plantentuin in Meise te kunnen dragen. Het krediet dat in de wet werd opgenomen moet verdeeld worden onder de twee Gewesten volgens de taalrol van het personeel dat op de dag van de overdracht in dienst is in de Nationale Plantentuin.

Over deze taalrol van het personeel zal ook een protocol afgesloten moeten worden tussen alle betrokken overheden dat eenduidig vastlegt welke personeelsleden tot welk taalrol behoren. Dit protocol laat best niet op zich wachten teneinde de volledige werking van Lambermont niet te vertragen.

II.9 Nieuwe middelen

Het Lambermontakkoord verdeelt enkele nieuwe bevoegdheden onder de gewesten. Het betreft hier landbouw- en zeevisserij, buitenlandse handel, een stuk wetenschappelijk onderzoek en de bevoegdheid over gemeenten en provincies. Voor elk van deze bevoegdheden worden aan de gewesten ook financiële middelen toegekend als toevoeging bij de middelen uit de personenbelasting (artikel 35 van de bijzondere financieringswet).

In artikel 75ter van de bijzondere financieringswet is een §ter ingevoegd dat bepaalt dat de federale overheid, voor de uitgaven die zij doet met betrekking tot de over te dragen administratieve diensten, inhoudingen uitvoert op de aan de gewesten door te storten middelen gedurende een maximale periode van 12 maanden.

Rond deze problematiek dient de grootste omzichtigheid geboden te worden. De Vlaamse Gemeenschap zal dan ook klaar staan om een actieve rol te spelen bij de adviezen vanuit de gewesten naar de federale overheid toe. Voorts zal de Vlaamse Gemeenschap erop toezien dat de verdeling van de uitgaven op een correcte manier toegewezen worden aan de verschillende Gewesten. Hiervoor zal in de verschillende werkgroepen een exacte berekening gemaakt moeten worden.

II.10 Leningen

Voorts dienen modaliteiten bepaald van de mededeling en de inhoud van de informatie die vooraf aan de federale minister van financiën dient overgemaakt te worden aangaande de privé-leningen en kortlopende effecten die gemeenschappen en gewesten kunnen uitgeven.

Hierbij weze aangestipt dat de Vlaamse Gemeenschap reeds enkele jaren een zuinig en orthodox begrotingsbeleid voert dat gericht is op de schuldafbouw en dat de Vlaamse Gemeenschap deze politiek ook in de toekomst zal verderzetten.

III. Decretale initiatieven in het kader van de fiscale autonomie

Bij haar aantreden kondigde de Vlaamse Regering aan te streven naar een grotere fiscale autonomie. Op die manier kan de Vlaamse overheid meer autonoom beslissen over het verwerven van inkomsten, maar anderzijds laat een grotere fiscale autonomie ook toe fiscale maatregelen te creëren die belangrijke instrumenten kunnen zijn in het kader van de inkomensherverdeling, het wegwerken van maatschappelijke ongelijkheden, …. De Vlaamse fiscaliteit kan als dusdanig uitgroeien tot een volwaardig instrument dat de Vlaamse regering in staat stelt haar globaal beleid uitvoering te geven.

Een akkoord hierover was reeds bereikt in oktober van vorig jaar en kreeg toen ook de instemming van het Vlaams parlement in een met reden omkleden motie[1].

Dankzij het Lambertmontakkoord verwerft Vlaanderen de volledige autonomie over een uitgebreide lijst van gewestbelastingen, zowel wat betreft heffingsgrondslag, tarifiëring als inningswijze. Naast de reeds bestaande gewestbelastingen (spelen en weddenschappen, automatische ontspanningtoestellen, openingsbelasting, successierechten, onroerende voorheffing, registratierecht), waarvan de gedeeltelijke of volledige opbrengst nu reeds wordt overgedragen, krijgen de gewesten de volledige bevoegdheid over voormelde belastingen, maar bovendien ook over de verkeersbelasting, de belasting op de inverkeerstelling, het eurovignet, de registratierechten op de vestiging van hypotheken, de schenkingrechten en het kijk- en luistergeld.

Vlaanderen heeft in het verleden steeds ten volle gebruik gemaakt van de beschikbare fiscale autonomie en zal dit ook in de toekomst blijven doen. In de hiernavolgende paragrafen komen de initiatieven aan bod die in 2002 in uitvoering moeten gaan.

---

[1] Vlaams Parlement, Stuk 427 (2000-2001) Nr. 1 van 19 oktober 2000 en Stuk 427 (2000-2001) Nr. 2 van 25 oktober 2000.

Naast de afschaffing van het kijk- en luistergeld gaat het in de eerste plaats om een modernisering van de registratierechten waarbij enerzijds een verlaging van de transactiekosten wordt beoogd om anderzijds middels het rugzakprincipe de woonmobiliteit van de Vlaming te verhogen. Gestart wordt met het wegwerken van bestaande de discriminaties op het vlak van successierechten.

III.1 Wegwerken van discriminaties inzake successierechten

Sedert 1 januari 2001 zijn de successierechten van samenwonenden gelijkgeschakeld met die van gehuwde paren en erfgenamen in rechte lijn.

De Vlaamse regering wil deze lijn verder doortrekken en ook in andere fiscale bepalingen discriminaties tussen samenlevingsvormen wegwerken.

In deze optiek worden de successierechten die verschuldigd zijn op legaten tussen stiefouders en stiefkinderen steeds onderworpen aan het voordelige tarief rechte lijn. De stiefouders kunnen gehuwd zijn, maar kunnen ook samenwonende paren zijn.

Tenslotte zullen legaten (ook levensverzekeringen) die door grootouders worden gemaakt in het voordeel van hun kleinkinderen in de toekomst steeds van de normale wettelijke rechtenverminderingen kunnen genieten. Dit was onder de vroegere regelgeving niet altijd het geval.

Deze wijzigingen werden in het programmadecreet 2002 opgenomen.

III.2 Verminderen van de registratierechten

In de aanvullende regeerverklaring naar aanleiding van de nieuwe (fiscale) bevoegdheden van de gewesten heeft het Vlaamse Gewest reeds een eerste concreet initiatief aangekondigd met betrekking tot de verkregen verruimde fiscale autonomie.

Daarin werd aangekondigd dat de registratierechten op de overdracht ten bezwarende titel van in het Vlaamse Gewest gelegen onroerende goederen zullen worden verminderd. Meer bepaald gaat het om daling van het gewone tarief van 12.5% naar 10% en van 6% naar 5% voor bescheiden woningen (het zgn. “klein beschrijf”).

In vergelijking met onze buurlanden situeren deze registratierechten zich op een erg hoog niveau, zoals wordt geïllustreerd in bijgevoegde tabel. De totale transactiekosten (met inbegrip van notariskosten, hypotheekrecht, …) bedragen in België tussen 15 à 20% waarmee ons land een triest recordhouder is in vergelijking met de rest van onze Europese buurlanden.

Tabel 1: Aandeel transactiekosten in totale koopsom

Oostenrijk	7-10%
Duitsland	7%
Denemarken	4%
Spanje	10%
Finland	4-5%
Frankrijk	10%
Griekenland	14-16%
Ierland	3-9%
Italie	11-13%
Luxemburg	10%
Nederland	6%
Portugal	0-10%
Zweden	4-5%
UK	1-3,5%
Belgie	15-20%

Bron: Studie uitgevoerd door het HIVA.

Naast de absolute verlaging van de registratierechten wordt voorts voorzien in twee bijkomende elementen:

- de creatie van een schrijfvoordeel of rugzak
- het vrijstelling van registratierecht van de eerste schijf van 500.000 frank voor degene die als vastgoedstarter kunnen worden gecatalogeerd (cf. nestverlaters en huurders die een eerste woning kopen).

III.2.1 Introductie van een schrijfvoordeel

Om de impact van de verlaging van de registratierechten op het mobiliteitsprobleem nog te verhogen, zal een zgn. 'schrijfvoordeel' worden ingevoerd, waarbij de betaalde registratierechten voor de ene (lees: de eerder aangekochte) woning in mindering worden gebracht van de verschuldigde registratierechten bij aankoop van een andere (lees: later aangekochte) woning.

De Administratie Fiscale Zaken van het federale Ministerie van Financiën heeft terzake een concreet voorstel uitgewerkt dat in essentie op het volgende neerkomt.

Het voorstel is een combinatie van:
- een systeem van verrekening (wanneer de aankoop van de nieuwe woning volgt op de verkoop van de oude woning): A1 – V1 – A2
- een systeem van teruggave (wanneer de verkoop van de oude woning volgt op de aankoop van de nieuwe woning) : A1 – A2 – V1

III.2.1.1 Verrekening:

A1 – V1 – A2

Bij aankoop van een onroerend goed (A2)

- door een natuurlijk persoon
- die van dit onroerend goed zijn hoofdverblijfplaats zal maken (A2)
- kunnen de registratierechten worden verminderd met de registratierechten die werden betaald naar aanleiding van de aankoop van de oude hoofdverblijfplaats (A1)
- mits de aankoop van de nieuwe hoofdverblijfplaats plaatsvindt binnen een termijn van twee jaar na datum van de verkoop van de oude hoofdverblijfplaats. (V1)

De datum van de aankoop van de oude hoofdverblijfplaats heeft m.a.w. geen belang De ligging van de oude hoofdverblijfplaats moet wel in het Vlaams gewest gelegen zijn.

Deze verrekening kan in geen geval aanleiding geven tot een teruggave .

III.2.1.2 Teruggave

A1 – A2 – V1

Wanneer de verkoop van de oude hoofdverblijfplaats plaatsheeft (V1) na de aankoop van de nieuwe hoofdverblijfplaats (A2) kunnen de registratierechten die werden betaald op de aankoop van de oude hoofdverblijfplaats (A1) worden terugbetaald mits de verkoop van de oude hoofdverblijfplaats (V1) plaatsheeft binnen een termijn van twee jaar (of drie jaar indien enkel een bouwgrond werd aangekocht) na aankoop van de nieuwe hoofdverblijfplaats (A2).

Het terug te geven bedrag mag echter nooit meer bedragen dan het bedrag van de rechten verschuldigd op de aankoop van de nieuwe hoofdverblijfplaats.

Ook hier speelt de datum van de aankoop van de oude hoofdverblijfplaats geen rol. Wel moet ook hier de oude hoofdverblijfplaats in het Vlaamse gewest gelegen zijn.

Aan de hand van volgende voorbeeld wordt de impact van deze maatregel duidelijk gemaakt. Veronderstel een gezin dat 10 jaar geleden een woning heeft gekocht voor een waarde van 3 miljoen Bef. Toentertijd moest 12,5% worden betaald of 375.000 BEF Het gezin is het pendelen tussen de stad en de plattelandsgemeente moe en wenst een nieuwe woning te kopen met een waarde van 6 miljoen Bef. Zonder rugzak zou dit gezin 10% moeten betalen of 600.000 Bef. Door het inroepen van de rugzak kunnen de registratierechten van de initiële woning in mindering worden gebracht waardoor de registratierechten nog 225.000 BEF bedragen. Dit heeft tot gevolg dat er in plaats van 10% registratierechten nu nog maar 3,75% rechten moeten worden betaald waardoor Vlaanderen zich erg competitief positioneert tov de buurlanden (cf. tabel 1).

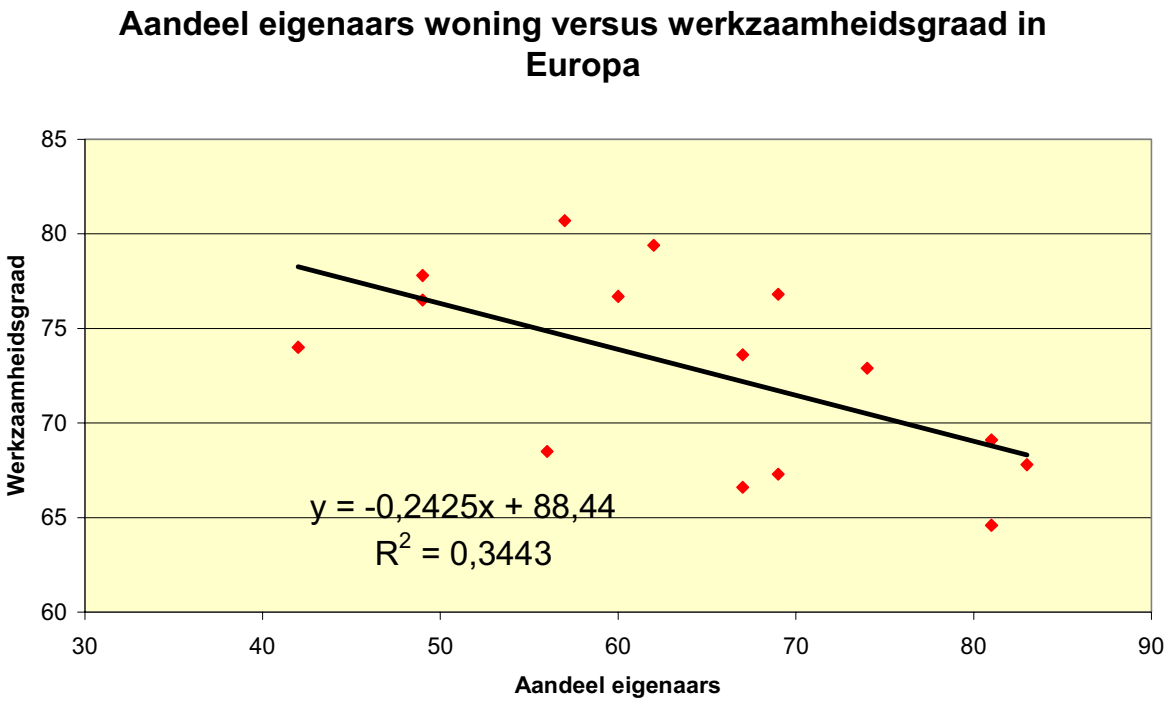
Samengevat zijn de kenmerken het rugzakprincipe de volgende:

- beperkt tot natuurlijke personen;
- beperkt tot de hoofdverblijfplaats*;*
- het onroerend goed waarop de te verrekenen rechten slaat moet worden verkocht;
- er wordt ook een maximumtermijn bepaald binnen dewelke de aankoop van de nieuwe hoofdverblijfplaats en de verkoop van de oude hoofdverblijfplaats zich moeten afspelen: 2 jaar (of drie jaar i.g.v. bouwgrond).
- de huidige teruggaveregeling (teruggave van 3/5 van de betaalde registratierechten i.g.v. wederverkoop binnen de twee jaar) blijft bestaan voor die wederverkopen die niet voldoen aan de voorwaarden van het systeem van meeneembaarheid. Er wordt wel uitdrukkelijk voorzien dat beide systemen (gewone teruggave + meeneembaarheid) niet kunnen worden gecombineerd.
- De rugzak wordt tenslotte beperkt tot 500.000 frank. In de toekomst is dit bedrag wel gekoppeld aan de evolutie van de ABEX-index.

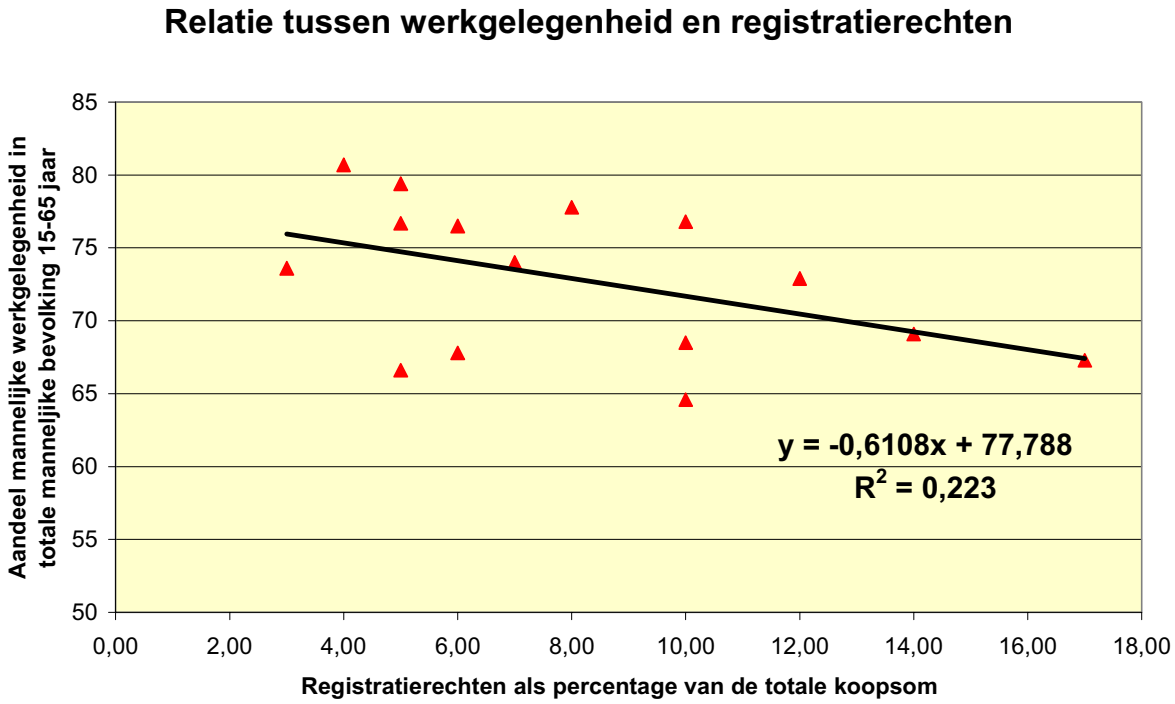
III.2.2 Macro-economische effecten van een verlaging van de registratierechten.

