

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



Zitting 2008-2009

15 mei 2009

ADVIES

– van het Rekenhof –

over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering

VERSLAG

**namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door de heer Koen Van den Heuvel**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Jaak Gabriels.

Vaste leden:

de heren Thieu Boutsen, Herman De Reuse, Felix Strackx,
Erik Tack, Christian Verougstraete;

de heren Ward Kennes, Erik Matthijs, Koen Van den Heuvel,
Eric Van Rompuy;

mevrouw Hilde Eeckhout, de heren Jaak Gabriels, Sven Gatz;
de heer Philippe De Coene, mevrouw Michèle Hostekint, de
heer Ludo Sannen.

Plaatsvervangers:

de heren Erik Arckens, Frank Creyelman, mevrouw Hilde De
Lobel, de heren Roland Van Goethem, Joris Van Hauthem;

de heren Ludwig Caluwé, Lode Ceyssens, Tom Dehaene,
mevrouw Joke Schauvliege;

mevrouw Annick De Ridder, de heren Marc van den Abeelen,
Bob Verstraete;

de heren Gilbert Bossuyt, Dany Vandenbossche, Bart Van
Malderen.

Toegevoegde leden:

de heer Rudi Daems;

de heer Jan Peumans.

Zie:

40 (2008-2009)

- Nr. 1: Verslag van het Rekenhof
- Nr. 2: Verslag namens de Subcommissie voor Financiën
en Begroting

DAMES EN HEREN,

Op dinsdag 24 maart 2009 vond in uw Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting een gedachtewisseling plaats over de optimalisatie van de begrotingsrapportering in aanwezigheid van de heer Dirk Van Mechelen, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Financiën, Begroting en Ruimtelijke Ordening en vertegenwoordigers van het Rekenhof.

Op de vergadering van 24 maart 2009 nam de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting kennis van de nota van het Uitgebreid Bureau en van de voorstellen van de fracties en van de directie Decreetgeving, Algemeen Secretariaat, Vlaams Parlement en van het verslag van de bespreking in de Subcommissie voor Financiën en Begroting op 22 en 27 januari 2009 (*Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 40/2*).

Naar aanleiding van die bespreking, ging de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting in op de opdracht van het Uitgebreid Bureau om in het kader van de optimalisering van de begroting als controle-instrument, samen met de Vlaamse Regering en het Rekenhof een bespreking te wijden aan én een voorstel aan het Uitgebreid Bureau te doen in verband met de voorstellen:

- van het Rekenhof met betrekking tot de afstemming tussen de begrotingsdocumenten en de beleidsbrieven;
- van de diensten van het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering en het Rekenhof met betrekking tot de opdeling en opmaak van de begrotingsdocumenten.

I. INLEIDING – SITUERING

De heer *Erik Matthijs*, waarnemend voorzitter, licht toe dat de optimalisatie van de begrotingsrapportering als controle-instrument behandeld wordt in uitvoering van de beslissing van het Uitgebreid Bureau van 16 maart 2009.

Op 24 november 2008 gaf het Uitgebreid Bureau aan de Subcommissie voor Financiën en Begroting opdracht om in opvolging van de benchmarking van het Vlaams Parlement en van de resolutie van 20 december 2007 betreffende de rol van het Rekenhof als begrotingsadviseur en de begrotingsrapportering (*Parl. St. VI. Parl. 2007-08, nr. 1431/3*), de optimalisatie van de begrotingsrapportering op te volgen. Naar aanleiding van eerdere besprekingen in de Subcommissie voor Financiën en Begroting over de samenwerking tussen het Rekenhof en het Vlaams

Parlement (*Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2226/1*), gaf het Rekenhof advies over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering (*Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 40/1*).

Op 16 maart 2009 besliste het Uitgebreid Bureau in het kader van de optimalisering van de begroting als controle-instrument, aansluitend op de besprekingen in de Subcommissie voor Financiën en Begroting op 22 en 27 januari 2009 van het advies van het Rekenhof (*Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 40/2*), de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting op te dragen samen met de Vlaamse Regering en het Rekenhof een bespreking te wijden aan én een voorstel aan het Uitgebreid Bureau te doen in verband met de voorstellen:

- van het Rekenhof met betrekking tot de afstemming tussen de begrotingsdocumenten en de beleidsbrieven;
- van de diensten van het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering en het Rekenhof met betrekking tot de opdeling en opmaak van de begrotingsdocumenten.

