

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



Zitting 2008-2009

8 december 2008

ADVIES

– van het Rekenhof –

over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering



Mevrouw M. Vanderpoorten
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	Brussel
21 januari 2008	Dec/bmo/080121.001	N 09-3.376.524 B11	2 december 2008

Advies van het Rekenhof over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering

Mevrouw de voorzitter,

Het Rekenhof zendt u hierbij zijn advies over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering zoals gevraagd in de resolutie van het Vlaams Parlement betreffende de rol van het Rekenhof als begrotingsadviseur en de begrotingsrapportering (stuk 1431 (2007-2008) – Nr. 3).

Een exemplaar van het advies wordt eveneens gezonden aan de minister-president van de Vlaamse Regering, de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en de secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting.

Op last:

Jozef Van Ingelgem
Hoofdgriffier

Het Rekenhof:

Romain Lesage
Raadsheer

Bijlage: advies begrotingsrapportering

REKENHOF

Advies van het Rekenhof over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 2 december 2008

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Resolutie van het Vlaams Parlement.....	7
1.2	Enquête bij de Vlaamse volksvertegenwoordigers	7
1.3	Reikwijdte van het advies.....	7
2	Voorstellen tot verbetering van de timing van de begrotingsrapportering	10
2.1	Knelpunten	10
2.2	Bespreking	10
2.2.1	Begrotingsrapportering in het algemeen	10
2.2.2	Voorlegging van de meerjarenbegroting.....	12
2.3	Aanbevelingen	12
3	Voorstellen tot verbetering van de algemene toelichting en de meerjarenbegroting	13
3.1	Knelpunten	13
3.2	Bespreking	13
3.2.1	Ontleding en synthese van de begrotingen	14
3.2.2	Economisch en financieel verslag	15
3.2.3	Meerjarenraming.....	16
3.3	Aanbevelingen	18
4	Voorstellen tot verbetering van de begrotingsdecreten en -tabellen	20
4.1	Knelpunten	20
4.2	Bespreking	20
4.2.1	Decreetsbepalingen.....	20
4.2.2	Begrotingstabel	21
4.3	Aanbevelingen	24
5	Voorstellen tot verbetering van de programmatoelichtingen en de beleidsbrieven	25
5.1	Knelpunten	25
5.2	Bespreking	25
5.2.1	Presentatie van programmatoelichtingen en beleidsbrieven.....	25
5.2.2	Programmatoelichtingen en organisatiestructuur	27
5.2.3	Programmatoelichtingen en beleidsdoelstellingen.....	28
5.2.4	Relevantie en coherentie van de informatie.....	29
5.3	Aanbevelingen	30
6	Voorstel tot verbetering van de programmadecreten.....	31
6.1	Knelpunt.....	31
6.2	Bespreking	31
6.3	Aanbeveling	31
7	Conclusie.....	32
8	Antwoord van de minister.....	33
	Bijlage 1: Volledige lijst van aanbevelingen.....	35
	Bijlage 2: Antwoord van de minister	38

1 Inleiding

1.1 Resolutie van het Vlaams Parlement

Op 20 december 2007 nam het Vlaams Parlement een resolutie aan over de rol van het Rekenhof als begrotingsadviseur en de begrotingsrapportering¹). De resolutie verwijst naar de bespreking in de Subcommissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting op 21 juni 2007 van de *compilatie-nota verbeterpunten*, die het Rekenhof opstelde in het kader van de rondetafelconferentie.

De resolutie vraagt de Vlaamse Regering een constructief gesprek te voeren met het Rekenhof en de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting om de informatie-uitwisseling op korte termijn te optimaliseren, alsook een rapport met geconsolideerde uitvoeringsgegevens over het jaar n-1 aan het Vlaams Parlement voor te leggen bij de begrotingsbespreking voor het jaar n+1.

Aan het Rekenhof vraagt de resolutie voorstellen te doen om de begrotingsrapportering (inclusief beleidsbrieven en meerjarenbegroting) door de Vlaamse Regering op korte termijn te verbeteren. Op 21 januari 2008 heeft de voorzitter van het Vlaams Parlement dit verzoek formeel aan het Rekenhof overgelegd.

1.2 Enquête bij de Vlaamse volksvertegenwoordigers

De *compilatie-nota verbeterpunten* gaf aanleiding tot een *vragenlijst aan het Vlaams Parlement in het kader van de rondetafelconferentie over de producten van het Rekenhof*. Het voorliggende advies is in overeenstemming met de resultaten van die enquête voor zover ze betrekking hebben op de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering.

1.3 Reikwijdte van het advies

Dit verslag heeft tot doel tegemoet te komen aan het verzoek dat het Vlaams Parlement in de bovengenoemde resolutie aan het Rekenhof heeft gericht. Voor de reikwijdte van zijn advies ging het Rekenhof in eerste instantie uit van overwegingen die de resolutie al formuleerde:

¹ Stuk 1431 (2007-2008) – Nr. 3.

- ***Een aantal hinderpalen voor de rol van het Rekenhof als begrotingsadviseur van het Vlaams Parlement***

In de *compilatie verbeterpunten* heeft het Rekenhof gewezen op enkele zwaktes in zijn begrotingsonderzoek:

- De beperkte tijd die beschikbaar is voor het begrotingsonderzoek heeft consequenties voor de diepgang en de kwaliteit van de rapportering over de begrotingsontwerpen.
- Het Rekenhof krijgt pas inzage in de meerjarenbegroting nadat het zijn onderzoek van en rapportering over de begrotingscontrole heeft afgesloten, waardoor het meerjarig perspectief in zijn verslag ontbreekt.
- Er is geen (schriftelijke) tegensprekelijke procedure.

Deze problemen zullen wellicht aan bod komen in het gesprek dat de Vlaamse Regering ter uitvoering van de resolutie zal voeren met het Rekenhof en de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting. Er zijn ook raakpunten met het aspect *timing* van de begrotingsrapportering, dat in punt 2 van dit advies wordt behandeld.

- ***Aangevoelde problemen bij de inhoud van de begrotingsrapportering***

Bij de bespreking in de Subcommissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting op 21 juni 2007 zijn al een aantal problemen aangekaart:

- De begrotingsrapportering maakt geen onderscheid tussen constant beleid en nieuw beleid.
- Er is een gebrek aan coherentie tussen de gegevens van de algemene toelichting (beleids- en betaalkredieten; geconsolideerde gegevens) en die van de toelichtingen per programma (niet-geconsolideerde gegevens uitgedrukt in klassieke begrotingskredieten).
- De overgang van begrotingscijfers naar het ESR-vorderingsaldo is niet duidelijk.
- De kwaliteit van de beleidsbrieven is soms onvoldoende.
- Er is een spanningsveld tussen kwantiteit en kwaliteit (relevantie) van de informatie.

Deze knelpunten en andere die het Rekenhof bij zijn begrotingsonderzoek heeft ervaren, worden behandeld in de punten 3, 4 en 5 van dit advies die over de inhoud van de begrotingsrapportering handelen. Volledigheidshalve herinnert het Rekenhof ook aan een resolutie van het Vlaams Parlement met betrekking tot de functie van programmadecreten (punt 6).

- ***Het pas op lange termijn uitvoeren van het comptabiliteitsdecreet***

Het comptabiliteitsdecreet zou oorspronkelijk in werking treden op 1 januari 2007. Het programmadecreet 2007 heeft die datum vervangen door een datum die de Vlaamse Regering dient vast te stellen. De datum die thans meestal wordt vooropgesteld is 1 januari 2010, hoewel daarover - gelet op het ontbreken van een expliciete datum in het decreet - geen zekerheid bestaat. Het is in die context dat het Vlaams Parlement om voorstellen ter verbetering van de begrotingsrapportering *op korte termijn* heeft gevraagd.

Het Rekenhof beklemtoont dat het feit dat het comptabiliteitsdecreet nog niet in werking is gesteld geen beletsel vormt om de begrotingsrapportering al zoveel mogelijk naar de geest van dat decreet om te vormen, mits binnen de klijtlijnen van de momenteel nog geldende gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit wordt gebleven. Het comptabiliteitsdecreet en de parlementaire voorbereiding daarop kunnen met andere woorden als normen worden beschouwd naast andere niet-wettelijke normen. Het comptabiliteitsdecreet is trouwens het resultaat van verscheidende jaren intense samenwerking tussen de Vlaamse Overheid, het Rekenhof, de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. Bij de bespreking van de onderstaande voorstellen zal het Rekenhof onder meer verwijzen naar de meerjarenbegroting en de structuur van de begrotingstabel volgens dit decreet en de toelichting erbij.

Andere normen waar dit advies op steunt zijn: de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, het reglement van het Vlaams Parlement, door de Vlaamse Overheid zelf uitgewerkte normen (de circulaire *Samenwerking met het Vlaams Parlement* van 25 mei 2007, instructies voor de begrotingsopmaak), door het Rekenhof al ingenomen standpunten, internationaal aanvaarde normen voor begroting en beleidsinformatie (*best practices* van de OESO en het IMF).

2 Voorstellen tot verbetering van de timing van de begrotingsrapportering

2.1 Knelpunten

- De parlementaire behandeling van de Vlaamse begroting is naar internationale normen kort. Daardoor is ook de tijd waarover het Rekenhof beschikt om zijn begrotingsonderzoek uit te voeren, beperkt.
- Het Rekenhof wordt niet geïnformeerd over de voorbereidende stappen van de begrotingsopmaak.
- Het Rekenhof heeft geen (voorafgaandelijke) inzage in de repliek van de Vlaamse Regering op zijn opmerkingen.
- De meerjarenbegroting wordt later aan het Vlaams Parlement voorgelegd dan de andere toelichtende documenten bij de begrotingscontrole. Het begrotingsonderzoek van het Rekenhof is dan al beëindigd.

2.2 Bespreking

2.2.1 Begrotingsrapportering in het algemeen

De gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit (GWR) voorzien in de volgende timing voor de officiële begrotingsrapportering:

- De initiële begroting moet uiterlijk op 31 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat aan de leden van het Vlaams Parlement worden uitgedeeld (art. 9 van de GWR).
- De begrotingsaanpassing n.a.v. de begrotingscontrole moet uiterlijk op 30 april aan de leden van het Vlaams Parlement worden uitgedeeld (art. 19 van de GWR).

In de praktijk geschiedt de voorlegging meestal tegen de uiterste wettelijke datum (respectievelijk 31 oktober en 30 april). Aangezien het Vlaams Parlement de begroting moet goedkeuren tegen respectievelijk 31 december en 30 juni, bedraagt de parlementaire behandelingstijd van de begroting slechts twee maanden. Dat is naar internationale normen kort. De OESO beveelt minstens drie maanden aan⁽²⁾.