De belastingverlaging is geen doel op zich maar past volledig in de algemene doelstellingen van het Vlaams regeerakkoord, met name het *verhogen van de werkzaamheidsgraad* en het *stimuleren van een duurzame samenleving*.

Figuur 1: Relatie tussen woningbezit en werkzaamheidsgraad



Figuur 2: Relatie tussen werkgelegenheid en registratierechten



In de eerste plaats is er de algemene doelstelling die *het verhogen van de werkzaamheidsgraad* ambieert. Op basis van figuur 1 blijkt duidelijk dat er een negatief verband bestaat tussen het feit of woningen al dan niet in eigendom zijn en de werkzaamheidsgraad in de verschillende Europese landen. Hoe meer eigenaars, hoe lager de werkzaamheidsgraad en omgekeerd hoe minder woningen in het bezit van eigenaars, hoe hoger de werkzaamheidsgraad[2].

Het feit of men al dan niet eigenaar dan wel huurder is, heeft normaliter geen te verwachten impact op de werkwilligheid van de betrokken persoon. Het verschil tussen beide categorieën situeert zich daarentegen wel op de verhuismobiliteit. Eigenaars hebben in vergelijking met huurders veel meer kosten te maken indien ze wensen te verhuizen. Eigenaars worden met een soort van mobiliteitsval geconfronteerd. Niet werken van een van de partners kan in dit geval te verkiezen zijn boven het aanvaarden van een relatief verafgelegen en/of moeilijk bereikbare job.

[2] Deze analyse wordt bevestigd door micro-analyses op basis van erg uitvoerige datasets: Het Nederlandse Centraal Planbureau heeft recentelijk een paper gepubliceerd die deze stelling bevestigd. Analoog onderzoek werd eveneens uitgevoerd voor het Verenigd Koninkrijk; J. GARTNER (e.a.), Moving for Job Reasons, september 2001, paper CV4 7 AL, University of Warwick; M. VAN LEUVENSTEIJN (e.a.), The effects of Home-ownership on Labour Mobility in The Netherlands: Oswald's theses revisited, december 2000, CPB Research Memorandum nr. 173.

Verhuizen is niet altijd meteen een interessante optie aangezien eigenaars met heel wat transactiekosten worden geconfronteerd bij de verkoop van hun eerste woning en de aankoop van een nieuwe beter gelegen woning. Een van de belangrijkste kostencategorieën vormen met name de registratierechten, die zoals reeds werd gesteld in Vlaanderen erg hoog zijn in vergelijking met de ons omringende landen (cf. tabel 1).

Zoals blijkt uit figuur 2 is er inderdaad ook een negatieve relatie tussen de werkzaamheidsgraad en de hoogte van de transactiekosten bij aankoop van een woning. Landen met hoge registratierechten worden gekenmerkt door een lagere werkzaamheidsgraad dan landen waar deze registratierechten zich op een lager niveau situeren. Een verlaging van de registratierechten is in deze optiek dan ook een van de maatregelen die de werkzaamheidsgraad structureel kunnen verhogen.

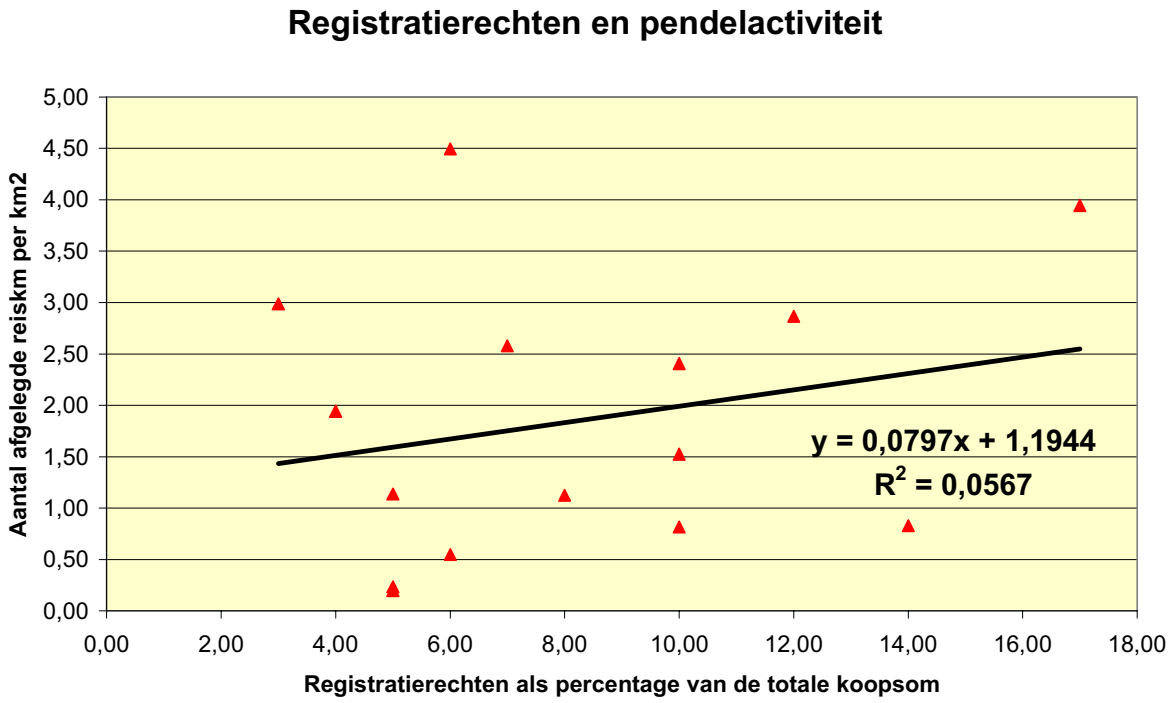
Het verlagen van de registratierechten heeft naast een postieve impact op de werkzaamheidsgraad ook een gunstig effect op een tweede belangrijke doelstelling van het Vlaams regeerakkoord: het streven naar een meer *duurzame samenleving*.

Een van de grote uitdagingen waar Vlaanderen mee wordt geconfronteerd is het mobiliteitsvraagstuk. De file-problematiek is genoegzaam bekend en de economische kostprijs van dit fenomeen loopt in de ettelijke miljarden. De Europese Commissie rekent met een kostprijs van ongeveer 2% van het BBP wat voor Vlaanderen alleen al overeenstemt met een prijskaartje van 120 miljard BEF.

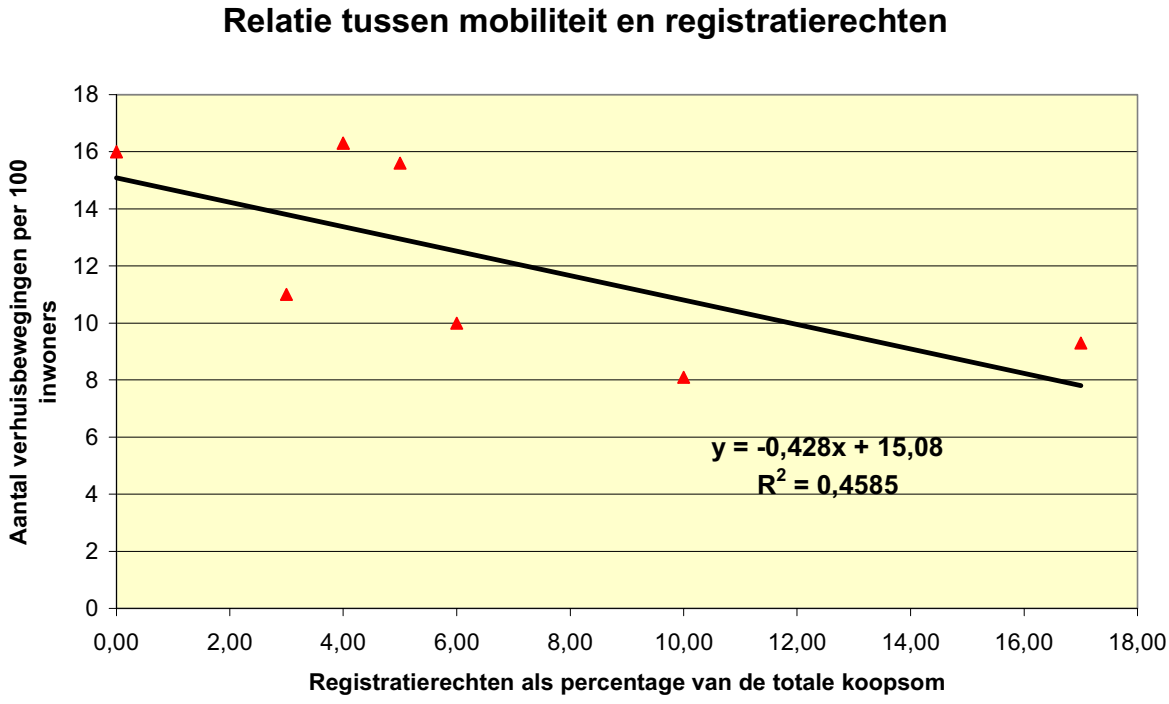
Als gevolg van de ontbundeling van wonen werken en ontspanning is de vraag naar mobiliteit de laatste jaren gestaag toegenomen. In de volgende twee figuren wordt dit geïllustreerd.

In Figuur 3 blijkt dat landen met hoge transactiekosten relatief minder verhuizers kennen dan landen waar deze transactiekosten veel lager zijn. Veelal opteren Vlamingen dan maar voor een second bestbenadering. Door meer kilometers te rijden, proberen ze de link tussen wonen, werken en ontspanning te leggen. Helaas gaat dit in toenemende mate gepaard met files en verkeersonveiligheid.

Figuur 3: Relatie tussen registratierechten en mobiliteit



Figuur 4: Relatie tussen registratierechten en pendelactiviteit



Op basis van deze inzichten moet duidelijk zijn dat de macro-economische impact van een verlaging van de registratierechten zeker niet te verwaarlozen is.

III.3 Afschaffing Kijk- en Luistergeld

Zoals reeds aangekondigd zal de Vlaamse overheid via haar verruimde fiscale autonomie vanaf 1 januari 2002 het tarief van het kijk– en luistergeld op nul kunnen brengen. Zoals reeds werd gesteld in de beleidsnota financiën en begroting was het kijk- en luistergeld verworden tot een sociaal onrechtvaardige en hopeloos voorbijgestreefde belasting. Door het nultarief vanaf 2002 in te voeren, valt meteen ook een groot deel van de vaak terechte klachten van de ombudsman zonder voorwerp. Zéér binnenkort zal hiertoe een wetgevend initiatief worden genomen.

IV. Verhogen bij de burger van de graad van aanvaarding van het fiscale beleid

IV.1 Inleiding

De hiervoor vermelde initiatieven op decreetgevend vlak zullen ontegensprekelijk een effect hebben op de aanvaardingsgraad van het fiscaal stelsel in Vlaanderen.

Naast deze inhoudelijke maatregelen moeten ook de nodige omkaderingsmaatregelen worden genomen opdat de heffingen duidelijk zouden zijn voor de burger, foutieve aanslagen zouden vermeden worden, eventuele toch voorkomende fouten zo snel mogelijk zouden rechtgezet worden, en de burger op een eenvoudige en snelle wijze inlichtingen zou kunnen inwinnen en bovendien bespaard zou blijven van meervoudige en overbodige doorgave van gegevens die reeds in het bezit zijn van de overheid.

We vermelden hier een aantal verbeterpunten waarmee in 2001 reeds een aanvang werd genomen en die in 2002 verder worden geconcretiseerd.

IV.2 Fiscal compliance

Uit de survey die jaarlijks door de administratie Planning en Statistiek uitgevoerd wordt en die peilt naar de houdingen en gedragingen van de Vlaamse burger ten opzichte van media, politiek en dergelijke blijkt dat in 1998 63% van de Vlaamse burgers belastingontduiking onaanvaardbaar vindt, 19% staat hier neutraal tegenover, 16% vindt belastingontduiking wel toelaatbaar. Een relatief groot aantal Vlamingen staat dus niet negatief ten opzichte van belastingfraude.

Om hieraan te remediëren is de uitbouw van een strengere controle (vergroten van de pakkans) een mogelijke piste. Beter dan zulk een repressief beleid lijkt het mij evenwel de burgers te overtuigen van het nut en de zinvolheid van de te betalen belastingen. De burger mag niet de indruk krijgt dat hij aan ‘de staat’ betaalt, maar moet beseffen dat hij bijdraagt voor zaken waarvan hijzelf onmiddellijk nut ervaart zoals onderwijs, gezondheidszorg, wegen en waterwegen, … Ook in 2002 zal de burger daarom via informatiecampagnes geïnformeerd worden over de aanwending van zijn belastinggeld.

Zeer belangrijk in de aanvaardbaarheid van het fiscale beleid bij de burger is de instelling van een klantvriendelijke dienstverlening en een meer transparante en eenvoudigere regelgeving. Belastingvoordelen moeten in de toekomst benaderd en behandeld worden als klanten: respectvol, snel, adequaat en met kennis van zaken.

Eén van de zeker aan te pakken punten vormt de onduidelijkheid van de onderzoeksbevoegdheden van de fiscale ambtenaren. De ambtenaren hebben - terecht - een aantal en soms een aantal verregaande onderzoeksbevoegdheden. Probleem is echter dat niemand exact weet hoe ver verregaand is. De wetgeving is verre van nauwkeurig: er worden slechts algemene principes vooropgesteld, die vatbaar zijn voor sterke interpretatie. Past het dat een fiscaal ambtenaar naar een grootwarenhuis trekt om uw privé-aankopen te controleren? Volgens de één is het mogelijk, volgens de andere moet de fiscus zich ook houden aan het welvoeglijke.

In een moderne samenleving die zich democratisch noemt, zijn verregaande maar wel duidelijk omschreven bevoegdheden sterk te verkiezen boven slecht afgelijnde en onduidelijke bevoegdheden. In het laatste geval voelt de burger zich altijd pakbaar, onveilig, want uit het web van de onduidelijkheid haalt de belastingscontroleur zijn macht. Het past niet dat er in een klant-relatie een machtsverhouding bestaat: daarom - en alhoewel de belastingprocedure grotendeels een federale bevoegdheid is - wil ik op termijn komen tot een Vlaamse fiscale deontologie, waar de burger exact weet wat controle voor hem kan inhouden en wat het ook niét kan zijn. Respect voor de klant, afbouw van de onbeperkte machtspositie van de fiscale ambtenaar, snelle en adequate dossierbehandeling: dat zijn de basisblokken van de fiscale compliance waarop ik het Vlaams fiscaal beleid wil enten.

Dat wil absoluut niet zeggen dat het fiscaal handhavingsbeleid wordt versoepeld, integendeel: fraudeurs zullen nog meer gericht worden opgespoord. Met de moderne informaticamiddelen en extractiemethodes zijn scherpere selecties van de waarschijnlijke belastingontduikers te maken. Het spreekt voor zich dat dit soort acties ruim moet worden gecommuniceerd en verspreid: als men weet dat de buurman correct betaalt, zal men ook sneller zelf correct betalen.