II. BESPREKING

Mevrouw *Hilde Eeckhout*, voorzitter van de Subcommissie voor Financiën en Begroting, verwijst naar de eerdere besprekingen overeenkomstig de opdracht van het Uitgebreid Bureau in de Subcommissie voor Financiën en Begroting en het uitvoerige verslag dienaangaande. Ze wijst er tevens op dat volgens haar de verschillende fracties hun standpunt hebben meegedeeld aan en op het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement.

De heer *Jan Peumans* vraagt waarover het precies gaat. Hij heeft de standpunten van de fracties gelezen, alsook de afspraken met de administratie Financiën en Begroting.

De heer *Dirk Van Mechelen*, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Financiën, Begroting en Ruimtelijke Ordening, verklaart dat het de bedoeling is om de wettelijke indieningsdatum van de begrotingsdocumenten van 31 oktober van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar structureel te halen. Daarom stelt de voorzitter van het Vlaams Parlement voor om de administratieve handeling van het drukken van de documenten sterk te vereenvoudigen en de diensten van de Vlaamse Regering de mogelijkheid te bieden rechtstreeks samen te werken met de drukkerij van het Vlaams Parlement. Op die manier zou artikel 9 van de wetten op de rijkscomptabiliteit gerespecteerd zijn. Dat bepaalt dat de ontwerpbegroting van mid-

delen- en uitgavenbegroting en de algemene toelichting gedrukt worden door toedoen van de minister die de begroting onder zijn bevoegdheid heeft. De regering heeft een voorstel van standpunt goedgekeurd dat stelt dat de Vlaamse Regering ermee akkoord gaat dat haar diensten rechtstreeks samenwerken met de drukkerij van het Vlaams Parlement voor het drukken van de begrotingsstukken. Dat is in feite een bevestiging van de huidige werking. De praktische aspecten van die werkwijze kunnen in het kader van het samenwerkingsprotocol met het Vlaams Parlement worden geformaliseerd.

Tegelijkertijd stelt de Vlaamse Regering voor de inhoudelijke toelichtingen bij de verschillende programma's niet meer te laten drukken maar te verspreiden in digitale vorm. De Vlaamse Regering wenst daarmee de papierberg enigszins te verminderen en zo haar bijdrage te leveren aan de milieuvriendelijke communicatie zonder daarbij afbreuk te doen aan de informatie die ter beschikking van het Vlaams Parlement wordt gesteld. De mededeling is vorige week vrijdag door de Vlaamse Regering goedgekeurd.

De heer *Jan Peumans* stelt dat de nota van 25 februari 2009 aan het Uitgebreid Bureau drie elementen behandelt. Een aspect is de afstemming tussen de begrotingsdocumenten en de beleidsbrieven, die afzonderlijke documenten blijven. Dat gaat over de link tussen de begrotingsdocumenten en de beleidsbrieven. Het tweede aspect is het herdenken van de samenhang tussen het begrotingsdebat en de septemberverklaring. De grote partijen vragen daar niet aan te tornen. Het derde aspect is de ondersteuning door het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement. Aanvankelijk was er sprake van een mogelijke begrotingscel, die geïnspireerd zou zijn geweest op het voorbeeld van de Nederlandse Tweede Kamer, die parlementsleden ondersteunt bij alles wat met de begroting te maken heeft. Voorts komt er een opleiding voor de Vlaamse volksvertegenwoordigers en een begrippenlijst.

Het Uitgebreid Bureau vraagt in zijn beslissing aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting om de voorstellen van de fracties en het Rekenhof over de afstemming van de begrotingsdocumenten en de beleidsbrieven en de voorstellen van de diensten van het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering en het Rekenhof met betrekking tot de indeling en de opmaak van de begrotingsdocumenten te bespreken.

Het advies van het Rekenhof over de begrotingsrapportering (*Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 40/1*), is besproken in de Subcommissie voor Financiën en Begroting op 22 en 27 januari 2009. Op 22 januari 2009 gaf raadsheer Jan Debucquoy de nodige toe-

lichting bij het advies van het Rekenhof, en de parlementsleden de nodige commentaren. De heer David Van Herreweghe, kabinetschef, gaf vervolgens op 27 januari 2009 namens minister Van Mechelen, omdat de minister verhinderd was, antwoord op een aantal opmerkingen.

