

# VLAAMS PARLEMENT



Zitting 1997-1998

10 november 1997

## **BELEIDSBRIEF**

**Een begroting in evenwicht**

**Beleidsprioriteiten 1998**

ingediend door mevrouw Wivina Demeester-De Meyer,  
Vlaams minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid

Met deze beleidsbrief wordt voor het jaar 1997 aangegeven wat de concrete uitwerking was van de basisopties vervat in het regeerprogramma en wordt de beleidsinvulling voor het komende jaar 1998 voorgesteld. De nota is de weergave van de beleidsvisie van de functioneel bevoegde minister. Na discussie in het Vlaams Parlement, zullen de concrete uitvoeringsmaatregelen ter goedkeuring aan de Vlaamse regering worden voorgelegd.

## INHOUD

|                                                                                                                                                           | Blz. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1. Normering en beleidsruimte .....                                                                                                                       | 6    |
| 1.1. De politieke invalshoek .....                                                                                                                        | 6    |
| 1.2. Actualisatie van de meesternorm .....                                                                                                                | 9    |
| 1.2.1. De mathematische kant .....                                                                                                                        | 9    |
| 1.2.2. De inhoudelijke aspecten .....                                                                                                                     | 12   |
| 2. De begrotingsimplementatie .....                                                                                                                       | 15   |
| 2.1. Sturing .....                                                                                                                                        | 15   |
| 2.1.1. Via modellering naar accuratere uitgaveprognoses .....                                                                                             | 15   |
| 2.1.2. De Doematigheidsanalyse – het draagvlak verbreedt zich binnen de diensten van de Vlaamse regering .....                                            | 16   |
| 2.2. Controle .....                                                                                                                                       | 19   |
| 2.2.1. De formele procedures – instelling van de één-trapscontrole .....                                                                                  | 19   |
| 2.2.2. De werking van de Vlaamse Openbare Instellingen .....                                                                                              | 20   |
| 2.2.3. Naar een verbeterde boekhoudingsrapportering .....                                                                                                 | 22   |
| 2.2.4. Operationalisering van een nieuwe overheidsboekhouding .....                                                                                       | 22   |
| 2.2.5. Versneld afleggen van de eindrekeningen .....                                                                                                      | 23   |
| 2.2.6. Opmaken van een instructieset i.v.m. de DAB-rekeningen .....                                                                                       | 23   |
| 2.2.7. Opmaken van een kaderreglementering ter vermindering van dubbele subsidiëring .....                                                                | 23   |
| 3. Kas- en schuldbeheer .....                                                                                                                             | 24   |
| 4. Vlaanderen en de eigen fiskaliteit .....                                                                                                               | 27   |
| 4.1. Doen .....                                                                                                                                           | 27   |
| 4.2. Denken .....                                                                                                                                         | 29   |
| 5. Overige reacties i.v.m. de resoluties Vlaams Parlement met betrekking tot de bevoegdheid Financiën en Begroting : .....                                | 31   |
| 5.1. betreffende de functie van een decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting (27 november 1996) .....                                 | 31   |
| 5.2. betreffende de toepassing van het verlaagd BTW-tarief in de bouwsector (30 april 1997) .....                                                         | 31   |
| 5.3. betreffende de financiering van het milieubeleid (25 juni 1997) .....                                                                                | 31   |
| 5.4. betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse Openbare Instellingen (25 juni 1997) ..... | 32   |
| 5.5. betreffende het fiscaal aanmoedigen van het ethisch beleggen (25 juni 1997) .....                                                                    | 32   |
| 5.6. betreffende het thesauriebeheer van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (25 juni 1997) .....                                                         | 34   |

Midden de regeerperiode past het om eens terug te kijken op wat achter ons ligt, maar vooral ook om vooruit te kijken naar wat komt. Dit is wat de beleidsbrief beoogt.

Bij de start van de nieuwe regering heb ik het Parlement mijn inzichten willen duiden : Vlaanderen kan en moet vooruit. Daartoe moeten we vooruit *denken* : de turbulente internationale omgeving mag niet verworden tot een draaikolk, die de Vlaamse maatschappij opslorpt. Integendeel, in plaats van op en neer te dobberen op de baren van een wilde zee, moet Vlaanderen zich opstellen als een surfer : op de top van de golven gaat men immers het snelst vooruit...

Wivina Demeester

## Aanpassen om te blijven ...

Vlaanderen is een der meest welvarende regio's in de wereld en wil dat blijven. In de zestiger en zeventiger jaren gingen wij prat op de opbouw van deze welvaartsstaat. Het ideaal van de welvaartsstaat leek haalbaar omdat de opbouw ervan gepaard ging met sterke economische groei, met quasi-volledige werkgelegenheid en met gezonde overheidsfinanciën. Maar sindsdien zijn wij, net zoals de andere welvaartsstaten, geconfronteerd met opeenvolgende recessies, met problemen op de arbeidsmarkt, met al te grote begrotingstekorten. De post-industriële evoluties doen pijn. Een alomvattend antwoord lijkt niet te bestaan. Wij slagen er wel in om een behoorlijke herverdelingsfunctie in stand te houden : slechts 5 % van de Vlaamse bevolking kent bestaansonzekerheid. DIT IS beduidend minder dan andere "rijke" landen (vijf maal minder dan bv. in de USA). Maar ons maatschappijmodel slaagt er niet in om terzelfder tijd het werkgelegenheidsprobleem op te lossen.

Derhalve zullen we moeten aanpassen. Daarin zijn enkelen ons voorgegaan. Reeds bij de begrotingsopstelling voor het jaar 1996 heb ik gewezen naar het Nederlandse voorbeeld. Vandaag is Nederland het referentiepunt geworden. Nederland was in de jaren zeventig het voorbeeld van een passieve verzorgingsstaat : de overaccentuering van de zelfontplooiingsideologie en de te sterke nivelleringsdrang resulteerden in hoge uitgavenniveaus. Parallel hiermee ontstond een navenant hoge fiscale druk, een lage tewerkstellingsgraad, een hoge mate van afhankelijkheid van sociale uitkeringen en oneigenlijk gebruik hiervan. Vanaf midden van de jaren '80, voortgezet in de jaren '90 keerde Nederland deze situatie geleidelijk, maar doelbewust om. Vooral de opvatting dat de arbeidsparticipatie moet worden vergroot, ligt aan de basis van grondige beleidswijzigingen.

Nederland kan dan ook - veel meer dan andere landen van West-Europa, inbegrepen Vlaanderen en België - model staan voor soepelheid, gedragen door een brede politieke en maatschappelijke consensus. Dit laat klaarblijkelijk toe om zowel sociale herverdeling als arbeidscreatie te integreren.

Nu het evenwicht van de Vlaamse begroting bereikt werd en de houdbaarheid van de begroting ook op lange termijn verzekerd is, moet en kan Vlaanderen zich eveneens oriënteren naar een maatschappij, waarin sociale herverdeling én arbeidscreatie, elkaar niet uitsluiten, maar samen kunnen gerealiseerd worden.

Dat is de opgave, waarvoor wij staan. De Vlaamse begroting dient zich aan als instrument om deze opgave te volbrengen.

## Beleidsbrief

## Een begroting in evenwicht

**1. Normering en beleidsruimte****1.1 De politieke invalshoek**

Rekening houdend met de normen die de Vlaamse Gemeenschap volgt nl. de meesternorm en de HRF-norm werd de begroting 1998 opgemaakt. Meer nog, deze begroting werd opgesteld met als objectief **het nultekort** zoals voorzien in het regeerakkoord. Zelfs een licht overschot op kasbasis van 98 mio volgt uit de neergelegde ontwerpbegroting 1998.

|           | 1997       | 1998      | verschil in % |
|-----------|------------|-----------|---------------|
| inkomsten | 544.301,6  | 574.530,1 | + 5,55        |
| uitgaven  | 555.596,1  | 574.432,0 | + 3,38        |
| kassaldo  | - 11.294,5 | + 97,9    |               |

In tegenstelling tot wat sommige berichten lieten uitschijnen, vereiste het bereiken van het nul-objectief geen *nieuwe* inspanningen.

Een begroting heeft immers iets weg van een tanker : die moet, lang voor de haven in zicht is, correct gericht worden. Enkel dan komt hij veilig aan, rustig en gestaag. Als de kapitein zich vergist en net voor de haven nog een bruuske bijsturing doet, zal de tanker wellicht gaan schommelen en in het slechtste geval zelfs tegen de kant aanlopen.

Door zowel de bijsturing van de begroting 1995, als de begroting 1996 en 1997 juist te richten, was de opmaak van de begroting 1998 - de finale test - zoals een tanker voor een haven : glijdend in het doel.

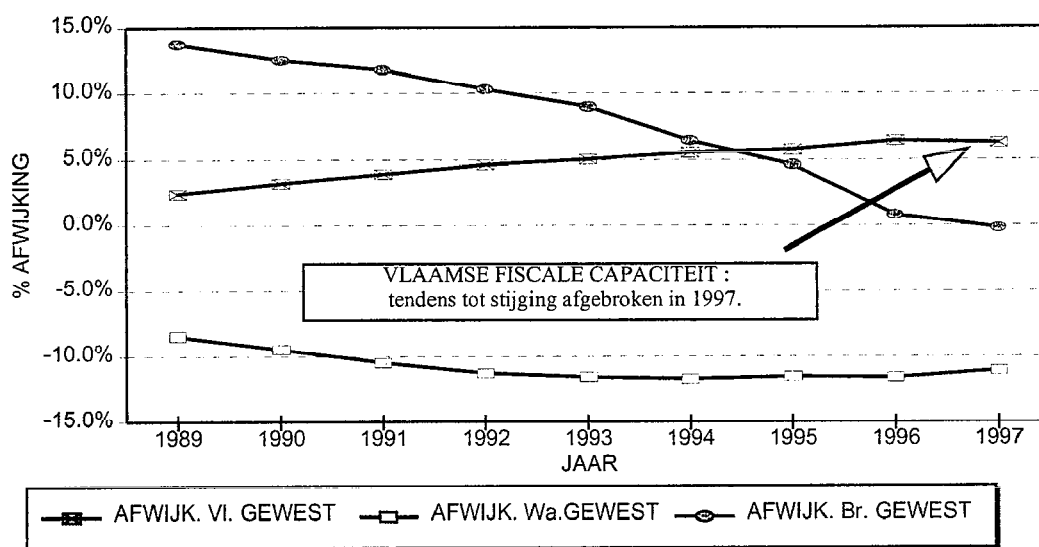
De realisatie van deze - in 1995 ambitieus voorkomende - doelstelling is niet louter de verdienste van de minister van begroting. Dat is zelfs niet het werk van een hele regeringsploeg alleen. Het is de resultante van verantwoordelijkheidszin op elk niveau.

Mijn vorige beleidsbrief werd gepubliceerd onder het motto **“belofte maakt geen schuld”**. De huidige zou ik kunnen betitelen als **“belofte maakt minder schuld”**. Immers, door de algemene daling van de rentevoeten en de vermindering van de deficits enerzijds, en door het radicaal bannen van lastenverschuivingen anderzijds, dalen de directe rentelasten pijlsnel, met ca. 20 % per jaar. Die snelle evolutie heeft reeds geleid tot structureel lagere financiële uitgaven. Zo ontstaat geleidelijk ruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven. Daar waar in het verleden de schulduitgaven de andere uitgaven verdrongen, verdringen nu andere nieuwe uitgaven de schulduitgaven...