² OECD Best Practices for Budget Transparency (may 2001): *The government's draft budget should be submitted to parliament far enough in advance to allow Parliament to review it properly. In no case should this be less than 3 months prior to the start of the fiscal year. The budget should be approved by Parliament prior to the start of the fiscal year.*

De GWR bepalen geen datum voor de voorlegging van de begrotingsdocumenten aan het Rekenhof. Dit betekent dat het Rekenhof pas officieel inzage in de begrotingsdocumenten krijgt op het moment dat ze aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd. Het departement Financiën en Begroting maakt de documenten wel al elektronisch over in de periode tussen de goedkeuring door de Vlaamse Regering en de publicatie. Dat maakt echter slechts enkele dagen verschil uit. Voor het onderzoek beschikt het Rekenhof dus over ongeveer een à twee weken. Het moet zijn onderzoeksverslag immers voorleggen bij de begrotingsbespreking in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement. Die bespreking wordt kort na de ontvangst van de begrotingsdocumenten aangevat.

Een bijkomende moeilijkheid is dat de tijdsdruk geen schriftelijke tegensprekelijke procedure toelaat. Het Rekenhof heeft slechts kennis van de repliek van de Vlaamse Regering op zijn opmerkingen op het moment dat de Vlaamse minister van Financiën en Begroting daarover verslag uitbrengt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting. De afvaardiging van het Rekenhof kan dan dikwijls geen gefundeerd en door het Rekenhof goedgekeurd antwoord geven op eventuele vragen van de Vlaamse volksvertegenwoordigers bij de tegenargumenten die de Vlaamse minister van Financiën en Begroting aanbrengt.

De agenda van de parlementaire behandeling zou in meer tijd kunnen voorzien voor het begrotingsonderzoek door het Rekenhof, maar dat zou ten koste gaan van de al krappe tijd die het Vlaams Parlement wordt toegemeten. De Vlaamse Regering zou er ook kunnen naar streven de begroting vroeger dan de uiterste wettelijke datum voor te leggen. De mogelijkheden daartoe zullen moeten worden onderzocht tijdens het gesprek dat de Vlaamse Regering ter uitvoering van de resolutie zal voeren met het Rekenhof en de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.

De Vlaamse Regering of het departement Financiën en Begroting zou het Rekenhof ook kunnen informeren over de voorbereidende stappen in de begrotingsopmaak. Op die wijze zou het zijn begrotingsonderzoek met meer kennis van zaken kunnen aanvangen. Dat zou niet alleen tijdswinst opleveren, het zou ook opmerkingen voorkomen waarop de voorbereidende documenten al een antwoord geven. Vooral de begrotingsvoorstellen van de verschillende departementen en agentschappen, de adviezen van de Inspectie van Financiën en de verslagen van de technische bilaterales kunnen in dit verband nuttig zijn. Vroeger ontving het Rekenhof die documenten systematisch. Sinds de vorige legislatuur is dat niet meer het geval.

Verder pleitte het Rekenhof er in zijn *compilatienota verbeterpunten* voor onmiddellijke inzage te krijgen in de repliek op zijn opmerkingen bij het begrotingsonderzoek, minstens twee werkdagen vóór de behandeling ervan in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.

2.2.2 Voorlegging van de meerjarenbegroting

Sinds een aantal jaren legt de Vlaamse Regering een afzonderlijk document *meerjarenbegroting* voor. Zij voegt dit document toe aan de toelichtende documenten bij de begrotingscontrole, maar de voorlegging ervan volgt meestal enkele weken na die van de andere begrotingsdocumenten. Op dat moment heeft het Rekenhof zijn begrotingsonderzoek al afgesloten. Alleen over de meerjarenbegroting bij de begrotingscontrole van het jaar 2005 (meerjarenbegroting 2006-2009) heeft het Rekenhof advies kunnen geven. Dat geschiedde op verzoek van de voorzitter van het Vlaams Parlement en apart van het begrotingsonderzoek.

In de huidige stand van de wetgeving moet de meerjarenbegroting worden beschouwd als deel uitmakend van de algemene toelichting (zie verder onder 3.2.3). De voorlegging ervan is in principe dan ook onderworpen aan dezelfde tijdslimiet als die voor de andere begrotingsdocumenten. De meerjarenbegroting bij de initiële begroting, moet uiterlijk 31 oktober worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement; die bij de begrotingscontrole uiterlijk 30 april. In de praktijk legt de Vlaamse Regering alleen een meerjarenbegroting voor bij de begrotingscontrole (zie ook 3.2.3).

2.3 Aanbevelingen

- De organisatie van de timing van de begrotingsopmaak moet het Rekenhof een minimale tijd voor het begrotingsonderzoek garanderen zonder de tijd voor de parlementaire behandeling in te korten. Dit aspect moet deel uitmaken van het gesprek dat de Vlaamse Regering conform de resolutie van het Vlaams Parlement zal voeren met het Rekenhof en de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.
- 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 Rekenhof moet onmiddellijk inzage krijgen in de repliek van de Vlaamse Regering op de opmerkingen van zijn begrotingsonderzoek, minstens twee werkdagen vóór de behandeling in de Commissie Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.
- De aan de toelichtende documenten toegevoegde meerjarenbegroting moet op dezelfde datum als de andere begrotingsdocumenten worden voorgelegd, uiterlijk op de datum bepaald door de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

3 Voorstellen tot verbetering van de algemene toelichting en de meerjarenbegroting

3.1 Knelpunten

- De grootheden gebruikt in de algemene toelichting en de meerjarenbegroting verschillen van die in de begrotingsdecreten en begrotingstabellen. De omrekening tussen beide is niet volledig controleerbaar aan de hand van de voorgelegde begrotingsdocumenten. Het betreft de omzetting van begrotingskredieten naar geconsolideerde *beleidskredieten* en *betaalkredieten*, de berekening van de evolutie van de zogenaamde impliciete schuld en de omzetting van het begrotingssaldo naar het ESR-vorderingensaldo.
- Alleen voor de evolutie van de ontvangsten geeft de algemene toelichting een vergelijking met vorige jaren. Overigens worden uitsluitend begrote cijfers in de vergelijking betrokken, hoewel voor de afgelopen jaren uitvoeringscijfers beschikbaar zijn. Hoewel het grootste deel van de ontvangsten van de Vlaamse Gemeenschap vooralsnog voortkomt uit de rijksmiddelenbegroting, maakt de algemene toelichting geen vergelijking met de gegevens van de federale begroting.
- De bespreking van de financiële toestand van de Vlaamse Overheid is in de algemene toelichting beperkt tot de (positieve) evolutie van de schuld. Dat biedt een ongenueanceerd beeld, want er is geen rekening gehouden met andere (potentiële) vermogenswijzigingen en de opbouw van verplichtingen buiten de begroting (PPS en alternatieve financiering). Daarenboven wordt de schuld niet geconsolideerd weergegeven, in tegenstelling tot de ontvangsten en uitgaven.
- De reikwijdte van de meerjarenbegroting is beperkt tot de termijn van de lopende legislatuur. Ondanks de naam, blijft het een toelichtend document.

3.2 Bespreking

De algemene toelichting en de meerjarenbegroting worden samen behandeld om hun verwantschap. In de thans nog geldende gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bestaat de meerjarenbegroting als zelfstandig document trouwens niet. Zij kan wel worden beschouwd als deel van de algemene toelichting. Artikel 10 van de GWR stelt immers dat de algemene toelichting moet omvatten:

- 1° de ontleding en de synthese van de begrotingen;
- 2° een economisch verslag;
- 3° een financieel verslag;
- 4° een *meerjarenraming*.

De onderstaande commentaar bij en voorstellen tot verbetering van de inhoud van de algemene toelichting en de meerjarenbegroting, zijn op-

gedeeld naar de onderdelen die de algemene toelichting volgens de GWR moet omvatten.

3.2.1 *Ontleding en synthese van de begrotingen*

Bij de ontleding en synthese van de begrotingen gebruikt de algemene toelichting de noties *beleidskredieten* en *betaalkredieten*. Dat zijn andere grootheden dan die in de eigenlijke begrotingen.

De algemene toelichting vat de assumpties voor de overgang van de begrotingskredieten naar de geconsolideerde beleids- en betaalkredieten samen, maar dat volstaat niet om de lezer van dat document in staat te stellen die overgang effectief te controleren. Daarvoor zou het nuttig zijn behalve een beschrijving van de toegepaste methode, ook de volledige cijfermatige overgang van de begrotingscijfers naar de geconsolideerde beleids- en betaalkredieten (rekenblad) als bijlage mee te delen of elektronisch ter beschikking te stellen. In ieder geval zou het Rekenhof daarvan kennis moeten krijgen, opdat het de bedragen van de geconsolideerde beleids- en betaalkredieten die de algemene toelichting en meerjarenbegroting gebruiken, effectief kan verifiëren en beoordelen.

Er ontbreekt ook nog steeds een betrouwbare berekening voor de raming van de evolutie van de zogenaamde *impliciete schuld*, wat aanleiding geeft tot tegengestelde conclusies in eenzelfde algemene toelichting³). Om de conclusies over de evolutie van de impliciete schuld te kunnen evalueren, moet het Rekenhof over de volledige achterliggende berekening ervan kunnen beschikken. Ook die berekening kan als bijlage bij de begrotingsrapportering of elektronisch ter beschikking worden gesteld.

De algemene toelichting vergelijkt de ontvangsten van de middelenbegroting met de begrote ontvangsten van de vorige jaren en het lopende jaar. Het is aangewezen voor de vorige jaren de inmiddels gekende uitvoeringscijfers (gerealiseerde ontvangsten) te vermelden. De ontvangsten die de federale overheid zal doorstorten, worden ook het best vergeleken met de overeenstemmende raming van de rijksmiddelenbegroting. Eventuele verschillen vereisen een verklaring.

De algemene toelichting bij de begroting 2008 vergelijkt voor het eerst de geconsolideerde ontvangsten van de Vlaamse Overheid met de begrote geconsolideerde ontvangsten van het vorige en het lopende jaar (2006 en 2007). Voor het vorige jaar, vergelijkt zij ook hier het best met de uitvoeringscijfers.

³ Rekenhofverslag bij de initiële begroting 2008, Stuk 16 (2007-2008) - Nr. 1, punt 1.2.3.

In tegenstelling tot wat zij bij de ontvangsten doet, maakt de algemene toelichting bij de begroting nog geen vergelijking met de uitgaven van het vorige jaar, noch wat de algemene uitgaven betreft, noch wat de geconsolideerde uitgaven betreft. Zij maakt alleen een vergelijking met de begrote uitgaven van het lopende jaar. Het is aangewezen ook te vergelijken met de uitvoeringscijfers van minstens het vorige jaar, zowel voor de centrale Vlaamse Overheid (algemene uitgavenbegroting) als voor de geconsolideerde Vlaamse Overheid.