Verbetering van de dienstverlening is een multifaciaal aspect. Ik stip er enkele van aan:
- Het vereenvoudigen van de aangifteformulieren en van de toelichting; het aanbieden van meer en betere brochures.
- Het aanbieden van gratis hulp bij het invullen van aangiften en desgevallend zelfs van bezwaarschriften.
- Het uitbreiden en uitdiepen van het fiscaal internetloket.
- Het verbeteren en uitbreiden van de bestaande telefonische Vlaamse Belastingslijn, waar men moet terechtkunnen voor alle vragen over de ganse Vlaamse fiscaliteit.

Op een aantal van deze aspecten kom ik straks nog terug.

IV.3 Nazorg fiscale evaluatie

Een verantwoorde en efficiënte fiscale politiek heeft niet alleen betrekking op de keuze van de opgelegde belastingen, maar ook op de wijze waarop deze worden ingevorderd en waarop bezwaarschriften worden behandeld. De Vlaamse regering heeft dan ook van bij haar aantreden steeds veel belang gehecht aan het verbeteren van de dienstverlening naar de burger toe en het vereenvoudigen van de (fiscale) regelgeving.
In dit verband dient ook de fiscale evaluatie vermeld te worden welke in de loop van 2001 op vraag van het Vlaams Parlement werd gemaakt. Deze evaluatie ging dieper in op de effectiviteit, de efficiëntie, de deugdelijkheid van de wetgeving en de klantvriendelijkheid met betrekking tot de heffingen die uitgevoerd worden door de Vlaamse Administratie voor Financiën (ABAFIM) en bevatte ook een aantal aanbevelingen hieromtrent. Een aantal van de in deze evaluatie vermelde verbeterpunten werden reeds in de loop van 2001 gerealiseerd.

Zo kan de verbetering van de *telefonische toegankelijkheid inzake onroerende voorheffing* worden aangehaald. In dit kader werd de Vlaamse belastinglijn opgestart als onderdeel van de Vlaamse Infolijn. Deze Belastinglijn werd ingeschakeld van bij het begin van de versturing van de aanslagen onroerende voorheffing in mei 2001. De klachten omtrent de telefonische bereikbaarheid vielen dan ook zeer sterk terug.

Daarnaast zullen in de loop van 2002 - in het kader van de permanente zorg om de werking van de fiscale administratie te verbeteren - nog enkele belangrijke verbeterpunten gerealiseerd worden.

Eén van de voornaamste is zeker de opgelegde contractuele verplichting aan de outsourcingspartner inzake onroerende voorheffing om op straffe van boetes het voortraject voor de *afhandeling van de bezwaren* tot maximum 5 maanden te herleiden. Met de maand die de eigen ambtenaren nog nodig hebben om de dossiers af te werken komt de totale afhandelingtijd dan onder de 6 maanden. Deze contractuele verplichting ging reeds in voege omstreeks half 2001 maar zal dus slechts zijn volledige uitwerking hebben vanaf 2002 vermits de contractueel opgelegde regel zal gelden vanaf de eerst verzonden aanslagen voor aanslagjaar 2001. Hiermede is een belangrijke stap gezet tot inkorting van de doorlooptijden.

Op het programma voor 2002 staat in elk geval het uitklaren van *de problematiek van de leegstandsheffingen*. Uit het verslag van de ombudsman en het evaluatierapport over de werking van de Vlaamse fiscaliteit blijkt duidelijk dat een en ander schort aan de concrete werking van deze instrumenten.

Het hoge aantal (vaak terechte) bezwaarschriften is in dit kader een belangrijk signaal. In 2002 moet deze problematiek definitief worden uitgeklaard. Als vertrekpunt wil ik hierbij stellen dat de vraag moet worden gesteld in hoeverre de leegstandsheffing op woningen wel op het juiste beleidsniveau is gesitueerd. Vanuit efficiëntie- en effectiviteitsoverwegingen meen ik als minister van financiën, bevoegd voor een performante inning van deze heffing dat de huidige situatie te wensen overlaat. In dit kader is bijgevolg raadzaam om de problematiek van de leegstandsheffing op woningen in te brengen in het kerntakendebat tussen Vlaamse Gewest, provincies en gemeentes.

Wat betreft de leegstandsheffing op bedrijfsruimten lijkt het Vlaams niveau meer aangewezen. Bedrijfsterreinen kaderen in een economische hoofdstructuur met Vlaanderen als vertrekpunt. Dit belet niet dat ook deze heffing grondig moet worden gescreend op mogelijke verbeterpunten. Een evaluatiestudie is momenteel lopende. Eerste resultaten worden nog verwacht in november van dit jaar.

Verder werden de nodige budgetten voorzien om de *communicatie naar de burger* te verhogen. Ook dit werd reeds opgestart in 2001 naar aanleiding van de versturing van het laatste groot pakket aanslagen in september ll. maar het grootste effect van de verbeterde communicatie zal eveneens pas in 2002 kunnen worden gemeten.

Naast deze initiatieven die reeds in 2001 werden opgestart zal in 2002 werk worden gemaakt van het *vereenvoudigen van de aanslagbiljetten en briefwisseling naar de burgers*. Zo vermeldt de fiscale evaluatie dat algemeen beschouwd de bezwaarschriften uitgebreid gemotiveerd worden, maar op een zeer juridisch - technische manier waarbij veelvuldig naar de van toepassing zijnde regelgeving wordt verwezen wat de begrijpbaarheid voor de gewone burger niet ten goede komt. Het is daarom mijn bedoeling alle briefwisseling, besluitvorming, brochures en informatiefolders te laten screenen op hun begrijpbaarheid en op hun klantvriendelijkheid. Tevens zal geïnvesteerd worden in de opleiding van ambtenaren om op een correcte doch eenvoudige wijze telefonisch en schriftelijk vragen van burgers te beantwoorden.

Daarnaast dienen de bestaande procedurehandboeken en procesflows gecheckt te worden op hun wet- en rechtmatigheid (zijn deze juridisch correct tot stand gekomen) en dienen vereenvoudigingen en optimalisaties van processen waar mogelijk doorgevoerd te worden.

Concreet voorzie ik de volgende aanpak in 2002: een inventarisatie van de administratieve lasten voor burger en ondernemingen enerzijds en een gerichte aanpak via vier verschillende invalshoeken anderzijds.

1. Inventarisatie van de componenten “administratieve lasten” voor burger/onderneming.

Er dient een systematische inventaris te komen van :

- kosten voor het aanvragen van een formulier;
- kosten voor het versturen van een ingevuld formulier;
- totale hoeveelheid te vertrekken informatie;
- aantal formulieren en aantal tijdstippen;
- aantal bewijsstukken of aparte documenten die toegevoegd moeten worden;
- mate waarin gegeven speciaal voor overheid moeten worden aangemaakt;
- hoe lang gegevens bewaard moeten worden;
- duidelijkheid vraagstelling formulier;
- duurtijd administratieve processen;
- aantal burgers/ondernemingen; aantal activiteiten, aan wie/voor wat lasten worden opgelegd;
- juridische informatiekosten.

2. Vier invalshoeken voor de substantiële verlichting van de administratieve lasten:

a. redactie van de formulieren

- (her)opstelling van de formulieren met zo helder mogelijk taalgebruik;
- technische harmonisatie van formulieren;
- samenvoeging van verschillende formulieren tot 1 formulier;
- weglating van alle niet-relevante vragen op de formulieren.

De weg hiertoe verloopt o.m. via :

- naleven van de regels “Handleiding Formulieren” (ontwerp-versie door Afdeling Kanselarij, Cel Taaladvies);
- opportuniteitsonderzoek : nagaan of elk informatie-element effectief gebruikt wordt in het kader van het proces en of het opvragen echt noodzakelijk/kosten-verantwoord is;
- opvragen reeds aanwezige informatie bij eigen of andere overheidsdiensten;
- centrale formulierendatabank;
- éénvormige lay-out (Vlaamse huisstijl).

‘beschikbaarheid’ van de formulieren

- online downloadbaar maken;
- online invulbaar/verstuurbaar maken;
- instelling van een, voor de Vlaamse fiscaliteit universeel werkende telefonische informatiedesk, die ook in staat wordt gesteld om de gepaste formulieren te identificeren en over te maken.

De weg hiertoe verloopt o.m. via :

- centrale ‘lokale Vlaamse en lokale fiscaliteit’-website;
- juridisch mogelijk maken van geauthentificeerde inscanning;
- mogelijkheid van digitale handtekening;
- voldoende informatisering van de “verwerkende” overheid.

b. duurtijd van het administratieve proces

- de verwerkingstijd bij de overheid terugdringen
- de controle a priori verminderen en deze ex post op te trekken (waardoor de verantwoordelijkheid ligt bij de belastingsplichtige)

De weg hiertoe verloopt o.m. via :

- juridisch-technische vereenvoudiging;
- harmonisering van de verschillende procedures;
- opportuniteitsonderzoek;
- beleidsmatige keuze van controle-instrumenten.

c. (juridische) kostprijs van het administratieve proces

- minder interpretatieproblemen genereren;
- minder inconsistenties binnen de regelgeving voorzien;
- overzichtelijker regels definiëren;
- meer didactische toelichtingen.

De weg hiertoe verloopt o.m. via :

- ex ante wetgevingstechnische toetsing;
- ex post juridisch-technische vereenvoudiging en codificatie;
- online brochures;
- juridisch-technische vereenvoudiging.

Een belangrijke opdracht in dit kader is weggelegd voor de Kenniscel Reguleringsmanagement. Op 25 juli 2001 heeft de Vlaamse regering immers het algemeen kader voor de vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels vastgelegd. Op basis van het eindrapport van juni 2001 "Kenniscel Reguleringsmanagement" heeft de Vlaamse regering een beslissing genomen over het effectief van start gaan van het reguleringsmanagement in Vlaanderen.

De aanpak van het reguleringsmanagement volgt een drie-sporenbeleid:

- administratieve lastenverlichting in de clusters die bepaald zijn in het kader van e-government (waaronder fiscaliteit);
- juridisch-technische vereenvoudiging door opname van concrete vereenvoudigingsprojecten in een jaarlijks actieplan;
- selectieve toepassing van reguleringsimpactanalyses en de vastlegging van procedures, methoden en technieken voor deze analyses.

De kenniscel zal participeren aan het aansturingsproces van het reguleringsmanagement dat binnen het beleidsdomein fiscaliteit zal worden georganiseerd.

Ook de enquêtes die door het steunpunt beter bestuurlijk beleid zullen worden georganiseerd mbt het spoor fiscaliteit moeten normaliter waardevolle input opleveren voor de verbeterprocessen (zie verder).

IV.4 Eén loket

In uitvoering van het regeerakkoord en de beleidsnota werd reeds een aanvang genomen met de uitbouw van het één loket in 2001. Zo werd de *Vlaamse Belastinglijn als onderdeel van de Vlaamse Infolijn opgericht*. Hierdoor werd vanaf aanslagjaar 2001 de telefonische dienstverlening inzake de onroerende voorheffing sterk verbeterd. De Infolijn antwoordt niet alleen op algemene vragen van de burger maar kan ook statusgegevens (onder meer inzake de stand van het dossier) verstrekken. Naar de toekomst toe, dient dit één loket verder uitgebouwd te worden naar de andere belastingen die de Vlaamse overheid zelf int, zodat de Vlaamse belastinglijn een begrip wordt voor de Vlaamse

belastingbetaler. Aldus vormt de Vlaamse belastinglijn de open deur naar een volwaardig e-government inzake fiscaliteit.

Ook hier zal een nauwe samenwerking met de projectleider e-government van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van wezenlijk belang zijn.

Met het oog op het realiseren van de een loketfunctie zal het e-government projectteam werken aan een doeltreffende ontsluiting van het aanbod van overheidsinformatie en aan een doorgedreven integratie van de verschillende diensten. Bovendien zal het e-government team ernaar streven om ook de elektronische dienstverlening (transactie) te organiseren vanuit een thematisch gerichte invalshoek op maat van onze samenleving.

E-government zal een belangrijke impact hebben op de overheidsadministratie als geheel. Daarbij zal grensoverschrijdend (over de verschillende bestuursniveaus heen) gewerkt worden, maximaal gebruikmakend van de nieuwe mogelijkheden die de ICT-technologie biedt.

Ook hier biedt de reorganisatie van de Vlaamse overheid mogelijkheden. Zo ligt het in de bedoeling alle Vlaamse heffingen voortaan door éénzelfde instantie te laten *innen en invorderen*. Dit zal enerzijds toelaten de Vlaamse overheid beter als beleidsmaker te herkennen achter de verschillende Vlaamse heffingen. Anderzijds zal dit de dienstverlening naar de burger sterk vereenvoudigen en verbeteren aangezien door deze reorganisatie één aanspreekpunt gecreëerd wordt voor alle belastingen. Tot slot zal de burger noodzakelijke gegevens slechts 1 keer moeten aanleveren en kunnen deze onmiddellijk voor meerdere heffingen gebruikt worden waardoor de administratieve rompslomp voor de burger sterk vereenvoudigd wordt.

Vlaanderen telt tegenover landen als Zweden, Nederland, de USA evenwel nog een belangrijke achterstand in de penetratie van thuisinformatica. Wil het samen met deze landen mee aan de leiding komen van het e-government gebeuren, dan zal het gelijktijdig het risico op een duale informaticamaatschappij moeten vermijden en zien op te lossen. De experimenten die binnen het e-VRT-project plaatsvinden hoop ik derhalve ook te kunnen uitbreiden met een fiscale toepassing. Meer dan 93 % van de Vlaamse gezinnen beschikt immers over één of meerdere TV-toestellen. Het zou mooi zijn mocht de Vlaming via zijn belastingloos TV-toestel toch zijn andere belastingen kunnen aangeven, raadplegen en betalen.

IV.5 Correctheid van de onroerende voorheffing

Zoals bekend heeft de eigen inning van de onroerende voorheffing in haar beginperiode heel wat moeilijkheden ondervonden, met een hoog aantal foutieve aanslagen en derhalve bezwaarschriften tot gevolg.

Door de verbetering van koppelingen tussen gegevens van het rijksregister, het kadaster en de kruispuntbank sociale zekerheid is het aantal bezwaren inzake de onroerende voorheffing gedaald van ruim 92.000 in 1999 naar 44.000 in 2000. Op basis van het aantal bezwaren dat voor 2001 reeds werd ontvangen (ongeveer 8000 bezwaren) mag ervan uitgegaan worden dat het totaal aantal bezwaren nog gevoelig zal dalen voor 2001. Dit streven naar kwaliteitsverbetering zal ook in 2002 onverminderd worden voortgezet.

IV.6 Onroerende voorheffing: Betere dienstverlening naar de gemeenten

De beginproblemen met de inning van de onroerende voorheffing betroffen niet alleen foutieve aanslagen maar ook late inkohiering en als gevolg daarvan late doorstorting van de verschuldigde bedragen aan de gemeenten.

Teneinde de gemeenten geen spreekwoordelijk slachtoffer te maken van dergelijke laattijdigheden voorziet het decreet van 6 juli 2001 houdende maatregelen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2001 in de invoering van een voorschotsysteem ten behoeve van de Vlaamse gemeenten en provincies. De regering - zich bewust van de belangrijke consequenties zowel voor haar als voor de gemeenten en provincies - heeft dit initiatief naar het parlement toe voorgesteld.

Concreet houdt dit in dat vanaf juli van elk jaar 1/6 van 95% van de voorziene opbrengst van de onroerende voorheffing gestort wordt aan de gemeenten en provincies. Een afrekening gebeurt in de loop van het daaropvolgende jaar. Dit systeem zal grondig geëvalueerd worden in 2002-2003. In elk geval blijkt nu reeds dat de diverse gemeenten zeer tevreden zijn over deze regeling. Zij kunnen hun thesaurieplanning veel nauwkeuriger en op voorhand vaststellen en, nog belangrijker: zij zijn niet afhankelijk van de prestaties van derde besturen. Voor het Vlaamse Gewest heeft het als keerzijde van de medaille dat, als het zelf minder goed presteert in de inning, het de gemeenten en provincies moet prefinancieren voor aanzienlijke bedragen (tot 1,3 miljard euro). Maar dat is ook logisch: wie opereert moet ook verantwoordelijk zijn voor zijn prestaties. En als het Vlaamse Gewest snel, efficiënt en quasi foutloos opereert - wat het hoort te doen - dan is het voorliggend voorschotsysteem met de nadien betaalde inhouding van 5% interestneutraal. Overigens wordt het inningsbeheer op gewestniveau ook vereenvoudigd: daar waar men voorheen bijna gelijkmatig over de 308 gemeenten en de vijf provincies de inning moest laten verlopen, moet men thans slechts de totaal-inningscoëfficiënt bewaken.