De toetsing zowel aan de norm van de Hoge Raad voor Financiën (van toepassing op de betalingskredieten) als aan de meesternorm (van toepassing op de beleidskredieten), leert dat ook de begroting 1998 perfect past in het vooropgestelde schema. Dit is niet - zoals af en toe wordt gesteld - het gevolg van steeds meevallende ontvangsten. Integendeel, in 1998 werd de

Vlaamse Regèring geconfronteerd met een minder gunstige evolutie inzake gedeelde en samengevoegde belastingen. Deze is het gevolg van een minder gunstige evolutie van de fiscale capaciteit

### PERS.INK.BELAST./INWONER AFWIJING tussen de GEWESTEN



Deze evolutie is ongunstiger voor Vlaanderen dan de prognose, van waaruit de Hoge Raad voor financiën nog recent vertrokken was( cfr. HRF rapport, juni 1997 (p73 en 74)).

Het spreekwoord indachtig “*verkoop nooit de pels van een beer voor hij geschoten is*” heeft de Vlaamse regering in het verleden echter nooit de voorspelde verhogingen op voorhand in rekening bracht. Danzij deze voorzichtige houding kan zij deze ongunstige evolutie relatief vlot opvatten.

#### De conformiteit met de normen :

##### (gecorrigeerd tekort - definitie Hoge Raad voor Financiën)

|      | Vlaamse Gem. | Franse Gem. | Waals Gew. | Brussels Gew. |
|------|--------------|-------------|------------|---------------|
| 1996 | -25,2        | -11,7       | -13,2      | -4,5          |
| 1997 | -13,2        | -9,6        | -11,0      | -4,3          |
| 1998 | -0,9         | -8,2        | -8,6       | -4,3          |
| 1999 | +13,5        | -5,7        | -6,0       | -2,6          |

(akkoord van 17 juli, 1996 tussen de Gewesten en Gemeenschappen en de Federale Overheid).

Hoge Raad voor Financiën : doelstelling gecorrigeerd tekort

1998 : - 0,9 mld F.

| <u>DEFINITIE</u>                   |  | <u>TOEGEPAST OP<br/>VLAAMSE BEGROTING</u> |
|------------------------------------|--|-------------------------------------------|
| <b>Netto-te financieren tekort</b> |  | <b>0,1 mld F.</b>                         |
| -                                  |  | -                                         |
| debudgettering                     |  | 5,9 mld Fr. (Aquafin)                     |
| +                                  |  | +                                         |
| Aflossingen op indirecte schuld    |  | 6,3 mld Fr.                               |
| +                                  |  | +                                         |
| Reservevorming                     |  | 0,7 mld Fr. (pensioenfondsen)             |
| =                                  |  | =                                         |
| <b>Netto-gecorrigeerd tekort</b>   |  | <b>+1,2 mld Fr.</b>                       |
| = HRF-definitie                    |  |                                           |

Met een kasoverschot van 98 miljoen doet de Vlaamse begroting het beter dan het door het protocol tussen federale overheid, gemeenschappen en gewesten toegelaten **tekort** van 0,9 miljard.

Het bereiken van het gestelde objectief is meteen een keerpunt (van een schuldopbouw- naar een schuldafbouwscenario). Dit keerpunt nodigt ons uit tot beraad over de verdere ontwikkeling van de Vlaamse begroting.

De huidige meesternorm was voor 100 % gericht op de bepaling van de structureel houdbare uitgavenstroom, binnen de gegeven context van middelen- en schuldontwikkeling. Risico's werden vermeden, om geen bijpassingen te moeten doorvoeren. En dat was ook zinvol, zolang de begroting zich in een kritisch evenwicht bevond.

In de regeltechniek is het gebruikelijk het systeem af te stemmen op zijn kritisch punt ... voorzover het systeem inherent stabiel is. Want als het dit niet is, dan is een dergelijke afstemming levensgevaarlijk : in plaats van snel terug te vallen in een evenwichts-situatie, gaat het systeem bijzonder snel over in onevenwicht. In laboratoria kan men experimenteren. Met een begroting kan men dit (tenzij via het centenschijsje ) niet. Want tot wat een begroting in een escalierend onevenwicht kan leiden, dat weet elkeen zich te herinneren uit de dramatische periode van begin van de jaren '80.



## 1.2 Actualisatie van de meesternorm.

### 1.2.1 De mathematische kant

Het bereiken van het nultekort was een belangrijke test, ook psychologisch. De oorspronkelijke groeivoet, voorzien in de meesternorm, gaf medio 1995 aan dat dit nultekort bereikt kon worden. Derhalve werd de basisgroeivoet niet aangepast en kon - zoals voorspeld - het doel effectief bereikt worden.

Thans is het moment aangebroken de norm te actualiseren. Daartoe zal in 1998 het model verfijnd worden. In tweede instantie zullen de diverse beïnvloedende factoren zo nauwkeurig mogelijk worden geïnventariseerd en geactualiseerd. In derde instantie komt er een betere inschatting van de effecten van bijvoorbeeld de encours-verplichtingen, van de niet realisering van een aantal toegewezen ontvangsten, van de impact van de reserves en de impact van potentiële lasten (b.v. pensioenverplichtingen).

Maar zelfs met een overschot-situatie blijft de impact van de historische schuld en de rentegevoeligheid van wezenlijk belang. Anders dan de federale overheid heeft de Vlaamse Gemeenschap nagenoeg geen mogelijkheden om deze desgevallend via de inkomstenmechanismen op te vangen. Zelfs al is de schuldsituatie bij de Vlaamse Gemeenschap ogenschijnlijk veel beter dan bij de Federale Overheid, voorzichtigheid blijft meer dan geboden.

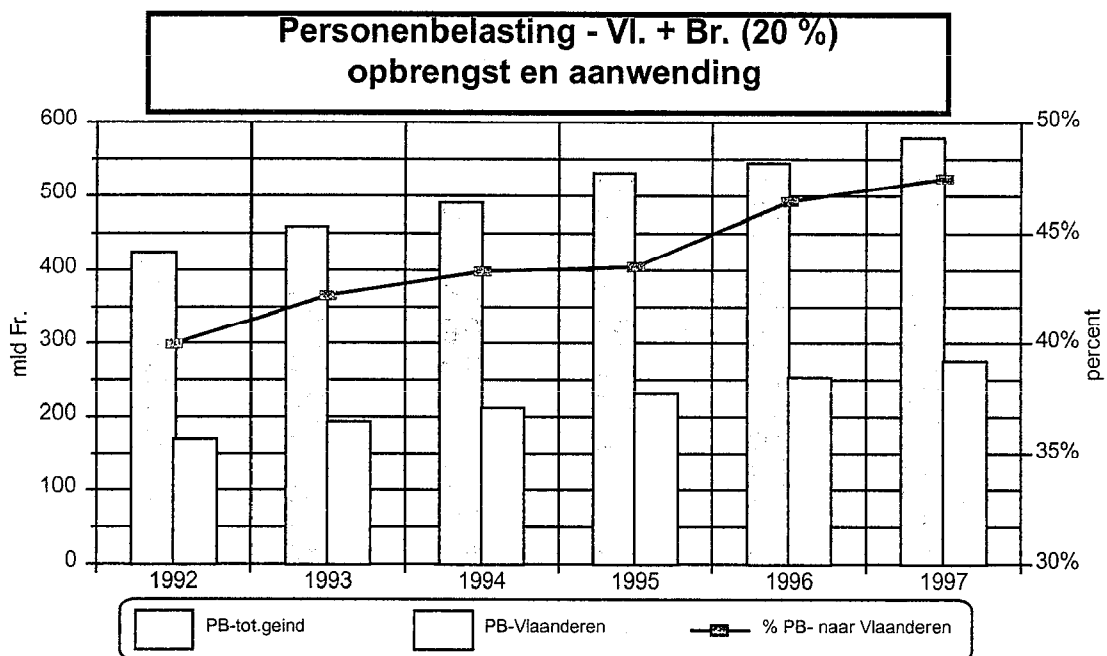
In haar advies van 9 juli 1997 (pg. 10) stelt de SERV *“Maar een uitgesproken lagere schuldontwikkeling heeft uiteraard ook een positieve invloed op de rentelasten op de Vlaamse begroting, wat meer mogelijkheden biedt voor nieuwe beleidsruimte in de komende jaren. Voor de komende jaren wordt een grotere reële groei van de beleidskredieten mogelijk, waardoor de oorspronkelijke constante groeivoet in de jaren 90 en in de periode 2000-2010 tot op zekere hoogte wordt doorbroken”*.

Evenzeer waarschuwt de HRF in haar advies van juni 1997 (p 15) *“Deze tekortnormen zouden er evenwel kunnen toe leiden dat, omwille van de lagere interestlasten die de deelgebieden in 1998 zouden dienen te dragen, er voor hen een bijkomende budgettaire marge tot stand komt. Uit het standpunt van een voorzichtig budgettair beleid en met het oog op de stabilisatie van hun schuldgraad met ingang van het jaar 2000 (2010 voor de Vlaamse Gemeenschap) raadt de Afdeling de deelgebieden aan deze eventuele beleidsmarge niet te gebruiken voor recurrente uitgaven, maar wel de voorrang te geven aan een aanwending ten bate van hun schuldafbouw”*.

Toch komt de begrotingssituatie van de Vlaamse Gemeenschap langzaam aan buiten haar kritische zone. De versnelde schuldafbouw leidt tot reserves, die onverwachte bewegingen kunnen helpen opvangen.

Eén van de moeilijkheden in de huidige normering is haar procyclisch functioneren : in goede tijden verhogen de beleidsmogelijkheden, in slechte tijden verengen zij. Begin van de jaren '90 was dit logisch .Vooreerst was het terugverdieneffect binnen de Vlaamse begroting zeer zwak : een begrotingsinjectie vanuit de Vlaamse begroting leidde nauwelijks tot enige return . Dit was het gevolg van de internationale gerichtheid van onze economie, resulterend in grote lekeffecten, gecombineerd met een laag terugverdieneffect via de bijzondere financieringswet. Het terugverdien-effect werd en wordt bovendien nog sterk afgezwakt door het solidariteitsmechanisme, waardoor ca. een derde van de eventuele extra-koopkracht van Vlaanderen ten goede komt aan de andere gewesten.

Eind van de jaren '90 is dit terugverdien-effect nog steeds beperkt, maar wel al heel wat groter dan begin van de jaren '90. Immers de personenbelasting, waarvan het aandeel snel toeneemt, wordt ook in toenemende mate gecorreleerd (vanaf het jaar 2000 zelfs voor 100 %) aan de evolutie van het bruto nationaal produkt en, via de lokalisatie van de personenbelasting, ook aan de groei van het bruto regionaal produkt.