De uitvoeringscijfers in de algemene toelichting die in vorige paragrafen werden bedoeld, moeten uiteraard overeenstemmen met het rapport met de geconsolideerde uitvoeringscijfers n-1 dat de Vlaamse Regering moet overleggen bij de begrotingsbespreking voor het jaar n+1 (slot-paragraaf van de resolutie over de rol van het Rekenhof als begrotingsadviseur en de begrotingsrapportering).

3.2.2 *Economisch en financieel verslag*

De algemene toelichting geeft een beknopte analyse van de economisch-financiële omgevingsfactoren. De toelichting bij de financieel-economische toestand van de Vlaamse Overheid zelf beperkt zich tot een kort hoofdstuk over het schuldbeheer en de toetsing van het vorderingsaldo aan de ESR-begrotingsnorm.

Zowel het IMF⁽⁴⁾ als de OESO⁽⁵⁾ bevelen een globaal overzicht aan van alle activa en passiva van de overheid, inclusief potentiële verplichtingen (*contingent liabilities*). Het hoofdstuk *schuldbeheer* van de algemene toelichting zou in dit licht kunnen worden uitgebreid tot een hoofdstuk dat een meer algemeen beeld geeft van de evolutie van de financieel-economische toestand van de Vlaamse Overheid. Behalve de evolutie van de effectieve schuld, kunnen daarin bijvoorbeeld ook de volgende evoluties aan bod komen:

- van de verleende waarborgen (cfr. opmerkingen van het Rekenhof over de toename van de gewaarborgde schuld – waarborgen verleend m.b.t. alternatieve financiering);
- van de thesaurie (cfr. de problematiek van de aanwending van thesaurieoverschotten om de schulden van de gemeenten te verminderen);
- van de vaste activa (cfr. verkoop van overheidsgebouwen – participaties);

⁴ International Monetary Fund, Code of Good Practices on Fiscal Transparency (2007).

⁵ OECD Best Practices for Budget Transparency (2001): *The budget should contain a comprehensive discussion of the government's financial assets and liabilities, non-financial assets, employee pension obligations and contingent liabilities in accordance with Best Practices 2.3-2.6* (de best practices 2.3 tot 2.6 geven meer gedetailleerde aanbevelingen in dit verband).

- van de opbouw van *off-budget/off-balancesheet*-verplichtingen (cfr. betaalverplichtingen aangegaan in het kader van alternatieve financiering⁽⁶⁾).

Die werkwijze zou een meer genuanceerd beeld geven van begrotingsgerelateerde wijzigingen aan het vermogen van de Vlaamse Overheid en van de houdbaarheid van de Vlaamse openbare financiën op termijn.

Het hoofdstuk over het schuldbeheer bevat overigens, in tegenstelling tot dat over ontvangsten en uitgaven, geen geconsolideerde gegevens. De schulden van openbare instellingen en agentschappen zijn er niet in opgenomen, tenzij die in de indirecte schuld zijn vervat. Om misverstanden te voorkomen, dient de algemene toelichting dat duidelijk te vermelden. Zo mogelijk moet zij de geconsolideerde gegevens weergegeven, weliswaar met een duidelijk onderscheid tussen de Vlaamse Gemeenschap en de openbare rechtspersonen.

De tabel over de overgang van begrotingssaldo naar vorderingensaldo volstaat niet om de juistheid ervan te verifiëren. Zoals voor de berekening van de geconsolideerde beleids- en betaalkredieten, kan ook hier het volledige achterliggende rekenblad als bijlage worden meegegeven of elektronisch ter beschikking worden gesteld.

3.2.3 Meerjarenraming

Eenzijds bevat de algemene toelichting op zich geen meerjarenraming. Anderzijds maakt de Vlaamse Regering sinds een aantal jaren een afzonderlijke *meerjarenbegroting* op. Die meerjarenbegroting is dus een afsplitsing van de algemene toelichting. Het Rekenhof heeft daarbij enkele opmerkingen:

- De meerjarenbegroting is - ondanks zijn naam - een toelichtend document, waarover niet wordt gestemd⁽⁷⁾. De erin opgenomen gegevens hebben dus niet het karakter van een autorisatie door het Vlaams Parlement. Eventueel moeten bepalingen in het begrotingsdecreet worden opgenomen om aan de begrotingsautoriteit

⁶ Voor dit laatste aspect kan eventueel verwezen worden naar een afzonderlijk hoofdstuk in of bijlage bij de meerjarenbegroting dat de begrotingslast over de ganse looptijd van PPS en alternatieve financiering weergeeft: cfr. het advies van het Rekenhof over de informatievoorziening door de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over publiek-private samenwerking en andere vormen van alternatieve financiering (Stuk 40-A (2006-2007) – Nr. 1, pag. 14) en het Rekenhofverslag over de aanpassing van de begroting 2007 (Stuk 20 (2006-2007) – Nr.1, pag. 23-24). Zie ook 3.2.3.

⁷ Het comptabiliteitsdecreet, dat de meerjarenbegroting als een afzonderlijk document introduceert, zal dat niet veranderen. De status van een informatief of toelichtend document blijft behouden, want ook dat decreet onderwerpt de meerjarenbegroting niet aan een stemming door het Vlaams Parlement.

van het Vlaams Parlement te voldoen. In dit verband wijst het Rekenhof op zijn standpunt over de meerjarige verbintenissen die de Vlaamse Regering voor alternatieve financiering aangaat: de opname van meerjarige verbintenissen in de meerjarenbegroting volstaat niet, zij moeten tevens door het Vlaams Parlement worden gemachtigd vóór ze worden aangegaan (vastleggingsmachtiging in begrotingsdecreet).

- De Vlaamse Regering neemt tot op heden alleen een meerjarenbegroting op in de toelichtingen bij de aanpassing van de begroting en niet in de toelichtingen bij de initiële begroting. Dat heeft tot gevolg dat de algemene toelichting bij de initiële begroting eigenlijk niet voldoet aan artikel 10 van de GWR. Als de Vlaamse Regering de meerjarenbegroting slechts eenmaal per jaar voorlegt, doet zij dat logischerwijze het best bij de initiële begroting. Als de huidige werkwijze behouden blijft, dan moet de algemene toelichting bij de initiële begroting ten minste de krachtlijnen van de meerjarenbegroting in de vorm van een meerjarenraming hernemen. Zij moet daarbij de cijfergegevens actualiseren in functie van de voorgelegde initiële begroting, met een duidelijk onderscheid tussen constant beleid en de meerjarige budgettaire implicaties van het nieuwe beleid.
- De termijn die de meerjarenbegroting in beschouwing neemt is beperkt tot de lopende legislatuur. Dat wil ook zeggen dat de prognose in de loop van de legislatuur jaarlijks inkrimpt. De laatst ingediende meerjarenbegroting (bij de begrotingscontrole 2007) nam nog slechts twee toekomstige jaren in beschouwing (2008 en 2009). Bij de parlementaire behandeling van de initiële begroting 2008 bood de beschikbare meerjarenbegroting dus nog alleen bijkomende informatie over het jaar 2009. Dat is niet logisch, aangezien de budgettaire implicaties van het actuele beleid zich niet beperken tot de termijn van de lopende legislatuur. In zijn evaluatie van het begrotingsbeleid 2008 van de Vlaamse Gemeenschap⁽⁸⁾ heeft de SERV over PPS en alternatieve financiering terecht gesteld dat *het gros van de budgettaire weerslag onder de vorm van beschikbaarheidsvergoedingen pas echt zichtbaar (wordt) in de begrotingen vanaf volgende legislatuur*. Internationale normen bevelen een meerjarenbegroting aan die geen rekening houdt met de termijn van de legislatuur, en voorzien in bijzondere rapporteringen voor alternatieve financieringsconstructies⁽⁹⁾. Het Rekenhof heeft ook zijn advies over de informatievoorziening door de Vlaamse Regering

⁸ Stuk 12 (2007-2008) – Nr. 1.

⁹ De normen van IMF en OESO bevelen aan behalve het begrote jaar ook minstens de twee daaropvolgende jaren in beschouwing te nemen. Het IMF is overigens kritisch t.o.v. de ESR-methodologie m.b.t. PPS-constructies en verwijst naar “good practices” in Chili dat onder meer de actuele waarde van toekomstige betalingen van PPS-constructies over de periode 2004-2030 rapporteert. Ook Groot-Brittannië, voorloper van een intensief gebruik van alternatieve financiering, neemt de volledige kostprijs over de ganse levensduur van de projecten op in de begrotingsdocumentatie.

aan het Vlaams Parlement over publiek-private samenwerking en andere vormen van alternatieve financiering (zie voetnoot 6), in die zin geformuleerd. De meerjarenbegroting moet in een afzonderlijk hoofdstuk door middel van een boordtabel een overzicht bieden van alle PPS-projecten en andere vormen van alternatieve financiering. Daarbij moet de Vlaamse Regering het financieel belang van PPS en alternatieve financiering in de totaliteit van de Vlaamse begroting toelichten, in het bijzonder het relatieve belang ten op zichte van de reguliere financiering van investeringsprogramma's⁽¹⁰⁾ en de impact op de beleidsruimte van toekomstige Vlaamse begrotingen over de totale looptijd van elk project.

- Het comptabiliteitsdecreet voorziet in een voortschrijdende meerjarenbegroting die na verloop van een jaar telkens met een bijkomend jaar wordt uitgebreid. De argumentatie in de memorie van toelichting is duidelijk⁽¹¹⁾: *Wanneer de meerjarenbegroting echter strikt beperkt zou blijven tot de duur van de legislatuur zou haar scope elk jaar verminderen en uiteindelijk voor het laatste jaar van de legislatuur niet méér omvatten dan de begroting voor dat jaar. Afgezien van de stelselmatige devaluatie die het meerjarenperspectief hierdoor zou ondergaan naarmate de legislatuur vordert zou dit als bijkomend en niet onbelangrijk nadeel hebben dat er geen continuïteit verzekerd wordt en dat elke regering bij haar aantreden volledig opnieuw zou moeten beginnen met het uitwerken van een meerjarenbegroting. Om dit te vermijden wordt in het decreet bepaald dat het meerjarenperspectief elk jaar met een bijkomend jaar moet uitgebreid worden, zodat het permanent betrekking heeft op een periode van zes jaar, inclusief het lopende jaar. Aangezien dit zesjarig perspectief dan wel de grenzen van de legislatuur gaat overschrijden blijft het beperkt tot de budgettaire evolutie en omvat het geen nieuwe beleidsmaatregelen waarvoor een volgende regering en een hernieuwd Parlement de politieke verantwoordelijkheid zullen moeten nemen; de meerjarige effecten van de beleidsmaatregelen van de lopende legislatuur worden uiteraard wél opgenomen.*

3.3 Aanbevelingen

- De volledige berekening (rekenblad) van de in de algemene toelichting besproken geconsolideerde beleids- en betaalkredieten, evolutie van de impliciete schuld en overgang van begrotingssaldo naar ESR-vorderingensaldo, moet als bijlage aan de begrotingsrapportering worden toegevoegd of elektronisch ter beschikking gesteld.