Deze regeling past in een integraal regeringsbeleid, waar ook inzake fiscaliteit een ruimere beleidsblik dan de eng fiscale wordt aangemeten, en waar naar globale oplossingen wordt gezocht die ook de maatschappelijke partners ten goede kunnen komen.

IV.7 Klantentevredenheidsmeting

In het kader van de realisatie van een optimale fiscale dienstverlening is het kennen van de behoeften van de klant – burger van primordiaal belang. Het fiscaal evaluatierapport dat medio 2000 aan het Vlaams Parlement werd voorgelegd, gaf reeds een eerste indicatie van verbeterpunten in onze fiscale dienstverlening. Zoals hierboven uiteengezet hebben deze verbeterpunten reeds tot heel wat acties geleid en zullen zij ook in de loop van 2002 nog tot bijkomende acties leiden. Aangezien deze fiscale evaluatie evenwel door ambtenaren zelf gebeurde en wij ervan overtuigd zijn dat een tevredenheidsonderzoek bij de belastingsplichtige zelf wellicht nog heel wat meer en nuttiger informatie kan opleveren, zal in de loop van 2002 een eerste klantenbevraging georganiseerd worden die zal peilen naar de algemene tevredenheid van de belastingplichtige over de dienstverlening inzake de Vlaamse fiscaliteit.

Eén van de voorname problemen die daarbij wellicht zullen optreden is het zeer confuus beeld dat de mensen hebben aangaande de organisatie van de gewestfiscaliteit. Ten gevolge van de zeer warrige situatie in het verleden, waarbij sommige gewestbelastingen door de federale staat werden geïnd, andere door het Gewest zelf, al dan niet weer ge-outsourced, nog andere door derde instellingen zoals VMM of OVAM, is het voor de burger uitermate moeilijk hieruit het beeld van de Vlaamse dienstkwaliteitverlening te extraheren.

In dit opzicht zal de herziening van de bijzondere wet van 13 juli 2001 naar de toekomst toe een veel duidelijker beeld scheppen. Uiteraard zal dit nog niet in voege zijn in 2002, zodat deze perceptiemoeilijkheid op dat ogenblik nog zal aanwezig zijn. Anderzijds wil ik als minister zo snel mogelijk geobjectiveerde en onderbouwde gegevens naar voor kunnen brengen. Als minister vind ik het immers evident dat de prioriteiten voor de overheveling en voor verbeteringen pas kunnen vastgesteld worden na een klantenbevraging.

Een klantenbevraging in 2002 zal evenwel slechts lukken mits een degelijke voorbereiding. Ik heb dat op heden reeds aan mijn administratie opgedragen.

V. Gerichte en evenwichtige middelenallocatie

Naast een geresponsabiliseerd en aanvaardbaar inkomensbeleid wil de Vlaamse regering haar inspanningen verderzetten om de beschikbarre middelen op een gerichte manier zo evenwichtig mogelijk in te zetten.

V.1 Naleven van de begrotingsnormen

Op 24 november 1999 hebben de Gemeenschappen en Gewesten een Samenwerkingsakkoord met de federale overheid onderschreven waarin ze verklaren het Stabiliteitsprogramma te zullen ondersteunen en de lange termijnstrategie te zullen naleven die door de Hoge Raad van Financiën, afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” werd uitgewerkt om de globale overheidsfinanciën in evenwicht te brengen.

Op 15 december 2000 werd een aanvullende overeenkomst afgesloten tussen de federale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten betreffende de begrotingsdoelstellingen voor de periode 2001-2005. Deze overeenkomst omvatte de volgende elementen m.b.t. de financiën van de Gewesten en Gemeenschappen:

- een herziening van de begrotingsdoelstellingen voor de gewesten en de gemeenschappen;
- het voorzien van de mogelijkheid om begrotingsoverschotten in fondsen te storten;
- een eerste aanzet tot het bepalen van een gedragslijn voor afwijkingen (in + of -) t.a.v. de te realiseren begrotingsdoelstellingen en voor de aanwending van voorheen aangelegde reserves op de norm.

Dit engagement getuigt, aldus de afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën, van een lange termijnvisie die de duurzaamheid van de openbare financiën centraal stelt, veeleer dan de benutting van een opportuniteit op zeer korte termijn.

Voor de Vlaamse Gemeenschap, die als enig deelgebied reeds voor de aanvang van de definitieve fase omschreven in de bijzondere financieringswet een begrotingssurplus had bereikt, werd een traject uitgetekend dat voorziet in de geleidelijke afbouw van de surplussen tot een structureel evenwicht in 2010 (scenario B). Concreet heeft deze overeenkomst tot gevolg gehad dat voor 2001, i.p.v. een begrotingsoverschot (definitie HRF) van 13,9 miljard BEF, een overschot van 24,0 miljard BEF dient te worden gerealiseerd.

Hierna volgt een overzicht van de afgesproken begrotingsdoelstellingen.

Tabel 2: Begrotingsdoelstellingen voor gemeenschappen en gewesten overeenkomstig de overeenkomst van 15 december 2000 tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten. (*in miljard BEF)*

	Vlaamse Gemeen-schap	Franse Gemeen-schap	Duitsta-lige Gemeen-schap	Waals Gewest	Brussels Hoofd-stedelijk Gewest	Totaal Gemeenschappen en Gewesten		
						Verrichting klasse 8	Doelstellingen	
			(a)			(b)	(a)+(b)	
							Miljard BEF	In % BBP
2001	**24,0**	-3,2	0,0	-1,9	-0,8	11,1	29,2	0,3
2002	**13,6**	-2,5	0,0	-5,6	-2,2	11,1	14,4	0,1
2003	**13,1**	-1,9	0,0	-5,2	-2,0	11,1	15,1	0,1
2004	**12,4**	-1,2	0,0	-4,7	-1,8	11,1	15,8	0,1
2005	**11,3**	-0,7	0,0	-4,2	-1,6	11,1	15,9	0,1

Ook werd in deze overeenkomst voorzien dat de Gemeenschappen en Gewesten de mogelijkheid zullen hebben om de eventuele begrotingsoverschotten in fondsen te storten, in overeenstemming met de ESR95-methode. De Vlaamse Gemeenschap maakte van deze mogelijkheid gebruik door de oprichting, bijna gelijktijdig met de afsluiting van het samenwerkingsakkoord van het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven[3] waaraan einde 2000 een dotatie van bijna 4,7 miljard Bef kon worden toegekend. Hiermee werd meteen tegemoetgekomen aan het verzoek van het Vlaams Parlement opgenomen in resolutie 502[4]. Op basis van een voorafbeelding van de uitvoering van de begroting 2001 wordt dit fonds in 2002 gestijfd met 148,7 miljoen euro of 6 miljard BEF aan niet-vastgelegde kredieten.

---

[3] Decreet van 22 december 2000 houdende oprichting van een Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven, en besluit van de Vlaamse regering van 22 december 2000 tot regeling van de werking van het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven.

[4] Vlaams Parlement, Stuk 502 (2000-2001) Nrs. 1,2 en 3 van 13 december 2000.

In het decreet tot oprichting van het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven werd bepaald dat de bestemming van de saldi die naar het fonds worden overgedragen pas naar aanleiding van de begrotingscontrole door het Vlaams Parlement zal worden vastgelegd. Hoewel de Afdeling Financieringsbehoeften in haar advies bij de begroting 2001 de overhevelingen naar het Fonds als reservering beschouwd, werd bij de opmaak van de begroting 2002 voorzichtigheidshalve geen rekening gehouden met de geraamde dotatie bij de berekening van het gecorrigeerd saldo in HRF-termen aangezien de bestemming nog niet is vastgelegd.

Daarnaast voorzag deze overeenkomst dat de “Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid” van de HRF in haar volgend advies een uitspraak zou doen over de volgende elementen:

- de mate waarin afwijkingen ten opzichte van het Samenwerkingsakkoord van 24 november 1999 en in onderhavige Overeenkomst onderschreven lange termijn traject kunnen aanvaard worden, gelet op de in het verleden gerealiseerde saldi of de voor de toekomst in de interne Stabiliteitsprogramma’s aangegane verbintenissen tot compensatie van overschrijdingen van de norm;
- de wijze waarop de aanwending van voorheen aangelegde reserves op de norm wordt aangerekend, zonder hierbij de realisatie van de hoofddoelstellingen van voormelde lange termijn strategie in gevaar te brengen.

Wat het eerste punt betreft stelde de afdeling Financieringsbehoeften dat deelgebieden die opteren voor een budgettair beleid dat aanvankelijk betere structurele saldi oplevert dan voorgeschreven in het referentietraject 2001-2010, in een latere fase, en ten vroegste vanaf 2002, de minimale schuldafbouw (in het geval van de Vlaamse Gemeenschap) kunnen vertragen op voorwaarde dat over de volledige periode de totale minimale schuldafbouw wordt behaald. Wel dient deze optie voorbehouden te worden voor entiteiten die reeds een evenwicht of een surplus hebben bereikt. De Vlaamse Gemeenschap voldoet aan deze voorwaarde. Omwille van redenen van budgettaire coördinatie acht de afdeling Financieringsbehoeften het raadzaam een limiet vast te stellen op 1% van de aan de betrokken entiteit toegewezen middelen inzake samengevoegde en gedeelde belastingen, bij ongewijzigd financieringsstelsel.

Wat het tweede punt betreft, namelijk. de wijze waarop de aanwending van voorheen aangelegde reserves op de norm wordt aangerekend adviseerde de afdeling Financieringsbehoeften, zoals hierboven reeds aangegeven dat de gereserveerde bedragen in het jaar van provisionering niet tot de uitgaven worden gerekend. De aanwending van de reserves wordt conform de ESR 95 methodologie als een uitgave in rekening gebracht bij de vaststelling van het gecorrigeerd saldo.

V.2 Evaluatie door de HRF van de uitvoering van het Stabiliteitsprogramma door de Vlaamse Gemeenschap

De Vlaamse Gemeenschap heeft het begrotingsjaar 2000 afgesloten met een surplus dat gevoelig hoger lag dan begroot. Reeds op basis van de begroting werd een gunstiger gecorrigeerd saldo verwacht dan de begrotingsdoelstelling die in het Samenwerkingsakkoord van 24 november 1999 werd vastgelegd. Deze verwachting werd meer dan volledig ingevuld.

Sinds in 1997 voor de eerste maal een overschot op de begroting werd gerealiseerd, is het surplus jaarlijks toegenomen. Zodoende werd de totale schuld (directe en indirecte) tijdens de periode 1997-2000 met 33 % afgebouwd en verminderde de schuldratio in belangrijke mate.

De HRF acht het niet uitgesloten dat de Vlaamse Gemeenschap het begrotingsjaar 2001 zal afsluiten met een merkelijk hoger gecorrigeerd saldo dan het surplus van 27,6 miljard BEF vooropgesteld in de aangepaste begroting 2001. Onder de voorwaarden die hierboven worden besproken zou bijgevolg op basis van de gerealiseerde marge ten opzichte van de doelstelling van 24,0 miljard BEF in een latere fase een overschrijding van het referentietraject mogelijk worden. Bij de opmaak van de begroting 2002 werd het oorspronkelijk vastgelegde gecorrigeerd saldo echter verder als referentiepunt aangehouden.

De Afdeling Financieringsbehoeften vestigt wel de aandacht op het feit dat het hoge reële groeiritme van de uitgaven, zoals dat voor 2001 wordt vooropgesteld, op langere termijn niet houdbaar is, zelfs niet na de door het Lambermontakkoord geregelde herfinanciering van de gemeenschappen.

Gelet op de initiatieven die in de begroting 2001 werden genomen en de aangekondigde initiatieven voor de volgende begrotingsjaren, achtte de Afdeling het raadzaam dat de Vlaamse Gemeenschap zich ervan zou vergewissen dat de volledige budgettaire impact van al die beleidsopties kan opgevangen binnen de limieten van de genormeerde saldi die in deze Overeenkomst van 2000 werden vastgelegd.

De Vlaamse regering heeft mede op basis van het advies van de SERV, daarom haar begrotingsnormering bijgesteld : zonder de HRF-norm als uitgangsbasis te verwaarlozen, zal zij erop toezien, dat de uitgavenstijging ook op lange middellange termijn niet hoger uitstijgt dan 2%. Dit betekent – zoals de Hoge Raad zelf voorstelt - dat de impact van de beleidsopties wordt gekwantificeerd en afgezet tegenover de toekomstige mogelijkheden.

Anderzijds wil de Vlaamse regering echter in geen geval terechtkomen in een norm-paralysering: het is gemakkelijk te beantwoorden aan lange-termijn budgettaire doelstellingen, door ook niets te doen op lange termijn. De Vlaamse Regering wil niet alleen budgettaire orthodoxie en budgettaire houdbaarheid als essentiële elementen van haar begrotingsbeleid, maar ook dynamisme. Daarom wordt de algemene stijgingsnorm zeer beperkt gehouden: 2%. Dat dwingt elk van de Regeringsleden en hun Besturen tot een voortdurende reflexie over de noodzaak en de efficiëntie van elke uitgave. Dat geeft ook ruimte aan nieuwe beleidsimpulsen of aan de vermindering van de fiscale druk.

V.3 De beproefde methode verdergezet

In de loop van februari 2001 werd de meerjarenbegroting geactualiseerd met het oog op de voorbereiding van de budgetcontrole 2001. Naast de klassieke methode waarbij vertrokken werd van de notie "constant beleid" werden tevens de grote projecten geïnventariseerd waartoe de regering zich verbonden had en werd een raming van de kostprijs over de periode 2001-2004 doorgevoerd. Deze werden vervolgens getoetst aan de geactualiseerde beleidsruimte.

De resultaten van deze oefening werden zowel bij de begrotingscontrole 2001 als bij de opmaak van de initiële begroting 2002 als toetssteen gebruikt. Daarbij werd erover gewaakt dat de voor de komende jaren vooropgestelde budgettaire enveloppen niet als een verworven recht werden beschouwd binnen elk van de beleidsdomeinen maar als richtinggevend bij de definitieve allocatie van de middelen.

Aangezien uit de analyse bleek dat het huidig constant beleid, inclusief reeds genomen beslissingen, niet zonder meer kon doorgetrokken worden, werd er bij de opmaak van de begroting 2002 door de regering resoluut voor gekozen om deze initiële begroting te laten stijgen met 2%. Iedere minister heeft binnen zijn bevoegdheidsdomein nagegaan welke uitgaven als niet langer opportuun, prioritair of doelmatig konden worden beschouwd en deze gebruikt voor heroriënteringen.

De bijsturingen in functie van de afgesproken aangroeinorm hebben ertoe geleid dat de ontwerpbegroting die voorligt uitgaat van een begrotingssaldo van 85,065 miljoen euro of 3,432 miljard BEF. In HRF-termen werd het saldo geraamd op 346,082 miljoen euro of 13,961 miljard BEF, wat een overschot betekent van 8,947 miljoen euro of 361 miljoen BEF boven de saldonorm die door de HRF gesteld werd op 337,135 miljoen euro of 13,6 miljard BEF.

Dat de Vlaamse begrotingsopmaak 2002 hieraan voldoet, is duidelijk in bijgaande tabel vast te stellen.

Tabel 3: **HRF-normering** *(in duizend euro)*

	1999	**2000**	**2001**	**2002**
Middelen	15.186.228	15.619.615	16.702.711	16.970.995
Uitgaven	14.919.717	15.351.783	16.289.366	16.885.930
Verf-rente				22.594
Aflossingen	331.580	214.587	212.254	202.091
Pensioenfonds	17.353	11.403	7.437	7.437
Zorgfonds	99.157	99.157	89.242	89.242
Aquafin	183.441	99.157	114.031	74.368
ALESH (schuldaflossing door derden)				59.209
HRF-saldo	**531.159**	**493.821**	**608.246**	**346.082**
HRF-norm	334.656	356.967	594.944	337.135
Verschil t.o.v. norm	**196.503**	**136.855**	**13.302**	**8.947**

V.4 Het budgettair beleidsinstrumentarium

In de loop van 2002 zullen de inspanningen om het instrumentarium te verfijnen waardoor een permanente monitoring van de budgettaire weerslag van de diverse beleidsmaatregelen wordt geborgd.