(rood : PB geïnd in Vlaanderen; groen : PB doorgestort naar Vlaanderen als aandeel van de samengevoegde belasting)

Er is dus een terugverdien-effect, maar het blijft beperkt. Het Vlaams budget geniet echter niet van enig terugverdieneffect op bij voorbeeld :

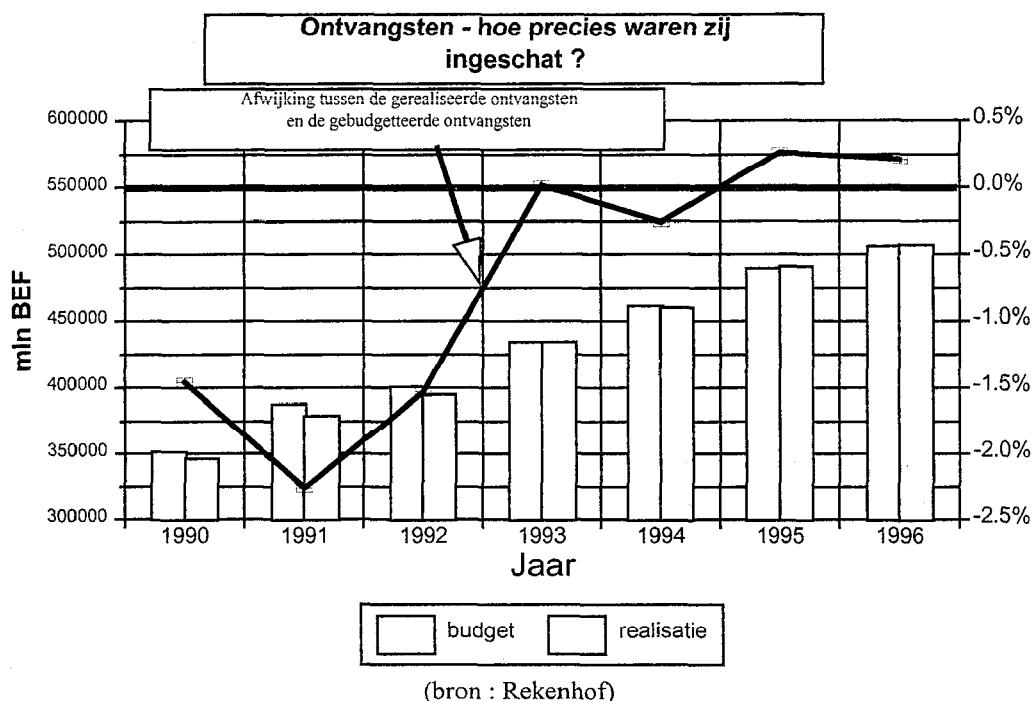
- de BTW op overheidsinvesteringen;
- de daling van de werkloosheidsuitgaven;
- de verhoging van de RSZ-inkomsten;
- de verbetering van de vennootschapswinsten

Of de Vlaamse overheidsinspanningen *al dan niet verlopen via lastenverlaging of via uitgaven-verhogingen*, het terugverdieneffect concentreert zich bij de federale overheid. Op zichzelf is dit niet bevreemdend en zelfs coherent met de bestaande taakverdeling. Het is immers de federale overheid die moet instaan voor de stabilisatie-functie.

Dit betekent echter niet, dat - nu er een kleine buffer ontstaan is - het niet aangewezen zou zijn de normering van een procyclische benadering om te keren naar een anti cyclische benadering.

Maar dit veronderstelt nog meer dan vroeger een realistisch-voorzichtige inschatting van de parameters, die op lange termijn de motor vormen van de evolutie van zowel inkomsten als uitgaven. Want één jaar een foute inschatting begaan, kan nog relatief gemakkelijk rechtgezet worden. Jaren lang - slechts een beetje - verkeerd ramen, is daarentegen uiterst moeilijk herstelbaar.

Onderstaande grafiek bewijst dat dit kan. Derhalve moet het ook mogelijk zijn de norm op een anticyclische wijze te structureren. Hierdoor wordt de Vlaamse begroting niet meer alleen een instrument voor beheersing, maar ook een instrument voor sturing.



De begroting moet verder omgevormd worden tot een geobjectiveerd instrument, waarin kan getoetst worden of, en in welke mate, de algemene beleids- en bestuursdoelstellingen *op een geconsolideerde wijze* worden ingevuld.

### 1.2.2 De inhoudelijke aspecten

De begroting was vroeger het instrument, waarmee het volk de bevoegdheid gaf aan de koning om belastingen te innen en hiermee een reeks uitgaven te financieren. Dat is in essentie nog steeds het primair kenmerk. Maar een begroting zou veel meer moeten zijn dan de pure opsomming van inkomsten en uitgaven.

Langzaam evolueert Vlaanderen naar een prestatiebegroting, waarin op een gedetailleerde wijze wordt aangegeven, welke “outputs” zullen worden gerealiseerd, en welke “outcomes” worden verwacht. Maar ook die opsomming is onvoldoende.

Finaal moeten wij erin slagen op een geconsolideerde wijze aan te tonen op welk punt Vlaanderen zich bevindt, waar wij Vlaanderen willen brengen en in welke mate de begroting daarin een stap zet. Daarbij moeten wij oog hebben voor de internationale context waarmee Vlaanderen - hoe dan ook - onafscheidelijk verbonden is.

Niet alleen in Vlaanderen, maar overal ter wereld dwingen sociale en economische ontwikkelingen overheden tot een hervorming van hun beleids- en beheersinstrumentarium. Tastbare verbeteringen op het vlak van effectiviteit, efficiëntie, zuinigheid en kwaliteit van het overheidsoptreden worden overal geëist. Ze moeten de lokroep naar “minder overheid” verzoenen met de daartegenoverstaande eis om de talrijke positieve realisaties van het overheidsingrijpen in stand te houden.

De huidige hervormingsgolf waarmee alle overheidsstructuren geconfronteerd worden is een mondiaal fenomeen. Maar dat betekent niet dat er mondiale oplossingen bestaan. Meer en meer gaat de moderne politiek-economische denkwereld er van uit dat de universele welvaartsstaat, als produkt van een gelijktijdige opgang van industrialisering en democratisering, een fictie is.

Hoe uiteenlopend ook de wijze van implementatie en de toepassingsgebieden zijn, toch zijn er een aantal gemeenschappelijke karakteristieken bij elk van de hervormingsprogramma's in diverse landen terug te vinden.

Deze karakteristieken zijn :

- de introductie van marktmechanismen binnen de overheid zelf (*bring the market in*)
- decentralisatie van verantwoordelijkheden ;
- focus op outputs ;
- loskoppeling van organisaties ;
- aandacht voor het implementatietraject van de veranderingen.

De uitdaging van elk land, elke regio - ook Vlaanderen - bestaat er dus in om binnen de eigenheid van zijn politieke, sociale, administratieve en culturele realiteit deze vernieuwingen door te voeren. De mate waarin een overheid daarin slaagt, is bepalend voor de weerbaarheid van de maatschappij, die zij mee helpt vorm te geven.

Dit meten en internationaal vergelijken - zou een grote stap vooruit zijn en meteen de kwaliteitsnorm aanreiken, waaraan de begroting zou moeten getoetst worden.

In 1997 heeft de Inspectie van Financiën mij haar inzichten kenbaar gemaakt, omtrent hoe een dergelijke norm zou kunnen opgevat worden.

Vooreerst is het binnen de politieke eigenheid, die België en Vlaanderen kenmerkt, moeilijk een afzonderlijke kwaliteitsnorm vast te stellen, enerzijds op het niveau van het beleid, anderzijds op het niveau van het bestuur. Er blijft immers een zeer grote interactie en onderlinge verwevenheid bestaan tussen beleid en bestuur. In vele andere landen werden de verantwoordelijkheden en de vrijheden van het beleids- en bestuursniveau uit elkaar gerafeld. In de relatief extreme situatie, die b.v. Nieuw-Zeeland kenmerkt, is een minister volledig en exclusief verantwoordelijk voor de effectiviteit van zijn beleid, maar vrij te werken met welke organisatie dan ook om zijn beleid uit te voeren. De ambtelijke top daarentegen is volledig en exclusief verantwoordelijk voor het bestuur, maar is vrij om daartoe de meest efficiënte inzet te genereren. Zover staan we niet in Vlaanderen en zover zullen wij wellicht niet gaan. Het gevolg is dus dat er een grote interactie blijft tussen beleid en bestuur : goede beleidsmaatregelen leiden niet tot resultaat als er geen efficiënte organisatie bestaat, die deze maatregelen uitvoert. Een goede organisatie kan nooit verhelpen dat bepaalde maatregelen niet effectief zijn en dus niet het beoogde effect bereiken.

Uitgaande van dit gegeven meent de Inspectie van Financiën dat het aangewezen is om bij het invoeren van een kwaliteitsnorm dit tegelijkertijd te doen én op het niveau van het beleid én op het niveau van het bestuur.

De bruikbaarheid en waarde van de norm is ook rechtstreeks afhankelijk van het niveau waarop hij bepaald is. Wanneer een kwaliteitsnorm ingevoerd wordt in aanvulling op de begrotingsnorm, dan moet deze kwaliteitsnorm op een voldoende geaggregeerd niveau vastgesteld worden. Dit veronderstelt aggregatie van de gegevens en van de doelstellingen. Zo zal een aandachtige lezer van de memorie van toelichting bij de begroting wellicht merken dat slechts in één programmatoelichting aandacht wordt geschonken aan het effect van de voorgestelde maatregelen op andere activiteitendomeinen.

Om echt zinvol te zijn, moet de norm ook internationaal vergelijkbaar zijn. Alleen zo kunnen wij ons positioneren tegenover andere landen. Dit is belangrijk, want zelfs als we vooruitgang boeken, kan het zijn dat we in feite achteruit gaan, doordat andere overheden beter en sneller weten in te spelen op de gewijzigde omstandigheden. Internationale vergelijkingen moeten wel omzichtig benaderd worden omdat hierbij rekening moet gehouden worden met de verschillen in staatsstructuur tussen de betrokken landen. Deze verschillen betreffen niet enkel het verschil eenheidsstaat versus federale staat, maar hebben ook betrekking op de bevoegdheidsverdeling tussen de centrale overheid en de ondergeschikte besturen.

Rekening houdend met deze omstandigheden, wordt daarom voorgesteld de beleidskwaliteitsnorm te beperken tot het aandeel van de beleidsinitiatieven, die gevat worden via de besluitvormingsprocedure van de doelmatigheidsanalyse. Deze normering is de facto beperkt en internationaal volstrekt onvergelijkbaar.

Voor wat de bestuursefficiëntie betreft, zijn de voorstellen reeds concreter.. Belangrijk hierbij is het begrip efficiëntie, nl. :

- bij een gegeven input de output maximaliseren
- bij een gegeven output de input minimaliseren.

Bestuursefficiëntie in het kader van een bestuurskwaliteitsnorm vereist bijgevolg dat een zo kwalitatief mogelijke dienstverlening verstrekt wordt tegen zo laag mogelijke kosten. Om te toetsen of de dienstverlening werkelijk zo goed mogelijk en tegen zo laag mogelijke kosten gebeurt, moet men een inzicht hebben in :

- de kosten van het apparaat in relatie tot de productiviteit
- de kwaliteit van de dienstverlening.

Op dit ogenblik zijn niet alle elementen aanwezig om deze toetsing te kunnen doorvoeren. Dit veronderstelt o.m. de beschikking over een economische, dubbele boekhouding, met een doorgedreven analytisch geheel (cfr. infra). Hoe dan ook zal het wellicht nodig of wenselijk blijken om te komen tot een voldoende inzicht in de kwaliteit van de dienstverlening om naast de gegevens die uit de doelmatigheidsanalyse kunnen afgeleid worden, een vorm van gesystematiseerde cliëntbevraging uit te werken. Hieruit moeten relevante en adequate kwaliteit-sindicatoren kunnen uitgewerkt worden.