Het Rekenhof heeft ook een hele lijst aanbevelingen opgesteld in het advies. Het Rekenhof geeft aanbevelingen over de timing van de begrotingsrapportering, waar de minister daarnet op geantwoord heeft. Een andere aanbeveling is dat het Rekenhof moet worden geïnformeerd over de begrotingsvoorstellen van de verschillende departementen en agentschappen, de adviezen van de Inspectie van Financiën en de verslagen van de technische bilaterales, van zodra die documenten beschikbaar zijn. Het lid vindt het geen goede ontwikkeling indien daar niet op wordt ingegaan.

Voorts wordt er een link gevraagd tussen de begroting en de meerjarenbegroting. De heer Tavernier heeft toen verwezen naar de praktijk bij de gemeenten die ook een meerjarenbegroting moeten indienen, gekoppeld aan de begroting van het jaar zelf.

Er is ook een reeks aanbevelingen over de algemene toelichting en de meerjarenbegroting. Voorts zijn er aanbevelingen over het begrotingsdecreet zelf en over de tabellen en de programmatoelichting en de beleidsbrieven.

Bij die laatste aanbevelingen wil het lid stilstaan. Bij de nota van het Uitgebreid Bureau, op vraag van de secretaris-generaal van dit parlement, heeft de Informatie een overzichtstabel gemaakt over de manier waarop de regering dat invult. Daaruit blijken grote verschillen tussen de beleidsbrieven.

Een andere aanbeveling is dat beleidsbrieven en programmatoelichtingen op een analoge wijze worden ingedeeld en gepubliceerd per beleidsdomein zodat prognoses inzake beleidsbepaling en beleidsuitvoering op een eenvoudige manier kunnen worden vergeleken. Ook een analoge nummering van de parlementsstukken is gewenst. Daarenboven moet de programmatoelichting per beleidsdomein de algemene beleidslijnen toelichten alsook de taakverdeling van entiteiten. Aan de toelichting bij de taakverdeling kan de informatie over de beheersovereenkomsten worden gekoppeld mits die wordt aangevuld met verwijzingen naar de relevante passages in de daarop volgende toelichtingen per programma. Beheersovereenkomsten bevatten de verbintenissen van de Vlaamse Regering voor meerdere jaren. Dat moet ook terug te vinden zijn in de programmatoelichting en in de beleidsbrieven.

Volgens de aanbevelingen moeten in de programma-

toelichtingen de operationele beleidsdoelstellingen en prestaties SMART (specifiek, meetbaar, aanvaard, realistisch, tijdgebonden) geformuleerd worden opdat de volgende begrotingsrapportering op een systematische wijze betrouwbare outputinformatie leveren aan het Vlaams Parlement.

De volgende aanbeveling is dat de informatie in beleidsbrieven, programmatoelichtingen en andere begrotingsdocumenten relevant en onderling coherent moet zijn. Dat is momenteel niet het geval. Het Rekenhof heeft er al herhaaldelijk op gewezen dat de kwaliteit van de beleidsbrieven sterk verschilt. Het Rekenhof beveelt verder nog aan dat overbodige herhalingen en onsamenhangende of tegenstrijdige informatie worden vermeden. De omrekening van begrotingskredieten naar geconsolideerde betalings- en beleidskredieten kan al per beleidsdomein in de programmatoelichtingen plaatsvinden.

De programmadecreten moeten tot slot strikt beperkt worden tot fiscaal-budgettaire decreten met uitsluitend bepalingen die rechtstreeks verbonden zijn met de begroting zelf.

Hoe gaat de regering met de zestien aanbevelingen van het Rekenhof om? Over bepaalde aanbevelingen heeft de minister duidelijk gezegd dat de regering er niet kan op ingaan. De vraag is of het parlement het daarmee eens is. Het is te mager als de commissie zich nu beperkt tot het akte nemen van de stukken.

De heer *Erik Matthijs*, waarnemend voorzitter, merkt op dat de heer Peumans het advies van het Rekenhof en het verslag van de bespreking ervan in de Subcommissie voor Financiën en Begroting voorleest. De vraag is of de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting het daarmee eens is.

De heer *Rudi Daems* stelt vast dat het Rekenhof zinvolle voorstellen doet. Uit de benchmarking komen soms gelijkaardige aanbevelingen. Het parlement komt daar slechts heel beperkt aan tegemoet. Iedereen is het erover eens dat de documenten tijdig beschikbaar moeten zijn, dat er een inhoudstabel en een begrippenlijst moeten zijn, dat het Rekenhof zich meer dan vandaag ter beschikking moet stellen van de commissies voor de begrotingsbesprekingen. Er is ook eensgezindheid over een goede opleiding voor de Vlaamse volksvertegenwoordigers.