¹⁰ Daartoe is het ook noodzakelijk dat de uitgaven voor PPS en alternatieve financiering in de begroting kunnen worden geïdentificeerd door ze als afzonderlijke basisallocaties of begrotingsposten in te schrijven.

¹¹ Stuk 2132 (2003-2004) – Nr. 1, pag. 32.

- De ontvangsten en uitgaven van vorige jaren waarmee de begroting van het jaar $n+1$ wordt vergeleken, moeten op de inmiddels gekende uitvoeringscijfers steunen. De algemene toelichting moet zowel voor uitgaven als ontvangsten van zowel de centrale als de geconsolideerde Vlaamse Overheid de vergelijking maken met de uitvoeringscijfers van minstens het jaar $n-1$. De algemene toelichting moet de raming van de ontvangsten die de federale overheid doorstort, vergelijken met de overeenstemmende raming van de rijksmiddelenbegroting en eventuele verschillen verklaren.
- Het hoofdstuk *schuldbeheer* van de algemene toelichting moet worden uitgebreid tot een samenvatting van alle relevante kerncijfers over de financiële toestand van de Vlaamse Overheid en hun evolutie. Daarbij moet duidelijk worden aangegeven of het al dan niet om geconsolideerde gegevens gaat. Er moet echter zoveel mogelijk gestreefd worden naar geconsolideerde informatie.
- De meerjarenbegroting moet een voortschrijdende termijn in beschouwing nemen en mag zich niet beperken tot de termijn van de legislatuur. Een afzonderlijk hoofdstuk van de meerjarenbegroting moet de budgettaire impact weergegeven van verbintenissen waarvan de uitvoering de termijn van de meerjarenbegroting overschrijdt (in het bijzonder PPS en alternatieve financiering). Ook bij de voorlegging van de initiële begroting moet een meerjarenraming aan de toelichting worden toegevoegd. Die meerjarenraming moet een duidelijk onderscheid maken tussen de prognoses bij constant beleid en de budgettaire gevolgen van het nieuwe beleid. De meerjarenbegroting mag niet als een machtigend document worden beschouwd.

4 Voorstellen tot verbetering van de begrotings-decreten en -tabellen

4.1 Knelpunten

- Enerzijds neemt het aantal decreetsbepalingen die de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement beperken, toe. Anderzijds wordt minder zorg besteed aan de verantwoording van deze budgettaire bijbepalingen.
- De relatie tussen begrotingsprogramma's enerzijds en beleidsdoelstellingen en entiteiten anderzijds is weinig transparant. Bij de introductie van een nieuwe programmastructuur in de begroting 2008 ontbraken daartoe duidelijke en uniforme criteria. De opdeling van kredieten tussen algemene uitgavenbegroting en DAB-begrotingen staat soms haaks op de organisatiestructuur.

4.2 Bespreking

4.2.1 Decreetsbepalingen

De eigenlijke begroting bestaat uit de begrotingstabellen die ontvangsten en uitgaven ramen en machtigen. De essentiële functie van de decretale bepalingen bij de begrotingstabellen is de goedkeuring van de begroting door het Vlaams Parlement te expliciteren. De bepalingen brengen de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement tot uitdrukking. Voor het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting kunnen als dergelijke bepalingen worden beschouwd: de bepalingen die de kredieten van de begrotingstabel van de algemene uitgavenbegroting goedkeuren; de bepalingen die de begrotingen goedkeuren van de diensten met afzonderlijke beheer, de VOI's van categorie A en de IVA's met rechtspersoonlijkheid; de machtigingen voor verbintenissen, leningen en waarborgen.

Daarbuiten zijn er echter ook de zogenaamde *budgettaire bijbepalingen* of *begrotingsruiters*, zoals:

- bepalingen die de Vlaamse Regering machtigen kredieten te herverdelen over de programma's heen (overschrijvingen, provisionele kredieten; zij vormen een afwijking op het specialiteitsbeginsel);
- bepalingen die de overdracht van kredieten van vorige jaren toestaan (afwijkingen op het éénjarigheidsbeginsel);
- bepalingen die afwijkende betalingsmodaliteiten zoals vaste uitgaven of voorschotten toestaan.

Dergelijke bepalingen maken geen wezenlijk onderdeel uit van de begroting. Hun doel is tegengesteld aan dat van de goedkeuringsbepalingen: zij beogen een afwijking op de begrotingswetgeving en op de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement ten voordele van een rui-

mere bewegingsvrijheid van de Vlaamse Regering. Daarom moeten zij zo beperkt mogelijk blijven. Voor de budgettaire bijbepalingen die noodzakelijk worden geacht, is het belangrijk dat hun verantwoording die noodzaak voldoende motiveert.

Het aantal begrotingsruiters nam de laatste jaren toe, wat onder meer tot uiting kwam in de groei van het aantal decreetsbepalingen. Het decretaal gedeelte van de algemene uitgavenbegroting 2000 omvatte 132 artikelen (61 pagina's); de algemene uitgavenbegroting 2008 bevat 170 decreetsartikelen (81 pagina's).

De zorg voor de verantwoording bij de begrotingsruiters laat echter soms te wensen over. De acht artikelen over provisionele kredieten kregen in de begroting 2000 nog enige verantwoording; de inmiddels 31 artikelen over provisionele kredieten kregen dat in de begroting 2008 nog nauwelijks.

Door de talrijke overdrachten ontbreekt een overzicht van de effectief beschikbare kredieten in een bepaald begrotingsjaar. Daarom is het wenselijk dat het door het Vlaams Parlement gevraagde rapport met geconsolideerde uitvoeringsgegevens n-1 bij de begrotingsbespreking voor n+1 ook melding maakt van alle kredietsaldi (basisallocaties én bedragen) die van het jaar n-1 werden overgedragen naar het jaar n.

4.2.2 Begrotingstabel

Het specialiteitsbeginsel vereist de uitsplitsing van de begrotingstabel van de algemene uitgavenbegroting in een aantal, aan beleidsdoelstellingen gekoppelde, programma's, die de middelen (basisallocaties) bevatten om die doelstellingen te realiseren. De wijze waarop die opdeling gebeurt, heet de begrotings- of programmastructuur. Die structuur wijzigde grondig in de begroting 2008.

Begrotingsstructuur en organisatiestructuur

Tot en met de begroting 2007 volgde de begrotingsstructuur het volgende schema:

begroting - departement - organisatieafdeling - programma.

De begroting werd ingedeeld in departementen en vervolgens in organisatieafdelingen. Elke organisatieafdeling telde een aantal begrotingsprogramma's. Naast de doelstellingen- of activiteitenprogramma's waren er conform de GWR ook bestaansmiddelenprogramma's, die betrekking hadden op de werkingskosten van de overheidsdiensten.

Het comptabiliteitsdecreet voorziet in een begrotingsstructuur volgens het schema:

begroting - beleidsdomein - structurele afdeling (organisatievorm) - functionele afdeling (per beleidsveld).

De begroting wordt ingedeeld naar de beleidsdomeinen en binnen elk beleidsdomein naar de organisatievorm, in het bijzonder de departementen en de agentschappen. Per structurele afdeling zijn er een aantal functionele afdelingen, vergelijkbaar met de vroegere programma's. Er zijn functionele afdelingen voor personeel en werking (cfr. bestaansmiddelenprogramma's) en voor de uitvoering van het beleid (cfr. activiteitenprogramma's). Per beleidsveld is in een afzonderlijke functionele afdeling voorzien.

De begroting 2008 heeft een ingekorte begrotingsstructuur volgens het schema:

begroting - beleidsdomein - programma.

In tegenstelling tot zowel de traditionele begrotingsstructuur als de begrotingsstructuur waarin het comptabiliteitsdecreet voorziet, speelt de organisatiestructuur (organisatieafdelingen, entiteiten) geen rol bij de bepaling van de begrotingsprogramma's. Er is geen koppeling tussen entiteiten en begrotingsprogramma's¹². De begrotingsprogramma's kunnen kredieten van verschillende entiteiten omvatten. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat dit niet optimaal is voor de responsabilisering van de entiteiten die het project beter bestuurlijk beleid beoogde¹³. Het voortbestaan van de begrotingen van de diensten met afzonderlijk beheer, die vreemd zijn aan de BBB-organisatiestructuur, vergroten dit probleem. De begrotingsstructuur die de begroting 2008 heeft ingevoerd, staat de verdeling van de kredieten van eenzelfde entiteit toe over de algemene uitgavenbegroting en de begroting van een dienst met afzonderlijk beheer die daarbuiten nog kredieten van andere entiteiten omvat.

Zolang de begrotingsstructuur geen eenduidige relatie realiseert tussen organisatie en programma is het wenselijk dat de toelichtingen die relatie verduidelijken (zie ook 5.2.2).

Begrotingsstructuur en beleidsvelden

De nieuwe begrotingsstructuur voorziet behalve in de *beleidsprogramma's* eigen aan een beleidsdomein, in een aantal *generieke* programma's: de programma's *apparaatkredieten*, *provisies* en *algemeen*. Het Rekenhof heeft er in zijn verslag over de begroting 2008 op gewezen dat duidelijke instructies nodig zijn voor de inhoud van de programma's *apparaatkredieten*, opdat alle beleidsdomeinen die op een gelijke wijze invullen. De programma's *provisies* en *algemeen* moeten zoveel mogelijk worden beperkt, omdat ze het specialiteitsbeginsel van de begroting in het gedrang kunnen brengen. Zo werd ruim 80 % van de kredieten

¹² Alleen op het laagste niveau van de begrotingsindeling, namelijk de basisallocatie, is er een koppeling door middel van een entiteitscode, waardoor het responsabiliseringsbeginsel eerder met de middelen dan met de programmadoelstellingen in verband wordt gebracht.

¹³ Rekenhofverslag begroting 2008, Stuk 16 (2007-2008), p. 27-32.

van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie in een programma *algemeen* ondergebracht.

Het is niet duidelijk volgens welke filosofie of criteria de opdeling in beleidsprogramma's van de begroting 2008 tot stand is gekomen, noch of alle beleidsdomeinen daarbij op dezelfde wijze te werk zijn gegaan. Wel heeft het Rekenhof vastgesteld dat weinig rekening werd gehouden met de indeling van de beleidsdomeinen in beleidsvelden die de Vlaamse Regering in het besluit van 3 juni 2005 vaststelde. Alleen voor de beleidsdomeinen *Internationaal Vlaanderen* en *Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed* stemmen de programma's volledig overeen met de indeling in dit besluit. Voor de andere beleidsdomeinen zijn er soms belangrijke verschillen.