De Inspectie van Financiën meent op grond van het voorgaande dat in de actuele bestuurlijke context slechts een eerder algemene en misschien nog vrij vage kwaliteitsnorm kan bepaald worden. Deze norm zal evenwel groeien, vervolledigd en verfijnd worden naargelang door de uitbreiding van de doelmatigheidsanalyse en de invoering van de economische boekhouding meer gegevens beschikbaar komen,

In afwachting van een verfijning zou de bestuurskwaliteitsnorm volgende facetten kunnen omvatten :

- ♦ De omvang van het bestuursapparaat in verhouding tot de totale werkgelegenheid.  
Het werkgelegenheidsaandeel vormt immers een indicator voor de kosten van het bestuursapparaat.
- ♦ De intensiteitsgraad, d.i. het aantal inwoners dat per bestuursambtenaar bediend wordt.  
Deze intensiteitsgraad is een indicator voor de productiviteit. Een hoge intensiteitsgraad betekent dat een overheid een bescheiden bestuursapparaat kent. De intensiteitsgraad moet evenwel ook getoetst worden aan het niveau van dienstverlening en aan de mate van regulerend optreden van de betrokken overheid. Eventueel kan de intensiteitsgraad wijzen op een “overregulering”.
- ♦ De arbeidsmarktpositie van de overheid.  
De arbeidsmarktpositie bepaalt de verloningssituatie van de overheid t.o.v. de private sector. Een slechte positie of een verslechtering van de positie van de overheid t.o.v. de private sector kan ertoe leiden dat de overheid kwalitatief minder personeel aantrekt, hetgeen een nadelige invloed kan hebben op de kwaliteit van de dienstverlening. Dergelijke toetsing moet wel rekening houden met leeftijd, geslacht en opleiding.
- ♦ De planning van handelen.  
Dit criterium houdt in dat bij een normale zorgvuldige bedrijfsvoering kan verondersteld worden dat de beslissings- en uitgavenmomenten vrij gelijkmatig over het hele werkjaar gespreid zijn. Piekmomenten zoals bij het jaarlijks reces en zeker bij het jaareinde getuigen in belangrijke mate van een onvoldoende planning van handelen, die de kwaliteit van het

overheidsoptreden bedreigt en een onmiddellijke impact heeft op de doelmatigheid en zuinigheid.

In 1998 neem ik mij voor, om in samenspraak met mijn collega voor Ambtenarenzaken, na te gaan of een eerste toetsing op deze gronden mogelijk is en of er gerefereerd kan worden naar internationale maatstaven, zodat vanaf 1999-2000 jaarlijks de relevante indicatoren kunnen worden geduid. Deze toetsing zal evenwel onvolledig blijven, omdat zij niet de effectiviteit van het globaal Vlaams overheidsbeleid in kaart kan brengen. Dit vereist, zoals hoger aangestipt, verder verkennend onderzoek. Daartoe is in samenspraak, met de minister bevoegd voor het wetenschapsbeleid een oproep gedaan naar wetenschappelijke instellingen om voorstellen in te dienen. Dit verkennend onderzoek moet in 1998 leiden tot meer duiding, zodat in 1999 relevante indicatoren kunnen worden opgesteld.

## **2. De begrotingsimplementatie**

De omvorming van de diensten en functies voor begrotingscontrole naar een begrotingssturing wordt stelselmatig, maar consequent verder uitgebouwd.

### **2.1 Sturing**

#### **2.1.1 Via modellering naar accuratere uitgavenprognoses**

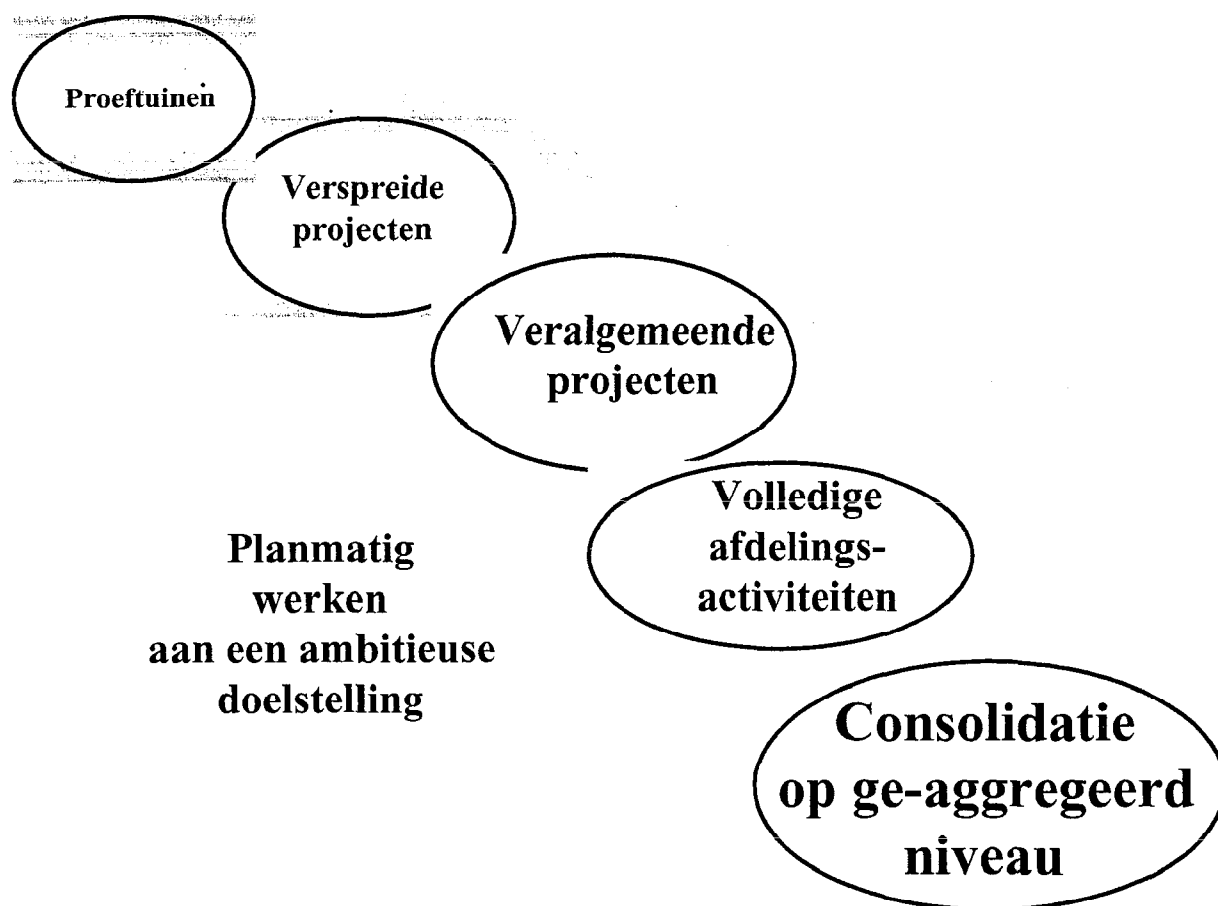
Naast goede ramingen van de ontvangsten, is een goede kennis van de achterliggende drijvers voor de uitgavenmechanismen van belang. Door de zeer grote transfert-functie van de Vlaamse Gemeenschap zijn deze drijvers grotendeels extern aan de Vlaamse Gemeenschap. Enkel goed bronnenmateriaal en een verfijnde modellering kunnen leiden tot accurate uitgavenprognoses. Onderstaande tabel geeft het voorbeeld aan, van de diverse parameters, die in het begrotingsmodel voor de loonberekening van de onderwijsbegroting worden gebruikt. De evolutie van elk van deze parameters beïnvloedt de ramingen. Binnen de Vlaamse activiteitenprogramma's zullen in 1998 soortgelijke modelleringen verder uitgebouwd worden.

|                                                   |
|---------------------------------------------------|
| Totale bevolking                                  |
| NIS statistieken                                  |
| # Geboortes                                       |
| # Sterftes                                        |
| # migraties                                       |
| Moederpopulatie                                   |
| # Vrouwen / leeftijdsklasse                       |
| Maximaal onderwijsdeelnemers %                    |
| # Gefinancierde leerlingen                        |
| # jongeren / leeftijdsklasse                      |
| Budgettaire Full Time Equivalenten                |
| Organieke Full Time Equivalenten                  |
| # Zieke Onderwijskrachten                         |
| # Zwangere Onderwijskrachten                      |
| # Onderwijskrachten met Verlof                    |
| # Gedetacheerde Onderwijskrachten                 |
| Elasticiteitscoëfficiënt (# leerlingen vs. # BFT) |
| Indexstijgingen                                   |
| Algemene CAO                                      |
| Vergrijzing                                       |
| Baremieke verhoging anciënniteit                  |
| Bruto loon                                        |
| Patronale bijdragen                               |
| RSZ                                               |
| Vast gedeelte vakantiegeld                        |
| Variabel gedeelte vakantiegeld                    |
| Index                                             |
| Vereffeningvoeten                                 |
| Reglementen en instructies kabinet Fin. & Begr.   |
| Richtlijnen                                       |
| Normen (o.a. Min. v. Fin. & Begr.)                |
| Loonkost / BFT                                    |
| Provisies                                         |
| <u>Nog niet verwerkt in het model</u>             |
| # Leerlingen dat geen budgettaire gevolgen heeft  |
| # Gesubsidieerde contractuelen                    |
| Brusselse peuterscholen (= loon & werking)        |
| Migrantenwerking (= niet loon, wel zo gebruikt)   |
| <b>TOTALE LOONKOST</b>                            |

### 2.1.2 De doelmatigheidsanalyse - het draagvlak verbreedt zich binnen de diensten van de Vlaamse regering

Het project van doelmatigheidsanalyse en prestatiebegroting vervolgt zijn weg, zij het op een iets anders traject dan oorspronkelijk werd uitgestippeld. De evolutie naar een veralgemening van filosofie én technieken doorheen het ministerie van de Vlaamse gemeenschap is niettemin onstuitbaar. De oorspronkelijke proeftuinen werden inmiddels uitgebreid tot projecten, die in elke afdeling van het Ministerie zullen lopen,





Deze doelstelling wordt in het raam van een vierjarige kaderovereenkomst, die loopt over de periode 1995-1999, geassisteerd door het VCOB (KUL), maar blijft in uitvoering volstrekt binnen en onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie.

In 1997 werden in elke administratie projecten opgestart. In elk van deze projecten hebben de projectleden een introspectie gehouden omtrent de maatschappelijke behoeften waar zij als afdeling trachten op in te spelen en veranderingen trachten aan te brengen in het kader van de door het beleid vooropgestelde strategische doelstellingen.

Deze introspectie resulteerde in een omgevingsanalyse onder de vorm van een veldmodel. In dit veldmodel staan tevens de beleidsinstrumenten weergegeven waarmee men tracht bepaalde doelgroepen te bereiken. Het veldmodel werd voorafgaand uitgetest in de diverse proeftuinen en test-projecten.

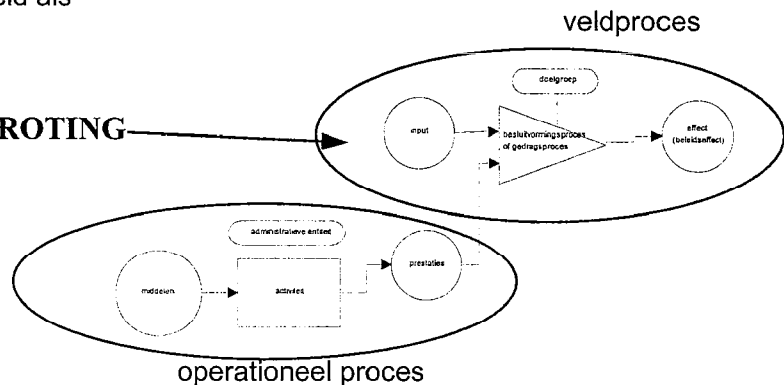
**Veldanalyse**

=&gt; veldmodel met instrumenten:

veldproces met instrumentenmix

**Operationele analyse**

=&gt; instrumenten wordt voorgesteld als operationele processen

**PRESTATIEBEGROTING**

Het handboek 'Doelmatigheidsanalyse' werd intussen gepubliceerd. Samen met het werkboek bevat het praktische richtlijnen voor het doorvoeren van een doelmatigheidsanalyse in beleidsvelden waarop afdelingen, administraties of Vlaamse Openbare Instellingen actief zijn. Beide boeken zullen op grote schaal in de diensten van de Vlaamse regering worden verspreid.