Dat zijn allemaal goede maatregelen, maar voor Groen! zijn ze onvolledig. Het meer fundamentele debat moet gaan over de aanbevelingen van het Rekenhof die handelen over de besluitvorming over het beleid, de septemberverklaring en de begroting. Vele parlementsleden, ook van de meerderheid, vinden de plenaire bespreking van de begroting, uiteindelijk

slechts een herneming van het debat over de septemberverklaring, geen efficiënte werkwijze.

De meerderheidspartijen zijn tegen een echte integratie van de besprekingen van de septemberverklaring en de begroting. Er dient wel nagedacht te worden over het beter samensporen van beide besprekingen en het coherenter maken van de begrotingsdocumenten. Voorts moet ook de meerjarenbegroting en het tijdstip van de bespreking ervan meer aandacht krijgen.

Het lid suggereert de aanbevelingen van het Rekenhof en de benchmarkstudie zo veel mogelijk over te nemen en het Uitgebreid Bureau te vragen meer denkwerk te verrichten voor de volgende regeerperiode. De nota's met voorstellen van de fracties volstaan niet. Een meer coherente aanpak van de begrotingsbespreking, de septemberverklaring en de beleidsbrieven is nodig. Het gaat immers om 2200 pagina's beleidsbrieven en 2000 pagina's begroting. Alleen al in het kader van zuinig papiergebruik is dat een weinig efficiënte werkwijze.

De heer *Eric Van Rompuy* herinnert eraan dat de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers twintig jaar geleden de wijze waarop de begroting besproken wordt, vastgelegd heeft. Het Vlaams Parlement heeft die werkwijze overgenomen. Eerst stemden de parlementen over de middelenbegroting, dan kwamen departementale begrotingen aan bod, soms veel te laat. Het commissielid heeft het meegemaakt dat er drie opeenvolgende begrotingen op hetzelfde moment besproken werden. Doel van de septemberverklaring is een overzicht te krijgen van het geheel. De regering is verplicht alle begrotingen in te dienen voor 1 november van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar, zodat die eerst in de commissies en daarna in de plenaire vergadering besproken kunnen worden. De plenaire bespreking nam ooit trouwens een hele werkweek in beslag. Veel hangt af van de politieke wil om op het goede moment de juiste debatten te voeren. Daarvoor is het niet nodig de 2000 bladzijden te lezen. De rapporten van het Rekenhof zijn een goede leidraad.

Het is niet zeker dat veranderingen zullen leiden tot betere besprekingen, de wil van de parlementsleden om een goed debat te voeren is cruciaal.

De heer *Ludo Sannen* vindt het geen goed idee om de meerjarenbegroting bij de initiële begroting te voegen. De parlementsleden hebben op dat moment hun handen vol met de begroting. Het volstaat de meerjarenbegroting bij de eerste begrotingscontrole te voegen. Dan krijgt die immers meer aandacht. Wat is de plaats van de meerjarenbegroting als ze bij de gewone begroting gevoegd wordt? Kan ze dan al voldoende coherent zijn en beantwoorden aan de vereisten?

Wat betekent precies dat een programmadecreet beperkt moet worden tot fiscaal-budgettaire maatregelen? De diensten van het Vlaams Parlement gaan al na of de bepalingen van het programmadecreet een rechtstreeks verband hebben met de begroting. Is de nieuwe benadering restrictiever? Zo ja, is het lid er geen voorstander van. De huidige werkwijze volstaat. Het Bureau heeft immers al een paar keer beslist bepaalde artikelen uit het programmadecreet te halen.

De heer *Koen Van den Heuvel* vindt het belangrijk dat de meerjarenbegroting inhoudelijk kwalitatief is, de datum van indiening is daaraan ondergeschikt. Leesbare documenten zijn belangrijk, en hoeven echt niet zo lang te zijn. Een goede beleidsbrief hoeft bijvoorbeeld niet langer te zijn dan een dertigtal pagina's. Hij moet de grote beleidslijnen bevatten en linken leggen met de begroting. Dat vergroot de leesbaarheid en stimuleert het debat in de commissies. Nu zijn beleidsbrieven soms half wetenschappelijke documenten.

Het is goed dat de regering voldoende respect heeft voor resoluties en moties. Het parlement heeft bijvoorbeeld unaniem een resolutie goedgekeurd die aan de regering vraagt om samen met de begroting een rapport in te dienen over het jaar $n+1$ met de geconsolideerde uitvoeringscijfers van het jaar $n-1$.