Een belangrijk aandachtspunt vormt de in te voeren verplichting om bij beleidswijzigingen of de introductie van nieuwe beleidsinstrumenten telkens een precieze en onderbouwde verantwoording toe te voegen met betrekking tot de budgettaire gevolgen van de beslissing. Het in de loop van 2001 aangepaste besluit op de begrotingscontrole bevat daartoe reeds een aantal aanknopingspunten. Hierbij zal erop toegezien worden dat het onderzoek naar de budgettaire inpasbaarheid meer centraal komt te staan.

Daarnaast zal een werkwijze worden geoperationaliseerd waarbij de resultaten van de meerjarenramingen tenminste jaarlijks worden getoetst aan de realisaties. De resultaten van deze toetsing, tezamen met de budgettaire effecten van nieuwe beslissingen, zullen leiden tot een nieuwe en bijgestelde meerjarenraming.

Het spreekt voor zich dat een meerjarenbegroting niet louter op zuiver budgettaire gegevens kan geënt worden. Aanvulling van de financiële gegevens met kwantitatieve data omtrent de gerealiseerde en geraamde output blijft een zwak punt binnen de momenteel gehanteerde methodiek.

Binnen het kader van Beter Bestuurlijk Beleid werd het belang reeds onderstreept van de integratie tussen de strategische planning en de begrotingscyclus. Hierbij zal actief gezocht worden naar methodes om de meerjarenbegrotingen in de toekomst te kunnen opbouwen aan de hand van de operationele plannen van de verschillende onderdelen van de organisatie. De nagestreefde doelstelling bestaat erin dat de Vlaamse regering de globale meerjarenbegroting kan gebruiken als een stuurbord en langs deze weg duidelijkheid te creëren omtrent de beschikbare enveloppes waarbinnen de strategische doelstellingen binnen elk van de beleidsdomeinen moeten gerealiseerd worden.

De *prestatiebegroting* kan daartoe als methode worden aangewend maar het spreekt voor zich dat de algemene invoering van deze technieken inspanningen zal vragen binnen iedere geleding van de organisatie. Daarbij wordt in de eerste plaats gedacht aan de invoering van het analytisch luik binnen het nieuwe financieel systeem van de Vlaamse overheid, maar ook aan de noodzaak tot continue en juiste registratie van prestaties en output voor de uitvoeringstaken. Anderzijds staat de organisatie voor de uitdaging om nulmetingen, tussentijdse evaluatie en eindevaluaties (voor de als project opgezette overheidsinterventies) gekoppeld aan strategische rapportering die aansluit op de cruciale momenten binnen de beleids- en beheerscyclus, tijdig en correct uit te voeren.

Ook het Vlaams Parlement is een betrokken partner aangezien de begroting en de beleidsdocumenten ter bekrachtiging moeten worden voorgelegd. Het Vlaams Parlement wordt langs deze weg dan ook uitgenodigd om als belangrijke partner deel te nemen aan een grondig overleg over de voorgenomen acties en de desiderata op het vlak van beleidsverantwoording aan te brengen.

Een van de desiderata die het Vlaams Parlement bij wijze van resolutie reeds te kennen heeft gegeven betreft de hantering van duidelijke definities voor beleids- en betalingskredieten. Aan dit verzoek werd inmiddels tegemoet gekomen door overname van de in de resolutie voorgestelde definities in de begrotingsdocumenten[5].

V.5 Procedures voor kredietaanwending

Sinds 1 februari 2001 is het nieuwe besluit op de begrotingscontrole van toepassing. Dit besluit gaat uit van een minder bevoogdend maar veeleer sturend optreden van de budgettaire controleorganen. Daarnaast werd een afbouw van elkaar opvolgende en overlappende controlestappen op uitvoeringsdossiers maximaal te vermijden.

Ingevolge de optie in dit besluit om de tussenkomst van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, te beperken tot de dossiers waarvoor een beslissing van de Vlaamse regering noodzakelijk is, is hier sprake van een onlosmakelijk verband met het bevoegdheids- en delegatiebesluit. Het proces tot wijziging en bijsturing van dit delegatiebesluit loopt naar zijn einde. Nog in de loop van 2001 zal een aangepast besluit door de Vlaamse regering worden goedgekeurd. Door het begrotingsakkoord voor te behouden voor de regeringsbeslissingen en de grenzen van de delegatie aan de individuele Vlaamse ministers substantieel op te trekken wat de uitvoeringsdossiers betreft (o.a. het verstrekken van facultatieve subsidies, het toekennen van overheidsopdrachten…) wordt het aantal begrotingsakkoorden in uitvoeringsdossiers substantieel afgebouwd, waardoor ruimte wordt gecreëerd (meer arbeidstijd) voor de beoordeling van de hierboven reeds vermelde budgettaire inpasbaarheid van nieuwe beleidsbeslissingen.

In de loop van 2002 zal een evaluatie worden doorgevoerd van de toepassing van het nieuwe besluit op de begrotingscontrole. Zonder aan de basisprincipes te wijzigen, zal worden nagegaan in welke mate de toepassing van het besluit verder kan worden geoptimaliseerd worden.

VI. Aanwending van het begrotingsoverschot: schuldafbouw en reservering

Zoals reeds enkele keren werd aangegeven, werkt de Vlaamse regering, binnen het algemene kader van een optimale aanwending van de beschikbare middelen ter bevordering van het globale welzijnspeil, aan een gestage afbouw van de schuld en de hieruit voortkomende rentelasten, opdat er meer budgettaire ruimte zou ontstaan voor de primaire beleidsuitdagingen.

VI.1 Evolutie van de uitstaande schuld

De Vlaamse Gemeenschap heeft in 2000 en 2001 geen enkele lening geherfinancierd: alle leningen die op eindvervaldag kwamen werden integraal terugbetaald. Drie leningen voor een totaal bedrag van 105.603.000 euro werden op hun tussentijdse vervaldag in 2000 zelfs vervroegd terugbetaald zonder bijkomende kosten. Het blijft verder de bedoeling om de schuld die op eindvervaldag komt definitief terug te betalen.

---

[5] Vlaams Parlement, Stuk 501 (2000-2001) Nr. 1 van 6 december 2000, Stuk 501 (2000-2001) Nr. 2 van 12

Globaal genomen is de totale directe en indirecte schuld gedaald van 8.279.767.000 euro einde 1995 naar 5.322.299.000 euro einde 2000 en 4.888.476.000 euro midden 2001. Dit geeft een gecumuleerde schuldafname van 3.391.291.000 euro van einde 1995 tot midden 2001. Deze dalende trend zal zich voortzetten in het tweede semester 2001 en in 2002. Op het einde van de legislatuur dient de schuld gereduceerd te zijn tot 2.776.000.000 euro.

Tabel 4: Evolutie van de uitstaande directe en indirecte schuld tussen 1995 en 2002

(in duizend euro)

Datum	Directe schuld (excl. kastoestand)	Indirecte schuld (excl. Aquafin)	Totale schuld	Jaarlijkse schuldafname	Gecumuleerde schuldafname
31/12/1995	4.078.220	4.201.547	8.279.767		
31/12/1996	4.148.349	3.951.101	8.099.450	-180.317	-180.317
31/12/1997	3.904.992	3.727.129	7.632.121	-467.329	-647.646
31/12/1998	3.447.207	3.156.453	6.603.660	-1.028.461	-1.676.107
31/12/1999	3.257.718	2.828.416	6.086.134	-517.526	-2.193.633
31/12/2000	2.732.580	2.589.719	5.322.299	-763.835	-2.957.468
30/06/2001	2.341.059	2.547.417	4.888.476	-433.823	-3.391.291
Vooruitzichten					
31/12/2001	2.186.687	2.306.067	4.492.754	-829.545	-3.787.013
31/12/2002	1.657.863	2.122.293	3.780.156	-712.598	-4.499.611

Ingevolge een aanbeveling door het Rekenhof werd einde 1999 in de directe schuld een verhoging opgenomen van 416.161.000 euro voor een lening voor het Fonds Nationale Sectoren in Vlaanderen.

Tevens gebeurde op 31 december 2000 een overboeking van een uitstaande schuld van het VIZO ten bedrage van 18.109.000 euro en van 2.058.000 euro naar gewaarborgde schuld. Ook deze overboeking is gebeurd op vraag van het Rekenhof en van de interne auditor omdat het leningen betrof die door deze instellingen zelf werden aangegaan en de Vlaamse Gemeenschap enkel een waarborg heeft gegeven.

Eveneens reeds opgenomen in de vooruitzichten in Tabel 4 voor einde 2001 en einde 2002 is een jaarlijkse bijkomende en vrijwillige bijdrage van 52.999.000 euro aan ALESH (Amortisatiefonds voor de leningen in de sociale huisvesting).

In de loop van het 2de semester 2001 zal in uitvoering van artikel 30 van het decreet van 6 juli 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de aangepaste begroting 2001, een schuldherschikking gebeuren van 578.582 duizend Euro van de indirecte schuldsector naar de directe schuldsector. Deze herschikking kadert in de overeenkomst van 27 juni 2001 met de Dexia Bank België waarbij het overheidsaandeel van de Vlaamse Gemeenschap in ongeveer 6.300 individuele leningen van de lagere overheden samengebracht werd in één enkele lening.

---

december 2000 en Stuk 501 (2000-2001) Nr. 3 van 20 december 2000.

Deze consolidatie kwam tot stand na diverse opmerkingen van zowel het Rekenhof als de interne auditor over de ondoorzichtigheid van deze leningslasten.

Budgettair brengt deze operatie geen meerkost met zich mee: de aflossingen en de intrestlasten stonden reeds vroeger in de Vlaamse begroting ingeschreven en dat zal in de toekomst onveranderd zo blijven. Waarschijnlijk zal door de operatie de intrestlast dalen. Uit een steekproef bleek dat in de bestaande leningen een gemiddelde marge van 0,68 % boven de IRS-rentevoet werd aangerekend. De rentevoet in het nieuwe contract werd bepaald op basis van een IRS-rentevoet zonder marge. Bovendien is de looptijd van de nieuwe lening korter dan de looptijden van de bestaande leningen.

VI.2 Evolutie van de rentelasten

Tabel 5 geeft een overzicht van de evolutie van de totale rentelasten vanaf 1995 tot het einde van vorig jaar. Zoals hieruit blijkt was er een daling van 521.789.000 Euro naar 214.636.000 Euro.

Tabel 5: Historische lasten m.b.t. de directe en indirecte schuld (in duizend EURO)

Historische lasten m.b.t. de directe en indirecte schuld (in duizend EURO) (1)			
Jaar	Netto rentelasten (directe en indirecte schuld)	Aflossingen uit de begroting (directe en indirecte schuld)	Totale last op de begroting
1995	521.789	130.955	652.744
1996	438.305	262.061	700.366
1997	411.850 (2)	250.972	662.822
1998	343.171	365.259	708.430
1999	285.925 (3)	397.341	683.266
2000	214.636	302.140	516.776

(1) exclusief de schuldenlasten Aquafin ,voornamelijk gefinancierd met milieubelastingen via het Minafonds

(2) met inbegrip van een provisie van 47.943 duizend Euro dat in het Vlaams Egalisatie Rentefonds werd gestort.

(3) met inbegrip van een provisie van 7.437 duizend Euro dat in het Vlaams Egalisatie Rentefonds werd gestort.

De substantiële schuldafbouw die in 2000 verder werd gezet zal aanleiding geven tot een verdere belangrijke verlaging van de rentelasten in de komende jaren.

VI.3 Looptijd van de uitstaande schuld

De gewogen gemiddelde looptijd van de uitstaande leningen bedraagt 2,78 jaar op 31.12.2000 tegenover 3,32 jaar op het einde van 1999 en 3,45 jaar op het einde van 1998. Dit betekent dat gemiddeld genomen alle leningen van de directe schuld binnen 2,78 jaar zullen vervallen.

Nochtans zal hieruit geen risico op overdreven liquiditeiten ontstaan. De Vlaamse Gemeenschap moet volgens de HRF-norm immers overschotten op haar begroting realiseren tot 2009. Hierdoor moeten voldoende leningen op eindvervaldag komen om ervoor te zorgen dat deze overschotten ook aangewend kunnen worden. Tot en met 2005 en vooral in 2002 en 2004 zijn de terugbetalingen groter dan de overschotten.

VI.4 Kostprijs van de uitstaande schuld

De gewogen gemiddelde rentevoet van de totale uitstaande schuldportefeuille bedraagt 6,25 % op 31.12.2000.

Ondanks het feit dat de gemiddelde vaste rentevoet daalde van 6,43 % op het einde van 1999 tot 6,38 % op het einde van 2000, is de gemiddelde rentevoet toegenomen met 10 basispunten t.o.v. vorig jaar. Dit is te wijten aan het feit dat de vlottende rentevoeten met 1,13 % zijn gestegen in 2000. In de toekomst zou het nog kunnen dat de gewogen gemiddelde rentevoet stijgt in relatieve termen. In de realiteit zal de rentelast afnemen ingevolge de overschotten op de begroting van de volgende jaren en de verdere afbouw van de schuld.

VI.5 De rating van de Vlaamse Gemeenschap.

In juli 2001 heeft het Amerikaanse ratingbureau Standard & Poor's, dat o.a. de kredietwaardigheid van openbare instellingen analyseert, voor Vlaanderen rating AA+ herbevestigd. Ook Moody's heeft enkele jaren geleden een gelijkaardige rating toegekend. Tabel 6 toont de door de Vlaamse Gemeenschap bekomen ratings in relatie tot de mogelijke scores. Daaruit blijkt dat de bekomen ratings de op één na hoogste zijn, met inachtname echter dat de hoogste rating in feite niet kan toegekend worden aan een deelstaat die toch nog in bepaalde mate afhankelijk is van de federale staat.

Standard & Poor's verantwoordt de grote kredietwaardigheid door de gestage afbouw van de schuld, de strikte controle op de uitgaven door de Vlaamse regering en door de sterke economische basis. Standaard & Poor's heeft ook vertrouwen in de toekomst en verwacht dat het Vlaamse begrotingsoverschot de volgende jaren nog zal stijgen.

Deze internationale waardering bewijst dat het financiële beleid van de Vlaamse regering op het goede spoor zit.

Tabel 6: Rating van de Vlaamse Gemeenschap

De ratings van de Vlaamse Gemeenschap binnen de respectievelijke schalen			
Moody's (1998)		**S&P (2001)**	
Financial security for The investors	**Rating**	**Rating**	**Capacity of the issuer to Meet its financial commitments**
Exceptional	Aaa	AAA	Extremely strong
Excellent	**Aa1** Aa2 Aa3	**AA+** AA AA-	Very strong
Good	A1 A2 A3	A- A A-	Strong
Adequate	Baa1 Baa2 Baa3	BBB+ BBB BBB-	Adequate

VI.6 Reserveringen

Met het oog op de opvang van toekomstige uitgaven en om te voorkomen dat deze op dat ogenblik de begroting extra zouden bezwaren worden sedert enkele jaren reserves aangelegd.

De budgettaire last van de voorziene en onvoorziene uitgaven kan aldus worden gespreid over meerdere jaren.

Het betreft enerzijds reserves voor de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen en anderzijds reserves om mogelijke intreststijgingen en het hoofd te kunnen bieden. Sedert einde 2000 is hier ook het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven bijgekomen.

VI.6.1 V.z.w. Vlaams Pensioenfonds.

Uitgaande van een basisscenario waarbij de huidige evolutie van de responsabiliseringsbijdrage van de Vlaamse Gemeenschap (periode 1994-1999) wordt geëxtrapoleerd tot 2010 en waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere wet zoals zij aangepast werd op 19 mei 1998 (B.S. 08.08.1998), wordt geopteerd voor een afstemming van de dotatie van de Vlaamse Gemeenschap aan het Pensioenfonds zodanig dat in 2010 een reserve ontstaat die 2,5 maal de theoretische responsabiliseringsbijdrage op kruissnelheid bedraagt. Deze scenario-analyse werd voor de eerste maal gebruikt bij de opmaak van de begroting 1999. Op basis van een nieuwe analyse kan de dotatie voor 2002 dalen tot 5.355.000 euro.

VI.6.2 Vlaams Egalisatierentefonds (VERF)

Het VERF zal op 31.12.2002 een grotere buffer hebben opgebouwd dan tot wat de instelling contractueel gehouden was. Er zal dus geen bijkomende reservering zijn in 2002. Integendeel, zal het VERF een bedrag van 22.594.000 Euro uit zijn reserves storten in de algemene middelen 2002 van de Vlaamse Gemeenschap.

De vraag kan bovendien worden gesteld in welke mate de doelstelling van het VERF, met name het bieden van een buffer voor kortlopende schokken in de rentevoeten nog met de realiteit overeenstemt. De schuldratio van het Vlaamse gewest is ondertussen sterk gedaald en het overgrote deel van de schuld werd op lange termijn gefinancierd. Het afschaffen van het VERF kan in deze optiek worden overwogen.

VI.7 Herschrijving van het decreet van 1997

Het decreet van 16 december 1997 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer was in zijn principes een trendsetter en is bij mijn weten nog steeds een unicum in het kader van het kas- en schuldbeheer bij de overheden.

Het decreet werd geconcipieerd in een reactie op de negatieve gevolgen van risicovolle swap-deals waarin de federale overheid in die periode gewrongen was. Vier jaar na de inwerkingtreding van het decreet zijn de omgevingsfactoren in belangrijke mate veranderd en werd de werking ervan ook doorgelicht door het Rekenhof. Het verslag van deze doorlichting werd uitvoerig besproken binnen het Vlaams Parlement dat op 23 mei een resolutie terzake heeft goedgekeurd[6] Een en ander heeft er toe geleid dat het decreet momenteel in nauwe samenwerking met het Rekenhof wordt herschreven. Hiertoe werd onlangs een werkgroep opgericht zoals aanbevolen in de resolutie.

Om de juiste impact van de reorganisatie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (o.m. de plaats en de organisatie van het waarborgbeheer en de opportuniteit van de thesaurie – en schuldcentralisatie) mee te kunnen opnemen in de wijziging van het decreet, wordt 1.1.2003 vooropgesteld als uitvoeringsdatum voor het gewijzigd decreet. Uiteraard zullen de wijzigingen aan het decreet voordien, in de loop van 2002, aan het Vlaams parlement worden voorgelegd. Deze timing valt ruim binnen dewelke werd voorzien in de eerste aanbeveling van de reeds vermelde resolutie.

De algemene principes en de positieve verworvenheden van het decreet - zoals de interne audit , de explicitering van de normeringen en de verplichte jaarlijkse rapportering aan het Vlaamse parlement - zullen bij de herschrijving zeker overeind blijven.

Het behoud van een aantal controleerbare en efficiënte normen als leidraad voor het beleid blijft noodzakelijk. Maar omwille van de snelle evolutie van de financiële technieken, kan men algemeen toch aannemen dat te strakke normeringen binnen een decretaal kader contraproductief kunnen werken.

Op enkele punctuele verbeteringen die door het Rekenhof worden gewenst, werd reeds geanticipeerd in het “Schuldrapport 2000”. In de voorgaande jaren was dit rapport hoofdzakelijk gericht op de lange termijn schuldpositie. Door de begrotingsoverschotten van de laatste jaren en de inning van de opcentiemen op de onroerende voorheffing voor rekening van de gemeenten en provincies heeft het korte termijn kasbeheer aan belang gewonnen en een belangrijke dynamiek gekregen.

Het is dus evident dat het rapport werd uitgebreid met een item over de beleggingspolitiek en de beleggingsresultaten. In 2000 werd immers een niet onbelangrijke meerwaarde uit de beleggingen van tijdelijke kasoverschotten gerealiseerd van ongeveer 29.747.000 euro.

Het lange termijn schuldbeheer daarentegen kenmerkt zich door een langzaam eroderend belang tengevolge van de verdere afbouw van de schuldpositie die thans hoofdzakelijk op vervaldag gebeurt. De rente-uitgaven blijven een belangrijke uitgavenpost die natuurlijk nauwgezet en blijvend moet opgevolgd worden.

Momenteel zijn er geen behoeften meer aan financieringen op korte termijn en niets laat voorzien dat er zich op termijn financieringsproblemen zouden voordoen. Daarom werd het thesauriebewijzenprogramma bij de KBC-bank – niettegenstaande de gunstige voorwaarden – niet meer verlengd na 10 mei 2000.

---

[6] Vlaams Parlement, Stuk 618 (2000-2001) Nr. 1 van 14 maart 2001, Stuk 618 (2000-2001) Nr. 2 van 20 april 2001 en Stuk 618 (2000-2001) Nr. 3 van 23 mei 2001.

VI.8 Interne werking

De administratieve organisatie van het kas-, schuld- en waarborgbeheer verloopt sedert begin 2001 volgens een strikte functiescheiding tussen de activiteiten van de frontoffice en de backoffice.

Sedert 1/10/2001 werd de functiescheiding nog stringenter doordat de materiële uitvoering van de financiële transacties gecentraliseerd werd in de centrale boekhoudcel van de administratie Budgettering, Accounting en Financieel Mangement.

Deze interne reorganisatie zal nu nog verder worden onderbouwd en gereglementeerd via onder meer de installatie van een strategisch comité die de werking van het operationeel comité zal begeleiden en aansturen. Maar punctuele maatregelen zijn nu reeds zichtbaar. Zo werd een duidelijke bevoegdheidsdelegatie voor het afsluiten en uitvoeren van financiële transacties met de banken opgesteld en aan het Rekenhof en de interne auditor meegedeeld.

De exclusiviteit voor beleggingen en ontleningen tot 7 dagen blijft tot einde 2003, met optie tot verlenging, bij Dexia en KBC-bank als kassiers van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse openbare instellingen. Voor de verrichtingen vanaf 8 dagen tot 1 jaar zal gebruik worden gemaakt van de clausule in de preferentiële bankierscontracten met BBL, Dexia, Fortis en KBC om deze contracten éénmalig te verlengen van begin 2002 tot einde 2003.

VII. Een eigen Vlaamse comptabiliteit

Tot op heden zijn de gewesten en gemeenschappen ertoe gehouden de federale comptabiliteitswetten te volgen.

Er kan evenwel niet worden ontkend dat deze wetgeving niet meer voldoet aan de hedendaagse eisen en verwachtingen ten opzichte van een efficiënte boekhouding. De wetgever zelf heeft dit trouwens reeds onderkend en heeft nieuwe wetgeving in het vooruitzicht gesteld die vandaag echter alleen nog maar bestaat onder vorm van een ontwerp dat zelfs nog niet werd ingediend bij het federale parlement.

Dit belet ons evenwel niet om, zonder uiteraard de nog geldende wettelijke verplichtingen te overtreden, reeds initiatieven voor een modernere boekhouding te nemen.

VII.1 Een nieuwe wettelijke en decretale regeling

De verklaring waarom de gewesten en gemeenschappen nog steeds de federale comptabiliteitswetten moeten volgen is te vinden in de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Artikel 50, §2 van deze bijzondere wet bepaalt dat een wet de algemene bepalingen vastlegt voor:

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

De bij wet bepaalde algemene regels kunnen vervolgens door elk gewest en elke gemeenschap verder uitgewerkt worden. Zo kan dus ook de Vlaamse Gemeenschap een eigen comptabiliteitsdecreet opstellen.

De vaststelling van de algemene boekhoudregels die door iedereen moeten nageleefd worden, is echter een federale bevoegdheid. En zolang die algemene wet niet is goedgekeurd - en dat is na twaalf jaar nog steeds niet het geval - blijven volgens artikel 71, §1 van de bijzondere financieringswet de bestaande regelgevingen inzake de controle door het Rekenhof, de controle op het verlenen en gebruik van subsidies en de rijkscomptabiliteit[7] van toepassing op de gemeenschappen en de gewesten.

De Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit (afgekort: CNOC), waarin ook de Vlaamse Gemeenschap vertegenwoordigd is, heeft inmiddels wel drie wetsontwerpen opgesteld:

- een wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale overheid, dat uiteraard alleen voor de federale overheid van belang is.
- een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, waarvan alleen de bepalingen over de organisatie van het Rekenhof en de jurisdictionele bevoegdheid van het Hof over de rekenplichtigen algemeen toepasbaar zullen blijven maar waarvan de overige bepalingen inzake de controle door het Hof ook alleen voor de federale overheid zullen gelden.
- een voorontwerp van wet tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

Zich baserend op het voorontwerp van algemene bepalingenwet werkt mijn administratie momenteel aan de verdere uitwerking hiervan tot een eigen Vlaams comptabiliteitsdecreet dat bovendien afgestemd wordt op het ontwerp van kaderdecreet inzake bestuurlijk beleid waarin aan de toekomstige structuur van de Vlaamse overheid vorm wordt gegeven. Beide initiatieven beogen ook, voor wat Vlaanderen betreft, de vervanging van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, en de integratie van een aantal organisatorische en/of financiële aspecten die momenteel bij afzonderlijke decreten zijn geregeld. De bestuurlijke en de boekhoudkundige hervorming worden dus parallel behandeld en zullen bij voorkeur, conform de beslissing van de Vlaamse regering van 19 januari 2001, worden samengebracht in één allesomvattend en coherent kaderdecreet dat in voege zou moeten treden op 1 januari 2003.

Precies bij die timing stelt zich echter het probleem dat Vlaanderen, voor wat het comptabiliteitsaspect betreft, afhankelijk is van een initiatief van de federale overheid die tot nu toe de bedoeling had om de drie voormelde wetsontwerpen als één geheel te beschouwen en gelijktijdig in te dienen bij het federale parlement. Bovendien, en dat is het belangrijkste want dat doorkruist de Vlaamse planning, wordt de ingangsdatum van de federale wetten slechts voorzien op ten vroegste 1 januari 2004. Het parallel behandelen van de bestuurlijke en de boekhoudkundige hervorming, en als gevolg daarvan ook de efficiëntie van de ganse operatie, komen daarmee in het gedrang.

---

7 Koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de rijkscomptabiliteit.

De Vlaamse regering zal er daarom bij de federale overheid op aandringen om de behandeling van het ontwerp van algemene bepalingenwet voor de gewesten en de gemeenschappen los te koppelen van de herzieningen van de federale comptabiliteitswet en van de organieke wet op het Rekenhof die geen belang hebben voor de gewesten en gemeenschappen en die trouwens ook historisch gezien een andere basis hebben die losstaat van de bijzondere financieringswet.

VII.2 Een nieuw boekhoudingsysteem

Enigszins vooruitlopend op de wet- en decreetgevende initiatieven is de Vlaamse Gemeenschap inmiddels wel reeds overgestapt naar een totaal nieuw geconcipieerd boekhoudingsysteem.

Een boekhouding is uitermate belangrijk omdat het één van de instrumenten is die moeten bijdragen tot het beschikbaar komen van informatie welke de basis moet vormen voor het nemen van beleidsbeslissingen. De beslissing zelf mag dan wel een politieke keuze zijn, de grondslag ervoor dient terug te vinden zijn in objectieve gegevens, financiële zowel als niet-financiële. Daarom werd de noodzaak benadrukt om in de komende jaren onder andere te kunnen beschikken over management- en monitoringsystemen.

Eén van de methodologieën die tot nu toe in de Vlaamse gemeenschap wordt gehanteerd om financiële en niet-financiële gegevens te capteren, te benoemen, te ordenen en te interpreteren is de doelmatigheidsanalyse. Een rem op de organisatiebrede toepassing van deze methodologie was tot voor kort het gebrek aan bruikbare financiële gegevens, met name kosteninformatie. De begrotingsboekhouding die gebaseerd is op de bestaande comptabiliteitswetgeving is immers in hoofdzaak te typeren als een verbintenis- en kasboekhouding. Er worden wel verbintenissen, rechten, uitgaven en ontvangsten geregistreerd, maar geen kosten en opbrengsten. Er is derhalve ook geen resultatenrekening, geen winst- en verliesboeking.

Om in de toekomst over bruikbare financiële gegevens te kunnen beschikken werd in 2000 en 2001 prioriteit gegeven aan het ontwikkelen van een nieuwe boekhouding, zowel conceptueel, als informatorisch, als organisatorisch.

De begrotingsboekhouding werd niet verlaten - dat kon overigens ook niet gezien de geldende reglementering - maar werd geïntegreerd in een algemene economische boekhouding die gevoerd wordt volgens de methode van het dubbel boekhouden zoals we die ook aantreffen in de private ondernemingen. Naast verbintenissen, rechten, uitgaven en ontvangsten worden voortaan dus ook schulden, kosten en opbrengsten geboekt, met een permanente opvolging van het vermogen.

Uiteraard vroeg dit nieuwe concept om de ontwikkeling van een totaal nieuw informaticasysteem. Van de gelegenheid werd tevens gebruik gemaakt om de boekhoudkundige processen te herbekijken en de organisatie aan te passen.

Het geheel werd zeer recent, namelijk op 1 oktober 2001, succesvol geïmplementeerd.

Belangrijk is nu verder dat de financiële gegevens die hierin worden geregistreerd verder kunnen worden gelinkt aan de beleidsdoelstellingen, processen (instrumenten), prestaties en effecten. Dit kan gebeuren via de uitbouw van het analytisch luik. Bij de ontwikkeling van de nieuwe boekhouding werd namelijk, naast de begrotingsregistratie en de algemene economische boeking, mede een concept

voor kostenverbijzondering naar vijf dimensies uitgeschreven: kostensoort, kostendrager, kostenplaats, project en doelgroep. De registratie op deze vijf analytische dimensies zal een nog veel grotere bijdrage kunnen leveren voor het bekomen van beleidsrelevante informatie. In feite vormt dit analytisch luik het sluitstuk van de boekhouding en de link naar de beleidsinformatie.

Voor 2002 dient er een organisatiebrede consensus te worden bereikt over de invulling van de gemeenschappelijke sokkel van dit analytisch luik. Dit betekent onder andere dat een éénduidige definitie aan deze dimensies kan worden gegeven, dat de hele organisatie er in slaagt zijn activiteiten naar een aantal gemeenschappelijk verplichte dimensies te catalogeren, dat afspraken op managementniveau worden gemaakt over de kostentoewijzing en kostenversleutelingen, …

VII.3 Management accounting

Een ander traject dat in 2002 dient aangevat te worden is de ontwikkeling van technieken voor het registreren en bijhouden van niet-financiële gegevens: kwalitatieve en kwantitatieve informatie met betrekking tot doelstellingen, processen, prestaties en effecten.

Anders dan bij de financiële gegevens zal het zeer moeilijk zijn om deze functionele gegevens te vatten in één enkel systeem voor gans de organisatie van de Vlaamse gemeenschap. Vanuit de doelstelling om de beschikbare middelen op een optimale manier te alloceren is het evenwel een taak voor financiën en begroting om de departementen ertoe aan te zetten managementinformatiesystemen uit te bouwen waarin deze niet-financiële gegevens worden geregistreerd en opgevolgd.

Managementaccounting is dan het samenbrengen van de niet-financiële informatie uit de managementinformatiesystemen met de financiële gegevens uit de analytische boekhouding.

In de toekomstige organisatiestructuur zal ieder beleidsdomein verantwoordelijk zijn voor de eigen micro managementaccounting. Het ministerie van Financiën en Begroting zal dan bevoegd zijn voor de macro managementaccounting. Zonder hierbij bevoogdend en/of controlerend te zijn ten opzichte van de andere beleidsdomeinen is het de taak van financiën en begroting om een macrorapportering over de hele Vlaamse gemeenschap te garanderen. Alleen dan kan men “een maximale maatschappelijke meerwaarde realiseren” waaronder verstaan wordt “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” [8]. Analytische boekhouding en managementaccounting blijven aldus geen loutere registratie maar worden een budgettair en beleidsinstrument.

Om met de uitbouw van de macro managementaccounting te kunnen starten dient in het traject 2002 de - overigens zéér belangrijke - analysefase te worden voltooid. Hierin moet duidelijk worden welke informatie nodig is op macroniveau om de doelstelling te bereiken en welke indicatoren er met dat doel op macroniveau moeten gedefinieerd en opgevolgd worden. In 2003, wanneer de reorganisatie in beleidsdomeinen zal zijn doorgevoerd, kan dan aandacht worden besteed aan de technische architectuur die nodig is om de macro managementaccounting te ondersteunen.