Een belangrijke opdracht voor het komende jaar is het afstemmen van de inspanningen die geleverd werden in het kader van de doelmatigheidsanalyse (in feite een operationele invulling op een microniveau van de beleidsbrieven van functioneel bevoegde minister) op de strategische plannen die werden geformuleerd op het meer overkoepelende niveau van de beleidsdomeinen (Zorgzaam Vlaanderen, etc....). Deze integratie-oefening is inderdaad belangrijk in die zin dat ze een consolidatie zal bieden van inspanningen die in het verleden geleverd werden in twee afzonderlijke projecten. De wijze waarop dit gebeurt zal mede bepalend zijn voor de manier waarop in de toekomst de globale planning en dus de begroting als jaarlijks sluitstuk hiervan, zullen worden opgezet.

De integratie-oefening wordt in de individuele projecten aangevuld met de uitwerking van een prestatiemeetsysteem dat informatie moet aanreiken in welke mate de vooropgestelde doelstellingen concreet worden gerealiseerd. Het werken aan zulke prestatiemeetsystemen vereist dat in elk project fundamenteel wordt gereflecteerd over de hiervoor benodigde indicatoren en te consulteren informatiebronnen. De projectleden kunnen zich bij deze reflectie laten leiden door de methodologie die in het handboek 'Doelmatigheidsanalyse' wordt voorgesteld.

In elk van de projecten zal hieraan in 1998 hieraan grote aandacht worden besteed. Opnieuw werd immers vastgesteld dat de typisch Belgisch eigenschap om bij gebrek aan gegevens (overigens vaak bewust gewild) over te stappen op een improvisatie-beleid, ook binnen Vlaanderen nog niet volledig verdwenen is. Zelfs de consistentie tussen schijnbaar eenvoudige gegevens (b.v. aantal km te onderhouden wegen) is niet altijd duidelijk.

Naast deze integratie-oefening blijft de budgettaire vertaling van de resultaten van de individuele projecten doelmatigheidsanalyse eveneens van belang. Om dit budgettair en boekhoudtechnisch te kunnen realiseren wordt een concreet pilootproject uitgewerkt (op basis van de vroegere proeftuin Grondwater uit de administratie AMINAL ). In de loop van het komende jaar moet deze een realistische en concrete leidraad bieden voor de informatisering van de opmaak van de prestatiebegroting. Als dusdanig kan de veralgemening van de doelmatigheidsanalyse op gesystematiseerde wijze worden doorgevoerd doorheen alle diensten van de Vlaamse regering.

## **2.2 Controle**

### **2.2.1. De formele procedures - instelling van de één-trapscontrole**

In de loop van 1996 werd vastgesteld dat het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 tot regeling van de begrotingscontrole bij de diensten van de Vlaamse Gemeenschap soms te stringent, soms te weinig indicatief was opgesteld. Het gebruik van het nieuwe instrument van de budgettaire implementatieplannen (BIP) gebeurde eerder schoorvoetend. Sommige besturen waren er volkomen onterecht van uitgegaan dat een BIP de mogelijkheid gaf om zonder verantwoording en zonder a-priori controle, flexibel de begrotingsmiddelen te kunnen gebruiken. Een BIP gaat er daarentegen van uit dat de middelen-allocatie op een vooraf afgesproken en transparante wijze kan worden voorzien.

De goedkeuring van het BIP houdt dus in dat dit transparant aanwendingsvoorstel voorafgaand wordt opgesteld. Pas na de goedkeuring ervan geeft een BIP een verdere ruime implementatie-vrijheid. Het is in deze fase, dat een BIP de uitvoeringssnelheid opdrijft, aangezien de bestaande driedelige controle, die noodzakelijkerwijze tijd in beslag neemt, tot één controle-punt, bij de controleur van vastleggingen verenigt.

Om de implementatie van de BIP's te verbeteren, keurde de Vlaamse regering op 23 juli 1997 een nieuwe omzendbrief goed. Deze regelt het werken met budgettaire implementatieplannen, de ontwikkeling van nieuwe evaluatiemethoden (boordtabellen, budgettaire draaiboeken, ..) en regelt verder ook de wijze van indiening van het dossier, beroep tegen weigering visum,...

In de loop van 1997 en 1998 zullen de vorming en sturing naar de BIP's worden worden geactiveerd.

### 2.2.2 De werking van de Vlaamse Openbare Instellingen

De VOI's zijn aangewezen organisaties, om een meer resultaat-gericht overheidsingrijpen te implementeren, gebaseerd op de principes van :

- decentralisatie van verantwoordelijkheden ;
- focus op outputs ;
- resultaatverantwoordelijkheid ;

Voi's kunnen zich inderdaad concentreren op hun (enge) kerntaken. Sommige financiële functies bieden echter geen subsidiariteits-meerwaarde en kunnen beter op een gecentraliseerd niveau worden uitgevoerd.

Het beste en meest bekende voorbeeld blijft terzake het centraal financieringsorgaan, dat via het ontwerp van schuld- en kasbeheer, dat medio 1997 aan het Vlaams Parlement werd voorgelegd, nu ook een betere juridische onderbouw zal krijgen.

Reeds in 1996 had een haalbaarheidsstudie uitgewezen dat de pooling van de verzekeringen van de VOI's en DAB's aanzienlijke financiële en kwalitatieve voordelen zou kunnen opleveren.

Naar aanleiding daarvan werd dan ook in het programmadecreet 1997 het juridisch kader ingeschreven om deze pooling vanaf 1 januari 1998 mogelijk te maken.

Intussen werd een overheidsopdracht bestaande uit drie fasen (uitwerken risicostudie, opstellen lastenboek verzekeraars en plaatsen en beheer van de contracten) gegund aan het verzekeringskantoor J. Van Breda & C°. De onderhandelingen met de verzekeraars, zijn inmiddels aangevat. Alles laat uitschijnen dat de pooling zal leiden tot aanzienlijke verbeteringen zowel in risicodekking als in premie-betaling. Bepaalde DAB's (die mee betrokken worden in de pooling) hebben thans geen enkele verzekering, ter vrijwaring van hun miljarden (kunst-) patrimonium, maar zullen voortaan genieten van een aanzienlijke dekking, zonder dat de globale premiedekking door de Vlaamse Overheid zal toenemen.

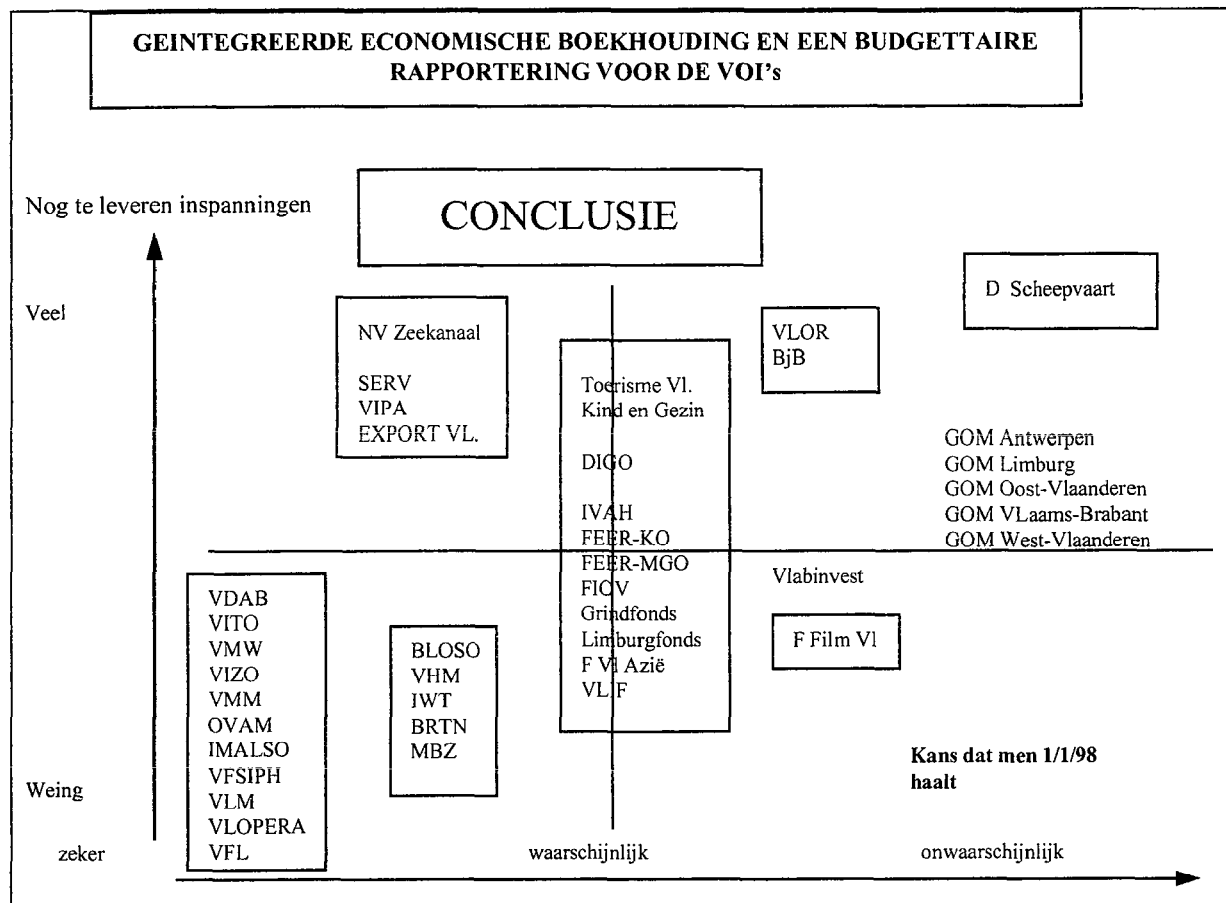
In 1998 zal deze pooling volledig worden geoperationaliseerd. De verdere verdieping van de risico-evaluatie zal worden opgezet. Ook de diensten van het Ministerie zullen hierop aansluiten. Er zal ook nagegaan worden of, ter voorkoming van budgettaire schokken, het niet aangewezen is voor het patrimonium, dat onder rechtstreekse verantwoordelijkheid valt van het Ministerie geen tweedegraadsverzekeringen wenselijk zijn.

Tenslotte zal worden nagegaan in hoeverre het voor de Vlaamse Gemeenschap zin heeft een geëigend herverzekeringsorgaan in eigen beheer op te richten.

Ter uitvoering van het programmadecreet "begrotingscontrole 1996 - artikel 5 en 6" van 8 juli 1996 werd het nieuwe concept "bedrijfseconomische boekhouding en budgettaire rapportering bij de Vlaamse openbare instellingen" door de Vlaamse regering goedgekeurd. Dit gebeurde bij besluit op 21 mei 1997 goedgekeurd.

De nodige maatregelen werden genomen om het implementatieproces bij de VOI's op adequate wijze op gang te brengen en aan te sturen. Bijzondere aandacht zal besteed worden aan kwaliteitsbewaking en uniforme toepassing.