De heer *Jan Peumans* herinnert aan de bespreking van het advies van het Rekenhof waar de heer Kennes, CD&V-fractie, zei: "(...) ziet dan niet waar het probleem zit om de meerjarenbegroting tijdig op te nemen in de algemene toelichting bij de begroting. Hij krijgt de bevestiging dat het document op een goede manier gehanteerd wordt en ziet dat graag doorgetrokken."

Het gaat het lid niet alleen over de meerjarenbegroting en over de timing, maar ook over de aanbevelingen, de programmatoelichtingen en de beleidsbrieven. Het werk van de Informatieheek mag in deze niet miskend worden. De heer Peumans herhaalt dat er bij de verschillende beleidsbrieven in ieder geval geen coherentie of eenvormigheid blijkt. Het lid blijft aandringen op uitvoering van de aanbevelingen van het Rekenhof. De vertegenwoordiger van de minister heeft voorgesteld om een aantal aanbevelingen over te maken aan het Uitgebreid Bureau. Anders is het zinloos het Rekenhof die uitgebreide opdracht te geven die trouwens ook aansluit bij de benchmarking van het parlement.

Op de vraag van de heer *Ludo Sannen* wat hij eigenlijk wil, antwoordt de heer *Jan Peumans* dat hij gewoon duidelijk wil weten wat het parlement zal aanvangen met de conclusies van het Rekenhof en het benchmarkproject.

De heer *Erik Matthijs*, waarnemend voorzitter, stelt voor dat de commissie aan het Uitgebreid Bureau mededeelt dat ze zich schaaft achter de conclusies van de benchmarking en van het Rekenhof.

De heer *Ludo Sannen* is het daar niet mee eens. Dat is te gemakkelijk. Ofwel is de bespreking beperkt tot de Subcommissie voor Financiën en Begroting, ofwel mogen de leden van deze commissie ook opmerkingen geven. Het lid verwijst naar zijn twee opmerkingen.

De heer *Erik Matthijs*, waarnemend voorzitter, stelt vast dat er over het tijdstip waarop de meerjarenbegroting ingediend wordt, meningsverschillen bestaan.

Minister *Dirk Van Mechelen* legt uit dat de hoofdlijnen van de begroting eigenlijk goedgekeurd worden bij de septemberverklaring. Daarna worden de tabellen opgemaakt, de regering tracht daar tegen 23 oktober mee klaar te zijn zodat de documenten tijdig kunnen worden ingediend. Dat document wordt gecorrigeerd door het Rekenhof. Op basis daarvan wordt de meerjarenbegroting opgemaakt waarbij de bijgestelde parameters van de budgetcontrole meteen verwerkt worden. Dit jaar is de invloed daarvan toch duidelijk gebleken. Bij de budgetcontrole is het mogelijk een begroting op te stellen op basis van gestabiliseerde tabellen en bijgewerkte parameters. Die maken het mogelijk om bij de begrotingscontrole uitgebreid te discussiëren over de toestand en de doelen. Die vormen dan de basis van het begrotingsdebat van het begrotingsjaar $n+1$. De minister pleit ervoor om deze goede en praktisch haalbare werkwijze te behouden.

De heer *Ludo Sannen* herhaalt met betrekking tot de aanbevelingen in verband met programmadecreten de vraag of 'fiscaal-budgettair' in de ruime zin kan geïnterpreteerd worden, dus zoals het nu wordt toegepast.

Minister *Dirk Van Mechelen* zegt dat het programmadecreet bijvoorbeeld nogal wat bepalingen bevat over het leefmilieu. Als dat niet meer mogelijk zou zijn, komt de minister van Leefmilieu in moeilijkheden.

III. CONCLUSIE

De heer *Erik Matthijs*, waarnemend voorzitter, vraagt of de commissieleden er bezwaar tegen hebben dat de commissie het Uitgebreid Bureau vraagt de aanbevelingen van het Rekenhof maximaal uit te voeren, met uitzondering van de aanbevelingen over het tijdstip van de meerjarenbegroting en over de inhoud van het programmadecreet. De meerjarenbe-

grotting wordt best ingediend bij de eerste begrotingscontrole in het jaar n+1 en voor het programmadecreet blijft de huidige werkwijze gelden.

De leden van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting sluiten zich aan bij deze conclusie en besluiten dit mee te delen aan het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement.

De verslaggever, *De waarnemend voorzitter,*

Koen
VAN DEN HEUVEL

Erik
MATTHIJS