Het besluit van 3 juni 2005 definieert het beleidsveld als een verzameling van beleidsitems die zowel vanuit politiek als maatschappelijk oogpunt een herkenbaar en samenhangend geheel vormen. Daarmee ging de Vlaamse Regering verder in op het begrip beleidsveld zoals dat voor het eerst in de memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid werd geïntroduceerd en nadien in het comptabiliteitsdecreet expliciet als indelingscriterium voor de begrotingsstructuur werd opgenomen. De memorie van toelichting bij het comptabiliteitsdecreet stelt overigens: *Vanuit louter budgettair-technisch standpunt is het niveau van een beleidsveld in de begroting vergelijkbaar met een programma als bedoeld in artikel 12 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit*¹⁴). Het is inderdaad logisch de notie beleidsveld in verband te brengen met de doelstellingen van de beleidsprogramma's.

Hoewel de Vlaamse Regering de verdere indeling van de beleidsdomeinen in beleidsvelden ter uitvoering van het kaderdecreet bestuurlijk beleid al heeft geregeld met uitwerking vanaf 1 januari 2006, maakt de Vlaamse Overheid daar verder geen gebruik van. Het begrip beleidsveld zou in de beleidsdomeinen nochtans een transparante afstemming kunnen bevorderen tussen de informatie van en de rapportering over de beleidscyclus enerzijds en de begrotingscyclus anderzijds. In het bijzonder zou de afstemming tussen beleidsbrieven en begrotingsdocumenten (programmatoelichtingen) erdoor verbeteren (zie verder onder 5.2.1).

Het is niet duidelijk waarom de Vlaamse Overheid de omschrijving van de beleidsvelden die de Vlaamse Regering vaststelde, niet toepast. Als de omschrijving voor bepaalde aspecten inadequaat is gebleken, dan volstaat het dit besluit aan te passen. Wel moet worden vermeden de omschrijving dikwijls te wijzigen, omdat dit de vergelijkbaarheid in de tijd in het gedrang brengt. De indeling in beleidsvelden zou bijvoorbeeld bij het begin van elke legislatuur kunnen worden bevestigd of aangepast, waarna de indeling in principe voor de volledige legislatuurperiode behouden blijft voor zowel beleids- als begrotingsdocumenten.

¹⁴ Stuk 2132 (2003-2004) - Nr. 1, p. 40.

4.3 Aanbevelingen

- Decreetsbepalingen die een afwijking beogen op de toepassing van de begrotingswetgeving of op de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement, moeten zoveel mogelijk vermeden worden. De Vlaamse Regering moet de noodzaak ervan voor elk van die decreetsbepalingen afzonderlijk op een degelijke wijze verantwoorden. Het is aangewezen dat het door het Vlaams Parlement gevraagde rapport met geconsolideerde uitvoeringsgegevens ook alle overgedragen kredietsaldi vermeldt.
- Zolang de begrotingsstructuur geen eenduidige relatie toont tussen entiteit en programma, moeten de toelichtingen bij de begrotingsprogramma's die relatie verduidelijken.
- De begrotingsinstructies moeten duidelijke richtlijnen geven voor de opname van kredieten in de generieke programma's of in de beleidsprogramma's. De programma's *provisies* en *algemeen* moeten daarbij zoveel mogelijk worden beperkt. De beleidsprogramma's moeten worden gekoppeld aan de beleidsvelden die de Vlaamse Regering heeft vastgesteld.

5 Voorstellen tot verbetering van de programma-toelichtingen en de beleidsbrieven

5.1 Knelpunten

- De presentatie van de toelichtingen per programma enerzijds en de beleidsnota's en beleidsbrieven anderzijds is onvoldoende op elkaar afgestemd. De vergelijkbaarheid tussen de programmadoelstellingen die de toelichtingen formuleren en de doelstellingen die de beleidsnota's en beleidsbrieven formuleren, is dikwijls beperkt. De wijze van publicatie is totaal verschillend.
- De verantwoordelijkheid voor de realisatie van de doelstellingen is onvoldoende afgelijnd: de begrotingsprogramma's zijn niet aan de organisatiestructuur gekoppeld (zie ook het betrokken knelpunt beschreven bij de begrotingsdecreten en -tabellen). Bovendien ontbreekt nog een efficiënte koppeling met de beheersovereenkomsten.
- Doelstellingen en prestaties zijn meestal onvoldoende *SMART* geformuleerd, zodat evenmin systematische informatie over het doelstellingenbereik beschikbaar is.
- De informatie van de beleidsbrieven en programmatoelichtingen is niet altijd relevant of coherent. Essentiële informatie ontbreekt soms, in andere gevallen wordt overbodige informatie gegeven. Ook zijn er soms verschillen met de eigenlijke begrotingsgegevens of de informatie in de algemene toelichting.

5.2 Bespreking

5.2.1 Presentatie van programmatoelichtingen en beleidsbrieven

De verantwoording van de algemene uitgavenbegroting is samengesteld uit nota's waarin de algemene beleidslijnen van de departementen worden uiteengezet, en, per organisatieafdeling, de toegewezen opdrachten en, per programma, de nagestreefde doelstellingen, alsook de aan te wenden middelen om deze te bereiken (artikel 13 van de GWR). Voor de begroting van de Vlaamse Gemeenschap geeft het document *Toelichtingen per programma* uitvoering aan die bepaling. Dat document neemt overigens ook de ontvangsten per begrotingsprogramma in beschouwing. Het moet de relatie leggen tussen de begrotingscijfers en de beleidsdoelstellingen. Er is dus een evident verband met de beleidsnota's en beleidsbrieven. Ook uit het reglement van het Vlaams Parlement, dat een aantal normen bepaalt voor de beleidsbrieven, blijkt de nauwe relatie tussen die beleidsdocumenten en de begrotingsdocumenten.

De verschillen in publicatie en structuur maken de vergelijking tussen beleids- en begrotingsdocumenten echter niet gemakkelijk.

De *toelichtingen per programma* bij de initiële begroting 2008 bestaan in één vijfdelig document van ruim 1.800 pagina's, dat de begrotingsprogramma's in volgorde van hun lettercode achtereenvolgens toelicht. De begrotingsinstructies voorzien per begrotingsprogramma in een overzicht van de evolutie van de totalen van ontvangsten en uitgaven, een inhoudelijke toelichting en een toelichting bij de begrotingen van DAB's, agentschappen (met rechtspersoonlijkheid) en VOI's. De inhoudelijke toelichting omvat volgens de begrotingsinstructies een hoofdstuk *beleidsprioriteiten* en een hoofdstuk *toelichting per basisallocatie*. Het hoofdstuk *beleidsprioriteiten behandelt wat in het komende jaar zal ondernomen worden om de beleidsvoornemens te realiseren. Hier worden de doelstellingen van het beleid, de daartoe in te zetten middelen en de te leveren prestaties én de daarvoor voorziene kredieten besproken*⁽¹⁵⁾.

34 afzonderlijke *beleidsbrieven* werden met de initiële begroting 2008 ingediend. Zij beslaan samen in totaal ruim 2.200 pagina's. Zich basierend op het reglement van het Vlaams Parlement, heeft de Vlaamse Regering in een circulaire van 25 mei 2007 gesteld dat elk hoofdstuk of onderdeel van een beleidsbrief moet worden opgedeeld in twee duidelijk onderscheiden delen: een stand van zaken over de uitvoering van de begroting van het lopende begrotingsjaar (realisaties) en een prognose over de beleidsinvulling tijdens het volgende begrotingsjaar. In de prognose wordt vermeld wat in het komende jaar zal ondernomen worden om de beleidsvoornemens verder te realiseren (vermelding van de doelstellingen en prioriteiten, de in te zetten instrumenten, te leveren prestaties)⁽¹⁶⁾.

De kern van beleidsbrieven en programmatoelichtingen is dus dezelfde. Er is wel een verschil in uitgangspunten en accenten. In de beleidsbrief is de bevoegde minister aan het woord, die het beleid met toepassing van het regeerakkoord bepaalt. Het accent ligt op de beleidsdoelen. De programmatoelichtingen worden opgemaakt door de administratieve entiteiten die het beleid uitvoeren en focussen op de middelen die nodig zijn om de beleidsdoelen te bereiken. Het gaat echter om hetzelfde beleid. Een transparante rapportering aan het Vlaams Parlement vereist dan ook dat de presentatie van beide documenten op elkaar is afgestemd, zodat de Vlaamse volksvertegenwoordigers op een eenvoudige manier de prognoses over beleidsbepaling en beleidsuitvoering met elkaar kunnen vergelijken.

Een belangrijk hulpmiddel daarvoor is de publicatie en structuur van beleidsbrieven en programmatoelichtingen op mekaar af te stemmen. Idealiter zou per beleidsdomein één beleidsbrief en één bundel programmatoelichtingen kunnen worden opgemaakt, beide op een analoge

¹⁵ Instructies met betrekking tot de memorie van toelichting bij de initiële begroting 2008.

¹⁶ Circulaire VR 2007/11 van 25 mei 2007 – Samenwerking met het Vlaams Parlement.

wijze verder onderverdeeld in functie van de beleidsvelden die de Vlaamse Regering vaststelde. In de nummering van de stukken zouden de beleidsbrieven en de programmatoelichtingen kunnen worden aangeduid met telkens één nummer, gevolgd door een lettercode per beleidsdomeinen (vergelijkbaar met de nummering van de commissieverlagen bij de begrotingsontwerpen). Deze nummering kan het best verwijzen naar de lettercode waarmee de begrotingstabel de beleidsdomeinen identificeert.

Een mogelijk obstakel voor deze werkwijze bestaat erin dat - in tegenstelling tot de bedoeling van het kaderdecreet bestuurlijk beleid⁽¹⁷⁾ - de één-op-één-relatie tussen minister en beleidsdomein nog niet is gerealiseerd. Dat belet echter niet dat eventueel meer dan één minister een beleidsbrief voor een bepaald beleidsdomein indient⁽¹⁸⁾, weliswaar met opgave van welke minister voor welke onderdeel van de beleidsbrief verantwoordelijk is. Voor de eenheid van behandeling van de onderscheiden beleidsdomeinen en de daarop betrekking hebbende beleidsbrieven en begrotingsprogramma's zou het overigens ook nuttig zijn op termijn de verdeling van de inhoudelijke vakcommissies van het Vlaams Parlement volledig te doen samenvallen met de indeling in beleidsdomeinen.

Een andere hindernis bestaat in de definitie van de begrotingsprogramma's, die meestal onvoldoende rekening houdt met de notie beleidsveld (cfr. laatste aanbeveling onder 4.3).