Het implementatieproces dient normaal voltooid te zijn op 1.1.1998, datum van inwerking-treding van het nieuwe besluit zodat in 1999 een eerste consolidatie kan plaats vinden. Ondanks initiële moeilijkheden hebben vele VOI's de nodige mankracht en de nodige midde-len intern gemobiliseerd, zodat het merendeel inderdaad binnen de krappe timing de voorop-gestelde planning halen.



In 1998 zal, rekening houdend met de resoluties van het Parlement, stapsgewijze en op een geharmoniseerde wijze verder het toezicht worden verfijnd. Hierbij valt wel op te merken, dat dit in en na samenspraak met de bevoegde ministers zal dienen te gebeuren.

Voor wat specifiek de gemachtigden van Financiën betreft, die bij de verschillende instellingen de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting vertegenwoordigen, zal het vooropgesteld objectief van informatie-uitwisseling en vorming, dat in 1997 werd opgestart, naar 1998 toe worden uitgebreid.

### 2.2.3 Naar een verbeterde boekhoudingsrapportering

#### Invoering van een nieuwe overheidsboekhouding

Via de commissie voor normalisatie van de openbare comptabiliteit (CNOOC) werd door de Vlaamse Gemeenschap intensief meegewerkt aan de voorbereiding van de nieuwe overheidsboekhouding in de afdeling wetgeving en in de afdeling rekeningstelsel. Hierbij werd de klemtoon gelegd op de volgende belangrijke aspecten :

- prioriteit voor de economische boekhouding;
- vereenvoudiging van procedures en structuren;
- invoeren van een duidelijke responsabilisering.

Aangezien de principes vastgelegd worden op het federale niveau, heeft de Vlaamse Gemeenschap vanzelfsprekend geen beslissingsautonomie. Toch blijken een aantal van deze principes aangehouden.

In 1998 zal de Vlaamse Gemeenschap actief meewerken aan de uitwerking van het boekhoudplan en formalisering ervan in een K.B.

In aanvulling hierop zullen alle entiteiten de nodige reglementaire beschikkingen dienen te treffen. De Vlaamse Gemeenschap bereidt dit actief voor, zodat zij onmiddellijk zal kunnen inspelen op de mogelijkheden die het nieuwe KB zal bieden.

### 2.2.4 Operationalisering van een nieuwe overheidsboekhouding

Het is evident dat een besluit alleen nog niet leidt tot de invoering van een geheel nieuwe overheidsboekhouding. In afwachting van een beslissing i.v.m. de outsourcing van het informatica-aspect werden daarom reeds voorbereidende acties ondernomen: het organiseren van vormingscursussen, de marktverkenning en het uittekenen van een systeemstructuur.

In 1998 zijn nog gepland : een algemene offerte-aanvraag voor software en implementatie, de toewijzing van de offerte, de finalisering van het concept, het opstellen van de beginbalans, de voorbereiding van de implementatie (o.a. parametrisering) en de implementatie van de software en de opleiding. Het werkvolume dat hiermee gepaard gaat, mag niet onderschat worden. - teneinde dubbeldraaien (uit veiligheidsoverwegingen wellicht te voorzien) mogelijk te maken - de invoering gespreid wordt over 1998 en 1999.

De invoering zal wellicht gespreid worden over '98 en '99 teneinde dubbeldraaien mogelijk te maken. Uit veiligheidsoverwegingen lijkt het immers aangewezen om minstens gedurende een zekere tijd een dubbel systeem aan te houden.

### 2.2.5 Versneld afleggen van de eindrekeningen

De rekeningen tot 1995 werden bij het Rekenhof ingediend. De rekening van 1996 volgt vóór het einde van 1997.

Planning 1998

- opmaak van de algemene rekeningen 1997 vóór 30/06/1998, *conform de wettelijke termijn. Daarmee is de inhaalinspanning, die het Parlement had gevraagd, gerealiseerd*

- behandeling decreten houdende eindregeling begrotingen 95/96/97

1995: februari 1998

1996: mei 1998

1997: oktober 1998: *conform de wettelijke termijn* .

### 2.2.6 Opmaken van een instructieset i.v.m. de DAB-rekeningen

Gelet op de moeilijkheden, die in het verleden werden vastgesteld, bij de bepaling van de reserves, werd een volledige nieuwe instructieset over de begroting en de boekhouding van de DAB's uitgewerkt en voor nazicht aan de verschillende departementen bezorgd. De definitieve teksten zullen binnenkort worden verspreid. Een tijdelijk verstrengd toezicht zal in 1998 worden ingesteld, zodat alle DAB's voortaan alle regels op dezelfde wijze interpreteren.

### 2.2.7 Opmaken van een kaderreglementering ter vermijding van dubbele subsidiëring

De Vlaamse Gemeenschap heeft een grote allocatieve bevoegdheid. Dit houdt ook in dat er grote subsidiestromen zijn, die niet altijd op een geharmoniseerde wijze verlopen. Zonder te stellen dat hierdoor subsidies onterecht worden toegewezen of uitbetaald, is het vanuit bestuurlijk oogpunt aangewezen deze regels te harmoniseren.

Een eerste ontwerp van reglementering werd in 1997 uitgewerkt. In dit ontwerp werd niet alleen aandacht besteed aan het vermijden van mogelijke dubbele subsidiëringen, maar ook aan knelpunten op diverse vlakken, zoals controlemaatregelen en reservevorming.

Na overleg met de diverse afdelingen en in de regering wordt voorzien deze geharmoniseerde richtlijnen bij omzendbrief uit te vaardigen in de loop van 1998.

### 3. Kas- en schuldbeheer

Het kas-en schuldbeheer van de Vlaamse Gemeenschap was tot op heden georganiseerd op een wijze die inhoudelijk degelijk was, maar toch ook relatief pragmatische wijze. Daartoe diende alle competentie verzameld te worden in één afdeling. Gelet op het specialistisch karakter van de operaties, gelet op de soms zeer moeilijke risico-inschatting, gelet op de noodzaak om in de risico-analyse mee de opportuniteitsmogelijkheden als gederfde kansen mee te kunnen waarderen, was het logisch om :

- de decretale onderbouw te structureren;
- de transparantie van het gevoerde beleid te verhogen, zonder de financiële partijen informatievoordeel te geven;
- de noodzakelijke reserves aan te leggen, als buffer om eventuele kredietoverschrijdingen strikt binnen de wettelijke bepalingen te kunnen opvangen. Anders dan gewone uitgaven hebben rente-uitgaven immers vaak een zeer grote volatiliteit.
- het Vlaams Parlement de mogelijkheid te geven om richtingen te geven in het financieel beleid, waarvan de impact immers groter is dan de meeste activiteitenprogramma's; tenslotte om een geëigend specifiek controle-orgaan te creëren.

Het ontwerp van kas- en schulddecreet beantwoordt hieraan. Gezien de snelle behandeling in het parlement, zal op uiterst korte termijn de operationalisering moeten volgen in 1998.

Daartoe zullen volgende stappen worden gezet :

- bij de begrotingscontrole 1998 zal het parlement een voorstel ontvangen voor de uitvoering van het financieel beleid in de loop van 1998;
- bij de initiële begrotingsvoorstelling 1999 (herfst '98) zal aan het parlement het uitvoeringsvoorstel voor het financieel beleid in 1999 worden voorgelegd.

Cruciaal is de goede functionering van de nochtans, specialistische interne auditdienst.

Daartoe wordt het schema, zoals hiernaast aangegeven, voorzien.

Dit schema moet ertoe leiden dat de interne audit-functie, volledig zelfstandig en geaccrediteerd kan functioneren tegen medio 1999.

**Aanduiding audit-kantoor  
met bankrevisorale activiteiten  
(dat instaat voor training)**

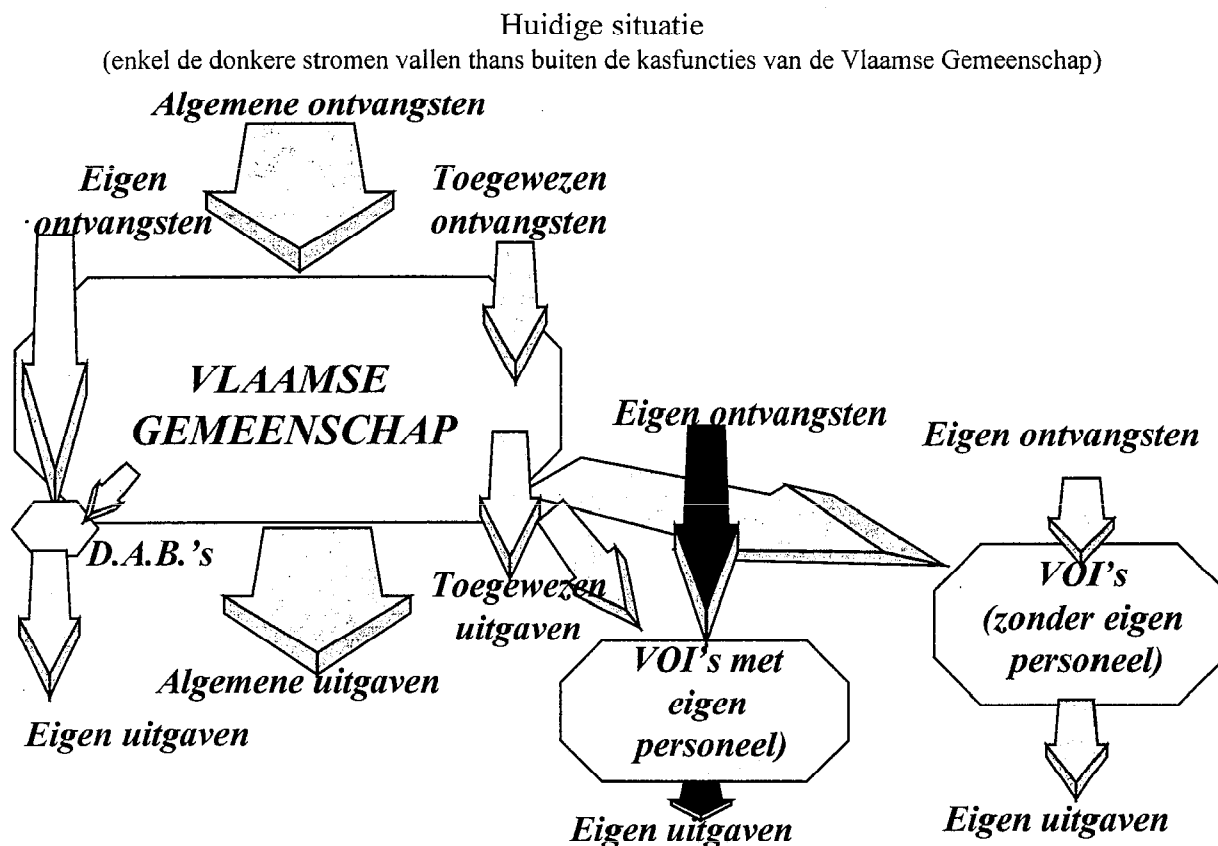
**Opstelling trainings-programma**

**Screening procedures binnen het Ministerie  
Opstelling van een audit-plan**

**Accreditatie interne audit-functie,  
volgens internationale standaarden**



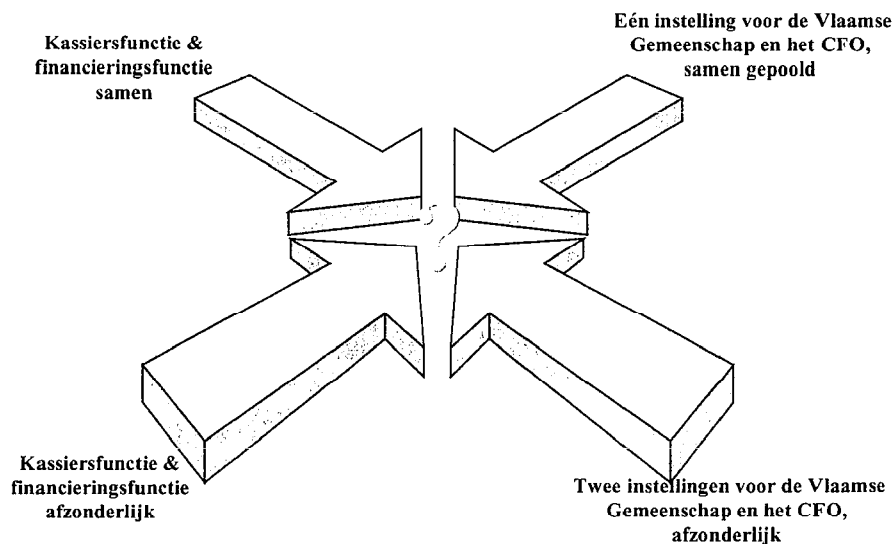
Een niet-onbelangrijk nevenresultaat van het kas-en schulddecreet, is dat een reeks kasfuncties, die geen deel uitmaken van de algemene begroting, gelicht worden uit de centrale kasfunctie. De huidige kasstromen stemmen immers niet overeen met de begrotingsstromen van de algemene ontvangsten en algemene uitgaven. Indien hiermee geen rekening zou worden gehouden, kan dit tot verkeerde interpretaties leiden.