---

[8] Beleidsnota Financiën en Begroting 2000-2004, blz. 9

VIII. Het departement Financiën en Begroting in volle transformatie

In de reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat welke de Vlaamse regering momenteel voorbereidt en die operationeel moet worden vanaf 1 januari 2003 worden dertien beleidsdomeinen voorzien, die elk bestaan uit een samenhangend geheel van beleidsvelden of maatschappelijke opdrachten. Per beleidsdomein zal een afzonderlijk Vlaams ministerie opgericht worden dat zal bestaan uit een departement voor de beleidsaansturende taken, en uit intern verzelfstandigde agentschappen, kortweg IVA's genaamd, voor de beleidsuitvoering. In bepaalde gevallen kan een verzelfstandigd agentschap buiten het ministerie geplaatst worden en eigen rechtspersoonlijkheid verkrijgen; men spreekt dan van een extern verzelfstandigd agentschap of EVA.

Financiën en Begroting vormt één van de dertien beleidsdomeinen. De huidige administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management zal dan ook, samen met enkele thans op dit beleidsdomein werkzame openbare instellingen, omgevormd worden tot een Vlaams ministerie van Financiën en Begroting volgens een plan van sectorale invulling dat door de Vlaamse regering op 1 juni 2001 werd goedgekeurd.

Dit goedgekeurde sectorale plan wordt momenteel verder ingevuld opdat begin 2002 zou kunnen gestart worden met de concrete implementatie ervan. Voor een aantal entiteiten of activiteiten zal de inspanning voor het implementeren van de sectorale invulling minder belangrijk zijn dan voor andere. Controlling, management accounting, fiscaliteit, corporate finance en ICT-fiscaliteit en financiële systemen zijn de delen die de belangrijkste tijdsinvestering en inzet zullen vergen. In deze domeinen zijn er bovendien in de komende maanden nog een aantal strategische beslissingen te nemen die een belangrijke invloed kunnen hebben op het implementatiepad.

Naast de interne (her)-structurering van de Vlaamse administratie werd er eveneens voor geopteerd om door middel van externe steunpunten de beleidsvoorbereidende capaciteit van de administraties structureel te verhogen. Ook voor het beleidsdomein fiscaliteit en begroting werd het nodige initiatief ontwikkeld zoals wordt uiteengezet in paragraaf 3 van dit hoofdstuk.

VIII.1 Missie en visie van het beleidsdomein Financiën en Begroting

Het beleidsdomein Financiën en Begroting zal zowel een horizontale als een verticale functie omvatten. Tot de horizontale functie behoren de interne opdrachten binnen het Vlaamse overheidsapparaat. De verticale functie betreft de opdrachten naar de burger toe.

VIII.1.1 Missie en visie voor de horizontale functie

Op horizontaal vlak bestaat de missie van Financiën en Begroting erin de Vlaamse Overheid te helpen om het algemeen beleid op een pro-actieve manier doelmatig te beheersen en te optimaliseren. Dit gebeurt door:

- Het macro-beleid pro-actief te "controlleren" op basis van financiële en niet-financiële gegevens, en de nodige correctieve acties voor te stellen om het algemeen beleid te waarborgen. Controlleren dient hier begrepen te worden in zijn angelsaksische betekenis van "aansturen".
- De financiële en managementboekhouding te verzekeren op macroniveau.

- De financiële middelen te verzekeren die nodig zijn om het beleid te kunnen realiseren aan een zo laag mogelijke kost en/of risico.
- Een optimaal beleggingsbeheer van de financiële en niet-financiële middelen te voeren om een zo hoog mogelijke financiële meerwaarde te creëren.
- Complexe projecten, die een multidisciplinaire (financiële, fiscale, juridische) aanpak vereisen, te ontwikkelen en te implementeren via de Corporate Finance spil (financial and fiscal engineering).
- Het assetmanagement te ondersteunen door het uitvoeren van het notariaat, het verlenen van erkenningen inzake krediet- en waarborgverstrekking, geschillenbeheer en bijstand bij ernstig risico op assetverlies, gecentraliseerd beheren van geschillen en gedwongen vorderingen voor alle departementen en verzelfstandigde agentschappen.

VIII.1.2 Missie en visie voor de verticale functie

De missie op verticaal vlak bestaat erin het fiscaal beleid van de Vlaamse overheid te ondersteunen en een goede uitvoering van de fiscale taken op Vlaams overheidsniveau te waarborgen.

VIII.2 Implementatie van de nieuwe organisatie

In wat volgt wil ik twee elementen kort toelichten die mijns inziens een erg belangrijke impact zullen hebben in enerzijds de interne werking van de Vlaamse administratie en anderzijds de visibiliteit van het Vlaams ministerie van financiën sterk zullen verhogen.

Het gaat met name om de introductie van:
- controllingprincipe en de interactie met de verschillende ministeries;
- een nieuwe opvatting inzake het structureren van de diensten die zich met de fiscaliteit inlaten.

VIII.2.1 Controlling

In de toekomstige structuur worden de ministeriële departementen, de IVA's en de EVA's veel sterker geresponsabiliseerd dan op heden het geval is. De sterk betuttelende en controlerende (in de zin van toezichthoudende) rol van de minister van Financiën en Begroting en van zijn diensten zal dus sterk afzwakken. Zoals ook in andere landen het geval is wordt een belangrijk deel van deze controletaken geplaatst binnen de ministeries zelf.

Dit hoeft niet gepaard te gaan met de afbouw van de budgettaire discipline. In Nederland bijvoorbeeld werd medio de jaren tachtig elk van de ministeries sterk geresponsabiliseerd en werd gelijktijdig een tot op heden volgehouden budgettaire discipline geïnitieerd. Binnen elk ministerie is er een directie Financieel Economische Zaken, afgekort FEZ, die instaat voor de begrotingscoördinatie, het budgettair en financieel toezicht en de financiële sturing binnen het betrokken ministerie, en die tevens fungeert als aanspreekpunt voor de minister van Financiën die toezicht moet kunnen blijven houden over het globaal financieel beheer. Het directiehoofd FEZ wordt aangesteld door de functioneel bevoegde minister maar, omwille van zijn aanspreekfunctie voor de minister van Financiën, met instemming van deze laatste.

Essentieel bij dergelijke organisatievorm is een combinatie van operationele responsabilisering en een duidelijke verantwoordingslijn: de verantwoordelijkheid van de lijnmanager wordt verhoogd door de afbouw van a priori controles, maar tegelijk wordt door de controle-organen pro-actief gestuurd en wordt aangedrongen op verantwoording.

Niet zozeer de kwantiteit dan wel de kwaliteit en de impact van deze controllers blijkt doorslaggevend te zijn voor de functionering van hun departement of ministerie. Interne benchmarks die de bestuurskwaliteit van de departementen meten tonen een duidelijk verband tussen het functioneren van de controllers en het functioneren van het departement.

Rekening houdend met de algemene beleidslijn van de Vlaamse regering was het logisch deze functie, hierna geduid als “controller”, te definiëren binnen het nieuwe organisatiemodel, waarbij de ministeries wel verantwoordelijk blijven voor de concrete uitbouw van de controllerfunctie.

Enkel op het niveau van de ministeries controllers instellen heeft evenwel geen zin. Door hun inbedding binnen het ministerie en hun mede-aansturing van het beleid op dat specifieke domein hebben zij niet de “helicopter-view”. Hiervoor dient voorzien te worden in een centrale “groepscontroller” die de globale economisch-maatschappelijke dynamiek bewaakt. Overheidsfuncties zijn immers per definitie weinig of niet georïenteerd op de commerciële markt en moeten veelal gefinancierd worden vanuit een algemeen belastingstelsel. Het niveau hiervan bepaalt enerzijds de hoegrootheid van het aanbod van de publieke functies: naarmate er meer middelen zijn kunnen er meer diensten verleend worden. Maar het bepaalt anderzijds ook de belastingsdruk, die boven een drempelniveau negatief inwerkt op het globaal economisch en maatschappelijk gebeuren. Waar de departementale controllers voornamelijk het aanbod binnen het specifieke beleidsdomein beoordelen dient de centrale of “groepscontroller” het spanningsveld tussen maatschappelijke opbrengsten en maatschappelijke kosten te bewaken.

Bovendien vereisen benchmarking en peer-reviews - moderne instrumenten om de bestuurskwaliteit continu te verhogen - dat er een centraal aanknopingspunt is dat richtinggevend optreedt, zij het op een geaggregeerd niveau.

VIII.2.2 Fiscaliteit

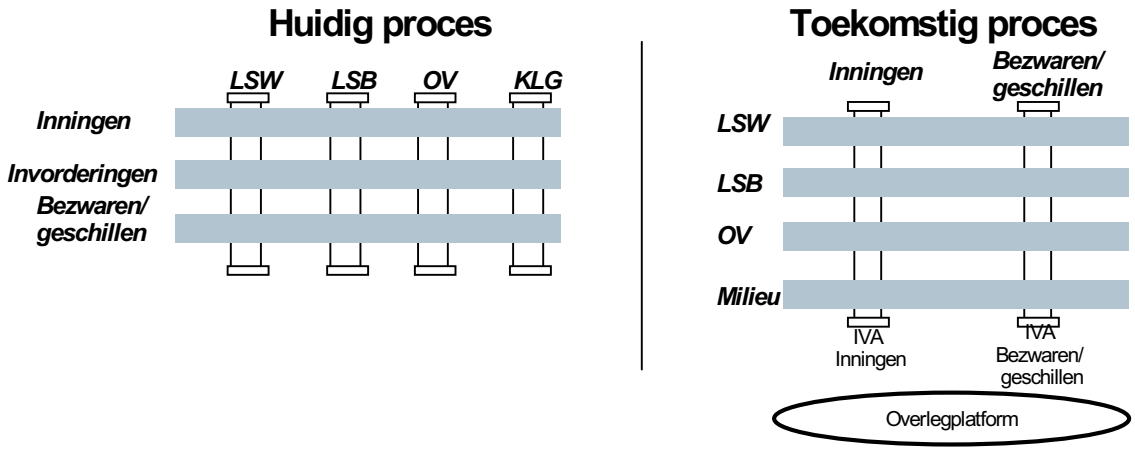
Voor de invulling van het migratieplan voor de Vlaamse fiscaliteit binnen het project ‘Beter Bestuurlijk Beleid’ werden de eerste stappen gezet naar de uittekening van de optimale processen.

Er werd uitgegaan van een aantal belangrijke premissen of principes:

- Het bestuurlijk niveau dat door de burger verkozen wordt dient de belastingen op dat niveau op te leggen. Hierdoor zal het verkozen niveau zelf de diensten kunnen vaststellen die met deze belastingen gefinancierd worden.
- Het bestuurlijk niveau dat een bepaalde belasting moet innen is het niveau dat bij het ganse proces de minste kosten genereert en de administratieve lasten voor de belastingplichtige tot een minimum beperkt.
- Fiscale concurrentie tussen bestuurlijke niveaus moet vermeden worden.
- Administratieve integratie, samenwerking en informatiedeling met het oog op een zo hoog mogelijke effectiviteit worden nagestreefd.
- Scheiding van functies tussen belastingvestiging en inning enerzijds en controle en geschilprocedure anderzijds.
- Centralisatie van de algemene fiscale bevoegdheid, niet van de registratie.
- Indien de registratie van de belastbare grondslag op lokaal niveau gebeurt, dient ook het inningsproces naar het lokale niveau te worden overgedragen.

Op basis van enerzijds de principes uit de sectorale invulling en anderzijds de elementen uit de visie werd ervoor gekozen om de toekomstige organisatiestructuur van de Vlaamse fiscaliteit instrumenteel uit te bouwen. Dit houdt in dat, waar de organisatie nu bepaald wordt door de heffing, hiervan in de toekomst wordt afgestapt en de organisatie procesgericht zal zijn. Deze wijziging leidt immers tot synergieën en schaalvoordelen. Bovendien laat deze structuur een grotere klantvriendelijkheid toe.

Figuur 5: Overgang naar een instrumentele organisatie



Bij de reorganisatie van de fiscaliteit werden twee fasen onderscheiden:

- Fase 1 beschouwt de huidige belastingen die geïnd worden door Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, inclusief de milieuheffingen.
- Fase 2 omvat de uitbreiding van de belastingsbevoegdheden ingevolge de goedkeuring van de Lambermontakkoorden. De gevolgen hiervan voor de reorganisatie zullen pas in een later stadium verwerkt worden.

De implementatiesnelheid zal voornamelijk worden gedicteerd door het ICT luik van fiscaliteit. Voor de hertekening van de Vlaamse fiscaliteit zijn volgende elementen sowieso noodzakelijk:

- Een generieke database voor het centraliseren van externe en interne gegevens en de matching tussen gegevens van verschillende bronnen.
- Mogelijkheid tot extractie van de nodige gegevens per heffing uit de generieke database om de berekeningen van de aanslagen te kunnen maken.
- Een dossieropvolgingsysteem per belastingplichtige met aandacht voor de gepersonaliseerde identificatie en de privacy. De databanken van de verschillende heffingen dienen hieraan aangepast te worden en er dient hierop een voortdurende kwaliteitscontrole te gebeuren.
- Beschikbaarheid van een gegevensdatabank voor e-government toepassingen.
- Een data-warehouse die dient als input voor het kerndepartement met het oog op statistische gegevens en opvolging van indicatoren.
- Een aantal kleinere projecten zoals een link met gerechtsdeurwaarders of automatisering van het vormonderzoek bij bezwaren.

Wat e-government betreft dient er gefaseerd te worden gewerkt. Informatieve en interactieve bewegingen zijn op korte termijn in een aantal domeinen denkbaar, zoals de aangifte van belastingen door bedrijven (bijvoorbeeld aangiftes bij OVAM), of een opvolgingssysteem om de status van een dossier te kennen (bijvoorbeeld het beveiligd kunnen opvragen door een belastingplichtige van de status van een bezwaarbehandeling). Een stappenplan voor e-government wordt in de volgende maanden verder ontwikkeld.

De taken inzake fiscaliteit zullen verdeeld worden over het departement Financiën en Begroting en een Agentschap Fiscaliteit. Dit laatste zal later mogelijks opgesplitst worden met het oog op functiescheiding: een agentschap dat instaat voor de inningen en vorderingen, en een agentschap voor de behandeling van bezwaren en geschillen en voor de controle.

VIII.3 Creatie van een steunpunt

De omvorming van de administratie Financiën en Begroting naar een zelfstandig departement, moet leiden tot meer slagkracht, tot sterke klantgerichtheid, in de eerste plaats naar de belastingsplichtige toe, tot meer inzichtelijke en pro-actieve rapportering en tot een grotere waardeschepping van de financiële functie. Het departement kan echter nooit deze rol van “center of excellence” spelen, indien de onderbouwing ervan niet voortdurend rationeel-wetenschappelijk wordt geijkt. Eigen positionering is een delicate opdracht, reden waarom dit onderdeel zal worden ondergebracht in het universitair steunpunt Bestuurlijk Beleid.

De Vlaamse regering heeft eind 2000 de aanzet gegeven om de versplintering van het beleidsgericht onderzoek te verbreken, door steunpunten op te zetten, die intrinsieke kennis aan universitaire polen bundelen met het oog op de ondersteuning van het Vlaams overheidsbeleid.

Financiën en Begroting vormt naast fiscaliteit een van de sporen van het steunpunt “Bestuurlijk Beleid”. Voor dit steunpunt werd het gezamenlijk voorstel van KUL, UG, UA en de Hogeschool Gent als meest waardevol door de Vlaamse regering geselecteerd, medio 2001. Het werkprogramma zal in de loop van 2002 tot volle ontplooiing komen.

Voor de twee sporen – financiën en begroting enerzijds en fiscaliteit anderzijds wordt hierna de thematieken beschreven, die in de loop van 2002 en verder zullen aangepakt worden.

VIII.3.1 *Spoor financiën en begroting*

Begroting, accounting en audit vormen de hoofdcomponenten van een financieel systeem dat aanwezig is in alle fasen van de beleids- en beheerscyclus (planning, besluitvorming, monitoring, evaluatie). Deze budgettaire of financiële cyclus vormt dan ook het sleutelmechanisme waarmee de overheid middelen toewijst en haar beleid en beheer vormgeeft, en dit zowel bij de voorbereiding en besluitvorming, bij de opvolging en bijsturing, als bij de evaluatie achteraf. Deze financiële cyclus blijkt een belangrijke hefboom te vormen bij de modernisering van diverse overheden binnen de OESO. De tendens naar meer prestatiegerichtheid en meer kosteninformatie is ontegensprekelijk binnen alle OESO-landen. In die zin is er meer en meer sprake van een convergentie van de systemen over de landen heen. Daarnaast worden echter ook verschillen waargenomen inzake zowel de inhoud als de snelheid van de veranderingen, de gekozen veranderingsstrategie, en de impact ervan op de beleids- en beheerscyclus zelf.

Begroten binnen de overheidssfeer gebeurt vanuit drie dimensies :

- *macro-dimensie*: buiten de allocatieve functie (= leveren van diensten) heeft de overheid ook een essentiële taak als stabilisator en verdeler. De overheidsbegroting moet dus passen binnen een macro-economische sfeer en aanpak;
- *strategische dimensie*: een overheid moet richtinggevend en sturend optreden: door impulsen te geven (al dan niet via uitgaven/dan wel via inkomstenverminderingen) tracht zij de gevolgen van de maatschappelijke ontwikkelingen te anticiperen of te beïnvloeden;
- *operationele dimensie*: vanuit het oogpunt, dat overheidsoptreden kosten veroorzaken, dienen alle acties van de overheid bewust zo effectief en efficiënt te worden uitgevoerd en te worden verantwoord.

Elk begrotingsproces moet rekening houden met deze drie dimensies, die naadloos op elkaar zouden moeten aansluiten. Helaas blijkt wel dat elk van deze dimensies op zich relatief goed onderbouwbaar is; de koppeling ertussen, die de essentie vormt van het begrotingsopmaakproces, blijft daarentegen moeilijk. Ook binnen de OESO wordt continu vastgesteld dat de koppeling tussen deze drie sferen niet eenvoudig ligt en dus grote aandacht wettigt.

Met betrekking tot (1) begroting, (2) boekhouding, (3) audit en (4) hun onderlinge samenhang worden de volgende types vragen gesteld en beantwoord:

(A) beschrijvend / descriptief: Wat zijn de kenmerken van het bestaande systeem en de administratieve en politieke context? In welke richting(en) evolueren systemen in binnen en buitenland? Wat zijn de doelstellingen van deze veranderingsprocessen. Welke impact hebben deze doelstellingen op de informatie-inhoud (formattering) en procedures van de begrotingen, boekhoudingen en audits? Wie stuurt deze evoluties aan? Welke strategieën worden er toegepast? Wat is de snelheid van veranderingsprocessen? Verschillen de geplande van de gerealiseerde hervormingen?

(B) verklarend / positief: Welke factoren zijn van belang voor het verklaren van de richting van de financiële veranderingsprocessen? Wat bepaalt de snelheid van implementatie? Wat zijn de faal- en succesfactoren bij de implementatie van financiële veranderingsprocessen?

(C) sturend / normatief: Welke aanbevelingen genereert het verklarend onderzoek voor beleidsverantwoordelijken en overheidsmanagers voor de aansturing van financiële veranderingsprocessen? Welke elementen verhogen de kans dat de geplande hervormingsdoelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd?

De opwaardering van de financiële functie van een zuiver transactioneel-gerichte en controlerende opdracht naar een meer sturende en beleidsrapporterende organisatie vereist een lange-termijn denken, waarin de voornaamste partners éénzelfde gedachtelijn aanhouden.

Typerend voor de financiële organisatie binnen vele succesvolle ondernemingen is de rol, die zij als strategische partner opneemt t.a.v. de hoogste leiding van de onderneming en t.a.v. de aandeelhouders, die binnen een parlementair democratisch bestel vertegenwoordigd door het parlement.

VIII.3.2 Spoor fiscaliteit

Ofschoon de lokroep tot grotere fiscale autonomie binnen Vlaanderen al lang leeft, bleef de onderbouwing ervan grotendeels gestoeld op politico-sociologische overwegingen (meestal uitgaande van de onderbouwer van het federale stelsel, prof. Musgrave). De meer operationele vraagstukken en met name de wijze van invulling van de fiscale autonomie bleven tot op heden zeer weinig onderbouwd.

Nu dank zij de BFW van 13 juli, 2001 de fiscale autonomie een realiteit is, moet versneld deze onderbouwing doorgang vinden.

Dat aan de correcte onderbouwing grote voordelen zijn verbonden, spreekt voor zich: de Nederlandse belastingsdiensten zijn even groot als de Belgische (federale) belastingsdiensten, maar bedienen een klantenpotentieel dat 60 % groter is dan de Belgische diensten met een kwaliteitsniveau, dart zowel door particulieren als ondernemingen zeer bevredigend wordt genoemd en waarbij bovendien de “fiscale compliance” aanvaard is, niet als een theoretisch-abstract begrip, maar als dagdagelijkse realiteit.

De tweede gedachtelijn bij de uitbouw van het steunpunt fiscaliteit ligt in de onderbouwing van de sturingscapaciteit van de fiscaliteit. Fiscaliteit is als sturingselement meestal veel ruimer dan directe ondersteuning, maar ook indirecter. De effecten zien meestal slechts op langere termijn af te leiden, zodat goede inzichten nodig zijn in het belastingsgedrag en de belastingsprocedures, om de effecten correct te kunnen voorspellen en te op te volgen.

Bovendien heeft Vlaanderen – ondanks het grote overheidsbeslag – een gebrek aan essentiële elementen, waarop het fiscaal beleid rationeel kan uitgebouwd worden. De te grote verspreiding van allerlei gegevens en de inconsistentie ertussen is één van de grondoorzaken hiervan. De gedeeltelijke mislukking van de nochtans – op zicht vrij eenvoudige gegevenskoppeling tussen gegevens van de kruispuntendatabank en het kadaster, nodig voor het genereren van de automatische verminderingen in de onroerende voorheffing, is er het sprekend bewijs van.

VIII.4 Publiek-private samenwerking

PPS werd bij de opstart ervan voorlopig ingebed binnen het beleidsdomein Financiën en Begroting. Zeker tegen medio 2002 zal hieraan een einde komen ingevolge de beslissing van de Vlaamse regering om, ter gelegenheid van de herstructurering van het Vlaamse overheidsapparaat, het kenniscentrum PPS toe te voegen aan de Diensten van de Minister-President.

In afwachting dat de Vlaamse regering een manager voor het kenniscentrum aanduidt werden de aan het centrum voorbehouden taken verder uitgediept. De in 2001 voorziene werkzaamheden kenden weliswaar een lichte vertraging maar omvatten toch de volgende aspecten.

VIII.4.1 Opstelling van een “faciliterend” decreet

Er werd een voorontwerp van decreet voorbereid dat alle elementen herneemt die op basis van een voorstudie van twee professoren, de heren D’Hooghe en Van Hooydonck, waren aangeduid als diegene die faciliterend werken voor PPS, onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallen, en binnen korte termijn kunnen uitgewerkt worden.

VIII.4.2 Opstart wervings- en selectieprocedure

Voor de aanstelling van de manager van het kenniscentrum werden reeds een aantal geschikte kandidaten voorgesteld. Zoals reeds vermeld dient de Vlaamse regering echter nog een beslissing te nemen.

Voor de (eerste) leden van de polyvalente cel werden functiebeschrijvingen opgesteld. Aan de hand van de functiewegingen en wedde-oriëntatie die opgegeven zijn in een studie van KPMG werd een inschalingsberekening doorgevoerd. In afwachting van de aanstelling van de manager werd de wervings- en selectieprocedure geïnitieerd via Jobpunt Vlaanderen. Er is voorzien dat de personeelsleden van de kenniscel geselecteerd zullen zijn tegen ongeveer eind oktober en dat ze begin 2002 operationeel kunnen ingezet worden.

VIII.4.3 Aanpassing wetgeving overheidsopdrachten

Een heikel punt in PPS-aangelegenheden vormt artikel 78 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 op de overheidsopdrachten volgens hetwelk een onderneming die betrokken is bij de voorstudie van een werk daarna niet meer kan optreden als aannemer voor dat werk.

De Vlaamse regering is niet bevoegd inzake deze regels. Via haar vertegenwoordigers in de Commissie Overheidsopdrachten werd evenwel een voorstel verdedigd dat PPS moet faciliteren. Er werd vastgesteld dat het merendeel van de leden van de commissie de visie van de Vlaamse Gemeenschap volgt zodat dit punt, dat veel PPS-voorbereidingen bemoeilijkt, eerlang mogelijks een goede en werkbare oplossing zal kennen.

VIII.4.4 Instrumentarium

Er werd een aanvang gemaakt met het in een Vlaamse context herzetten van de Nederlandse PPS-comparatoren. Vrij snel werd vastgesteld dat essentiële onderdelen ervan, zoals een voorafgaand integrerend risico-assessment, ongebruikelijke technieken zijn in Vlaanderen. Vermits er blijkbaar ook in Nederland problemen zijn met de consistente invulling ervan, werden met de verantwoordelijken bij het kenniscentrum Nederland afspraken gemaakt met het oog op de actieve betrokkenheid van één of twee Vlaamse ambtenaren bij de thans in Nederland aan gang zijnde review van de Nederlandse comparatoren. De samenwerking inzake PPS werd eveneens besproken tijdens een informeel overleg tussen de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en zijn Nederlandse collega, minister Zalm.

VIII.4.5 Bijstelling doelstellingen

Alhoewel, evenals trouwens alle andere financieel-fiscale aangelegenheden, ook de PPS-activiteiten verder door het beleidsveld Financiën en Begroting zullen opgevolgd worden van budgettair, financieel en fiscaal oogpunt zal, zoals reeds vermeld, het kenniscentrum PPS eerlang overgedragen worden naar de Diensten van de Minister-President. In functie van deze nieuwe inbedding werden de doelstellingen van de organisatie licht bijgesteld. Zij worden beknopt weergegeven in tabel 5.

Tabel 7: Opdrachten entiteit Publiek-Private Samenwerking

			Instrument / proces	Activiteiten
1. Beleidsvoorbereidende, aansturende en evaluerende taken (inclusief toezicht en kwaliteitsbewaking)			Beleidsondersteuning m.b.t. het algemeen regeringsbeleid	Beleidsondersteuning t.a.v. de minister-president als verantwoordelijke voor het initiëren, plannen, uitwerken, opvolgen en bewaken van het algemeen regeringsbeleid: - het formuleren van beleidsondersteunende (voorbereidende en evaluerende) voorstellen met het oog op het stimuleren, concretiseren en verfijnen van het PPS-beleid van de Vlaamse regering - het opbouwen van kennis inzake PPS-instrumenten in relatie met binnenlandse en buitenlandse kenniscentra terzake
			Ondersteuning m.b.t. de horizontale beleidsafstemming	Het ondersteunen van de beleidsafstemming rond de volgende beleidsitems met een organisatiebreed karakter: het PPS-beleid aansturen en ondersteunen, door: - als expertise- en competentiecentrum op te treden, als aanspreekpunt voor de functionele administraties - het uitwerken van criteria voor de kwaliteitsvolle toepassing van het PPS-instrumentarium
2. Beleidsuitvoerende taken	2.1. Uitvoeringsgerichte taken		Beleidsuitvoering m.b.t. het algemeen regeringsbeleid	Activiteiten in het kader van het PPS-beleid - het ontwikkelen en implementeren van een intern en extern communicatie- en marketingplan voor het PPS-concept - het initiëren van PPS-projecten door het pro-actief aanreiken van een PPS-oplossing voor bepaalde regeringsprojecten
	2.2. Uitvoeringsgerichte taken i.k.v. centrale dienstverlening aan het lijnmanagement met			geen
	2.3. Uitvoeringsgerichte taken in kader van interne consultancy aan het lijnmanagement	2.3.1. Vrij aanbod aan interne consultancy op verzoek van het	Beleidsondersteuning m.b.t. het algemeen regeringsbeleid	Activiteiten in het kader van het PPS-beleid - als strategisch adviseur het begeleiden en ondersteunen van de functionele administraties bij het opzetten van PPS-initiatieven, zowel in de onderhandelings- als in de uitvoeringsfase - het ontwikkelen en aanreiken van instrumenten voor (ex ante en ex post) evaluatie, voor financiële aspecten, voor procesarchitectuur en administratieve structuur van PPS-projecten
		2.3.2. Interne consultancy met verplichte afname	Uitvoering m.b.t. horizontaal beleid	Activiteiten in het kader van het PPS-beleid - het toetsen en evalueren van concrete PPS-projecten aan de conceptuele vereisten, teneinde de Vlaamse regering te adviseren in haar beslissing tot het opzetten van PPS-projecten - de post-evaluatie van de gerealiseerde meerwaarde bij beëindiging van het PPS-project

IX. Beleidsindicatoren Financiën en Begroting

Met indicatoren moet opgelet worden. Indicatoren geven een indicatie en kunnen nooit de volledige realiteit weergeven. Slecht gekozen indicatoren kunnen leiden tot cijferblindheid : men staart zich blind op één marginaal gegeven, terwijl de rest veel belangrijker is. Evenzeer moet men vermijden dat er een indicatie-management wordt gevoerd: alleen, wat de indicator gunstig beïnvloedt, wordt beheerd; de rest wordt verwaarloosd.

Goed gekozen indicatoren dekken niet alleen het ganse domein, zij zijn ook consistent en stabiel in de tijd te meten, zij zijn éénduidig vast te stellen, begrijpbaar en kwantificeerbaar. Met te weinig indicatoren is het onmogelijk te sturen, te veel indicatoren leiden daarentegen tot verwarring.

Toch wens ik op korte termijn, dat representatieve prestatie- en effectindicatoren worden opgesteld. Op korte termijn lijken volgende indicatoren te kunnen ontwikkeld, gekwantificeerd en periodiek gepresenteerd. Een aftoetsing met gangbare praktijken in onze buurlanden (cf. Nederland) zal eveneens gebeuren om deze lijst verder te verfijnen en evtl aan te vullen. Belangrijk is dat in 2002 nulmetingen worden afgepunt en streefcijfers vastgelegd voor de volgende jaren.

IX.1 Fiscaliteit

- Het procentueel aantal ambtshalve ontheffingen, afgezonderd in spontaan geïnitieerd en op vraag van de belastingsplichtige tot stand gekomen: deze indicator geeft een idee over de zorg en de correctheid, waarmee de aanslagen werden voorbereid;
- De doorlooptijd van de bezwaarschriften, met zowel het gemiddelde als de extremen, en dit periodiek (minstens per kwartaal) : deze indicator geeft een idee over de reactiesnelheid;
- Het aantal door de ombudsman als terecht beschouwde klachten inzake fiscaliteit enerzijds en anderzijds het aantal van deze klachten, die door de belastingsdiensten werden aanvaard, met een herziening van het oorspronkelijk standpunt of de oorspronkelijke situatie tot gevolg. Deze indicatoren geeft een idee over de klantgerichtheid van de fiscale diensten;
- Het aantal oproepen, bij de belastingslijn, die langer dan 30 seconden dient te wachten. Deze indicator geeft een idee inzake de bereikbaarheid.

IX.2 Financieel beheer

- De dagelijkse, absolute waarde van de uitstaande saldi op de zichtrekeningen van de Vlaamse Gemeenschap, gesommeerd per maand: hoe hoger deze saldi, hoe minder rigoureus het kasbeheer was;
- De marktwaarde van de opgenomen en uitstaande leningen: deze geven een indicatie over de kwaliteit van het kapitaalbeheer. Staan de marktwaarden aan de hand van de actuele rentevoet duidelijk boven 100, dan werd in het verleden geleend op minder gunstige ogenblikken.

IX.3 Controle-activiteiten:

- Het aantal opmerkingen van het Rekenhof op de ingediende ordonnanties;
- De correctheid van de maand-op-maand prognoses inzake begrotings- en kassaldo;
- Het aantal technische opmerkingen van het Rekenhof op de verschillende begrotingsdecreten;
- De afwijking van de gegevens uit de meerjarenbegroting met de jaarbegroting enerzijds en de gegevens van de jaarbegroting met de jaarrealisatie anderzijds.