5.2.2 *Programmatoelichtingen en organisatiestructuur*

In afwijking van wat bepaald is in artikel 13 van de GWR, bieden de programmatoelichtingen geen programmaoverschrijdende toelichting op het niveau van het beleidsdomein (er is geen uiteenzetting van de *algemene beleidslijnen van de departementen*), noch op dat van de entiteiten (er is geen uiteenzetting van de *toegewezen opdrachten per organisatieafdeling*). De programmatoelichtingen zijn een eenvoudige aaneenrijging van de toelichtingen bij de onderscheiden programma's. Dat reduceert het beleidsdomein tot de louter mathematische optelling van begrotingsprogramma's. Het geeft de indruk dat de programma's los van elkaar tot stand zijn gekomen. Bij een bundeling van de programmatoelichtingen per beleidsdomein, zoals voorgesteld in punt 5.2.1 zou - in aansluiting op de beleidsnota of de beleidsbrief en voorafgaand aan de eigenlijke toelichtingen per programma - de synergie tussen de programma's van het beleidsdomein kunnen worden toegelicht (ting van de algemene beleidslijnen), alsook de taakverdeling tussen de

¹⁷ Zie stuk 1612 (2002-2003) – Nr. 1, memorie van toelichting, p. 14, punt 3.1, Indeling in homogene beleidsdomeinen en één-op-één relatie tussen het ministerieel niveau en de administratieve organisatiestructuur per beleidsdomein.

¹⁸ Eventueel moeten dan wel de artikelen 73 en 74 van het reglement van het Vlaams Parlement worden aangepast.

onderscheiden entiteiten bij de uitvoering ervan (toewijzing van de opdrachten). Een dergelijk toelichting is belangrijker geworden sinds de invoering van de nieuwe programmastructuur voor het begrotingsjaar 2008 de begrotingsprogramma's heeft losgekoppeld van één entiteit of organisatieafdeling, wat de responsabilisering van de entiteiten minder transparant maakt (zie ook 4.2.2).

In dit verband stelden de *Instructies met betrekking tot de memorie van toelichting bij de initiële begroting 2008* dat de doelstellingen en instrumenten uit de beheersovereenkomsten hun weerslag moesten vinden in de toelichting bij de begrotingsprogramma's. Die afstemming is voorts nog zeer beperkt. Zolang geen eenduidige relatie bestaat tussen begrotingsprogramma's en DAB-begrotingen enerzijds en de uitvoerende entiteiten anderzijds (zie 4.2.2), is die afstemming ook moeilijk op een transparante wijze te realiseren, zoals het Rekenhof al opmerkte bij zijn onderzoek van de begroting 2008¹⁹). Bij wijze van overgangsregeling zouden de beheersovereenkomsten kunnen worden gekoppeld aan de hierboven voorgestelde duiding van de taakverdeling per beleidsdomein, mits die wordt aangevuld met verwijzingen naar de relevante passages in de daaropvolgende toelichtingen per programma. In de ideale situatie dienen de programmastructuur en -toelichtingen stapsgewijs af te dalen van beleidsdomein (algemene beleidslijnen) naar entiteit (toegewezen opdrachten) en van entiteit naar begrotingsprogramma, zoals bedoeld in artikel 13 van de GWR en overeenkomstig de programmastructuur die het comptabiliteitsdecreet vooropstelde.

5.2.3 Programmatoelichtingen en beleidsdoelstellingen

De instructies voor de memorie van toelichting bij de begroting 2008 leggen er zoals in de vorige jaren de nadruk op dat de (operationele) doelstellingen van het programma en de daarvoor te leveren prestaties voldoende concreet moeten worden omschreven: *“concreet” houdt in dat de doelstellingen geformuleerd worden in kwantitatieve of kwalitatieve grootheden (indicatoren) die liefst specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdsgebonden zijn (SMART). ... Net zoals bij de operationele doelstellingen moet getracht worden de prestaties zo SMART mogelijk te formuleren. Zo wordt voor iedere operationele doelstelling aangeduid welke prestaties geleverd worden om deze te realiseren.*

In de praktijk is de concrete, meetbare omschrijving van doelen en prestaties in veel programmatoelichtingen weinig of niet uitgewerkt. Dikwijls blijft de toelichting steken in een beschrijving van de instrumenten. De beheersovereenkomsten kunnen hier een meerwaarde bieden, mits de koppeling tussen begrotingsprogramma en uitvoerende entiteit duidelijker wordt gemaakt (zie 5.2.2).

¹⁹ Stuk 16 (2007-2008) – Nr. 1, punt 4.8.

Het gemis aan SMART-geformuleerde doelstellingen en prestaties heeft ook tot gevolg dat de informatie over de met begrotingskredieten geleverde prestaties en bereikte doelen slechts beperkt beschikbaar of moeilijk te controleren is. Daardoor zijn we vooralsnog ver verwijderd van een outputgerichte begrotingsrapportering, die het Vlaams Parlement niet alleen systematische informatie biedt over in te zetten en ingezette middelen, maar ook over te leveren en geleverde prestaties en te bereiken en bereikte doelstellingen. Aan internationale normen die in de begrotingsrapportering ook vergelijkende informatie over performance aanbevelen⁽²⁰⁾, kan de Vlaamse begroting nog niet voldoen.

5.2.4 Relevantie en coherentie van de informatie

De hoeveelheid informatie die jaarlijks naar aanleiding van de begroting wordt voorgelegd, is groot. Programmatoelichtingen en beleidsbrieven beslaan samen al meer dan 4.000 pagina's⁽²¹⁾. Toch blijkt dat essentiële informatie soms ontbreekt. Anderzijds komt dezelfde informatie soms verscheidene keren voor. Soms is de informatie onsamenhangend of zelfs tegenstrijdig. In de vergadering van de Subcommissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van 21 juni 2007 werd er ook op gewezen dat de programmatoelichtingen niet dezelfde grootheden gebruiken als de algemene toelichting. In dit verband vestigt het Rekenhof de aandacht op het volgende:

- Beleidsbrieven en programmatoelichtingen zijn complementair. Informatie die in de beleidsbrieven wordt meegedeeld, moet niet noodzakelijk (volledig) worden hernomen in de programmatoelichtingen en omgekeerd. Kruisverwijzingen kunnen de hoeveelheid informatie beperken en tegelijk de band tussen beide documenten tot uiting brengen. Ze moeten wel op zichzelf leesbaar blijven. In ieder geval moet de informatie van beleidsbrieven en programmatoelichtingen coherent zijn (zie ook 5.2.1). De bewaking van de inhoudelijke coherentie tussen beide documenten zou aan de beleidsraad kunnen worden toevertrouwd, die immers per beleidsdomein geldt als het forum waarop het politieke en administratieve niveau elkaar ontmoeten.
- De hoeveelheid informatie moet evenredig zijn met het belang van het behandelde item of de mate waarin het is veranderd ten opzichte van het vorige begrotingsjaar. Zo kunnen kredieten die noch inhoudelijk, noch kwantitatief wezenlijk veranderen, summier worden toegelicht, terwijl belangrijke wijzigingen in meer of in min een uitgebreider verantwoording vergen. Het is onnodig de begrotingen van DAB's, VOI's en agentschappen integraal in de programmatoelichtingen te hernemen. De aandacht moet worden gevestigd op de hoofdlijnen en de belangrijke wijzigingen in die begrotingen.

²⁰ Zie bv. OECD Best Practices for Budget Transparency: *...comparative information should be shown for any non-financial performance data.*

²¹ Initiële begroting 2008.

- De coherentie tussen de verschillende begrotingsdocumenten moet worden bewaakt. De programmatoelichtingen moeten zo nodig worden aangepast aan de laatste versie van de begrotingstabel, zodat de bedragen van de basisallocaties in begroting en toelichting met elkaar overeenstemmen. Het is evident dat de programmatoelichtingen in eerste instantie verwijzen naar de begrotingskredieten zoals die in de begrotingstabel staan, aangezien zij precies die kredieten moeten toelichten. De vergelijkbaarheid met de algemene toelichting, die in termen van geconsolideerde beleids- en betaal-kredieten is opgemaakt, kan worden bevorderd door de omrekening al per beleidsdomein in de programmatoelichtingen weer te geven. Dat kan in het programma-overschrijdende gedeelte van de bundeling van de programmatoelichtingen per beleidsdomein die in punt 5.2.2 is voorgesteld. In de algemene toelichting kan dan een tabel volstaan die, met verwijzing naar de programmatoelichtingen, de cijfergegevens van de verschillende beleidsdomeinen samentelt.

5.3 Aanbevelingen

- Beleidsbrieven en programmatoelichtingen moeten 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 parlementaire stukken is gewenst.
- De programmatoelichtingen moeten per beleidsdomein de algemene beleidslijnen toelichten, alsook de taakverdeling van de entiteiten. Aan de toelichting bij de taakverdeling kan de informatie over de beheersovereenkomsten worden gekoppeld, mits zij wordt aangevuld met verwijzingen naar de relevante passages in de daaropvolgende toelichtingen per programma.
- De programmatoelichtingen moeten operationele beleidsdoelstellingen en prestaties SMART formuleren, opdat volgende begrotingsrapporteringen op een systematische wijze betrouwbare output-informatie leveren aan het Vlaams Parlement.
- De informatie in beleidsbrieven, programmatoelichtingen en andere begrotingsdocumenten moet relevant en onderling coherent zijn. Overbodige herhalingen en onsamenvhangende of tegenstrijdige informatie moeten worden vermeden. De omrekening van begrotingskredieten naar geconsolideerde betalings- en beleidskredieten kan al per beleidsdomein in de programmatoelichtingen plaatsvinden.

6 Voorstel tot verbetering van de programmadecreten

6.1 Knelpunt

Het programmadecreet omvat dikwijls bepalingen die geen rechtstreeks verband houden met de begroting.

6.2 Bespreking

Bij de indiening van het begrotingsontwerp legt de Vlaamse Regering ook telkens een ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting voor. Dit is een gewoonte die geen basis vindt in de GWR noch in het comptabiliteitsdecreet, maar algemeen gangbaar is, ook op federaal niveau (programmawetten). De uitvoering van sommige bepalingen uit het begrotingsdecreet kan inderdaad een afzonderlijk decreet met begeleidende normatieve bepalingen vergen. Toch moet erover worden gewaakt dat hier niet lichtzinnig mee wordt omgesprongen zodat het programmadecreet niet uitgroeit tot een bonte verzameling van allerlei nieuwe of wijzigende bepalingen op verschillende beleidsdomeinen zonder rechtstreeks verband met de begroting. Er zijn immers heel wat nadelen verbonden aan die manier van decreetgevend werk. De bepalingen van een programmadecreet zijn divers en vormen geen harmonisch geheel. De snelheid waarmee een programmadecreet de parlementaire procedure doorloopt is niet bevorderlijk voor de legislatieve kwaliteit en laat geen deugdelijk parlementair debat toe. Het voortdurend wijzigen van decreten door middel van bepalingen in programmadecreten kan leiden tot rechtsonzekerheid. Het gebruik van programmadecreten is dan ook dikwijls bekritiseerd door zowel het Rekenhof, de Raad van State als de rechtsleer.