Tegen eind '98 dienen zowel de functie van kassier-financier voor de eigen kasfunctie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap als deze voor kasfunctie van de VOI's (het CFO) te worden aangeduid. De huidige contracten lopen immers af eind 1998

Alvorens deze functies toe te wijzen, zal nagegaan worden welke mogelijke opties tot de meest optimale situatie voor de Vlaamse Gemeenschap leiden :

Hoe dan ook zal/zullen het contract/de contracten worden toegewezen voor



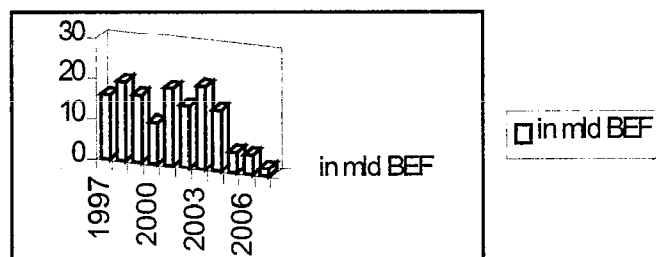
eind september 1998, teneinde gebeurlijke andere financiële instellingen dan de huidige in staat te stellen de nodige conversies door te voeren.

Ook voor de lange-termijn financiering zullen in 1998 bijkomende initiatieven genomen worden. Op 1/1/1999 moet de Europese eenheidsmunt van kracht worden. Verwacht kan worden dat dit binnen de financiële wereld tot versnelde afbrokkeling van het belang van de “domestic” markt zal leiden. Belgische financiële instellingen zullen hun financieringsactiviteiten niet meer concentreren op België alleen. Omgekeerd zullen er meerdere financiële instellingen buiten België interesse kunnen vertonen voor de Vlaamse Gemeenschap.

Dat is een opportuniteit en een uitdaging tegelijkertijd. Een opportuniteit, omdat de brede Europese markt voortaan ongelimiteerd openstaat voor de financiering van de Vlaamse Gemeenschap. Een uitdaging omdat de snelle deficitbeperking van de Vlaamse Gemeenschap ertoe geleid heeft dat de Vlaamse Gemeenschap tot op heden niet getracht heeft (publiek) genoteerde leningen uit te geven. In het Europa van de EMU zullen wellicht verschillende sterke regio's op de financiële markten trachten de beste condities te verwerven. Naast goede “rating” zal ook een goede naambekendheid nodig zijn opdat de Vlaamse Gemeenschap haar huidige scherpe marges kan behouden.

Voor de herfinancieringen zal de Vlaamse Gemeenschap, in 1998, ondanks haar afzwakkende financieringsnood, wellicht overgaan tot de uitgifte van genoteerde kredietlijnen, waarop relatief grote pakketten zullen worden aangeboden, teneinde de nodige liquiditeit in de markt te brengen.

#### Vervaldagenkalender van de directe schuld



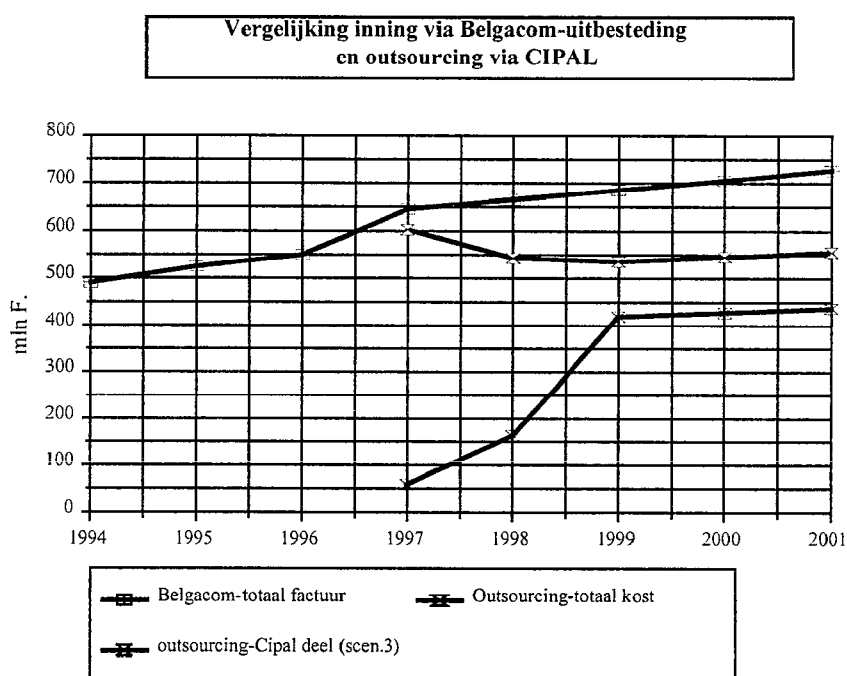
Deze kredietlijnen zullen wellicht als eindvervaldag 2000 en 2002 kennen. Deze eindvervaldata zijn logisch omdat ze passen binnen de huidige aflossingskalender. Met het oog op de inpassing op de financiële Euromarkt zal de lijn “2002” zo snel als mogelijk in de Euro worden aangeboden en gekwoteerd

## 4. Vlaanderen en de eigen fiskaliteit

### 4.1 Doen

Zoals gemeld in de vorige beleidsbrief was het jaareinde 1996 cruciaal voor de opstart en de organisatie van de eigen inning van het Kijk- en Luistergeld. Vlaanderen heeft deze test uiterst goed doorstaan.

Sinds begin september 1997 verloopt de inning trouwens volledig autonoom, vermits dan de loskoppeling van de Belgacom diensten gerealiseerd werd. De kosten verlopen zoals gepland en liggen duidelijk lager.



Ondertussen werd een campagne om het zwart-kijken tegen te gaan opgestart.

Op verzoek van het Vlaams parlement werd enige tijd terug gestart met een onderzoek naar de haalbaarheid om, op korte termijn over te stappen naar een eigen inning van bepaalde gewestbelastingen. Het ligt in de bedoeling om dit in eerste instantie te realiseren voor de onroerende voorheffing, in een verdere fase kunnen ook de andere gewestbelastingen volgen

De gewestbelastingen, waarvan de opbrengst volledig aan de gewesten toekomt, zijn :

- de onroerende voorheffing
- de belasting op de spelen en weddenschappen

- de belasting op de automatische ontspanningstoestellen
- de openingstaks
- de successierechten

Vermits de onroerende voorheffing geheven wordt op het kadastraal inkomen blijft de federale administratie van het kadaster belast met de bepaling van deze KI's. De federale overheid is immers bevoegd voor de belastbare basis. Het opmaken van kohieren en het versturen van aanslagbiljetten op basis van de door het kadaster verstrekte gegevens is in eerste instantie een informatica aangelegenheid. Daarnaast is enkel een personeelsinzet nodig om eventuele bezwaarschriften te behandelen en de inning en invordering te verzorgen.

Nagegaan dient te worden welke de consequenties zijn van een belastingstelsel, waarbij beacht wordt de belasting vast te stellen en te innen, gebruik makende van de volgende, bestaande gegevensbanken :

- de kadastrale gegevens;
- het rijksregister
- de kruispuntendatabank

Door het gebruik van bestaande databanken moet het mogelijk zijn de gegevensverzameling tot een minimum te beperken. De verminderingen moeten automatisch kunnen verleend worden. Thans dienen de belastingsplichtingen telkens opnieuw dezelfde (bekende) gegevens in te dienen, om deze vrijstellingen te krijgen.

Ook de belastingsinning moet zo klantvriendelijk mogelijk kunnen verlopen.

De kost voor het opstarten van een eigen dienst voor de inning van de onroerende voorheffing wordt geraamd op maximaal 150 mio BEF. Op kruissnelheid kan deze prijs wellicht nog met 1/3 verminderd worden.

Zoals toegezegd aan het Vlaams Parlement werd een werkgroep opgestart om de regelgeving inzake volksvermakelijkheden een eigentijds uitzicht te geven. Het ligt hierbij uiteraard in de bedoeling de "echte" volksvermakelijkheden vrij te stellen in de belasting op de spelen en weddenschappen.

In een verder stadium komen de andere gewestbelastingen aan de beurt. Met uitzondering weliswaar van de registratierechten, waarvan de opbrengst nog niet volledig aan de gewesten toegewezen is aan de beurt.

|                               | 1996<br>2 | 1997<br>1 | 1997<br>2 | 1998<br>1 | 1998<br>2 | 1999<br>1 |                                          |   |  |  |  |  |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------------------------------|---|--|--|--|--|
| K&L-geld                      | ○         | ◇         |           |           |           |           |                                          |   |  |  |  |  |
| Onroerende<br>voorheffing     |           |           | ○         | ◇         |           |           |                                          |   |  |  |  |  |
| Opening<br>taksen             |           |           |           | ○         | ◇         |           |                                          |   |  |  |  |  |
| Spelen &<br>Weddings.         |           |           |           | ○         | ◇         |           |                                          |   |  |  |  |  |
| Automatische<br>ontspan.toest |           |           |           | ○         | ◇         |           |                                          |   |  |  |  |  |
| Erfenis-<br>rechten           |           |           |           | ◇         | ?         | ◇         |                                          |   |  |  |  |  |
| Registratie-<br>rechten       |           |           |           |           |           |           |                                          | ? |  |  |  |  |
|                               |           |           |           |           |           |           | niet mogelijk binnen huidige bevoegdheid |   |  |  |  |  |

## 4.2 Denken

De fiscale autonomie is een belangwekkend thema, dat ook door het Parlement een specifieke prioriteit verkrijgt.

Fiscale autonomie verkrijgt binnen de grote Europese monetaire en economische unie, die de Belgische EMU opslorpt, ongetwijfeld een andere dimensie, maar is tot op heden weinig bestudeerd.

Teneinde het wetenschappelijk onderzoek terzake te stimuleren, zal medio oktober 1998 een wetenschappelijk symposium worden georganiseerd. Vlaamse maar ook buitenlandse experts, o.m. vanuit het Europees niveau, zullen daaraan meewerken. De onderwerpen, die vanuit wetenschappelijke hoek zullen benaderd worden, zijn o.m. :

**Fiscale autonomie: mogelijkheden en grenzen**

- Fiscaliteit als regionaal beleidsinstrument.  
Onderzoek naar de wijze waarop de Gewesten in België hun huidige fiscale bevoegdheid hebben uitgeoefend.
- Federalisme en de omvang van de fiscaliteit.
- Fiscale harmonisatie versus fiscale concurrentie: vermindering van economische distorties versus vermindering van politieke distorties  
(met bijzondere aandacht voor de relevantie en de gevolgen van fiscale autonomie voor de gewesten in een federaal België en een Europese emu).

**De Belgische EMU in Europees verband**

- De Belgische EMU sinds de Staatshervorming 1988-89, met bijzondere aandacht voor de fiscale en financiële bevoegdheidsverdeling.
- De fiscale en financiële bevoegdheidsverdeling in federale staten.
- Het concept van de EMU in de rechtspraak van het Hof van Justitie en de gevolgen ervan op de regionale fiscale autonomie in de federale Lidstaten van de Europese Unie.
- Fiscale en budgettaire bevoegdheidsverdeling tussen Lidstaten en Europese Unie na de invoering van de Europese EMU en de Euro, met bijzondere aandacht voor de regio's in de Europese Unie.

**Fiscaliteit, openbare schuld en solidariteit**

- Financiële stromen in België (interregionale solidariteit, sociale zekerheid en fiscaliteit)
- Financiële solidariteit in federale landen. Een vergelijkende studie van zes landen op het vlak van sociale zekerheid en fiscaliteit.
- Deelname van de Gewesten en Gemeenschappen in de afbouw van de openbare schuld in het licht van de vereisten van de Europese emu en verregaande fiscale autonomie.
- Scenario's voor een uitbreiding van de fiscale en andere bevoegdheden van de Gewesten en Gemeenschappen en hun effect op de solidariteit en op de deelname in de afbouw van de openbare schuld in België.

Ook het eigen Ministerie zal een bijdrage leveren : zij zal met name nagaan, hoe in andere gefedereerde landen de belastinginningen door de deelgebieden worden georganiseerd en welke tendensen er terzake bestaan.

## **5. Overige reacties i.v.m. de Resoluties van het Vlaams Parlement met betrekking tot de bevoegdheid Financiën en Begroting :**

### ***5.1 betreffende de functie van een decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting (27 november 1996)***

De Vlaamse regering heeft zich ter gelegenheid van het indienen van de ontwerpbegroting 1998 strikt gehouden aan deze resolutie. Een verzameling bepalingen die zodoende geweerd werden uit het zgn. programmadecreet werden gebundeld in een afzonderlijk decreet houdende diverse bepalingen. Deze laatste zal naar gelang de aard van de bepalingen die erin voorkomen door elke bevoegde commissie dan ook behandeld worden.

### ***5.2 betreffende de toepassing van het verlaagd BTW-tarief in de bouwsector (30 april 1997)***

Naar aanleiding van de finalisatie van de begrotingsopmaak op federaal niveau verschenen in de pers berichten over het niet verlengen van de tijdelijke maatregel verlaging BTW voor bepaalde bouwwerken. Dit gebeurde in weerwil van de eerdere stappen die de Vlaamse regering, en zeker ook anderen, ondernamen om aan te dringen op een verlenging van de maatregel.

Ogenblikkelijk werd, na overleg in de schoot van de Vlaamse regering, beslist hierop te reageren ten aanzien in de federale regering.

### ***5.3 betreffende de financiering van het milieubeleid (25 juni 1997) (gedeelte budgettaire aspecten)***

Reeds voordat het Vlaams Parlement deze resolutie goedkeurde besliste de regering om een uitzuivering door te voeren van het Minafonds en terug te keren naar de oorspronkelijke orthodoxie. Ook werd, o.m. naar aanleiding van de door het Rekenhof geformuleerde bemerkingen, bij de begrotingsopmaak 1997 reeds beslist tot een grondige uitzuivering van het encours : het stelsel waarbij systematisch onbenutte ordonnanceringskredieten overgedragen werden naar volgende begrotingsjaren zou worden beëindigd. Omgekeerd werd beslist tot het aanleggen van een buffer aan ordonnanceringskredieten ter dekking van het reële encours. Deze maatregelen, samen met het optrekken van de dotatie aan het Minafonds vanuit de algemene middelen (hetgeen in overeenstemming is met de resolutie) moeten tegen het begrotingsjaar 1999 toelaten dat het Minafonds een zelfde stelsel kan volgen als het VIF. Dit houdt in dat er

nieuwe vastleggingsmachtigingen toegestaan worden in de mate dat de te verwachten inkomsten groter zijn dan de nog te betalen openstaande verbintenissen (= encours). Op dat ogenblik kan een reële uitzuivering plaatsvinden zoals aangegeven in deze resolutie. De mate waarin dan ook de dotatie aan het fonds vanuit de algemene middelen aangepast moet worden is dan op dat ogenblik te evalueren. Zoals reeds eerder gesteld werd de laatste jaren de dotatie aan het fonds vanuit de algemene middelen fors opgetrokken o.m. omwille van de stijging van de Aquafin-factuur en de noodzakelijkheid om in het verleden aangegane verbintenissen te honoreren.

Wat het milieubeleidsplan betreft werd met de ontwerpbegroting 1998 uitvoering gegeven aan de eerder door de regering genomen beslissing ten aanzien van de dwingende bepalingen door een toevoeging van 500 mio BEF aan het Minafonds vanuit de algemene middelen.

#### ***5.4 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse Openbare Instellingen (25 juni 1997)***

(behandeld in de beleidsbrief)

#### ***5.5 betreffende het fiscaal aanmoedigen van het ethisch beleggen (25 juni 1997)***

Binnen de eigen fiscaliteit zijn er uiterst weinig mogelijkheden om het ethisch sparen aan te moedigen. De meest aangewezen weg is via de roerende voorheffing. Dit behoort echter tot de federale fiscale bevoegdheden. Op Vlaams niveau is er enkel de weg van de successie rechten waar de nu voorziene maatregel ten aanzien van aandelen in een BEVAK voor service-flats als voorbeeld kan aangehaald worden. Dit is mogelijk omdat deze BEVAK ten volle onderworpen is aan stringente erkenningsvoorwaarden waardoor de Vlaamse overheid een honderd procent controle in de hand heeft. Ten aanzien van het ethisch beleggen in ruime zin zoals bedoeld in de resolutie is het organiseren van een dergelijke controle uiterst complex. Deze vormen van sparen komen voor als commerciële product bij vele financiële instellingen, vennootschappen en andere verenigingen. Het in het leven roepen van een Vlaamse bancaire controle instelling lijkt binnen de gegeven bevoegdheidsverdeling uitgesloten.

Anderzijds zal de Vlaamse Regering ook hoe dan ook bepaalde vormen van ethische financiering zelf promoten. Eén van de meest belangrijke domeinen waarin dit kan worden toegepast betreft de ouderenzorg.

De demografische evolutie heeft immers niet enkel gevolgen voor de huidige sociale zekerheid. Er is een geruststellend perspectief nodig voor ouderen die het risico van te hoog oplopende kosten voor zorg wensen te beperken. Naast de verdere uitbouw van de thuiszorg, kan werk gemaakt worden van een ouderenzorgverzekering die niet in de plaats treedt van het bestaande aanbod van diensten en zorgvoorzieningen, noch van het vrijwilligerswerk of de mantelzorg. In 1998 vindt een studie van het concept plaats, die ook moet uitmaken onder welke voorwaarden zo'n regeling van start kan gaan. In elk geval mag geen sociale drempel



de toegang tot dit stelsel belemmeren. Het stelsel moet steunen op een solidariteitsmechanisme.

In de loop van 1998 zullen ondermeer volgende studies worden uitgevoerd ter voorbereiding van de ouderenzorgverzekering :

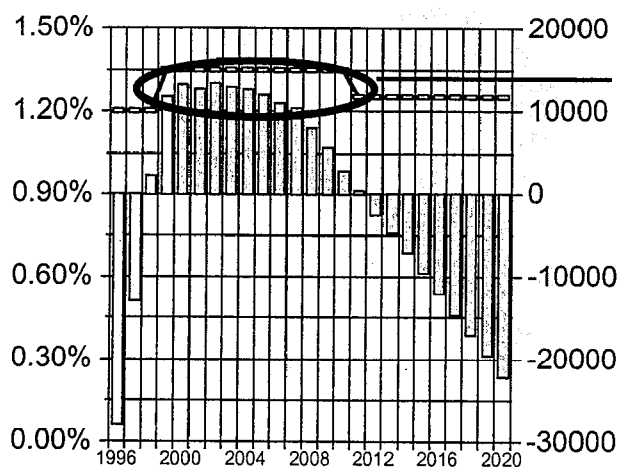
1. Enquête bij bevolking (60-65-jarigen) over hun verwachtingspatroon ten aanzien van het risico van zorgbehoevendheid, hun zorgen en hun noden, de gewenste vormen van opvang en de bereidheid om dit risico te solidariseren en hiervoor een eigen financiële inbreng te leveren ;
2. Actuariële studie: de verhouding tussen de bevolkingsgroepen die een beroep zullen kunnen doen op de ouderenzorgverzekering en de aangeslotenen, de periode waarin men beroep doet op de ouderenzorgverzekering, beheersbaarheid van bijdragen en uitkeringen ;
3. Een studie m.b.t. omschrijving van aan te bieden zorg en differentiatie, van de zorgbehoevendheid, van de criteria tot evaluatie ervan.

Een groot gedeelte van deze studies valt buiten de deeldomeinen van financiën. Aangezien actuariële studies en de mogelijkheden tot reservevorming belangrijke financiële aspecten bevatten, zullen hiertoe de nodige bijdragen worden geleverd.

Overigens geeft de tijdelijke verhoging van de groeivoet van de beleidsuitgaven in het eerste decennium van de 21-ste eeuw Vlaanderen de mogelijkheid om mee deze reserves te helpen vormen. Waarom kunnen zij niet mee de reserves in de zorgverzekering helpen ondersteunen? Na 2010 stijgen deze uitgaven voor Vlaanderen immers pijlsnel, indien de basis een repartiestelsel zou zijn.

## Vlaanderen : in de XXI- ste eeuw

### Groeivoet en reël kastekort



Reserves van  
Vlaanderen ...  
reserveren in een  
zorgverzekering

**5.6 betreffende het thesauriebeheer van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (25 juni 1997)**

De recent door de VHM opgestelde thesaurieplanning houdt ten volle rekening met de aanbevelingen van de resolutie. Aan alle punten met uitzondering van het tweede werd reeds gevolg gegeven. Wat de eventuele vordering van de VHM op het gewest betreft werden reeds besprekingen aangevat welke kaderen in het veilig stellen van de liquiditeitspositie van de VHM zonder de liquiditeitspositie van het gewest in het gedrang te brengen. Uiteraard zijn de verplichtingen van zowel het gewest als van de VHM (en onderliggend de erkende huisvestingsmaatschappijen) ten aanzien van het ALESH hiermede samen te bezien.

Overigens is ook voorzien dat de interne audit-functie binnen de Vlaamse Gemeenschap, desgevallend mee de procedures kan onderzoeken van de VOI's, waaronder dus ook de VHM. Deze auditfunctie zal worden aangeduid na de operationalisering van het kas- en schulddecreet.