Het Rekenhof herinnert in dit verband aan de resolutie van het Vlaams Parlement betreffende de functie van een decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting, aangenomen op 27 november 1996 (Stuk 491(1996-1997) – Nr. 2), waarop de hierna volgende aanbeveling is gebaseerd.

6.3 Aanbeveling

De programmadecreten (decreten houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting) moeten strikt worden beperkt tot fiscaal-budgettaire decreten, met uitsluitend bepalingen die rechtstreeks verbonden zijn met de begroting.

7 Conclusie

In antwoord op de vraag vanwege het Vlaams Parlement om voorstellen ter verbetering op korte termijn van de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering, formuleert dit advies een reeks aanbevelingen die erop gericht zijn een aantal hinderpalen voor de rol van het Rekenhof als begrotingsadviseur van het Vlaams Parlement en problemen bij de inhoud van de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering uit de weg te ruimen. Een aantal van deze voorstellen is wellicht ook bruikbaar als input in het gesprek dat de Vlaamse Regering op verzoek van het Vlaams Parlement zal voeren met het Rekenhof en de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.

De tijd die nodig is om de aanbevelingen te realiseren verschilt wellicht van aanbeveling tot aanbeveling. Sommige aanbevelingen kan de Vlaamse Regering nagenoeg onmiddellijk uitvoeren, zoals de levering van al beschikbare informatie, bv. de omrekening van begrotingskredieten en het begrotingssaldo naar respectievelijk beleids- en betaalkredieten en het vorderingensaldo. De realisatie van andere aanbevelingen zal waarschijnlijk wat meer tijd vergen, omdat ze een bijkomende inspanning vragen of omdat ze een aanpassing van de gebruikelijke werkwijze inhouden. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de aanbeveling over de presentatie van programmatoelichtingen en beleidsbrieven. Het Rekenhof heeft ook een aantal aanbevelingen die het al vroeger formuleerde, in dit advies hernomen omdat het bij zijn begrotingsonderzoek ter zake maar weinig vooruitgang vaststelde. Het denkt daarbij aan het SMART formuleren van operationele doelstellingen en prestaties.

Uiteraard zal het Rekenhof in zijn begrotingsonderzoek en eventuele specifieke audits de kwaliteit van de begrotings- en beleidsdocumenten en hun samenhang verder blijven opvolgen.

8 Antwoord van de minister

Het Rekenhof heeft het ontwerp van advies op 25 juni 2008 voorgelegd aan het departement van Financiën en Begroting en op 24 september 2008 aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, die antwoordden op respectievelijk 24 juli 2008 en 24 oktober 2008. Het departement had geen fundamentele opmerkingen, maar vroeg wel een bespreking van het advies met het Rekenhof en de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement⁽²²⁾ en aandacht voor de vereiste implementatieperiode.

De Vlaamse minister van Begroting en Financiën ging in op het luik timing van het advies en op een aantal aspecten van het advies die betrekking hebben op de inhoud van de begrotingsrapportering.

De minister zag geen mogelijkheid om de begrotingsdocumenten vroeger in te dienen en wenste ook niet in te gaan op de vraag van het Rekenhof om bepaalde voorbereidende documenten (begrotingsvoorstellen, adviezen van de Inspectie van Financiën, verslagen van de bilaterales) ter beschikking te stellen. Dat komt neer op een status-quo, waarbij het Rekenhof zijn begrotingsonderzoek in een zeer beperkte tijdspanne moet uitvoeren en daarenboven niet over de voorbereidende documenten kan beschikken. Volgens de minister is het evenmin haalbaar de meerjarenbegroting gelijktijdig met de andere begrotingsdocumenten voor te leggen. Dit heeft tot gevolg dat de vereiste meerjarenraming bij de behandeling van de begroting door het Vlaams Parlement ontbreekt en evenmin in het Rekenhofverslag kan worden behandeld.

De minister stelde een debat voor over de mate van detail waarin de begrotingsvoorstellen (en -toelichtingen) moeten worden opgesteld. Hij stelt vast dat het Rekenhof voorstander is van een verregaande specialiteit. Het voorliggende advies beveelt nochtans geenszins een verregaande specialiteit aan. Het doet trouwens voorstellen om de hoeveelheid informatie in de programmatoelichtingen en beleidsbrieven te rationaliseren.

Wat de inhoud van de begrotingsrapportering betreft, is de minister akkoord gegaan met het belang van het voortschrijdend karakter van de meerjarenbegroting en van een koppeling tussen begrotingsstructuur en organisatiestructuur. Dit akkoord impliceert belangrijke veranderingen ten opzichte van de huidige praktijk. De minister kondigde dan ook initiatieven aan.

²² Daarin is overigens voorzien in de resolutie van het Vlaams Parlement die aan de basis ligt van dit advies.

De minister verschilde van mening met het Rekenhof wat betreft, enerzijds, de toevoeging van activa en passiva⁽²³⁾ en van uitvoeringsgegevens⁽²⁴⁾ in de algemene toelichting en, anderzijds, de voorstellen over de begrotingsruiters. Hij vond dat activa, passiva en uitvoeringsinformatie niet in de algemene toelichting thuishoren, omdat de algemene rekening daar al over rapporteert. Hij was voorts van mening dat de huidige geautomatiseerde opvolging het perfect mogelijk maakt de kredietaanwending transparant te houden voor het Vlaams Parlement, waardoor afwijkingen op de rijkscomptabiliteit vanuit een overweging van efficiënt kredietbeheer verantwoord zijn.

Volgens het Rekenhof is het belangrijk geaggregeerde informatie over activa en passiva en over uitvoeringsgegevens terug te koppelen naar de begroting. De informatie die de algemene toelichting thans aan het Vlaams Parlement biedt is onvolledig, omdat ze uitsluitend vergelijkt met begrotingsgegevens van vorige jaren, terwijl de uitvoeringsgegevens al beschikbaar zijn. Bovendien is zij onevenwichtig, omdat ze slechts bepaalde elementen van de balans van de Vlaamse Gemeenschap toelicht. Wat de begrotingsruiters betreft, kan het Rekenhof de minister bijtreden in zijn redenering dat de geautomatiseerde opvolging de mogelijkheid biedt de kredietaanwending transparant te houden voor het Vlaams Parlement. Die geautomatiseerde opvolging betreft echter alleen het aspect controle op de uitvoering van de begroting. Zij biedt geen ondersteuning voor de budgetterende rol van het Vlaams Parlement. Dat budgetrecht kan wel degelijk in het gedrang komen door een overmaat aan begrotingsruiters die het risico inhoudt dat de Vlaamse Regering onder de noemer van efficiënt kredietbeheer sommige doelstellingen van de door het Vlaams Parlement goedgekeurde begroting wijzigt. Overigens sluit het advies het gebruik van begrotingsruiters niet uit op voorwaarde dat de noodzaak ervan expliciet wordt verantwoord.

De minister is niet ingegaan op, onder meer, de volgende adviesvoorstellen:

- de voorlegging van de rekenbladen waarop de vaststelling van geconsolideerde beleids- en betaalkredieten, vorderingensaldo en evolutie van de impliciete schuld zijn gebaseerd;
- de evolutie naar een outputgerichte begroting (de minister vermeldde wel de vaststelling van het Rekenhof dat Vlaanderen vooralsnog ver verwijderd is van een outputgerichte begrotingsrapportering, maar ging daar verder niet op in);
- de afstemming tussen begrotingstoelichtingen en beleidsbrieven.

²³ Het advies beveelt aan alle relevante kerncijfers van de financiële toestand van de Vlaamse Gemeenschap toe te lichten en zich niet te beperken tot aspecten ervan. De informatie beperken tot die elementen waarop goede resultaten worden geboekt, zoals de evolutie van de schuld, kan een vertekend beeld geven van de reële financiële toestand van de Vlaamse Gemeenschap.

²⁴ De minister heeft het in zijn brief over de toevoeging van *gedetailleerde* uitvoeringsgegevens, hoewel het Rekenhof dat niet heeft aanbevolen.

Bijlage 1: Volledige lijst van aanbevelingen

De onderstaande paragrafen herhalen de aanbevelingen in dit advies en nummeren ze voor het verwijzingsgemak.

Aanbevelingen over de timing van de begrotingsrapportering

1. De organisatie van de timing van de begrotingsopmaak moet het Rekenhof een minimale tijd voor het begrotingsonderzoek garanderen zonder de tijd voor de parlementaire behandeling in te korten. Dit aspect moet deel uitmaken van het gesprek dat de Vlaamse Regering conform de resolutie van het Vlaams Parlement zal voeren met het Rekenhof en de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.
2. 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.
3. Het Rekenhof moet onmiddellijk inzage krijgen in de repliek van de Vlaamse Regering op de opmerkingen van zijn begrotingsonderzoek, minstens twee werkdagen vóór de behandeling in de Commissie Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.
4. De aan de toelichtende documenten toegevoegde *meerjarenbegroting* moet op dezelfde datum als de andere begrotingsdocumenten worden voorgelegd, uiterlijk op de datum bepaald door de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Aanbevelingen over de algemene toelichting en de meerjarenbegroting

5. De volledige berekening (rekenblad) van de in de algemene toelichting besproken geconsolideerde beleids- en betaalkredieten, evolutie van de impliciete schuld en overgang van begrotingssaldo naar ESR-vorderingensaldo, moet als bijlage aan de begrotingsrapportering worden toegevoegd of elektronisch ter beschikking gesteld.
6. De ontvangsten en uitgaven van vorige jaren waarmee de begroting van het jaar $n+1$ wordt vergeleken, moeten op de inmiddels gekende uitvoeringscijfers steunen. De algemene toelichting moet zowel voor uitgaven als ontvangsten van zowel de centrale als de geconsolideerde Vlaamse Overheid de vergelijking maken met de uitvoeringscijfers van minstens het jaar $n-1$. De algemene toelichting moet de raming van de ontvangsten die de federale overheid doorstort, vergelijken met de overeenstemmende raming van de rijksmiddelenbegroting en eventuele verschillen verklaren.
7. Het hoofdstuk *schuldbeheer* van de algemene toelichting moet worden uitgebreid tot een samenvatting van alle relevante kerncijfers over de financiële toestand van de Vlaamse Overheid en hun evolutie. Daarbij moet duidelijk worden aangegeven of het al dan niet om geconsolideerde gegevens gaat. Er moet echter zoveel mogelijk gestreefd worden naar geconsolideerde informatie.

8. De meerjarenbegroting moet een voortschrijdende termijn in beschouwing nemen en mag zich niet beperken tot de termijn van de legislatuur. Een afzonderlijk hoofdstuk van de meerjarenbegroting moet de budgettaire impact weergegeven van verbintenissen waarvan de uitvoering de termijn van de meerjarenbegroting overschrijdt (in het bijzonder PPS en alternatieve financiering). Ook bij de voorlegging van de initiële begroting moet een meerjarenraming aan de toelichting worden toegevoegd. Die meerjarenraming moet een duidelijk onderscheid maken tussen de prognoses bij constant beleid en de budgettaire gevolgen van het nieuwe beleid. De meerjarenbegroting mag niet als een machtigend document worden beschouwd.

Aanbevelingen over de begrotingsdecreten en -tabellen

9. Decreetsbepalingen die een afwijking beogen op de toepassing van de begrotingswetgeving of op de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement, moeten zoveel mogelijk vermeden worden. De Vlaamse Regering moet de noodzaak ervan voor elk van die decreetsbepalingen afzonderlijk op een degelijke wijze verantwoorden. Het is aangewezen dat het door het Vlaams Parlement gevraagde rapport met geconsolideerde uitvoeringsgegevens ook alle overgedragen kredietsaldi vermeldt.
10. Zolang de begrotingsstructuur geen eenduidige relatie toont tussen entiteit en programma, moeten de toelichtingen bij de begrotingsprogramma's die relatie verduidelijken.
11. De begrotingsinstructies moeten duidelijke richtlijnen geven voor de opname van kredieten in de generieke programma's of in de beleidsprogramma's. De programma's *provisies* en *algemeen* moeten daarbij zoveel mogelijk worden beperkt. De beleidsprogramma's moeten worden gekoppeld aan de beleidsvelden die de Vlaamse Regering heeft vastgesteld.

Aanbevelingen over de programmatoelichtingen en de beleidsbrieven

12. Beleidsbrieven en programmatoelichtingen moeten 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 parlementaire stukken is gewenst.
13. De programmatoelichtingen moeten per beleidsdomein de algemene beleidslijnen toelichten, alsook de taakverdeling van de entiteiten. Aan de toelichting bij de taakverdeling kan de informatie over de beheersovereenkomsten worden gekoppeld, mits zij wordt aangevuld met verwijzingen naar de relevante passages in de daaropvolgende toelichtingen per programma.
14. De programmatoelichtingen moeten operationele beleidsdoelstellingen en prestaties SMART formuleren, opdat volgende begrotingsrapporteringen op een systematische wijze betrouwbare outputinformatie leveren aan het Vlaams Parlement.

15. De informatie in beleidsbrieven, programmatoelichtingen en andere begrotingsdocumenten moet relevant en onderling coherent zijn. Overbodige herhalingen en onsamenhangende of tegenstrijdige informatie moeten worden vermeden. De omrekening van begrotingskredieten naar geconsolideerde betalings- en beleidskredieten kan al per beleidsdomein in de programmatoelichtingen plaatsvinden.

Aanbeveling over de programmadecreten

16. De programmadecreten (decreten houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting) moeten strikt worden beperkt tot fiscaal-budgettaire decreten, met uitsluitend bepalingen die rechtstreeks verbonden zijn met de begroting.

Bijlage 2: Antwoord van de minister

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Ik nam met belangstelling kennis van uw ontwerpadvies van het Rekenhof over de begrotingsrapportering door de Vlaamse regering.

Als antwoord op de resolutie van het Vlaams Parlement van 20 december 2007 doet u in dit advies voorstellen om de begrotingsrapportering door de Vlaamse regering op korte termijn te verbeteren, zodat ook de producten van het Rekenhof m.n. het advies over de begrotingsvoorstellen zou kunnen verbeteren.

Ik twijfel daarbij niet aan de oprechte bekommernis van het Rekenhof om zelf over voldoende informatie te kunnen beschikken om het Vlaams Parlement goed en tijdig te adviseren. Maar ik wens bij deze te benadrukken dat dit eveneens mijn oprechte bekommernis is.

Wat betreft de problematiek van de timing van het begrotingsproces, is, zoals u weet, de begrotingsopmaak een in tijd zeer stringent administratief maar ook politiek proces, waarbij de vele deadlines door iedere inhoudelijk bevoegde collega moeten gerespecteerd worden, opdat ik de uiteindelijke deadline van 31 oktober van het jaar n-1 zou kunnen halen. Bovendien is het opstellen van een begroting een evolutief proces dat zich vormt in de loop der tijd. Vandaar dat het ook nagenoeg onmogelijk is om, voor dergelijk *work in progress* tussentijdse informatie te gaan meedelen. Dit zou alleen maar aanleiding geven tot misverstanden en verwarring.

Heel wat voorstellen, verslagen van besprekingen en cijfers vergen een ingewikkeld validatie circuit waardoor zij slechts tegen de ultieme deadline definitief ter beschikking zijn. Zonder de vertrouwelijke besluitvorming in gevaar te brengen, kunnen noch ik noch mijn administratie deze gegevens ver voorafgaand ter beschikking stellen. Ook mijn administratie moet telkens op de valreep de cijfergegevens verwerken tot één geheel. De politiek in een administratief keurslijf dwingen zou een illusie zijn en wellicht ook niet bijdragen tot een betere besluitvorming.

Ik wens te benadrukken dat ik er toch steeds, ondanks de door derden vaak niet gehaalde tussentijdse afspraken, in slaag tijdig een begroting aan het Vlaams Parlement over te maken. Dit lukt alleen maar door:

- Een zeer stringente organisatie van mijn administratie, waarin zij zich zo organiseert dat in de begrotingsperiodes een maximum aantal personeelsleden ter beschikking is en deze mensen zeer flexibel bijkomende uren presteren.
- Bepaalde taken achtereenvolgens uit te voeren, in plaats van gelijktijdig. U zal begrijpen dat het onmogelijk is bij de begrotingsopmaak een meerjarenbegroting in te dienen die reeds rekening houdt met het nieuwe beleid opgenomen in deze begroting, als de politieke be-

sluitvorming hieromtrent slechts vlak voor de datum van indiening kan worden afgerond.

Ik deel uw mening niet dat het toepassen van de nieuwe regels die in het comptabiliteitsdecreet vervat zitten, deze problematiek zou kunnen oplossen. De huidige praktijk kennende, heb ik er erg aan getwijfeld het decreet in werking te stellen juist omwille van het niet uitvoerbaar zijn van alle regels die daarin werden opgenomen. Het betreft dan niet alleen de te respecteren data, maar ook de bijkomende verantwoordingsdocumenten, zoals bvb. de beleidseffectenrapportering die daarbij door de verschillende collega's zou moeten opgeleverd worden. In uw advies stelt u zelf vast dat we vooralsnog ver verwijderd zijn van een outputgerichte begrotingsrapportering (punt 5.2.3).

Mijns inziens kan alvast een deel van de oplossing van de problematiek gerealiseerd worden als de Vlaamse regering met de wetgevende macht een behoorlijk debat zou kunnen voeren over de mate van detail waarin de begrotingsvoorstellen (en -toelichtingen) moeten opgesteld worden. In dat debat heb ik ervaren dat het Rekenhof vaak de verdediger is van een verregaande specialiteit van de begroting, waardoor de detaildiscussies vaak het algemeen debat overstijgen, wat juist m.i. de kwaliteit van de begrotingsdiscussies in gevaar brengt.

Ik wens hier ook te vermelden dat er vanuit de inhoudelijke administraties wordt aangedrongen om de begrotingsopmaak dichter te laten aansluiten bij het volgende begrotingsjaar. Ik deel die bekommernis, zeker als er op een gedetailleerd niveau voorstellen moeten ingediend worden. Het indienen van voorstellen méér dan een halfjaar voor het betrokken begrotingsjaar is een veel te lange tijdsspanne voor een gedetailleerde planning.

Ook wat betreft de door u aangevoelde problemen bij de inhoud van de begrotingsrapportering, deel ik uw mening niet volledig.

Zo ben ik geen voorstander van het toevoegen van informatie over activa en passiva en het toevoegen van gedetailleerde uitvoeringsgegevens in de Algemene Toelichting. Uiteindelijk is deze informatie reeds ter beschikking in de algemene rekening die ook aan het Vlaams Parlement ter goedkeuring wordt voorgelegd. Sinds vorig jaar hebben wij deze rekeningen ook tijdig aan het Parlement kunnen voorleggen.

Ik ga wel akkoord wat betreft de opmerking over het voortschrijdend karakter van de meerjarenbegroting. Ik heb me dan ook voorgenomen dit jaar een meerjarenbegroting voor te leggen die een raming van ontvangsten en uitgaven zal bevatten voor de hele volgende legislatuur.

Het aangehaalde probleem van de toenemende begrotingsruiters, is mij zeker bekend. Alleen moet ik vaststellen dat heel wat van de bepalingen waarbij kredietoverdrachten van vorige jaren worden toegestaan, waarbij herverdelingen over programma's heen worden mogelijk gemaakt enz ... zijn ingegeven vanuit een overweging van efficiënt kredietbeheer. De beperkingen die door de Rijkscomptabiliteit werden opgelegd, waren

inderdaad ingegeven vanuit een bekommernis om de begrotingsautoriteit van het Parlement te respecteren. Anderzijds wordt de begrotingsuitvoering vandaag volledig geautomatiseerd opgevolgd. De kredietcontrole en vooral de controle over de benutting van de kredieten dient hierdoor niet meer gelimiteerd te worden door het werken met de beperkingen over diverse kredietsoorten en bij de uitvoering gehanteerde begrotingskenmerken. De geautomatiseerde opvolging maakt het perfect mogelijk de kredietaanwending transparant te houden voor het Vlaams Parlement, zonder voor het beheer inefficiënte beperkingen te moeten invoeren voor de beschikbaarheid van de kredieten. Ik ben uiteraard bereid de uitvoeringsrapportering hieromtrent te verbeteren en meer aandacht te besteden aan de rapportering van de overgedragen kredietsaldi.

De begrotingsstructuur is sinds BBB in volle evolutie. Het lijkt inderdaad raadzaam de organisatiestructuur daarbij opnieuw een prominente rol te laten vervullen. Dit is echter ook een technisch probleem, waarbij het element organisatiestructuur zodanig moet opgezet worden in de begrotings- en boekhoudsleutel dat niet elke organisatorische wijziging een begrotingswijziging tot gevolg heeft. Mijn administratie zoekt naar een bevredigende oplossing voor implementatie vanaf 1 januari 2010. Dit zal ook het werken met beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen, die uiteraard met de entiteit verbonden zijn, meer kunnen doen aansluiten op de begroting en begrotingstoelichting en omgekeerd.

Met hoogachting,

Dirk Van Mechelen
Vice-minister-president van de Vlaamse regering en
Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening