

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



Zitting 2002-2003

30 oktober 2002

BELEIDSBRIEF

Financiën en Begroting

Beleidsprioriteiten 2002-2003

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

INHOUD

	Blz.
I. Voorwoord	3
II. Concretisering van de Lambermontakkoorden	4
II.1. Actuele situatie van de oneigenlijke gewestbelastingen	4
II.2. Inning in eigen beheer van de oneigenlijke gewestbelastingen	23
II.3. Stappenplan voor de realisatie van een eigen inning van gewestbelastingen	26
II.4. Informatie-uitwisseling en overlegprocedure	28
II.5. Kostprijs verbonden aan het innen en invorderen van gewestbelastingen	29
III. Decretale initiatieven in het kader van de fiscale autonomie	29
III.1. Wegwerken van discriminaties inzake successierechten	30
III.2. Schenkingsrechten	31
III.3. Vrijstelling van successierechten en onroerende voorheffing voor bossen en VEN-gebieden	33
III.4. Vrijstelling en vermindering van onroerende voorheffing voor bepaalde verbouwingen	34
III.5. Registratierechten : grondige vernieuwing vereist ook grondige opvolging	35
III.6. Paardenwedrennen	37
IV. Verhogen bij de burger van de graad van aanvaarding van het fiscale beleid	38
IV.1. Inleiding	38
IV.2. Fiscal compliance	38
IV.3. Nazorg fiscale evaluatie	38
IV.4. Eén loket	40
IV.5. Klantentevredenheidsmeting	41
IV.6. Creatie van een steunpunt - spoor fiscaliteit	42
V. Resultaatgericht begroten	47
V.1. De naleving van de begrotingsnormering	47
V.2. De verdere verfijning van de meerjarenbegroting als monitoringinstrument	48
V.3. De begroting in een geresponsabiliseerde overheidsorganisatie – impact van het ontwerp van comptabiliteitsdecreet	
V.4. Het ontwerp van comptabiliteitsdecreet : de boekhoudkundige ondersteuning	52
VI. Aanwending van het begotingsoverschot : schuldafbouw en reservering	58
VI.1. Evolutie van de uitstaande schuld	58
VI.2. Een blik op de toekomst ?	60
VI.3. Rating van de Vlaamse Gemeenschap	61
VI.4. Reserveringen	62
VI.5. Herbronning van het decreet van 1997	63
VII. Beleidsindicatoren Financiën en Begroting	66

I. Voorwoord

Het laatste volledige jaar van deze regeerperiode zal het beleid inzake “financiën en begroting” consequent verder gebeuren binnen de contouren van het regeerakkoord, zoals vorig jaar aangepast.

Voorin staan hier:

- De structurele inpassing van dit beleid binnen het kader van het “Beter Bestuurlijk Beleid”, met voorop in 2003 de uitbouw van een afzonderlijk Vlaams Ministerie van Financiën en Begroting, dat gestructureerd wordt in verschillende verantwoordelijke en aanspreekbare autonome operationele entiteiten, die onder de globale leiding van de Vlaamse Minister van Financiën betere, snellere en herkenbare service moet kunnen leveren én aan de andere diensten van de Vlaamse Gemeenschap én aan de Vlaamse burgers en ondernemingen ;
- de uitbouw van een eigen, en voor de burger aanvaardbare, fiscaliteit binnen de ruimere bevoegdheidscontext met focus op de aan de gang zijnde ontwikkelingen inzake beter bestuurlijk beleid, e-government en uniek loket ;
- een coherente en op het algemeen welzijn gerichte allocatie van de middelen binnen de engagementen die de Vlaamse overheid heeft aangegaan in het raam van het Belgisch stabiliteitsprogramma en het Europees Pact voor Stabiliteit en Groei, en
- een voortzetting van de schuldafbouw,

dit alles naast een optimalisatie van de interne capaciteit van de diensten van het ministerie als kritische succesfactor voor de realisatie van de doelstellingen.

Het moet duidelijk zijn dat deze beleidsbrief de weergave is van de visie van de functioneel bevoegde minister en op de eerste plaats bedoeld is als basis voor een tegensprekelijk debat in het Vlaams Parlement. In functie daarvan zullen desgevallend de uitvoeringsmaatregelen aan de Vlaamse regering en/of het Vlaamse Parlement worden voorgelegd.

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

II. Concretisering van de Lambermontakkoorden

De grotere autonomie op fiscaal vlak is dankzij de aanpassing van de Bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de Gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de Gewesten juridisch gerealiseerd. De uitoefening van deze fiscale autonomie vereiste nog heel wat praktische afspraken tussen de gewesten en gemeenschappen onderling of met de federale overheid.

Bovendien voorziet de financieringswet zelf dat voor bepaalde aangelegenheden samenwerkingakkoorden en overleg tussen gemeenschappen en gewesten en federale overheid noodzakelijk zijn. Het in de praktijk brengen van de in 2001 en 2002 afgesloten samenwerkingsakkoorden zal verder tot de taken voor het beleidsdomein Financiën en Begroting behoren voor 2003. Zij zullen in belangrijke mate immers de operationele werking van de Vlaamse fiscaliteit, het organisatorisch kader en het kostenaspect ervan voor de komende jaren bepalen.

Daarnaast zal vanaf 2003 onder projectvorm prioritair werk gemaakt worden van een volledig businessplan inzake de gewestelijke fiscaliteit, waarbij een gefaseerde maar ook realistische overname in eigen beheer van de inning van de andere oneigenlijke gewestbelastingen dan de onroerende voorheffing zal uitgetekend worden en aan de Vlaamse regering zal voorgelegd worden voor beslissing.

Gelijktijdig zal in harmonie met de andere Vlaamse ministers en specifiek de Vlaamse Minister van Leefmilieu gewerkt worden aan de integratie van alle fiscale processen, ook deze van de eigenlijke gewestbelastingen in éénzelfde fiscaal kader en éénzelfde aanspreekpunt. Het zou immers ongepast en ongeloofwaardig zijn naar de Vlaamse burgers en ondernemingen de integratie van de thans federaal geïnde belastingen binnen de Vlaamse context na te streven en tegelijkertijd de wildgroei van de Vlaamse belastingregelgeving, die in de jaren negentig is ontstaan, verder aan te houden.

Achtereenvolgens worden, na een beknopte weergave van de aard, de omvang, de huidige inningwijze en de voornaamste knelpunten van de oneigenlijke gewestbelastingen, hierna de belangrijkste stappen van dit veranderingstraject beschreven .

II.1 Actuele situatie van de oneigenlijke gewestbelastingen

Vermits de financieringswet voorziet dat een overname door de gewesten van de inning van de oneigenlijke gewestbelastingen slechts per groep kan geschieden, worden deze hieronder per groep nader belicht.

II.1.1 Groep 1: de kleinere gewestbelastingen

Het betreft volgende heffingen:

1. de belasting op de spelen en weddenschappen
2. de belasting op de automatische ontspanningstoestellen
3. de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken.

II.1.1.1 De belasting op de spelen en weddenschappen betreft voornamelijk de belasting op de ingezette sommen in casino's aan de kust en op de paardenwedrennen.

De totale opbrengst van deze belasting evolueert als volgt:

Jaar	Opbrengst in miljoenen euro
1998	23,14
1999	22,85
2000	17,58
2001	16,85
2002 (tot september)	12,33

De opbrengst vertoont een dalende trend. Zonder aanpassing van het beleid lijkt deze trenddaling zich ook door te trekken naar de toekomst : de fiscale concurrentie met de andere Gewesten (en met andere landen) erodeert continu de belastingsbasis, die bovendien verder verminderd wordt door het ontstaan van alternatieve spelen en weddenschappen (spelen via internet), waar de belasting vaak ontdoken wordt.

II.1.1.2 De belasting op de automatische ontspanningstoestellen omvat de taks op bepaalde categorieën van erkende ontspanningstoestellen die in de horeca-sector en de lunaparken zijn opgesteld. Voornamelijk de toestellen ingedeeld in de categorie A zoals de bingo's leveren het overgrote deel van de opbrengst .

De totale opbrengst van deze belasting evolueert als volgt:

Jaar	Opbrengst in miljoenen euro
1998	31,62
1999	40,79
2000	53,85
2001	36,49
2002 (tot september)	29,13

Na een jarenlange stijging kende de opbrengst in 2001 een sterke daling. Dat kan te maken hebben met de federale wetgeving op de kansspelen die sterk inwerkt op de mogelijkheid tot de opstelling van dergelijke kansspelen. Niet alles wordt daardoor echter verklaard : de divergerende evolutie van de ontvangsten in de verschillende gewesten laat vermoeden dat er ook andere oorzaken een rol spelen (bv. grotere belastingontwijking).

In samenspraak met de federaal innende diensten zal er dan ook in 2003 nagegaan worden of deze oorzaken verklaarbaar zijn en remedieerbaar.

II.1.1.3 De openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken.

Deze belasting werd met ingang van het aanslagjaar 2002 afgeschaft. Voornamelijk de administratieve rompslomp voor de beginnende uitbater, de betwistingen rond de reële huurwaarde van een beginnende zaak, die de basis voor de aanslag vormde, en de marginale opbrengst leidden tot de afschaffing. Bij wijze van volledigheid wordt hierna de (marginale) opbrengst weergegeven:

Jaar	Opbrengst in miljoenen euro
1998	8,72
1999	8,02
2000	7,93
2001	6,58
2002 (tot september)	0,41

M.b.t deze groep van belastingen lijkt het niet opportuun de vestiging en de inning onmiddellijk in eigen Vlaams beheer te nemen. De grootte van de opbrengsten staat immers niet in verhouding tot de ingezette middelen die voornamelijk te maken hebben met de noodzakelijke grootte van het controleapparaat. Vooreerst is het aantal belastingplichtigen beperkt zodat de inningkost per belastingplichtige vrij hoog uitvalt (alhoewel de belasting per belastingplichtige zeer hoog kan uitvallen).

Verder omvat de huidige reglementering een brede grijze zone waardoor de vestiging van deze belastingen vaak aanleiding geeft tot betwistingen. Het federale vademecum van de indeling van de erkende ontspanningstoestellen in categorieën is dusdanig uitgebreid, maar tegelijkertijd zo ingewikkeld, dat de daadwerkelijke classificatie van een toestel vaak aanleiding geeft tot discussie. Een eventuele aanpassing dient, waar nodig, in overweging te worden genomen.

Het platform waaronder deze groep belastingen draaien is in feite te klein om een efficiënt inningsapparaat te laten draaien. Conform de aangepaste financieringswet worden weliswaar het thans ingezette personeel en de daaraan verbonden middelen in principe overgeheveld naar de Gewesten, als ze de inning overnemen. Indien er geen grondige aanpassing komt van de regelgeving, valt evenwel te vrezen, dat dergelijke overname leidt tot groot efficiëntie-verlies. In tegenstelling tot het sterk gedeconcentreerde Federaal Ministerie van Financiën is het Vlaams Ministerie immers veel meer centraal georganiseerd. Aangezien de huidige regelgeving een grote controleinspanning vereist, zou het opzetten van dergelijke gedeconcentreerde diensten een grote overhead-kost veroorzaken, die redelijkerwijze niet kan verantwoord worden, gezien de lage inning.

Dat betekent geenszins dat er in 2003 geen inspanningen worden verricht, tot overname van deze belastingen.

Het Vlaams Parlement heeft immers – gezien de fiscale concurrentie vanuit andere gewesten en de verschraving van één van de economische basissen, waarop deze belasting steunt – met name de paardenwedrennen – zelf het initiatief genomen om de regelgeving – althans voor wat de weddenschappen op paardenrennen betreft – volledig te herschrijven, zodat de belastingsbasis totaal wordt hervormd en de belasting mogelijk wordt gedefinieerd, vanuit een kostenbasis, die wordt afgedragen aan een overkoepelende vereniging.

Bovendien dient, in uitvoering van art.68 ter van de bijzondere financieringswet hoe dan ook met de federale overheid en na overleg met de andere gewesten voor het einde van 2003 een regeling te worden getroffen m.b.t. de kostprijs verbonden aan de inning van deze belasting (zie verder).

II.1.2 Groep 2: de onroerende voorheffing

II.1.2.1 De huidige toestand

Het gedeelte van de opbrengst van deze belasting , dat ten goede komt aan het Vlaams Gewest , is slechts een fractie van de opcentiemen die door de provincies en de gemeenten worden geheven. Zo is het gebudgetteerd gewestelijk aandeel van het Vlaams Gewest voor 2002 “amper” 105,77 miljoen euro terwijl het deel voor de gemeenten en provincies ruim 1,75 miljard euro belooft. Dit gegeven is belangrijk, vermits elke verandering aan de situatie een grote impact op de financiering van gemeenten en provincies kan hebben.

De totale opbrengst van deze belasting (deel Vlaams gewest) evolueert als volgt :

Jaartal	Opbrengst in miljoenen Euro
1998 (nog geïnd door fed.diensten)	89,08
1999 (bevat ook de schijf, geïnd in dec. 1998, gestort in jan. 1999)	104,26
2000	102,30
2001	103,96
2002 (tot en met september)	85,64

De vestiging en de inning wordt sinds het aanslagjaar 1999 door het Vlaams gewest georganiseerd, weliswaar via een outsourcingscontract met de intercommunale CIPAL waarbij deze de meeste processen verzorgt en enkel de wettelijke taken door Vlaamse ambtenaren worden ingevuld. CIPAL zet hiervoor 85 mensen in , terwijl langs de kant van de Vlaamse administratie een 10-tal ambtenaren worden ingezet.

De huidige vestiging en inning verloopt als volgt : vooreerst levert de AKRED (federale administratie waaronder het kadaster ressorteert) de niet-geïndexeerde kadastrale inkomens die moeten worden belast. Vanuit een sterk geautomatiseerd ICT-proces koppelt CIPAL dan gegevens van andere databanken, waarvan de voornaamste de kruispuntbank van de sociale zekerheid en het rijksregister zijn. Na verzending van de aanslagbiljetten, waarbij de voornaamste verminderingen reeds automatisch worden berekend en ingevuld, wordt het volledige proces van inning en bezwaarbehandeling centraal gestuurd.

Dit is het grootste verschil ten opzichte van het federale model waarbij de meeste belastingen decentraal via ontvangkantoren worden aangestuurd met een efficiëntieverlies en een hogere kost tot gevolg.

Na een aantal moeilijke aanloopjaren met reeds een duidelijke verbetering in 2001, kan het aanslagjaar 2002 bogen op mooie cijfers, zoals blijkt uit een aantal indicatoren :

- **Inkohieringsgraad**

Medio september 2002 was het overgrote deel van hetgeen moest worden ingekohierd, reeds als aanslag effectief verzonden. In 2001 was dat op hetzelfde tijdstip slechts ca. 50%. Deze drastische versnelling is slechts mogelijk, door de veel betere inzichten in de problemen bij de koppeling van de gegevens die door de verschillende grote externe databanken worden aangeleverd.

Omdat vanaf 2001 de gemeenten en provincies hun opcentiemen verkrijgen via een voorschot-systeem – een systeem, dat de lokale besturen overigens bijzonder appreciëren en dat bijzonder nauwgezet door de Vlaamse administratie wordt uitgevoerd – komt deze versnelling thans vooral het Gewest ten goede. De door het Vlaamse Gewest geprefinancierde opcentiemen worden immers snel afgelost door de binnenkomende opcentiemen-belastingsgelden. De versnelling t.o.v. het jaar 2001 bedraagt gemiddeld ongeveer 1,5 maand.

- **Bezwaren**

Op een totaal van 2.655.023 ingekohierde artikels waren per half september 10.286 bezwaren ontvangen wat neerkomt op een percentage van **0,39%** . In 2001 waren er op hetzelfde ogenblik slechts 1.320.499 artikels ingekohierd en 7.411 bezwaren wat **0,56 %** vertegenwoordigt.

Overigens vormde het aanslagjaar 2001 reeds een hele verbetering tegenover de aanslagjaren 1999 en 2000, zoals blijkt uit het totaal aantal bezwaren die tot op 15 september 2002 voor deze jaren werden ingediend :

Aanslagjaar	Totaal ingediende bezwaren ov
1999	112.363
2000	53.563
2001	33.751

Voor deze onmiskenbare gunstige evolutie zijn volgende oorzaken te vernoemen:

- Door elk jaar de koppeling van de straten tussen het kadasterbestand en het Rijksregisterbestand te verfijnen kunnen preventief fouten worden vermeden; vroeger – via de binnengekomen bezwaren - vastgestelde fouten, waarover het kadaster nog foutief gegevens doorgeeft worden in een tussenbestand ingevoerd zodat de fout het volgend jaar vermeden wordt. De terugkoppeling van de fouten aan het kadaster laat de federale dienst toe om ook haar bestanden sneller bij te werken.
- In 2001 werd vastgesteld dat er verhoudingsgewijs teveel bezwaren voor gehandicapten werden ingestuurd. In overleg met de verantwoordelijkheden binnen de KSZ (Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid) werd de programmatie aangepast zodat een bepaalde categorie rechthebbenden (gehandicapten op pensioenleeftijd) die soms niet werd aangeleverd permanent van de vermindering kon blijven genieten. Het rechtstreeks effect was een verlaging van de verhouding “ bezwaar wegens handicap “ tegenover het totaal aantal bezwaren van 28,4 naar 24,8%.

- Een goede telefonische ontvangst waarbij de burger antwoord krijgt op zijn vragen beïnvloedt positief het aantal bezwaren. De telefonische ondersteuning door de infolijn was duidelijk efficiënter dan vorig jaar: 86% van de telefoons konden bij eerste oproep behandeld worden, tegenover slechts 58% vorig jaar, toen de Vlaamse belastinglijn werd opgestart.

II.1.2.2 De toekomst

II.1.2.2.1 Het objectief gekaderd

Tot voor kort werd de onroerende fiscaliteit gekenmerkt door :

- het in elkaar grijpen van diverse directe en indirecte belastingen;
- medezeggenschap van verschillende overheidsniveaus
- permanente, sluimerende conflicten tussen de allocatieve, herverdelende en stimulerende functies van de onroerend goed-belastingen.

De staatshervorming van 2001 heeft deze situatie verbeterd, maar daarom nog niet opgelost. Meer in het bijzonder wordt een belangrijk onderdeel – met name de vaststelling van de waarde van het patrimonium en dus van de belastingsgrondslag – op een éénvormige manier verricht door de federale belastingadministratie Akred.

De gewesten hebben echter volle bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening, grondbeleid, stedelijk beleid, mobiliteit : stuk voor stuk bevoegdheden, die in sterke mate mee door de fiscaliteit op het onroerende goed kunnen worden beïnvloed.

In deze context lijkt het aangewezen even te verwijzen naar de ‘opdracht van algemeen belang’ waartoe de Vlaamse regering op 31 mei 2002 besliste.

Deze opdracht bestaat erin om vanuit een multidimensionele aanpak samenhangende voorstellen te formuleren met betrekking tot:

- de conceptuele uittekening van een beleidsondersteunende Vlaamse onroerende fiscaliteit en
- de koppeling ervan, in het licht van de Vlaamse E-government-benadering, aan het GIS-Vlaanderen en de hierin momenteel vervatte of op te bouwen gegevensinventarisatie.

Bijkomend omvat het tevens het uittekenen, op hoog niveau, van een ontwerp businessplan, met inbegrip van timing en budgetten, leidend tot de voorgestelde conversie.

Deze opdracht loopt tot 31 mei 2003.

Deze opdracht moet voldoende gegevens aanreiken om de Vlaamse onroerende fiscaliteit te kaderen in een ruimer geheel,

- enerzijds binnen de context en krachtlijnen van Beter Bestuurlijk Beleid en
- anderzijds binnen een geïntegreerde benadering van de Vlaamse fiscale en parafiscale (heffingen) onroerend goed benadering.

II.1.2.2.2 Elementen van beoordeling inzake de onroerende voorheffing

II.1.2.2.2.1 *Het kadastraal inkomen als knelpunt*

Het voornaamste knelpunt in het huidige stelsel houdt verband met de grondslag van de belasting, het kadastraal inkomen en dan meer specifiek de periodiciteit van de vaststelling ervan.

Het staat vast dat een belasting op het gemiddeld netto jaarinkomen dat nog steeds gebaseerd is op huurwaarden van 1975 onmogelijk vandaag nog kan resulteren in een belasting die de bijdrageplicht evenredig verdeelt in functie van de vandaag vaststelbare draagkracht.

Oorzaak van het onaangepast karakter van het kadastraal inkomen is niet alleen de evolutie van de huurwaarden zelf, waar belangrijke verschillen kunnen worden vastgesteld in functie van het soort goed en van de ligging.

Zo is ná de laatste perequatie gebleken dat in bepaalde gemeenten de huurwaarde van appartementen sneller was gestegen dan deze van huizen, terwijl dit in andere gemeenten net omgekeerd was. Ook hebben bepaalde buurten een opgang gekend terwijl andere buurten intussen verkommerd en verloederd zijn.

Ander element dat het onaangepaste karakter van de kadastrale inkomens veroorzaakt, is het feit dat de fiscus niet steeds op de hoogte is van aanpassingswerken die een invloed hebben op het kadastraal inkomen, zeker indien het interne aanpassingswerken betreft (vb. centrale verwarming plaatsen, badkamer installeren). Er weze opgemerkt dat om dit euvel enigszins te verhelpen, sinds 15 mei 2001 altijd een onderzoek zal gebeuren naar de juistheid van het kadastraal inkomen bij het verwerven van een bescheiden woning met verlaagd registratierecht. Het kadastraal inkomen kan dan worden herzien (met terugwerkende kracht tot datum van aankoop).

Anderzijds levert het feit dat voor recente woningen, uitgerust met het comfort dat vandaag gebruikelijk is, wordt uitgegaan van een huurwaarde die dat goed in 1975 zou hebben opgebracht, niet alleen een vertekend, maar zelfs overgewaardeerd beeld op. Wanneer de inflatie buiten beschouwing wordt gelaten, ligt het immers voor de hand dat in 1975 voor een woning met hedendaags comfort een in verhouding veel hogere huurprijs kon worden bekomen dan vandaag. Indien kan worden aangenomen dat de huidige indexering van de kadastrale inkomens (en de vroegere stelselmatige verhogingen van de gemeentelijke opcentiemen) de inflatie volledig geneutraliseerd heeft, krijgt nieuwbouw vandaag in wezen een te hoog kadastraal inkomen toegemeten.

Zolang een algemene perequatie uitblijft, verkeert de belastingplichtige tevens ook in de onmogelijkheid om de in aanmerking genomen grondslag in rechte te betwisten d.m.v. een bezwaarschrift. Enkel op het ogenblik dat er een nieuw, aangepast kadastraal inkomen aan de belastingplichtige wordt betekend, voorziet de wet in een mogelijkheid om zijn bezwaarrecht uit te oefenen.

De onroerende voorheffing is de belasting waar het onaangepast karakter van de kadastrale inkomens de meeste gevolgen heeft. Het kadastraal inkomen is de enige grondslag van de belasting en heeft dus invloed op de jaarlijks te betalen belasting. Terecht kan men zich de vraag stellen of de vermindering wegens bescheiden woning (toch een korting van 25 % !) die rechtstreeks afhankelijk is van de hoogte van het kadastraal inkomen, nog rechtvaardig kan worden toegekend : in sommige regio's, met historisch lage KI's, ligt deze grens immers nog redelijk hoog, terwijl in andere regio's (die misschien thans heel wat verpauperde buurten kennen) deze grens bijzonder laag ligt. Een gelijkaardig probleem stelde zich voor de vermindering voor kinderen en gehandicapte personen. Intussen (sinds aanslagjaar 1999) werd deze vermindering – althans in het Vlaamse Gewest - echter losgekoppeld van de hoogte van het kadastraal inkomen.

II.1.2.2.2 Suggesties voor mogelijke hervormingen

De hierboven vermelde problematiek is niet nieuw. Enkele jaren geleden heeft ook de Hoge Raad voor financiën – afdeling fiscaliteit – hieromtrent een reflectie-werk opgezet. Met de voorbeelden van andere landen voor ogen, zijn zinvolle aanpassingmogelijkheden opstelbaar, bespreekbaar en implementeerbaar ; zij het dat hiervoor de nodige tijd al moeten uitgetrokken worden.

Diverse suggesties kunnen gedaan omtrent de opstelling en het gebruik van een (nieuwe) berekeningsbasis :

- een nieuwe berekeningsgrondslag invoeren ter vervanging van het kadastraal inkomen de zogenaamde 'waarde in het economisch verkeer'. Deze grondslag moet bruikbaar zijn voor meerdere belastingen en ook zeer toegankelijk zijn;
- omvormen van de belasting op materieel en outillage (vb. loskoppelen van het geïndexeerd kadastraal inkomen; zowel voor onroerende als roerende goederen; ten laste van de gebruiker);
- centrumfunctie (waardoor huurwaarde soms hoger ligt) van een woning in de stad niet ongelimiteerd doorrekenen in het kadastraal inkomen, maar ook rekening houden met andere beleidsaspecten, zoals mobiliteit en ruimtelijke ordening. Of m.a.w. niet alleen de huurwaarde als uitgangspunt gebruiken voor het bepalen van het kadastraal inkomen;
- eventuele omvorming van de OV tot een gebruikersbelasting (belasting omwille van feitelijk gebruik), gebaseerd op het Nederlands model.

Het is duidelijk, dat een dergelijke hervorming een lange voorbereiding zal eisen, en grondige en ruime debatten in het Parlement, alvorens deze kan worden ingevoerd. Het zou trouwens ook bijzonder aangewezen zijn , deze hervorming te kaderen binnen een samenwerkingsverband tussen de verschillende bestuursniveaus : het vergunningen- en plannenregister, dat de gemeenten opstellen, zou een goede basis kunnen vormen, om met behulp van het GIS-Vlaanderen een aangepaste basis te vormen voor de onroerend-goedbelasting.

Een tijdsspanne van minimum 3 tot 5 jaar ligt dan ook voor de hand, alvorens kan gedacht worden aan de implementatie ervan.

II.1.2.2.3 De onmiddellijke toekomst.

Voor de toekomst lijkt de onroerende voorheffing de belasting bij uitstek die voor insourcing in aanmerking komt.

Eind 2003 vervalt het outsourcing-contract met Cipal. De outsourcing van quasi alle activiteiten inzake de vestiging en de inning van de onroerende voorheffing had zijn na-, maar ook zijn voordelen.

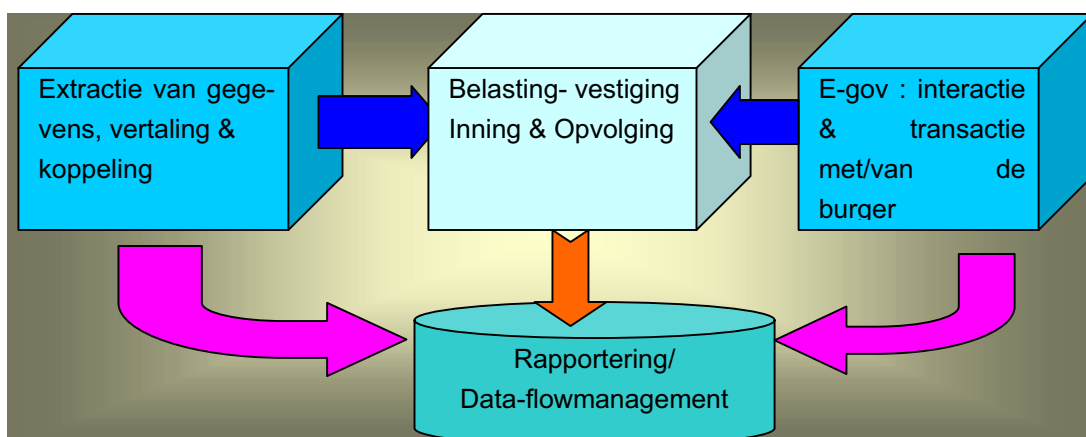
Het was duidelijk dat het Vlaams Gewest zelf niet in staat zou geweest zijn, om – gelet op zijn schaarse mogelijkheden en capaciteiten tot beheersing van een complex informatica-proces – de overname en de totale proces-reengineering op een dergelijk korte termijn tot een goed einde te brengen.

Maar niemand zal ook ontkennen dat de voorbereiding van de overname wellicht beter had kunnen geweest zijn. De talrijke problemen in de koppeling tussen de verschillende bestanden hadden weliswaar nooit volledig kunnen vermeden worden, maar een betere voorbereiding had een aantal van de opgedoken problemen wel kunnen voorkomen.

Het Vlaams Gewest beschikt niet in eigen beheer over alle gegevens, die noodzakelijk zijn voor een correcte invordering. De praktijk toont aan dat deze afhankelijkheid van derde instanties of andere overheden een ernstige handicap vormt.

Het belet niet dat het Vlaams Gewest en zijn contractant Cipal aanzienlijke wijzigingen en verbeteringen hebben aangebracht aan dit proces. Helaas kan ook niet ontkend worden, dat de outsourcing ertoe geleid heeft dat de Vlaamse belastings-administratie niet de kritische massa heeft opgebouwd om het kern-proces ervan – zijnde de informatica – te beheersen en dus te kunnen aansturen.

INFORMATICA-KERNPROCESSEN



Inzake onroerende voorheffing vormt de informatica immers dé kern van het belastings-proces. Dezelfde modules zijn trouwens ook nodig voor diverse andere belastingscategorieën, die steunen op de inventarisatie door andere diensten, dan de belastingdiensten zelf.

Het is dus duidelijk dat op termijn, deze processen dienen aangestuurd te worden door de eigen diensten van de Vlaamse Gemeenschap. De vraag rijst, of de Vlaamse Gemeenschap daar reeds vanaf 2003 volledig toe in staat is.

Wellicht is het daarom noodzakelijk de reïntegratie binnen de Vlaamse Gemeenschap geleidelijk, maar ook planmatig te beginnen.

Ambtenaren van het Vlaams gewest hebben de reëngineering vooral op het auxiliair, administratief gebied gevolgd en zelfs deels gestuurd, zodat hieromtrent de nodige kennis ten dele reeds in de Vlaamse administratie aanwezig is. Deze auxiliaire processen zouden bijgevolg snel kunnen overgenomen worden.

Zoals blijkt uit bovenvermelde indicatoren inzake de evolutie van de inkohieringsgraad en van de bezwaren – is het proces inmiddels voldoende gestabiliseerd zodat het risico voor een “implosie” van de administratieve processen bij overname waarschijnlijk vrij beperkt zal zijn; het kritisch pad situeert zich voornamelijk op ICT-vlak. Hierop wordt verder ingegaan.

De overname van, zeker de administratieve, processen zou aldus zonder ingrijpende maatregelen kunnen plaatsvinden, onder voorbehoud van bijstellingen, die vooral betrekking hebben op de accenten, gelegd door het “beter bestuurlijk beleid”.

II.1.3 ..Groep 3: successie- en registratierechten

Deze groep slaat op volgende oneigenlijke gewestbelastingen:

1. het successierecht van rijksinwoners en het recht van overgang bij overlijden van niet-rijksinwoners;
2. het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van in België gelegen onroerende goederen met uitsluiting van de overdrachten die het gevolg zijn van een inbreng in een vennootschap behalve voor zover het een inbreng betreft door een natuurlijk persoon van een woning in een Belgische vennootschap;
3. het registratierecht op :
 - a) de vestiging van een hypotheek op een in België gelegen onroerend goed;
 - b) de gedeeltelijke of gehele verdelingen van in België gelegen onroerende goederen, de afstanden onder bezwarende titel, onder mede-eigenaars, van onverdeelde delen in soortgelijke goederen, en de omzettingen bedoeld in de artikelen 745quater en 745quinquies van het Burgerlijk Wetboek, zelfs indien er geen onverdeelldheid is;
4. het registratierecht op de schenkingen onder de levenden van roerende of onroerende goederen;

Hierna volgt de opbrengst van de 2 voornaamste belastingen van deze groep in het Vlaams gewest .

Jaar	Successierechten (vermeld onder 1)	Registratierechten (vermeld onder 2 en 3b)
	Opbrengst in miljoen euro	Opbrengst in miljoen euro
1998	437,21	851,78
1999	470,08	978,67
2000	538,20	1006,08
2001	584,48	1056,49
2002 (tot september)	467,70	681,00

De opbrengst van de registratierechten werd evenwel slechts vanaf 2002 volledig doorgestort aan de Gewesten. Vóór het Lambermont-akkoord was deze overdracht slechts partieel (41 %), maar nog belangrijker : de reglementerings-bevoegdheid van de Gewesten was nihil.

De inkomsten van het Vlaams gewest vanuit de registratierechten zijn dan ook fors toegenomen (budgettair is dit evenwel gecompenseerd door een evenwaardige vermindering van de personenbelasting, toegekend aan het Vlaams Gewest).

Jaar	Successierechten (vermeld onder 1)	Registratierechten (vermeld onder 2 en 3b)	Schenkingsrechten (vermeld onder 4)	Hypotheekrechten (vermeld onder 3a)
	Opbrengst in miljoen euro			
1998	437,21	350,15	-	-
1999	470,08	402,31	-	-
2000	538,20	413,58	-	-
2001	584,48	434,30	-	-
2002 (tot september)	467,70	681,00	24,20	61,57

II.1.3.1 Belang van deze groep belastingen :

Budgettair is dit een zeer belangrijke groep gewestbelastingen vermits zij 1,8 miljard euro of 64 % van de totale opbrengst van de gewestbelastingen of 10,5 procent van de totale middelen van het Vlaams Gewest vertegenwoordigen.

Beleidsmatig gaat het over een belangrijke groep omdat:

- met de **registratierechten** een flankerend beleid kan gevoerd worden op vele beleidsterreinen . De Vlaamse Regering heeft dit in deze legislatuur reeds ten overvloede aangetoond :
 - Mobiliteit : meeneembaarheid van in het verleden betaalde registratierechten
 - Ruimtelijke ordening : verlaging van de registratierechten op schenkingen van bouwgronden

- Huisvesting : over de eerste schijf van 12.500 euro moeten geen registratierechten worden betaald bij aankoop van een eerste woning – hoofdverblijfplaats
- Leefmilieu : vrijstelling van successierechten bij vererving van bossen en gronden gelegen in het Vlaams Ecologisch Netwerk
- met de **successierechten** kan ingespeeld worden op maatschappelijke noden (bijv. maatregel inzake gehandicapten) en op nieuwe vormen van samenleven (bijv. maatregelen inzake samenwonenden, stiefkinderen, zorgkinderen,...), maar ook op de economische werkelijkheid en stabiliteit (bijv. vrijstelling van successierechten voor familiale ondernemingen).

II.1.3.2 Hoe verloopt momenteel de invordering ?

De invordering van de registratie- en successierechten wordt momenteel verzorgd door de Administratie van het Kadaster, de Registratie en Domeinen (AKRED), één van de fiscale administraties van het Federale Ministerie van Financiën.

Deze Administratie werd opgericht bij Koninklijk Besluit van 18 december 1998 (B.S. 31.12.1998). Zij hergroepeert de diensten van de Registratie en van de Domeinen enerzijds, met de diensten van het Kadaster anderzijds.

Deze administratie doet momenteel heel wat meer dan enkel registratie- en successierechten invorderen. Zij omvat bijvoorbeeld ook de hypotheekbewaringen en treedt op als overheidsnotaris. Zij int ook de penale boeten.

Momenteel telt deze administratie over gans België ongeveer 4.800 personeelsleden, exclusief de bedienden van de hypotheekkantoren (in vergelijking : de Vlaamse fiscale administratie telt amper 75 personen).

Het is niet zonder meer mogelijk AKRED in zijn geheel te regionaliseren. De hypotheekbewaringen bijvoorbeeld verschaffen tegenstelbaarheid aan onroerende verrichtingen, wat een federale materie vormt. Ook het opeisen van erfloze nalatenschappen vormt bijvoorbeeld een federale bevoegdheid.

Conform de Coperfin –hervorming zal AKRED worden opgenomen in de Algemene Administratie PATRIMONIUMDOCUMENTATIE.

II.1.3.3 Wat is het belang van de patrimoniumdocumentatie ?

Het grote belang van deze patrimoniumdocumentatie, en daarmee samenhangend het ter beschikking stellen van een betrouwbaar publiciteitsstelsel voor de onroerende verrichtingen, en de rechtszekerheid die zij zou moeten bieden kan niet genoeg onderstreept worden.

Immers:

- Zij raakt aan één van de fundamenteën van onze samenleving : het individuele eigendomsrecht.
- Het economisch systeem van onroerende kredietverlening steunt op een correcte onroerende patrimoniumdocumentatie.

- Zij moet inlichtingen verschaffen aan bijvoorbeeld gerechtsdeurwaarders ter gelegenheid van de tenuitvoerlegging van gerechtelijke beslissingen, aan financiële instellingen in het kader van een kredietverlening, aan overheidsinstanties met het oog op het verkrijgen van premies, subsidies , enz.

Deze patrimoniumdocumentatie vervult, in het geheel van de fiscaliteit een belangrijke taak naar de andere (regionale, gewestelijke, provinciale of gemeentelijke) fiscale administraties toe. Zij zal de nodige inlichtingen moeten verschaffen, o.m. voor de invordering van de onroerende voorheffing (mededeling K.I.), de personenbelasting (K.I.), de successierechten (samenstelling van het onroerend vermogen van de overledene), en zij zal ook inlichtingen kunnen verschaffen over de voor beslag vatbare goederen bij een gedwongen invordering van bijvoorbeeld belastingsschulden.

II.1.3.4 Wat zijn dan de argumenten pro regionalisering van de inning en invordering van de registratie- en successierechten ?

Het is niet meer dan logisch en ook wenselijk dat de overheid die vrijwel de volledige regulerende bevoegdheid ten aanzien van een bepaalde belasting heeft, ook de invordering van die belasting op zich zou moeten nemen .

Dit is wenselijk voor de *burger*:

- identificatie van de regulerende en de innende overheid. De burger kan de overheid die de inningen doet identificeren met de overheid die de ingevorderde sommen daadwerkelijk gaat uitgeven ;
- om de juiste informatie te verkrijgen is het voor de burger momenteel niet altijd duidelijk tot welke overheid hij zich moet wenden: tot de federale innende overheid of tot de Vlaamse regulerende overheid.

Dit is ook wenselijk voor de *federale overheid* zelf:

De federale administratie zal op termijn in deze op zichzelf genomen al complexe materie, drie verschillende regelgevingen naast elkaar moeten gaan toepassen. Dit probleem stelt zich zeer scherp voor de registratierechten: een Vlaamse notaris moet zijn akten laten registreren op het registratiekantoor binnen wiens ambtsgebied zijn kantoor gelegen is, maar de akte kan betrekking hebben op onroerende goederen die gelegen zijn in Wallonië, Brussel , of Vlaanderen.

De verschillen in de voorwaarden van de respectieve fiscale voordelen zullen vaak erg subtiel zijn. Toch moet een regelgevende overheid kunnen rekenen op een correcte toepassing van de door haar ontworpen reglementering. Voor de betrokken federale ambtenaren is dit bijna niet houdbaar.

Wanneer een akte ter registratie wordt aangeboden houdende de verkoop van een onroerend goed gelegen in Vlaanderen, één in Wallonië en één in Brussel, zal de bevoegde (federale) ontvanger immers de regelgeving van de drie deelgebieden dienen toe te passen.

Voor successierechten stelt dit probleem zich veel minder scherp: het kantoor binnen wiens

ambtsgebied de laatste woonplaats van de overledene zich bevindt, is bevoegd zodat één kantoor maar één regelgeving dient toe te passen.

Het is tenslotte ook wenselijk voor de *regionale overheid*:

De ontvangsten uit de registratierechten en successierechten zijn positief te beïnvloeden door genormaliseerde controles op o.m. aangegeven verkoopwaarden. Het wetboek van registratie – en successierechten biedt een aantal bijzondere bewijsmogelijkheden zoals het bankonderzoek en de controleschatting. Het is logisch, dat een overheid, die wel de kosten loopt, maar niet de opbrengsten heeft, iets minder geneigd zal zijn, om de inningen zo correct en optimaal mogelijk te laten geschieden.

II.1.3.5 Bezwaren tegen de regionalisering van de inning van de registratie- en successierechten.

Hieronder worden een aantal hinderpalen opgesomd die de inning in eigen beheer van de registratie- en successierechten voorlopig verhinderen of althans bemoeilijken. Deze hinderpalen lijken bijzonder talrijk en dat zijn ze ook. Maar het blijft mijn stellige intentie deze hinderpalen in de loop van 2003 uit te diepen en er passende oplossingen voor te zoeken om de autonome inning van deze gewestbelastingen binnen afzienbare termijn alsnog mogelijk te maken.

II.1.3.5.1 Registratierechten : eerste probleem

Niet alle registratierechten zijn geregionaliseerd :

- registratierechten op openbare verkopen van lichamelijke roerende goederen ;
- registratierechten op huurcontracten ;
- registratierechten op inbrengen in vennootschappen ;
- het algemeen vast recht
- de vaste rechten op naamswijzigingen en naturalisaties.
- Registratierechten op vonnissen en arresten

Deze rechten zijn federaal gebleven. De opbrengst van deze sommen komt toe aan de federale overheid. De federale overheid heeft dus ambtenaren nodig om de registratierechten die haar toekomen in te vorderen.

Maar anderzijds, waarom zou men niet kunnen overwegen, om via een samenwerkingsakkoord waarin onder meer een kostendeling wordt overeengekomen , de inning ervan te laten geschieden door regionale ambtenaren ?

II.1.3.5.2 Registratierechten : tweede probleem

Registratierechten zijn rechten die geheven worden naar aanleiding van de registratie van een akte of een geschrift.

De registratie bestaat uit het afschrijven, ontleden, of vermelden van deze akte of geschrift in een register. (cfr. Art. 1 wetboek van registratie-, hypotheek- of griffierechten) .

Wanneer een akte of geschrift (hetzij verplicht, hetzij vrijwillig) ter registratie wordt aangeboden zal de bevoegde ontvanger :

- vooreerst de registratierechten, verschuldigd op de rechtshandeling waarvan de akte of het geschrift het instrumentum vormt, berekenen en invorderen, hetzij minnelijk, hetzij gerechtelijk ;
- vervolgens zal hij de informatie die hij put uit de aangeboden akten verwerken in een documentatiesysteem dat per registratiekantoor is uitgebouwd ;
- de gegevens doorspelen aan andere instanties. Zo wordt bijvoorbeeld het kadaster door de registratiekantoren ingelicht van elke eigendomsmutatie .

Cruciaal hierbij is het artikel 5 van het wetboek der registratierechten:

“De registratie geschiedt slechts na betaling van de rechten en gebeurlijk van de boeten, zoals zij door de ontvanger worden vereffend.”

Met andere woorden: de ontvanger zal de formaliteit van de registratie weigeren als door de schuldenaar van de registratierechten niet voorafgaandelijk de verschuldigde rechten worden voldaan. (Wanneer de belastingplichtige niet akkoord gaat met de door de ontvanger berekende rechten, dan zal hij toch deze rechten moeten betalen en kan hij achteraf de teruggave van de teveel betaalde sommen vorderen).

Dit is een belangrijk wapen in handen van de ontvanger. Als de belastingplichtige de rechten niet betaalt, wordt er niet geregistreerd, en krijgt de verkoop ook niet zijn volle uitwerking. De verkoop zal niet tegenstelbaar kunnen worden tegenover derden.

Stel dat de invordering van de registratierechten zou gebeuren door het Vlaams Gewest, wetende dat de patrimoniumdocumentatie (waaronder kadaster en hypotheekbewaringen) ressorteert onder de federale overheid, dan dreigt de Vlaamse ontvanger zijn belangrijkste invorderingswapen te zullen verliezen, indien de koppeling zou verloren gaan tussen het betalen van de registratierechten en de registratie zelf.

Afgezien van het gegeven, dat de patrimonium-documentatie inherent verbonden is aan het grond- en woningbeleid – een exclusief Gewest-bevoegdheid – zodat hieromtrent op termijn vermoedelijk nieuwe besprekingen zullen moeten plaats vinden, is deze moeilijkheid op te vangen, door de documentatiefunctie en de invorderingsfunctie wel administratief los te koppelen van elkaar, maar niet reglementair. In een tijdperk, waar e-gov voorop staat, zou het immers ongeloofwaardig overkomen, dat twee overheden niet in staat zouden zijn, dergelijke informatie op een snelle en controleerbare wijze naar elkaar over te brengen.

II.1.3.5.3 Registratierechten : derde probleem

Om een correcte invordering te kunnen waarborgen van de registratierechten is het noodzakelijk te beschikken over een actuele en betrouwbare documentatie.

Om te kunnen nagaan of iemand recht heeft op bijvoorbeeld het abattement moet worden nagegaan of die persoon al een woning of bouwgrond in zijn bezit heeft. En om de meeneembare registratierechten te kunnen controleren moet een volledig overzicht van de in het verleden gestelde verrichtingen snel beschikbaar zijn.

De loskoppeling van de documentatiefunctie en de invorderingsfunctie kan een betrouwbare invordering in het gedrang brengen. Maar anderzijds blijkt ook dat de federale overheid onvoldoende middelen ter beschikking kan stellen om deze documentatiefunctie snel en op de meest adequate wijze te informatiseren.

Ook hier moet en kan een snelle invoer van de e-gov-implementatie het cement tussen de twee overheden worden.

II.1.3.5.4 Successierechten

Een autonome invordering van de successierechten stuit op minder bezwaren dan een autonome invordering van de registratierechten.

Toch is het ook hier belangrijk te kunnen beschikken over een volledige en betrouwbare documentatie.

Het is bijvoorbeeld niet mogelijk successierechten te berekenen als men bijvoorbeeld niet weet of de overledene een testament of een huwelijkscontract heeft ondertekend. En die akte zou kunnen verleden zijn voor een notaris uit een ander gewest.

Bovendien moet men ook over informatie beschikken over de onroerende goederen (en hun waarde !!) gelegen in andere gewesten en waarvan de overledene eigenaar was. Het is ook belangrijk zicht te hebben op de verrichtingen die de overledene heeft gesteld in de periode van drie jaar voor zijn overlijden (bijv. schenkingen), maar die hij evengoed voor een notaris in Wallonië kan hebben gesteld.

II.1.3.5.5 Registratie- en successierechten: algemeen

Beide belastingen zijn geen eenvoudige materie, en ingevolge de regionalisering zullen ze wellicht nog complexer worden. Immers de wetgeving heeft tengevolge van de vroegere halfslachtige regionalisering ca. 10 jaar geen wijzigingen gekend. Bijgevolg kan men zich verwachten aan een inhaalbeweging terzake.

De invordering veronderstelt van de ambtenaren de kennis van burgerlijk recht (zakenrecht, verbintenissenrecht, huwelijksvermogensrecht, erfrecht, ...) en fiscaal recht.

Om de invordering te kunnen uitvoeren moet men kunnen beschikken over een korps van goed opgeleide ambtenaren. Binnen het federale korps beschikt men over zeer degelijk opgeleide ambtenaren dankzij een sterk uitgebouwd opleidings – en examensysteem. Anderszijds is het huidige proces zeer arbeidsintensief en zijn er te weinig hulpmiddelen voorhanden, om de controle sneller en ook meer automatisch te laten verlopen. Wetende dat het erg moeilijk zal blijven om goed geschoolde ambtenaren te houden, om ze in te zetten op seriële controles, zal er een grondig analyse moeten gebeuren, welke ondersteunende processen kunnen opgebouwd worden, zodat hierrond minder mensen moeten gemobiliseerd worden.

Hoe dan ook, een vast, betrouwbaar en degelijk opgeleid personeelsbestand blijft een absolute must.

II.1.3.6 Conclusie

Een overname van de invordering van registratie – en successierechten is, gelet op de complexe technische en juridische problemen alvast op zeer korte termijn niet haalbaar.

Voor de belastingplichtige zou hiervan het slachtoffer kunnen worden (door de creatie van meerdere “ loketten “).

Zoals gesteld, zal het jaar 2003 gebruikt worden voor een grondige oplijsting en analyse van de hinderpalen. Naar een verder toekomstperspectief zullen aldus de elementen en argumenten worden geboden om een onderbouwde beslissing te kunnen nemen inzake een autonome inning door het Vlaams Gewest.

II.1.4 Groep 5: de verkeersbelastingen

In concreto betreft het:

1. de verkeersbelasting op de autovoertuigen;
2. de belasting op de inverkeerstelling;
3. het eurovignet.

De opbrengst van deze groep beloopt (cijfers gelden voor gans België, behalve voor 2002 waarvoor de opbrengst voor het Vlaams gewest beschikbaar is):

Jaar	Verkeersbelasting	Belasting op inverkeerstelling	Eurovignet
	Opbrengst in miljoenen euro		
1998	946,67	213,52	95,21
1999	954,33	234,71	97,27
2000	1049,47	208,76	82,3
2001	1060,09	267,69	99,20
2002 (tot september)	458,33	103,53	42,52

II.1.4.1 Belang van deze groep belastingen

Budgettair is dit tevens een belangrijke groep. Alhoewel minder belangrijk dan de vorige groep vertegenwoordigt deze groep ruim 0,9 miljard euro (of 32 % van de totale opbrengst van de oneigenlijke gewestbelastingen).

Beleidsmatig is dit ook een zeer belangrijke groep vermits men via deze taksen rechtstreeks ingrijpt op de mobiliteit-capaciteit (minder op de mobiliteit zelf) en bijgevolg onrechtstreeks op de ruimtelijke ordening en leefmilieu.

II.1.4.2 Huidige organisatie van de inning en invordering van deze taksen

De praktische organisatie van deze belastingen wordt verzorgd door 3 diensten van het federale ministerie van financiën zijnde de dienst belastingen auto's te Brussel, de plaatselijke ontvangkantoren verspreid over gans Vlaanderen (110 in aantal) en de 8 gewestelijke directies taxaties.

De dienst belastingen auto's is verantwoordelijk voor het vestigen van de verkeersbelasting voor deze voertuigen waar dit geautomatiseerd kan verlopen (voornamelijk personenwagens en motorfietsen), via bestanden van de BIV. De plaatselijke ontvangkantoren verzorgen vervolgens de invorderingen voor de kohieren verstuurd door deze dienst belastingen maar zij innen volledig zelf het eurovignet en de verkeersbelasting voor deze voertuigen waar het proces niet geautomatiseerd is, d.w.z. op basis

van een aangifte verloopt (voornamelijk vrachtwagens). De gewestelijke directies tenslotte behandelen de bezwaren en de vrijstellingsaanvragen .

II.1.4.3 Argumenten pro regionalisering invordering verkeersbelasting

Naast de algemene argumenten die voor alle gewestbelastingen gelden en die reeds hoger aan bod kwamen zijn er enkele argumenten die duidelijke voordelen voor een eigen inning geven.

Vooreerst is het huidige innings- en invorderingsstelsel sterk gedeconcentreerd. Zoals bij de onroerende voorheffing is gebleken, laat dit wellicht de mogelijkheid open voor sterke produktiviteitsstijging. Immers, ofschoon ten gevolge van de inconsistentie tussen de verschillende bestanden, het initieel vooropgesteld rendement bij de inning van de onroerende voorheffing niet kon bereikt worden, blijft de daar gerealiseerde rendementsverbetering tot 300 % nog steeds spectaculair.

Dergelijke rendementsverbeteringen zijn mogelijk ook doenbaar in de verkeersbelasting. Het proces vertoont immers vele gelijkenissen, zij het dat de reglementering nog veel complexer is. Het veronderstelt een diepgaande proces-reengineering en wellicht ook centralisatie. Dat proces houdt ook het gevaar in dat de afstand tussen de belastingsklant en de overheid verdiept. De negatieve ervaring met de inning van de onroerende voorheffing – want aan deze aspecten was te weinig aandacht besteed – is thans bijzonder nuttig om deze risico's op voorhand te onderkennen en ermee rekening te houden.

Deconcentratie heeft ook andere nadelen. Vaak wordt de reglementering verschillend geïnterpreteerd naar gelang het ontvangkantoor waaronder de belastingplichtige ressorteert met rechts(on)zekerheid voor de burger als gevolg. Centralisering van inning en invordering laat toe de regelgeving voor gans Vlaanderen uniform toe te passen m.b.t. bvb. minimum bedragen voor gedwongen invordering, vestigen van wettelijke hypotheken, gedwongen verkopen, enz.

Eigenlijk is de huidige regelgeving te complex en zijn de processen van die aard dat zij moeilijk efficiënt kunnen verlopen. Zo lopen geautomatiseerde en niet-geautomatiseerde processen door mekaar. Daarnaast zijn een aantal vrijstellingen voor de verkeersbelasting en de BIV niet gelijklopend.

Belangrijk is ook dat de basisprocessen, van zowel deze belasting, als van de onroerende voorheffing, als van de heffing ter bestrijding van de verontreiniging van de oppervlaktewateren sterke gelijkenissen vertonen. Zo ontstaat een voldoende kritische massa om de ICT-aansturing mee op te bouwen.

II.1.4.4 Argumenten contra

De huidige regelgeving is zeer complex zodat er slechts mits een doorgedreven en tijdrovend voortraject kan aan gedacht worden deze heffingen in eigen beheer te nemen. Anders dan bij de onroerende voorheffing, dat een vrij statisch gegeven is (het aantal wijzigingen in de basisbestanden loopt op tot ca. 5 % per jaar), is de verkeersbelasting een veel dynamischer gegeven (aantal wijzigingen loopt op tot ca. 20 % per jaar). Anders dan bij de onroerende voorheffing, die typisch in

één grote beweging wordt ingekohierd en gevestigd, loopt dit proces bij de verkeersbelasting bijna over het ganse jaar door.

Elke overname betekent een breuk in het continue proces van de invordering . De omvang en de gevolgen van deze breuk zijn minder vanzelfsprekend te voorspellen en op te vangen dan in het geval van de onroerende voorheffing. Vooraleer de overname van deze groep belastingen kan gebeuren, dient dus wellicht parallel proefgedraaid, wat op zichzelf reeds een meerkost betekent.

Het spreekt dan ook voor zich dat maximaal moet getracht worden om samen met de overname, over te stappen op een andere regelgeving die nauw inspeelt op bepaalde beleidsaccenten (milieuverontreiniging bvb) en toch tegelijkertijd zeer transparant zou zijn waardoor de processen van inning en invordering sterk vereenvoudigd en bijgevolg volledig geautomatiseerd zouden kunnen worden.

II.1.4.5 Conclusie voor deze groep

Inning in eigen beheer kan mits de processen, al dan niet via herschrijving van de regelgeving, sterk vereenvoudigd en volledig geautomatiseerd kunnen worden. Teneinde de kritische massa te verhogen is het aangewezen andere belastingen met een groot aantal aanslagen zoals de onroerende voorheffing en de waterheffing bij een mogelijke insourcing te betrekken. Deze 3 soorten heffingen vertonen een bepaalde gelijklopendheid betreffende inventarisatie, belastingzetting en inning via gecentraliseerde automatische processen.

II.2 Inning in eigen beheer van de oneigenlijke gewestbelastingen

Hierboven is reeds geduid dat de eigen inning van de oneigenlijke gewestbelastingen logischerwijze zal moeten doorgevoerd worden, en dit binnen een afzienbare termijn.

Niettemin blijft het noodzakelijk deze inning te kaderen in een ruimere context. Het blijft dus nuttig te herinneren aan de algemene principes :

Een verkozen overheid dient haar eigen belasting aan haar kiezers op te leggen en diezelfde overheid zal ook de dienstverlening bepalen die met de ontvangsten van deze belastingen betaald wordt ;

Een belasting kan best worden geïnd door het bestuurlijk niveau dat de minste kosten genereert en dat de administratieve lasten voor de belastingplichtige tot een minimum beperkt (wat desgevallend kan betekenen dat de inning van bepaalde belastingen eigenlijk beter op lokaal niveau zou gebeuren) ;

Fiscale concurrentie tussen bestuursniveaus moet vermeden worden;

Een zo hoog mogelijke effectiviteit van een bepaalde belasting moet worden nagestreefd door administratieve integratie, samenwerking en informatiedeling (één centrale fiscale databank).

- *Uitbouw van essentiële functies :*

Zonder een aantal essentiële functies, ter voorbereiding en ter aansturing van het fiscaal beleid, zou de eigen inning enkel een uiting zijn van de fiscale autonomie, zonder dat zij de kern ervan omvat. Die kern omvat het volgende :

- de uitwerking van de fiscale wetgeving;
 - de economische onderbouwing, optimalisatie van de Vlaamse belastingen (effectiviteitsonderzoeken) en coherentie-bewaking met de andere bevoegdheidsdomeinen van het Vlaamse Gewest;
 - de organisatie van de klachtendienst van de Vlaamse fiscaliteit¹.
- *uitbouw van een fiscale administratie, gebaseerd op klantenbenadering en gestoeld op de E-gov principes :*

Het beleidsveld fiscaliteit is thans in grote mate is geoutsourced (geheel K&L² en OV; deels milieuheffingen). Internalisering dringt zich op. Belastingen innen is immers een kerntaak voor de overheid. Niettemin moet deze internalisering binnen de bestaande budgettaire kaders gebeuren : als de Vlaamse Overheid er niet in slaagt even economisch, zoniet economischer te innen dan derde partijen, is dit onaanvaardbaar.

Conform de hervorming van het federale niveau, wordt hier ook ter wille van de rechtsduidelijkheid een functiescheiding ingevoerd. In principe wordt de belastingvestiging en de inning afgescheiden van de controle en de geschilprocedure. Maar gelijktijdig moet men oog hebben voor de zich opdringende klantbenadering. Het is niet omdat grote belastingplichtigen zeer mondig zijn en zich verweren, dat kleinere belastingplichtigen niet evenveel waard zijn, integendeel zelfs : voor elkeen geldt dat hij/zij rechtstreeks toegang moet kunnen hebben tot een herkenbaar, beslissend niveau. Bovendien kan het niet meer, dat de belastingplichtige binnen de maand of hooguit de twee maand moet antwoorden en /of voldoen aan de betalingsverplichtingen, terwijl de administratie er vaak maanden over doet, om een antwoord te formuleren.

Weliswaar heeft de nieuwe (federaal geregelde) fiscale procedure (wetten van 15 en 23 maart 1999) een maximum termijn voorzien van zes maand voor bezwaarschriften. Maar deze termijnen gelden enkel voor formeel ingeleide procedures. Bovendien worden zij nog altijd door het fiscale bestuur eerder beschouwd als streeftermijnen, eerder dan als absoluut maximum. Ons doel zou niet moeten

¹ Mensen zijn zeer sensitief voor belastingen; elke – al dan niet vermeende fout – moet daarom op een behoorlijke wijze afgehandeld worden. Klachten over onbehoorlijke afhandeling moeten dus duidelijk afgescheiden worden van de functionele verantwoordelijken voor de inning.

² Eind oktober 2002 eindigen evenwel de voornaamste rest-taken van deze, inmiddels afgeschafte belasting.

liggen op zes maand, maar op zes dagen. En dat kan enkel maar als én de besluitvorming sterk kan gestructureerd worden en geresponsabiliseerd over een voldoende groot aantal, rechtstreeks benaderbare klantenmanagers.

Voorgesteld wordt dat in één fiscale administratie alle activiteiten worden ondergebracht van alle Vlaamse belastingen. De huidige situatie, die gekenmerkt is door een veelheid van fiscale maatregelen, die door zowat alle (vroegere) Vlaamse ministers werden getroffen, heeft geleid tot een situatie van mekaar overlappende maatregelen met verschillende procedures, die het voor de burger en de bedrijven onmogelijk maakten daarin een Vlaams coherent beleid te herkennen.

De veelheid en de opeenvolging van de talrijke kleine en grote Vlaamse aanslagen vormt bovendien een continue bron van frustratie. Deze wordt best zo snel als mogelijk opgeheven door het centraliseren van de algemene fiscale bevoegdheid onder de bevoegdheid van de Vlaamse Minister van Financiën.

Deze centralisatie behelst bewust niet de registratie, die voor de (stimulerende) Vlaamse belastingen best blijft bij het beleidsdomein, dat gebaat is bij deze stimulering.

Indien de registratie daarentegen door een lokaal niveau gebeurt, is het voor de burger vanuit dezelfde optiek tot éénduidigheid aangewezen dat het ganse inningsproces wordt overgedragen naar het lokaal niveau.

Zoals reeds vermeld, veronderstelt een hoge produktiviteit en gelijktijdig een hoge reactiviteit een sterk informatica-gedreven proces, waarbij zoveel mogelijk menselijke controle-stappen uitgeschakeld kunnen worden.

Dat de inning van de onroerende voorheffing in eigen beheer gebeurt, ligt voor de hand. Vermits de kritische massa van deze belasting evenwel te klein is om een performant en dus duur ICT-proces onder eigen aansturing te laten exploiteren, is het bijkomend in eigen beheer nemen van een andere grote belasting vanuit kosten/baten oogpunt essentieel. Hierbij lijken de verkeersbelastingen de meest aangewezen taksen om deze schaalgrootte te realiseren en dit omwille van de similariteit van de aantallen, processturing en -automatisering.

Daarnaast omvat de Vlaamse fiscaliteit nog een aantal “eigenlijke” gewestbelastingen, waarvan de milieuheffingen de voornaamste zijn. Deze milieutaksen worden thans ofwel rechtstreeks door diensten van het Vlaams gewest of onrechtstreeks via een aantal VOL's geïnd.

Deze milieuheffingen zijn:

- Heffing op de waterverontreiniging (VMM)
- Heffing op de winning van grondwater (VMM)
- Afvalstoffenheffingen (OVAM)
- Heffingen in het kader van het mestdecreet (VLM)
- Heffing inzake de captatie van water

Voor een goed begrip wordt hieronder een korte schets van de belangrijkste van deze belastingen gegeven nl. de heffing op de verontreiniging van oppervlaktewateren geïnd door de Vlaamse milieumaatschappij (VMM).

Heffingsplichtigen van deze milieubelasting zijn burgers en bedrijven die ongezuiverd water lozen in de oppervlaktewateren.

De opbrengst van deze belasting bedraagt ongeveer 250 miljoen euro.

Voor de inning van deze belasting worden 85 VTE's ingezet.

Verder kan worden vermeld dat het gaat om een belasting die sterk aangestuurd wordt vanuit ICT oogpunt en waar het schaaleffect ten volle kan spelen gelet op het aantal aanslagen. Wat het ICT-luik betreft, wordt net als inzake de onroerende voorheffing, ook hier een beroep gedaan op de diensten van CIPAL.

Enkele sleutelgegevens (kleinverbruikers) om dit te illustreren:

Aantal aanslagbiljetten	2.300.000
Aantal administratieve maningen	100.000
Aantal gerechtelijke maningen	70.000
Aantal dwangbevelen	35.000
Aantal bezwaren	20.000
Aantal aanvragen voor vrijstelling	17.000
Aantal reacties franstaligen	3.283
Aantal reacties op dwangbevelen	3.195
Aantal reacties deurwaarders	19.203
Aantal falingen en COLS	2.700
Totaal aantal dossiers	65.000
Aantal telefonische reacties	50.000 (call center)

Al deze kencijfers lopen gelijkaardig met het proces van de onroerende voorheffing.

Anderzijds lijkt het aangewezen dat deze belasting wordt omgevormd tot een kostenelement, dat via de waterfactuur aan de verbruiker wordt aangerekend en waarmee de prestaties van de zuiveraar (in casu Aquafin) kunnen worden betaald. Dit is trouwens gelijklopend met het proces, zoals het in Wallonië werd uitgetekend.

Vermits de thans bestaande belasting in de toekomst bijgevolg buiten de fiscale scope zou vallen, is het duidelijk dat deze activiteiten niet meer in aanmerking komen, voor uitbouw door de fiscale administratie.

II.3 Stappenplan voor de realisatie van een eigen inning van gewestbelastingen

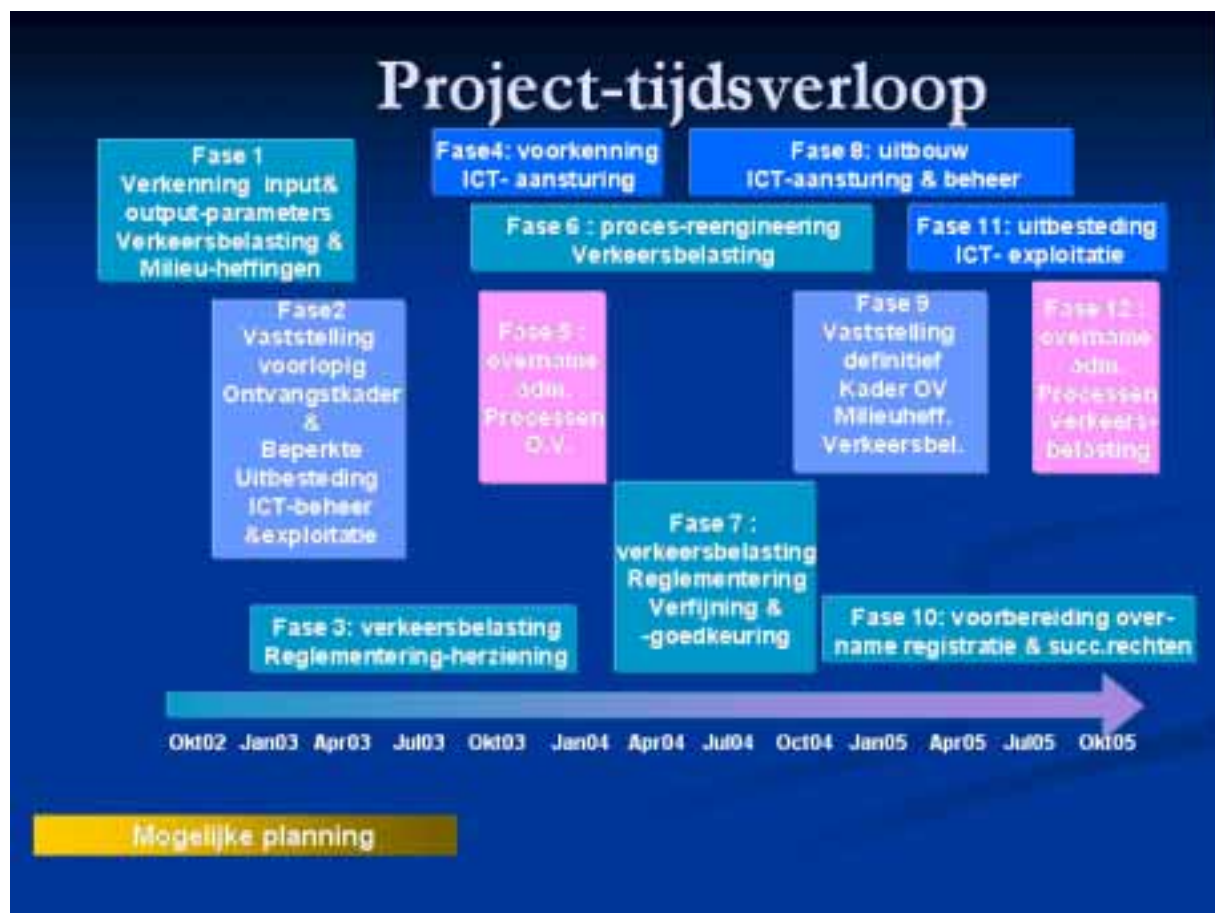
Hoe dan ook : de overname van gewestbelastingen kan niet zonder grondige voorbereiding en grondige testen. Zowel de inkomsten van de Vlaamse Gemeenschap als het imago zouden fiks gereduceerd worden als de overname dezelfde problemen zou kennen als bij de overname van de onroerende voorheffing.

Geleerd door deze ervaring is het aangewezen deze overname planmatig aan te pakken, binnen een timing, die realistisch én uitdagend is én die door het Vlaams Parlement wordt goedgekeurd, zowel in zijn fasering als in zijn tijdsverloop.

Het hieronder voorgesteld projectplan dient dus aanzien te worden als een discussie-voorstel, waarbij er van wordt uitgegaan dat in afwachting van de realisatie van voldoende schaalgrootte, die moet toelaten de ICT-procesaansturing onder eigen beheer te nemen, op korte termijn auxiliaire processen van de inning (b.v. behandeling van de bezwaarschriften) worden overgenomen. Over een tijdsspanne van 2 jaar worden de processen inzake verkeersbelasting hertekend, in samenhang met een, door het Vlaams Parlement goed te keuren aangepaste reglementering. Vanaf medio 2004, wordt dan het proces voorbereid, die moet leiden tot de overname van de registratie- en successierechten. Dat proces kan wellicht afgerond zijn tegen eind 2006.

Gezien het belang dat de Vlaamse Regering en het Vlaamse Parlement hecht aan de uitbouw van de fiscale autonomie, zal een sterke projectgroep, wellicht onder direct toezicht van de Minister, worden samengesteld. Het decreetsvoorstel – risicobeheer (infrastructuur-) projecten – gestemd in de Commissie Financiën en Begroting kan daarbij vrijwillig als leidraad vooropgezet worden t.a.v. dit project.

VOORLOPIG PROJECTPLAN



II.4 Informatie-uitwisseling en overlegprocedure

Zeker in het licht van de hiervoor beschreven evolutie, en ook met het oog op de realisatie van een aantal verder in het document beschreven beleidsmaatregelen, zal Vlaanderen gestalte (moeten) geven aan de institutionalisering van wat o.m. bepaald wordt in het WIB '92 (artikel 337). Hierbij zijn (Belgische) overheden jegens mekaar verplicht alle nuttige en nodige informatie uit te wisselen die hen in staat moeten stellen aan correcte belastingzetting te doen.

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

Zonder deze akkoorden en informatie-uitwisseling zal een juiste belastingzetting onmogelijk zijn, of zal de belastingplichtige dienen uitgenodigd worden identieke (identiteits- en andere) gegevens meermaals aan verschillende overheden te bezorgen. Dit dient juist in het licht van de technologische ontwikkelingen ten allen prijze vermeden te worden.

Voor de gewesten is deze materie uitermate belangrijk : de gewestelijke fiscaliteit evolueert sterk naar een onroerend goed fiscaliteit en de gegevens die in het kader van de onroerende voorheffing ter beschikking worden gesteld kunnen dus ook bruikbaar zijn voor andere heffingen. (Successierechten, Registratierechten, Leegstandsheffingen). De minister zal dan ook de nodige initiatieven nemen om de belangen van het Vlaamse Gewest maximaal te behartigen. Zeker met het oog op de hoger geschetste gefaseerde eigen inning, dient met de andere gewesten overleg te worden opgestart omtrent de uitoefening van de bevoegdheden inzake de verkeersbelasting en de belasting op de inverterstelling.

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

Voor wat het eurovignet betreft dient volgens art. 4§4 van de Bijzondere Financieringswet eveneens verplicht en voorafgaandelijk een samenwerkingsakkoord te worden gesloten tussen de gewesten indien het voertuig in het buitenland ingeschreven is.

De houding van Duitsland en zijn plannen om het Eurovignet vanaf 2003 te vervangen door een rekeningrijdensysteem zal trouwens mede bepalend zijn voor de logistieke en operationele aanpak van deze heffing. Voor een relatief kleine open economie zoals de Vlaamse is het inderdaad aangewezen geen alleenstaand beleid te ontwikkelen maar ook rekening te houden met de situatie in de buurlanden.

Maar niet alleen in de uitbouw van de fiscale autonomie zijn samenwerkingsakkoorden nodig (en wenselijk); ook in de afbouw is het beter samen te werken : in het Vlaams Gewest werd, zoals geweten, met ingang van 2002 een nultarief voor de K&L-belasting ingesteld.

Het Brussels Gewest heeft dezelfde maatregel genomen. Dit betekent dat in overleg met de Franse Gemeenschap zal overgegaan worden tot de liquidatie van de bi-communautaire instelling voor de inning van het kijk- en luistergeld in Brussel.

II.5 Kostprijs verbonden aan het innen en invorderen van gewestbelastingen.

Artikel 68ter van de Bijzondere Financieringswet bepaalt dat na overleg met de gewestregeringen een wet dient gestemd te worden (voor 31 december 2003) inzake het bepalen van de kostprijs verbonden aan het innen en invorderen van de gewestelijke belastingen. Het spreekt voor zich dat ook in deze materie de nodige initiatieven zullen genomen worden met het oog op een snelle, doch correcte be- en afrekening.

Beide elementen en de soepelheid waarmee de federale overheid vraaggestuurd kan en wenst op te treden zullen mede bepalend zijn voor de snelheid waarmee het veranderingstraject, waarvan hoger sprake, zal uitgevoerd worden. Zoals gesteld moet evenwel een gezond realisme aan de dag gelegd worden bij beslissingen omtrent het in eigen beheer nemen.

III. Decretale initiatieven in het kader van de fiscale autonomie

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

Het Lambertmontakkoord heeft Vlaanderen de volledige autonomie over een uitgebreide lijst van gewestbelastingen toegekend, zowel wat betreft heffingsgrondslag, tarifiëring als inningswijze teneinde haar toe te laten haar fiscaal beleid meer gestalte te geven.

Vlaanderen heeft in het verleden steeds ten volle gebruik gemaakt van de beschikbare fiscale autonomie en zal dit ook in de toekomst blijven doen. In de hiernavolgende paragrafen komen de initiatieven aan bod waarvan de uitvoering in 2003 zal worden opgestart.

Naast het verder wegwerken van een aantal openstaande discriminaties inzake successierechten, worden ook stimulerende maatregelen genomen met het oog op de verbetering van de woonkwaliteit in Vlaanderen. Ook wordt beoogd via fiscale stimuli het Vlaamse milieupatrimonium in stand te houden. Deze maatregelen worden hieronder in detail beschreven.

III.1 Wegwerken van discriminaties inzake successierechten

Sedert 1 januari 2001 zijn de successierechten van samenwonenden gelijkgeschakeld met die van gehuwde paren en erfgenamen in rechte lijn. Vanaf 1 januari 2002 worden legaten tussen stiefouders en stiefkinderen belast aan het voordelige tarief rechte lijn, dit was voordien niet altijd het geval.

Wanneer een erflater een legaat maakt in het voordeel van kleinkinderen, dan hebben die kleinkinderen vanaf 1 januari 2002 recht op dezelfde rechtenverminderingen als de kinderen. Dat was voordien niet altijd het geval. Daardoor kan het, in sommige situaties, nu fiscaal voordeliger zijn het vermogen rechtstreeks aan de kleinkinderen toe te wijzen.

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

In deze optiek worden vanaf 1 januari 2003 de successierechten die verschuldigd zijn op legaten tussen pleegouders en pleegkinderen onderworpen aan het voordelige tarief rechte lijn. De gelijkschakeling van zorgkinderen (in het ontwerp van decreet “pleegkinderen” genoemd) past in de logica van de tendens om het laagste tarief niet uitsluitend meer voor te behouden aan de naaste bloedverwanten, maar ook andere “naastbestaanden” daarvan te laten genieten.

De vereiste zorgrelatie wordt gedefinieerd als een relatie pleegkind-pleegouder. Om misbruiken te vermijden moet de zorgrelatie aan een aantal voorwaarden voldoen:

- het pleegkind moet vóór de leeftijd van eenentwintig jaar bij de pleegouder-erflater hebben ingewoond;
- gedurende een periode van drie achtereenvolgende jaren;
- tijdens die periode van inwoning hoofdzakelijk van de pleegouder-erflater, eventueel met diens levenspartner tezamen, de hulp en verzorging hebben gekregen die kinderen normaal van hun ouders krijgen.

Traditioneel wordt in het kader van de successierechten principieel geen rekening gehouden met de (vermoedelijke of werkelijke draagkracht) van de verkrijger bij de bepaling van de verschuldigde belasting. In de tariefregeling is er echter nergens — dit in tegenstelling tot wat in Nederland het geval is — een bepaling te vinden die een belastingvermindering toekent omwille van het feit dat de verkrijger normaliter nooit in staat zal zijn om een normaal arbeidsloon te verwerven ten gevolge van ziekte of gebreken.

Daarom wordt vanaf 1 januari 2003 in de Vlaamse regeling een nieuwe gunstregeling ingesteld ten bate van zwaar gehandicapte personen. Gelet op het verminderd verdienvermogen van dergelijke personen is het billijk voor hen een voetvrijstelling (abattement) te voorzien, te moduleren volgens de leeftijd van de betrokkene op het ogenblik van de verkrijging. Hoe jonger de zwaar gehandicapte en hoe langer de staat van verminderd verdienvermogen dus nog zal duren, hoe groter de voetvrijstelling. Het basisbedrag van de voetvrijstelling is verschillend naar gelang de tariefcategorie. Dit verschil is noodzakelijk gelet op de grote verschillen die er tussen de verschillende tariefcategorieën bestaan en is ingegeven door de bekommernis om aan een zo groot mogelijk aantal gehandicapten een substantieel voordeel te bieden binnen de grenzen van de budgettaire mogelijkheden.

De grootte van het toegekende abatement hangt af van de leeftijd van de verkrijger, en van het tarief waaraan de verkrijging wordt onderworpen. Het bedraagt 3.000 euro wanneer het gaat om een verkrijging onderworpen aan het tarief rechte lijn en 1.000 euro in de andere gevallen . Dit basisbedrag wordt vermenigvuldigd met het cijfer aangeduid in artikel 21 V, van het wetboek der Successierechten , volgens de leeftijd van de verkrijger. De factor waarmee het basisbedrag van 3.000 euro of 1.000 euro moet vermenigvuldigd worden varieert aldus van 2 (voor verkrijgers ouder dan 80) tot 18 (voor verkrijgers van 20 jaar of jonger) .

Deze wijzigingen worden voorzien in het programmadecreet 2003.

III.2 Schenkingsrechten

In het programmadecreet 2003 wordt een punctuele en tijdelijke maatregel opgenomen op het vlak van de schenkingsrechten : door een verlaging van de registratierechten op schenkingen van bouwgronden in de periode van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2005 worden schenkingen van bouwgronden in die periode fiscaal gunstiger behandeld.

Waarom nu een maatregel om het schenken van bouwgronden aan te moedigen ? Men kan niet om de vaststelling heen dat de laatste tien jaar de kostprijs van een bouwgrond een steeds belangrijker aandeel van de totale kostprijs van een nieuwe woning is gaan uitmaken. Bouwgronden zijn immers schaarser en dus duurder geworden. De schaarste aan bouwgronden heeft op vandaag een zodanige piek bereikt dat de eraan verbonden stijging van de prijs ervan maakt dat jonge gezinnen die een nieuw huis willen bouwen veelal aangewezen zijn op de financiële hulp van hun ouders of andere familieleden om hun bouwplannen binnen een redelijke termijn te kunnen realiseren.

De ouders of familieleden verkiezen in veel gevallen die hulp te verstrekken onder de vorm van een schenking van een bouwgrond. Om de directe schenking van bouwgronden aan te moedigen stelt de Regering voor de fiscale meerprijs die aan de vormgebonden schenkingen van bouwgronden verbonden is, te milderen. Die maatregel draagt, naast de aanmoediging van ouders of familieleden om bij te dragen in het realiseren van de bouwplannen van jonge gezinnen, ook bij in het tegengaan van de huidige al te sterke terugval van de nieuwbouw. Die terugval heeft niet alleen zijn weerslag op de tewerkstelling in de nieuwbouwsector, maar kan, indien er zich geen kentering voordoet, op termijn ook nadelig zijn voor de aanpassing van het woningpatrimonium aan de nieuwe woonbehoeften in het Vlaams Gewest (meer kleine gezinnen en alleenstaanden, waardoor de vraag naar meer, maar kleinere woningen in de komende jaren flink zal stijgen). Bovendien dient er voortdurend meer en meer open ruimte te worden aangesneden terwijl de oudere generatie een slapende voorraad bouw kavels bewaart waarop de jongere generatie slechts na het overlijden van de vorige generatie aanspraak kan maken.

Inderdaad , de hervorming van de successierechten die in het Vlaams Gewest werd doorgevoerd heeft meegebracht dat het tarief van de successierechten en dat van de schenkingsrechten in Vlaanderen sedert 1 januari 1997 niet meer hetzelfde is. Grosso modo kan gesteld worden dat het tarief voor de successierechten voordeliger is dan het tarief van de schenkingsrechten. Deze ongelijkheid creëert een fiscale drempel om goederen , die eigenlijk voor het nageslacht bedoeld zijn , nog tijdens het leven van de eigenaar over te dragen.

Waarom een tijdelijke maatregel ? De Regering heeft al maatregelen genomen om de schaarste aan bouwgronden te verminderen en zal, indien nodig, nieuwe maatregelen nemen. Op termijn moet dat resulteren in een daling van de prijzen tot een meer haalbaar niveau voor jonge gezinnen. De rechtenverlaging die in dit ontwerp wordt voorgesteld niet in de tijd beperken zou die maatregelen kunnen doorkruisen.

Overigens kan er een ruimer meesleep-effect ontstaan : indien er inderdaad meer gronden beschikbaar komen door deze maatregel, wordt mede verholpen aan de schaarste van bouwgronden, wat een milderend effect kan hebben op de prijzen en dus ook de verkoop (en de ermee verbonden registratierechten) kan stimuleren.

Concreet worden in de rechte lijn en tussen echtgenoten de heffingspercentages tot en met de schijf van 100.000 tot 150.000 euro telkens met 2% verlaagd ten opzichte van de heffingspercentages in de corresponderende schijven van het gewone tarief (daarboven blijven de hogere heffingspercentages van het gewone progressieve tarief toepasselijk). Voor schenkingen tussen andere personen wordt een uniform tarief van 10 % bepaald voor de belastingschijf tot 150.000 euro (daarboven blijven de hogere heffingspercentages van het gewone progressieve tarief toepasselijk).

Wanneer bijvoorbeeld een echtpaar vandaag een perceel bouwgrond schenkt aan een zoon of dochter , met een waarde van 100.000 euro , dan zijn hierop 4.250 euro schenkingsrechten verschuldigd (of een gemiddelde aanslagvoet van 4,25 %).

Dankzij deze verlaging zal er op diezelfde schenking slechts 2.250 euro verschuldigd zijn (of een gemiddelde aanslagvoet van 2,25 %).

Als hetzelfde goed niet geschonken , maar vererfd wordt , dan zal een tarief , oplopend van 3 % tot 27 % van toepassing zijn.

In tegenstelling tot wat het geval is in het kader van de schenkingsrechten, wordt in het kader van de successierechten de regel van de gecumuleerde progressie in geval van schenkingen binnen de drie jaar voor het overlijden (artikel 66*bis* van het Wetboek der successierechten) geneutraliseerd, althans in de rechte lijn en tussen echtgenoten. De bedoeling hiervan is dat die regel niet ontradend zou werken in geval een grootouder (of een ernstig zieke ouder) aan een kleinkind (resp. aan een kind) — dat zijn erfopvolger is of aan wie hij een legaat wil vermaken — een bouwgrond wil schenken. Door die neutralisering van de regel van de gecumuleerde progressie zal de waarde van de bouwgrond niet bij het erfelijk emolument van het kleinkind (resp. het kind) gevoegd worden om het verschuldigde successierecht te bepalen, indien de schenker binnen de drie jaar na de schenking zou overlijden. Hierin ligt dus nog een extra-aansporing om de bouwgrond te schenken.

III.3 Vrijstelling van successierechten en onroerende voorheffing voor bossen en VEN-gebieden.

De Vlaamse Regering wil op een positieve manier de private bosbezitters ondersteunen ter vrijwaring van het bosareaal dat Vlaanderen nog rijk is.

Dat het bos een maatschappelijke meerwaarde levert kan niet worden betwijfeld : Het bos bevat een grote verscheidenheid aan levensgemeenschappen , het draagt mede zorg voor de handhaving van een gezond leefmilieu (o.a. door het vrijwaren van de watervoorraden), de bodem , de atmosfeer en het landschap ; het heeft ook een landschapsbepalend, sociaal-recreatieve en educatieve functie .

Soms worden echter onverantwoorde kappingen uitgevoerd of zelfs delen van het bos verkocht om de erfenisrechten te betalen. Dit komt de bosstabiliteit niet ten goede en werkt versnippering van het bosareaal in de hand.

De meeste van de ons omringende landen, zoals Frankrijk , Nederland en Duitsland , hebben , omwille van die bijzondere positie van het bos , allerlei vormen van fiscale gunstmaatregelen ingevoerd.

Daarom zal ik samen met collega Dua, een ontwerp van decreet indienen bij het Vlaams Parlement dat verervingen van bossen vanaf 1 januari 2003 vrijstelt van successierechten.

Opdat het bos de vermelde maatschappelijke meerwaarde effectief kan aanreiken , is het wel nodig dat een duurzaam bosbeheer als voorwaarde van de vrijstelling wordt opgelegd .

Het ontwerp van decreet voorziet vervolgens voor grondeigenaars in het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk) in een ontheffing van het Vlaamse deel in de onroerende voorheffing en van de successierechten. Om de lokale besturen via deze maatregel niet financieel te benadelen blijven de opcentiemen die door de lokale besturen op de onroerende voorheffing worden geheven onverminderd verschuldigd.

Dit ontwerp is een prachtig voorbeeld van hoe de Vlaamse regering de haar toegekende fiscale bevoegdheden ook voor andere doeleinden, dan zuiver financiële, kan aanwenden om haar beleid – in dit geval een milieubeleid – uit te voeren.

III.4 Vrijstelling en vermindering van onroerende voorheffing voor bepaalde verbouwingen.

Het is mijn stellige overtuiging dat in de strijd tegen leegstand en verkrotting positieve , belonende en bijgevolg stimulerende maatregelen efficiënter zijn dan sanctionerende en repressieve heffingen die in hoofde van de belastingplichtige als een “ boete “ worden ervaren.

Vanuit die optiek worden in het programmadecreet 2003 twee maatregelen opgenomen die de leegstand van handelszaken en de verkrotting van woningen moeten helpen bestrijden.

Wanneer een winkel wordt omgevormd tot een woning , wordt een volledige vrijstelling van de onroerende voorheffing toegekend gedurende drie aanslagjaren , te rekenen vanaf het aanslagjaar volgend op het jaar van de effectieve bewoning .

De bedoeling van deze maatregel is te voorkomen dat wanneer kleinhandelszaken hun activiteiten stopzetten, de winkelpanden zouden blijven leegstaan. Anders ontstaat een situatie waarbij uitgebloeide handelswijken volledig leeglopen. Denken we bijvoorbeeld aan bepaalde wijken in sommige Vlaamse grootsteden die meer op “ spooksteden “ beginnen te lijken. Deze maatregel moet ertoe bijdragen dat die voormalige handelswijken een aantrekkingskracht als woonwijk herwinnen.

Deze maatregel creëert een win-win situatie:

- de financiële kost van de bestemmingswijziging van winkel naar woning wordt voor de belastingplichtige fiscaal ondersteund;
- de overheid ziet zijn tijdelijk financieel verlies ruimschoots gecompenseerd door de heropleving van bepaalde buurten. Waar de gemeenten de opcentiemen op de onroerende voorheffing tijdelijk verliezen, wordt dit gecompenseerd door bijkomende ontvangsten uit de opcentiemen op de personenbelasting.

Wanneer een pand dat is opgenomen op de lijst van de verwaarloosde of onbewoonbare woningen , wordt gerenoveerd , dan wordt de inwerkingtreding van het nieuwe kadastrale inkomen met vijf jaar in de tijd uitgesteld. De eigenaar blijft dus nog gedurende vijf jaar onroerende voorheffing betalen , die wordt berekend op het oude , lagere kadastrale inkomen .

In plaats van sanctionerend op te treden tegen eigenaars van verkrotte woningen is het beter een positieve stimulans te geven aan die eigenaars die bereid zijn een investering te doen door hun krot te gaan renoveren.

Ook deze maatregel creëert een win-winsituatie :

- de belastingplichtige krijgt een financiële ondersteuning na de uitvoering van de renovatiewerken
- en voor de overheid veroorzaakt dit geen minderontvangst , maar enkel een uitstel van een potentiële meeropbrengst.

III.5 REGISTRATIERECHTEN : grondige vernieuwing vereist ook grondige opvolging.

Met het decreet van 1 februari 2002 tot aanpassing van het Wetboek van Registratie-, Hypotheek- en Griffigerechten werd de in de aanvullende regeerverklaring aangekondigde verlaging van de registratierechten bij de overdracht onder bezwarende titel van in het Vlaams Gewest gelegen onroerende goederen gerealiseerd.

Dit decreet voert een belangrijke reeks vernieuwingen in, die kunnen gecatalogeerd worden onder :

- het “algemeen tarief” werd teruggebracht van 12,5% naar 10% en het “tarief voor bescheiden woningen” van 6% naar 5%. Door deze verlaging benaderen de totale transactiekosten (met inbegrip van de notariskosten, hypotheekrechten, ...) voor onroerend goed verrichtingen onder bezwarende titel meer het niveau van onze Europese buurlanden. Met de verlaging beoogde de regering bijgevolg de woonmobiliteit te verhogen en dus mede het verkeers-mobiliteitsprobleem te verlagen en de werkzaamheidsgraad te verhogen.
- voor natuurlijke personen werd “het rugzakje” of de meeneembaarheid ingevoerd wat de impact van de verlaging van de registratierechten op het mobiliteitsprobleem nog zou doen toenemen.

De meeneembaarheid voorziet in de mogelijkheid om de eerder betaalde registratierechten bij de aankoop van een woning-hoofdverblijfplaats in mindering te brengen van de registratierechten verschuldigd op een nieuwe aankoop van een woning-hoofdverblijfplaats. De volgorde van de elementen van de verrichting, d.i. de verkoop van de oude woning vóór of ná de nieuwe aankoop is enkel van technisch belang (onmiddellijke verrekening of terugvordering) en heeft geen effect op het voordeel dat door de maatregel tot stand kwam.

Om budgettaire redenen werd voormeld schrijffoordeel beperkt tot € 12.500, welk bedrag in de toekomst zal worden geëvalueerd.

- Om huurders van een hoofdverblijfplaats ertoe aan te zetten eigenaar te worden van hun woning werd samen met de meeneembaarheid het zogenaamde “abattement” geïntroduceerd. Het kent aan “onroerend-goed-starters” een verlaging van de heffingsgrondslag inzake registratierechten ten bedrage van € 12.500 toe. Bovendien stappen zij door de aankoop van hun hoofdverblijfplaats in het systeem van de meeneembaarheid.

De verlaging van de registratierechten, door verlaagde tarieven, het abattement en de daaropvolgende meeneembaarheid heeft tot effect dat de verwerving van een goed niet meer dadelijk als definitieve woonplaats moet worden gezien. De lage kostprijs inzake registratierechten zal uiteindelijk de woonmobiliteit ten goede komen.

Het notariaat, als tussenpersoon (administratie – burger) werd intens betrokken bij de bespreking van het wetsontwerp in de desbetreffende Commissie van het Vlaams Parlement. Afgevaardigden van de

KFBN (Koninklijke Federatie van het Belgisch Notariaat) formuleerden enkele opmerkingen bij de gestelde vormvereisten tot verkrijging van het voordeel van de meeneembaarheid. Deze opmerkingen leidden tot een aanpassing van de op 16 januari 2002 in de voltallige vergadering goedgekeurde tekst.

Gelet op de terugwerkende kracht (inwerkingtreding 1 januari 2002) van het decreet besliste de Federale Administratie om vanaf de goedkeuring (16 januari 2002) het decreet reeds toe te passen. Aan de onzekerheid en uitgestelde overdracht, die heerste sinds de uitwerking van het wetsontwerp moest immers zo snel mogelijk een einde worden gesteld.

Onmiddellijk na goedkeuring van het decreet werd binnen de Vlaamse administratie in samenwerking met de back-office van de Vlaamse infolijn een script samengesteld op basis waarvan de telefonisten (front-office) van de Vlaamse infolijn konden worden opgeleid. De goedkeuring van het decreet zorgde immers voor vele vragen bij de burger waarvoor zij te rade gingen bij de infolijn.

Op basis van de gestelde vragen werd in samenspraak met de federale overheid (AKRED) een lijst van meest gestelde vragen (FAQ: Frequently Asked Questions) opgesteld. De lijst betrof de toepassing van de verlaagde tarieven, het abattement en de meeneembaarheid en de inwerkingtreding van deze maatregelen. De lijst van vragen werd zowel op de internetsite van de Vlaamse Gemeenschap als op de intranetsite van Akred gepubliceerd. De lijst werd en wordt niet enkel geconsulteerd door de zoekende burger, mensen uit de sector van de bouw maar tevens door prominente juristen zoals notarissen en advocaten. Bij de federale overheid (AKRED) werd de lijst ter beschikking gesteld van de ontvangers teneinde hen bij te staan bij de berekening van de verschuldigde sommen. De lijst kreeg overigens verschillende positieve reacties.

Deze FAQ kende inmiddels verschillende updates, dank zij de opbouwende feedback, die o.m. komt van de vraagstellers. De betrokken administraties erkennen de noodzaak aan informatie van de burger voor een toch wel complexe aangelegenheid. De gestelde vragen worden derhalve regelmatig gescreend en opgevolgd. De regelmatige updates van de FAQ toont duidelijk de snelle reactiviteit en de klantgerichtheid aan.

Vanaf de maand maart werd een mediacampagne voorbereid. Via een televisiespot en twee radiospots zouden de recent ingevoerde maatregelen worden gepromoot. De campagne liep eind april op diverse tv-kanalen en begin mei op diverse radiostations. Samen met deze nationale campagne liep op verschillende regionale zenders een campagne om de ingevoerde voordelen te promoten.

Omdat er nog lichte decretale aanpassingen werden aangebracht via het decreet van 5 juli 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2002 en teneinde verwarring te vermijden, werden de documentatie-brochures opgesteld en verspreid vanaf medio juli, amper enkele dagen, nadat het Vlaams Parlement goedkeuring hechtte aan de aanpassingen. De brochure werd trouwens samengesteld in overleg tussen de Vlaamse en Federale administraties.

Vanaf de realisatie van het decreet van 1 februari 2002 vond overigens, onder leiding van de Vlaamse Minister van Financiën intens overleg plaats tussen de Vlaamse administratie, AKRED en het notariaat, teneinde de ingevoerde maatregelen op te volgen. De praktische veldervaring van de federale ontvangers vormt de input, nodig om kleine onvolmaaktheden in het decreet snel te detecteren en bij te stellen.

Zo werd het onrechtvaardig bevonden dat kopers van sociale woningen noch van het abattement noch van de meeneembaarheid konden genieten, aangezien in hun aankoopakte steeds een ontbindende voorwaarde is opgenomen (voorwaarde van de Vlaamse Wooncode) waardoor de koop niet eenvoudig was. De voorwaarde van eenvoudige aankoop en eenvoudige wederverkoop werd dan ook uit de decreettekst geschrapt, via voormeld decreet van 5 juli 2002.

Bovendien kreeg het probleem van de beperking van het recht op teruggave van art.212 W. Reg (een woning die wordt verkocht binnen de twee jaar na aankoop geeft recht op 3/5 van de betaalde rechten) een oplossing. De keuze van de koper voor het abattement heeft voortaan geen invloed meer op het terug te geven bedrag.

Het is evident, dat ook in 2003 de strikte monitoring van deze regelgeving verder zal aangehouden worden. Ingeval er ongewenste neveneffecten gedetecteerd worden, zal desgevallend de regelgeving verder licht worden bijgesteld.

Binnen het kader van het e-gov initiatief van de Vlaamse Regering, zal nagegaan worden in samenspraak met Akred, in hoeverre dezelfde mogelijkheden als diegene, die vooropgesteld worden voor de onroerende voorheffing, ook kunnen worden doorgevoerd voor de registratierechten. Vermits de inningen thans nog gebeuren door het Federale niveau, kan de transactionele fase echter voor de categorie belastingen voorlopig niet worden geïmplementeerd. Toch moeten reeds de voorbereidingen worden getroffen : in een later fase moeten immers ook de registratierechten rechtstreeks door het gewest worden geïnd en afgehandeld.

III.6 Paardenwedrennen

Vanaf begin 2002 werden er onder mijn auspiciën en onder het voorzitterschap van Vlaams Volksvertegenwoordiger André Denys rondetafelconferenties voor de paardenwedrennen georganiseerd. Doelstelling was deze sector volledig en zo goed mogelijk te herstructureren, gezien de algemene malaise die zich voordeed binnen deze sector.

De bedoeling was impulsen te geven aan de paardensport en dit in een strategisch plan te presenteren. Er werden verschillende conferenties georganiseerd met alle actoren van de paardenrensport (renverenigingen, bookmakers, turfkantoren, overheid, fokkerijen,...) van deze sector om aldus te komen tot een handvest van de paardenwedrennen, dat door al deze actoren kon worden geaccepteerd. Ook werd bijstand gevraagd van een aantal experts in deze materie om het initiatief een zo groot mogelijke kans van slagen te kunnen geven.

Deze conferentie heeft geresulteerd in het opstellen van een handvest dat een reeks van concrete verbetervoorstellen bevat die de aanhoudende neerwaartse trend kunnen ombuigen. Dit handvest werd alvast door alle betrokkenen uit de sector gunstig onthaald.

Uiteindelijk zal dit resulteren in een voorstel van decreet dat door de heer André Denys bij het Vlaams Parlement zal worden ingediend.

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

IV.1 Inleiding

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

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

We vermelden hier een aantal verbeterpunten waarmee in 2002 reeds een aanvang werd genomen en die in 2003 verder worden geconcretiseerd.

IV.2 Fiscal compliance

In 2002 werden reeds diverse initiatieven ontplooid om de burger te informeren en hem te overtuigen van het nut en de zinvolheid van de te betalen belastingen. Er kan worden verwezen naar de brochures inzake successierechten en vooral ook inzake de registratierechten en de belangrijke wijzigingen aangebracht in 2002. Ook in 2003 zal de burger daarom via informatiecampagnes geïnformeerd worden over de aanwending van zijn belastinggeld.

Verbetering van de dienstverlening is een multifaciaal aspect. Enkele ervan worden hierbij aangestipt :

- Het vereenvoudigen van de aangifteformulieren en van de toelichting; het aanbieden van meer en betere brochures, met verstaanbare en toch volledige teksten.
- Het aanbieden van gratis (digitale) hulp bij het invullen van aangiften en desgevallend zelfs van bezwaarschriften.
- Het aanbieden van digitale simulatiemodellen, waarmee men de te betalen belasting kan berekenen.
- Het uitbreiden en uitdiepen van het fiscaal internetloket.
- Het verbeteren en uitbreiden van de bestaande telefonische Vlaamse Belastinglijn, waar men moet terechtkunnen voor alle vragen over de ganse Vlaamse fiscaliteit.

Een aantal van deze aspecten worden hierna uitgediept.

IV.3 Nazorg fiscale evaluatie

Een verantwoorde en efficiënte fiscale politiek heeft niet alleen betrekking op de keuze van de opgelegde belastingen, maar ook op de wijze waarop deze worden ingevorderd en waarop

bezwaarschriften worden behandeld. De Vlaamse Regering heeft dan ook van bij haar aantreden steeds veel belang gehecht aan het verbeteren van de dienstverlening naar de burger toe en het vereenvoudigen van de (fiscale) regelgeving.

In dit verband dient ook de fiscale evaluatie vermeld te worden welke in de loop van 2001 op vraag van het Vlaams Parlement werd uitgevoerd. Deze evaluatie ging dieper in op de effectiviteit, de efficiëntie, de deugdelijkheid van de wetgeving en de klantvriendelijkheid met betrekking tot de heffingen die uitgevoerd worden door de Vlaamse Administratie voor Financiën (ABAFIM) en bevatte ook een aantal aanbevelingen hieromtrent. Een aantal van de in deze evaluatie vermelde verbeterpunten werden reeds in de loop van 2001 en 2002 gerealiseerd.

Zo kan de verbetering van de *telefonische toegankelijkheid inzake onroerende voorheffing* worden aangehaald, de informatieverstrekking via de uitgifte van duidelijke en verstaanbare brochures en een aanzet tot vereenvoudiging van de briefwisseling. De service level van de Vlaamse Infolijn, annex Vlaamse Belastinglijn, werd in de loop van 2002 opgetrokken van 58 % naar 86 %. Het bereiken van de 90 % grens is een haalbare kaart voor 2003.

Daarnaast zullen in de loop van 2003 - in het kader van de permanente zorg om de werking van de fiscale administratie te verbeteren - nog enkele belangrijke verbeterpunten gerealiseerd worden.

Eén van de voornaamste actiepunten die reeds in 2002 werden verwezenlijkt, is zeker de uitbesteding van de afhandeling van de bezwaarschriften inzake de leegstandheffing woningen. De betrachting is hierbij tegen eind februari 2003 de achterstand van hangende bezwaren te hebben weggewerkt en met een nieuwe lei te kunnen starten. Dat hiermee veel frustratie zal weggewerkt zijn, staat als een paal boven water. Met het oog op duidelijkheid rond zijn fiscale positie zal hiermee voor de belastingplichtige een belangrijke stap voorwaarts gezet worden. Maar even, zoniet belangrijker is dat de nieuwe incohiering, voorzien voor eind 2002, kan gebeuren op basis van reeds (partieel) aangezuiverde bestanden. Terecht klaagt de burger over een slecht functionerende overheid, als hij/zij elk jaar opnieuw een bezwaarschrift moet indienen tegen een jaarlijks wederkerende (en oplopende !), maar foutieve aanslag. Door de bezwaarschriften in een snel, strakt tempo af te werken, ontstaat de mogelijkheid om de inventaris-bestanden uit te zuiveren van fouten, zodat de aanslag van eind 2002 niet opnieuw een bezwaarpercentage oplevert van meer dan 50 %, zoals voorheen. De kost van deze inhaaloperatie wordt dus meteen sterk gereduceerd, doordat het aantal toekomstige bezwaarschriften (en de kosten hieromtrent) sterk wordt gedrukt.

Op het programma voor 2003 staat verder ook de mogelijkheid tot afschaffing van de zuivere leegstand als grond voor de leegstandheffing. De belasting op verwaarlozing en verkrotting zal evenwel blijven bestaan. Hiermee wordt aan de fundamentele doelstelling van het leegstanddecreet – zijnde de verloedering van het stedelijk patrimonium tegengaan – niet geraakt. De contestatiegrond van deze heffing, nl. de (veel moeilijker vaststelbare) eenvoudige leegstand zou dan weggenomen worden. Aldus blijft ook deze heffing een andere finaliteit van het Vlaamse regeerbeleid dan de zuivere financiële nastreven, met name een stedenbouwbeleid.

Een belangrijke taak met het oog op de bevordering van de fiscale aanvaardbaarheid, maar eveneens in het licht van de hoger geschetste transitie naar de inning van de gewestbelastingen in eigen beheer, is de juridisch technische vereenvoudiging van de fiscale regelgeving via concrete vereenvoudigingstrajecten in het jaarplan 2003. Ik heb mijn administratie al opdracht gegeven met de

Kenniscel Reguleringsmanagement contact te leggen met het oog op de opstelling van een fiscaal luik in dit jaarplan.

Niet alleen is het voor de Vlaamse belastingplichtige van wezenlijk belang dat de op zijn/haar specifieke en individuele situatie toepasselijke regels eenduidig, objectief, maar ook begrijpbaar zijn. Ook de administratie zelf heeft er alle belang bij dat regels eenvoudig en doorzichtig zijn. Niet enkel inhoudelijk operationeel, maar ook technisch ondersteunend heeft dit zijn impact. Hoe minder complex de regelgeving, en hoe minder uitzonderingen, hoe goedkoper ook de administratieve en technische verwerking kan opgezet worden. Het is mijn fundamentele wens deze betrachting al vanaf 2003 waar te maken.

IV.4 Eén loket

In navolging van de beslissing van de Vlaamse regering van 8 december 2000 waarin het officiële startschot werd gegeven voor de uitbouw van een volwaardig e-governmentplatform in Vlaanderen heeft de Vlaamse regering op 24 mei 2002 een concreet actieplan goedgekeurd in functie van de verdere uitbouw van het Vlaamse e-government en de 12 thematische clusters.

In de nota die aan de basis lag van deze beslissing staat duidelijk gestipuleerd dat binnen elke cluster tegen eind 2003 volgende prioritaire doelstellingen inzake digitale informatievoorziening en dienstverlening dienen te worden gerealiseerd:

- volledige digitale ontsluiting van alle relevante informatie m.b.t. de tot de cluster behorende dienstverlening;
- realisatie van minstens 3 interactieve toepassingen;
- realisatie van minstens één transactionele toepassing.

De dienstverlening van de Vlaamse overheid werd aanvankelijk onderverdeeld in 5 thematische clusters waaronder "fiscaliteit". Intussen werd het aanbod uitgebreid tot maar liefst 12 clusters.

Op aansturen van het centraal e-government-team werd de clusterwerking inmiddels op gang getrokken. Voor iedere cluster werd een clusterbeheerder aangeduid die onder meer belast werd met de opmaak van een clusterplan. Een clusterplan belicht niet alleen de lange termijn visie doch brengt ook duidelijk alle prioritaire en korte termijn (opleveringsdatum: eind 2003) projecten van een bepaald beleidsthema in kaart.

Wat de cluster "Vlaamse en lokale fiscaliteit" betreft, kunnen voor 2003 alvast volgende projecten naar voor worden geschoven.

Zo zal in eerste instantie alle relevante informatie voor de burger inzake Vlaamse belastingen digitaal dienen te worden ontsloten via de portaalsite van de Vlaamse overheid. De burger, natuurlijke persoon of bedrijf, moet tegen eind 2003 in staat zijn op een eenvoudige en gebruiksvriendelijke wijze zijn weg te vinden doorheen het kluwen van de Vlaamse belastingen. Verduidelijkende info bij de wetgeving, FAQ's, doorverwijsluik (links) naar de betrokken dienstverlener,...het is slechts een greep uit hetgeen eind 2003 zal aangeboden worden via de Vlaamse portaalsite.

In het licht van de andere vooropgestelde prioritaire doelstellingen, werden door de administratie reeds heelwat inspanningen geleverd. Zo zullen tegen het voorjaar 2003 m.b.t. onroerende voorheffing 2 webtoepassingen worden aangeboden. Eén is erop gericht aan de burger een

webservice aan te bieden die hem moet toelaten het te betalen bedrag aan onroerende voorheffing te simuleren. Een gebruiksvriendelijke applicatie zal de burger doorheen de webservice leiden en zal bij iedere te doorlopen stap de nodige relevante info aangeven. Nadat de burger het programma stap voor stap heeft doorlopen, zal hij dus exact weten hoeveel onroerende voorheffing hij voor een welbepaald aanslagjaar zal dienen te betalen.

Via een tweede webservice zal de burger via het internet bezwaar kunnen indienen en de status van een eerder ingediend bezwaar op de voet kunnen volgen. Gelet op de problematiek rond de elektronische handtekening zal de burger weliswaar voorlopig nog verplicht zijn het bezwaarschrift via de klassieke weg (gewone post) aan de Belastingdienst voor Vlaanderen te bezorgen.

Hoe dan ook wordt 2003 een jaar waarin de fiscale één-loket gedachte alweer een stapje dichterbij komt.

IV.5 Klantentevredenheidsmeting

In het voorjaar 2002 werd een klantentevredenheidsonderzoek m.b.t. een aantal belastingen uitgevoerd. De perceptie van de klant, lees belastingplichtige, inzake dienstverlening op het vlak van onroerende voorheffing, heffing op leegstand woningen en bedrijfsruimten werd onder de loep genomen.

Niettegenstaande de resultaten op een aantal punten nog wat diepgaander analyse behoeven, kunnen we toch reeds een aantal verbeterpunten detecteren. Zo is de belastingplichtige niet altijd even tevreden over de communicatie en over de te volgen procedures. Ook de snelheid waarmee de dossiers worden afgehandeld is vaak een factor die de tevredenheid negatief beïnvloedt.

De administratie heeft evenwel inmiddels reeds een aantal concrete verbeteracties opgestart.

Zo werd op organisatorisch vlak een belangrijke stap gezet in het wegwerken van de kritiek rond de snelheid inzake bezwaarafhandeling. De afhandeling van de bezwaarschriften tegen de heffing op leegstand woningen werd immers sinds 1 september 2002 uitbesteed aan 2 privé firma's die de verbintenis hebben aangegaan de hangende bezwaren binnen een tijdspanne van 6 maanden af te handelen.

Wat de duidelijkheid in de communicatie tussen overheid en belastingplichtige betreft, werden bovendien in het kader van het project rond administratieve vereenvoudiging reeds een 100-tal standaardbrieven gescreend op duidelijkheid en begrijpbaarheid zonder uiteraard afbreuk te doen aan de juridische correctheid van de inhoud. Ook deze oefening heeft geleid tot bijsturing van enkele typebrieven.

Het spreekt voor zich dat ook in 2003 de dienstverlening naar de burger toe blijft centraal staan. Dat de verdere uitbouw van de één-loket gedachte in deze een belangrijke rol speelt, lijkt een vaststaand gegeven. Niet alleen de volledige digitale ontsluiting van alle relevante informatie m.b.t. Vlaamse belastingen doch ook de verdere inschakeling van de Vlaamse infolijn als verstrekker van eerstelijnsinformatie kan hier als uitdaging benadrukt worden.

IV.6 Creatie van een steunpunt - spoor fiscaliteit

Het is mijn uitdrukkelijke wens om geen ad hoc, maar een wetenschappelijk degelijk onderbouwd fiscaal beleid te voeren. Sinds de uitbreiding van de Vlaamse fiscale autonomie door de Bijzondere Financieringswet van 13 juli 2001 een feit is, werd dan ook binnen het Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek een afzonderlijk fiscaal spoor gecreëerd. Dit fiscaal spoor werd in het leven geroepen in 2002 en is samengesteld uit onderzoekers van de K.U. Leuven en de Hogeschool Gent. Gedurende een periode van 5 jaar leggen zij zich toe op het bestuderen van de korte en lange termijn effecten van wijzigingen in de fiscaliteit op de sociale welvaart in Vlaanderen. Fiscaliteit is immers niet alleen een instrument voor de overheid om voldoende financiële middelen te verkrijgen, maar kan ook gebruikt worden als sturingsinstrument om bepaald gedrag te ontraden of juist te stimuleren. Dit sturingsinstrument kan een rechtstreekse impact hebben, maar kan ook indirect werken en effecten veroorzaken die pas op langere termijn zichtbaar worden. Een goed inzicht in het belastinggedrag en de belastingprocedures is dan ook nodig om de korte en lange termijn effecten correct te kunnen voorspellen en op te volgen. Aangezien de Vlaamse fiscaliteit sterk geconcentreerd is op onroerend goed (met name de Onroerende Voorheffing, de leegstandsheffingen, grotendeels de registratierechten en in belangrijke mate de successierechten en schenkingrechten) en op mobiliteit (via de verkeersbelasting), beschikt de Vlaamse overheid hier over een potentieel krachtig fiscaal instrument geïoriënteerd op twee prioritaire domeinen: mobiliteit en ruimtelijke ordening.

IV.6.1 Onderzoek inzake vastgoedfiscaliteit

In de loop van 2002 werden de te verwachten effecten van een verlaging van de registratierechten onderzocht en werd een overzicht gemaakt van het bestaande fiscale instrumentarium voor de vastgoedsector in enkele andere Europese landen met aanbevelingen voor de Vlaamse overheid.

Verder werd ook een inschatting gemaakt van de wijze waarop de huisvestingfunctie (monetair) kan gemeten en vergeleken worden met andere aspecten van de levensstandaard. Het verschil tussen woningbezit en het huren van een huis voor de evaluatie van de levensstandaard wordt hierbij onderzocht en resultaten worden eind 2002 verwacht. Het is hierbij de bedoeling een goede afweging te kunnen maken van verdelings- en efficiëntie overwegingen bij het ontwikkelen van een belastinginstrumentarium.

Tenslotte werd in 2002 de werking van vraag en aanbod van de woningmarkt bestudeerd. Vragen omtrent de impact van fiscale maatregelen in de vastgoedsector kunnen immers niet worden beantwoord zonder inzicht in de determinanten van de vraag en het aanbod aan woningen. Dit betekent dat een globaal model van de woningmarkt dient ontwikkeld te worden waar niet enkel de vastgoed fiscaliteit een plaats in verdient maar ook de personenbelasting. Het is duidelijk dat burgers vaak heel expliciet rekening houden met de mogelijke effecten op de verschuldigde personenbelasting wanneer zij de keuze moeten maken tussen huren en kopen van onroerend goed. Vanzelfsprekend zullen ook determinanten uit de persoonlijke sfeer van de koper en zijn gezin (leeftijd, omvang van het gezin, inkomen, mogelijkheid om subsidies te verkrijgen, afstand tot de werkplaats, ...) een rol spelen bij de locatiebeslissing en de keuze tussen huren, kopen of bouwen. Naast deze factoren zijn er een aantal eerder macro-economische factoren zoals de rente, de inflatie, de economische conjunctuur en de fiscale omgeving die kunnen wegen op de beslissing al dan niet een pand aan te kopen. Het is

hierbij niet duidelijk in welke mate deze diverse factoren hun stempel drukken op de locatiebeslissing van de burger.

In de loop van 2003 zal dan ook een simulatiemodel ontwikkeld worden zodat door middel van een beter inzicht in de vastgoedsector en de vastgoedfiscaliteit steeds de meest optimale fiscale instrumenten kunnen ingezet worden. Dit houdt onder meer in dat zal gewerkt worden aan de uitwerking en empirische schatting van een dynamisch vraagsysteem (teneinde de prijs- en inkomenseffecten te kunnen kwantificeren). Bij gebrek aan paneldata zal een pseudo-panel (Deaton, 1985, Verbeek, 1996) geconstrueerd worden op basis de budgetenquêtes van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS). Deze budgetenquêtes zijn immers de enige beschikbare datasets die voldoende gedesaggregeerde informatie bevatten over het consumptie gedrag van de Vlaamse gezinnen. Nadeel is dat de informatie over koopgedrag en financieringsmodaliteiten van woningen er slechts vrij summier is, en, i.t.t. de consumptiecijfers, weinig getoetst op validiteit. De constructie van het pseudo-panel zal gebeuren tijdens het eerste trimester van 2003. Vervolgens zal het tweede trimester besteed worden aan de constructie van een functionele vorm voor het vraagmodel dat de intertemporele effecten van de aankoop van duurzame goederen in rekening brengt. De tweede jaarhelft wordt gewijd aan het schatten van de parameters.

De constructie van het simulatiemodel wordt in 2003 beperkt tot een rekenmodule zonder empirische gedragseffecten. Het opnemen van gedragseffecten is voorzien voor de latere jaren.

Daarnaast zullen in 2003 ook de te verwachten effecten van een wijziging van de onderlinge verhouding tussen de successierechten en de registratierechten op schenkingen nader onderzocht worden.

IV.6.2 Onderzoek inzake Fiscal Compliance

Naar 2003 toe zullen de onderzoekers binnen het fiscaal spoor zich onder meer toeleveren op een studie over belastingontduiking en –ontwijking, wat moet leiden tot een aantal aanbevelingen om de fiscale compliance te verhogen. Opdat vastgoedheffingen kunnen ingebed worden als beleidsondersteunend instrument of als middel om overheidsinkomsten te genereren, dient de belastingadministratie immers een goed zicht te hebben in de reacties van belastingbetalers op dergelijke belastingen.

Het bestaande onderzoek terzake is geëvolueerd van vrij mechanische modellen waarin detectie en afschrikking centraal stonden naar meer complexe speltheoretische modellen die helaas quasi zonder uitzondering gericht zijn op inkomstenbelastingen. Waarom belastingbetalers (bewust of onbewust, op legitieme of frauduleuze wijze) ongewenst gedrag vertonen is een complexe materie. Empirisch materiaal wijst uit dat dit gedrag verband houdt met het inkomen en met de marginale belastingvoeten, met demografische factoren zoals leeftijd, burgerlijke stand en geslacht, met de pakkans en met de omvang van de voorziene straffen en boetes en met de rol die belastingconsulenten spelen. Recent gaat ook aandacht uit naar psychologische factoren die van belang kunnen zijn zoals schuld- en schaamtegevoelens over inciviek gedrag. Andere studies tonen het belang aan van de mate waarin de belastingbetalers overtuigd zijn van de rechtvaardigheid van de heffingen. Tenslotte groeit ook het bewustzijn dat belastingbetalers sneller bereid zijn om hun fiscale plichten te voldoen wanneer ze tevreden zijn over de wijze waarop de middelen door de innende

overheid besteed zullen worden. Het is duidelijk dat de focus van het onderzoek verschoven is van bestraffing naar voorkoming van ongewenst gedrag. Het is in dit kader dat ook moet gedacht worden aan de studie van de ongewenste effecten die het gevolg zijn van de complexiteit van belastingstelsels (bijv. uitzonderingsclausules, vrijstellingen, ...) en van de gebrekkige informatieverspreiding door de overheid over de doelstellingen die men via de heffingen wil realiseren.

De vraag, hoe de overheid, onder meer via gepaste communicatiestrategieën en het vereenvoudigen van belastingreglementen, belastingbetalers ertoe kan overhalen belastingen te betalen, is ook voor de Vlaamse overheid bijzonder relevant. In het kader van dit luik van het fiscale spoor werden voor het eerste onderzoeksjaar reeds volgende onderzoeksfasen vooropgesteld:

- de literatuur rond tax compliance doornemen en het belang van inzichten hieruit voor de Vlaamse beleidscontext verduidelijken
- vaststellen hoe dergelijke belastingen in andere Europese landen worden aangeboden en geïnd en hoe de communicatie met de burger hier rond verloopt

Naar 2003 toe zal onderzoek gedaan worden naar de mogelijkheden en de effectiviteit van de meting van non-compliance; vervolgens zal bij de buurlanden gekeken worden naar de schattingen van (en de daarbij gebruikte methodologie) het niveau van de non-compliance voor de bestudeerde vastgoedbelastingen. Tenslotte zal bestudeerd worden hoe de audits m.b.t. de vastgoedbelastingen in de praktijk verlopen. Deze analyse kan leiden tot aanbevelingen met betrekking tot betere audit procedures met als doel de compliance te verhogen.

In 2003 zullen dan ook 2 onderzoekspapers voorgesteld worden:

- Inventarisatie van bestaande methodes en voorstel van een methode om de non-compliance in Vlaanderen vast te stellen voor leegstandheffingen, schenkingsrechten, successierechten, en registratierechten.
- In kaart brengen hoe de Vlaamse overheid audits uitvoert met betrekking tot schenkings- en successierechten, registratierechten en onroerende voorheffing en komen tot aanbevelingen voor betere (optimale) audit procedures met als doel de compliance te verhogen.

Beide onderzoeksprojecten van het jaar 2002 (inzake de vastgoedfiscaliteit en inzake fiscal compliance) zullen resulteren in een globaal verslag waarin volgende thema's aan bod zullen komen:

1. een comparatieve samenvatting van het fiscaal instrumentarium in de vastgoedsector in diverse Europese landen.
2. een *kwalitatieve* resumé van de belangrijkste korte- en langetermijneffecten van diverse fiscale instrumenten op de vraag in diverse segmenten van de woningenmarkt.
3. een overzicht van de empirische bevindingen in het buitenland omtrent de invloed van fiscale maatregelen in de vastgoedsector op de keuze van woonplaats en mobiliteit.
4. een evaluatie van de fiscale functie van de overheid en van de fiscale instrumenten in het licht van hun invloed op de levensstandaard en sociale welvaart.
5. een overzicht van de mogelijke ontwijkings- en ontduikingsreacties van de burger op de genomen maatregelen met aandacht voor empirische bevindingen uit het buitenland.

IV.6.3 Onderzoek inzake Mobiliteit

In 2002 werd reeds een aanzet gegeven tot het bekomen van een wetenschappelijk onderbouwd inzicht in de relatie Fiscaliteit - Mobiliteit. Zo werd een advies gevraagd over het standpunt dat Vlaanderen dient in te nemen naar aanleiding van de beslissing van Duitsland tot overschakeling van het eurovignet naar een kilometerheffing.

In 2003 zal meer aandacht besteed worden aan de mate waarin wijzigingen in de verkeersfiscaliteit een invloed zouden kunnen hebben op het mobiliteitsprobleem en aan een evaluatie van de effecten van eerder genomen maatregelen m.b.t. de verkeersfiscaliteit. De uitbouw van een modelinstrument voor Vlaanderen dat toelaat om de economische efficiëntie en verdelingseffecten in te schatten van fiscaliteitsveranderingen inzake mobiliteit staat hierbij centraal. Meer specifiek zal het model de vorm aannemen van een semi-algemeen evenwichtsmodel voor de transportactiviteiten in Vlaanderen. Het semi-algemeen evenwichtsmodel bevat een gedetailleerd model voor de transportsector waaraan eenvoudige berekeningen voor enkele andere markten (bijv. arbeidsmarkt) zijn toegevoegd. Dit model omvat alle modi behalve luchtvaart.

Het model zal in staat zijn informatie te geven over:

- de effecten van aanpassingen aan de belangrijkste bestaande belastingen op mobiliteit (accijnzen, voertuigbelastingen, subsidies OV, ...)
- de effecten van nieuwe belastingen zoals verschillende soorten van tol, parkeerheffingen, enz.

Volgende effecten zullen kunnen berekend worden:

- effect op welvaart = effect op welvaart elke inkomensgroep (transport markt + effect op enkele andere markten + externe kosten (pollutie + ongevallen) dat vervolgens geaggregeerd wordt over inkomensgroepen met inkomensverdelingseffecten
- effect op volume en kwaliteit (snelheid) verkeer

IV.6.4 Onderzoek inzake de gezinsvriendelijkheid van de Vlaamse fiscaliteit

In 2002 werd een studie uitgevoerd door het Centrum voor Sociaal Beleid onder leiding van prof. Bea Cantillon over de bestaande gezinsspecifieke maatregelen in de Vlaamse fiscaliteit en de mate waarin deze een herverdelend effect hebben ten aanzien van gezinnen met kinderen.

Zo werd naast een overzicht van de socio-economische positie van gezinnen in Vlaanderen een overzicht gegeven van de gezinsdimensie binnen de Vlaamse, federale en Europese fiscaliteit. Tevens werd onderzocht hoe sterk de Vlaamse maatregelen scoorden op het vlak van horizontale herverdeling (d.i. volgens rang van het kind) en van verticale herverdeling (d.i. volgens inkomensniveau)

Deze resultaten werden vergeleken met :

- de belastingverminderingen voor kinderen ten laste + kinderbijslagen (= federale bevoegdheid)
- equivalentieschalen (theoretische standaard)

Deze analyse werd ook uitgebreid met de studietoelagen. Dit betekent een aanzet voor een onderzoek van de gezinsdimensie van verschillende uitgavenposten van de Vlaamse begroting.

Op basis van de resultaten van het onderzoek in 2002 zal – in samenspraak met het Vlaams Parlement – nagegaan worden of dit onderzoek verder in 2003 uitgediept moet en kan worden, en of er beleidsmatige conclusies uit de bekomen resultaten moeten worden getrokken.

IV.6.5 Besluit:

Het doel van dit wetenschappelijk onderzoek inzake fiscaliteit is tweevoudig :

- enerzijds in het kader van beleidsevaluatie het aan de praktijk toetsen van de beoogde effecten van genomen beleidsmaatregelen om deze waar nodig aan te passen en te verfijnen;
- anderzijds in het kader van de beleidsvoorbereiding de voor elke te bereiken doelstelling meest geschikt fiscale instrumenten te kunnen inzetten.

Op deze manier streef ik naar de uitbouw van een eigen Vlaamse fiscaliteit met een hoogstaand kwaliteitsniveau.

V. Resultaatgericht begroten

Bij de opstelling van de begroting moet de Vlaamse regering het jaarlijks eens worden over de doelen waaraan de beschikbare middelen zullen besteed worden en over een evenwichtig en aanvaardbaar inkomensbeleid.

De normering van de overheidsbestedingen blijft noodzakelijk vanuit het oogpunt van de beheersing van de overheidsuitgaven, het streven naar een verantwoorde ontwikkeling van het begrotingssaldo en de objectieven die de Vlaamse regering bij haar aantreden heeft gesteld omtrent de schuldafbouw. Anderzijds mag het toepassen van een begrotingsnorm niet leiden tot een verlammingseffect. De in het Regeerakkoord vooropgestelde beleidsdoelstellingen zijn uitdagend en vereisen een dynamische inzet van middelen en heroriënteringen binnen de budgetten. De daaromtrent bij het begin van de legislatuur vooropgestelde doelstelling werd reeds gehaald. Bij de opmaak van de begroting voor de resterende periode van deze legislatuur blijft het budgettaire orthodoxe pad strikt aangehouden. Via de verdere budgettaire invulling van het constant beleid zullen alle door het Vlaams Parlement en alle door deze, maar ook door de vorige regeringen genomen beslissingen correct en volgens het afgesproken tijdspad worden uitgevoerd, waardoor de uitvoering van het Vlaams regeerakkoord in zijn eindfase komt

V.1 De naleving van de begrotingsnormering

Er bestaat een staaIharde budgettaire wetmatigheid : de overheid kan net zoveel geld besteden als zij ontvangt en kan financieren.

Dat betekent dat :

Beleidsruimte, ingevolge econ. Groei

&

Beleidsombuigingen

&

Opstart en/of Uitloopeffecten

IS GELIJK AAN

Beleidsversterkingen

&

Lastenverlastingen

&

Schuldreductie

Ofschoon de schuldreductie na de snelle afbouw in de laatste jaren, voortaan op een lager peil kan aangehouden worden, dicteert deze wetmatigheid de mogelijkheden van de Vlaamse Regering.

Bovendien staat Vlaanderen niet geïsoleerd in het federale België. Samen hebben we de opgave, om wat decennia geleden verkeerd is gelopen inzake budgettaire beheersing, geleidelijk aan op te lossen.

Het samenwerkingsakkoord van 15 december 2000 dat de Gemeenschappen en gewesten met de federale overheid aangingen waarbij elk van de partijen zich ertoe verbond om een inspanning te leveren bij het behalen van de doelstellingen opgenomen in het Stabiliteitsprogramma (op Belgisch niveau) vormt bij de opmaak van de begroting het richtpunt.

In de loop van 2002 werd in uitvoering van het Akkoord van 21 maart 2002 het samenwerkingsakkoord op een belangrijk punt aangevuld. Aan de afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" van de HRF werd gevraagd om inzake begrotingsnormering voortaan de overheidsrekeningen in ESR 95 als referentie te hanteren.

Dit sluit trouwens logischer aan bij de wijze waarop de doelstellingen in het Europees Stabiliteits- en Groeipact zijn gesteld en die ook berusten op de overheidsrekeningen volgens het ESR 95.

2002 vormt in dit kader een overgangsjaar. Pas vanaf 2003 zal een integrale toepassing worden doorgevoerd. De ESR elementen die voor 2002 zijn weerhouden zijn. Het belangrijkste gevolg van de nieuwe benadering bestaat uit de beoordeling van de naleving op geconsolideerde basis. Dit betekent dat in 2002 de begroting van de Vlaamse Gemeenschap met de begrotingen van de instellingen van openbaar nut van het type A en van de diensten met afzonderlijk beheer die overeenkomstig het ER 95 met de betrokken deelentiteit wordt geconsolideerd. Vanaf 2003 worden ook de andere VOI's mee opgenomen

De Vlaamse Gemeenschap heeft het begrotingsjaar 2001 afgesloten met een surplus dat ruim 1 miljard euro boven de vooropgestelde doelstelling (strengste scenario) ligt

Hiermee, zo stelt de HRF, heeft de Vlaamse Gemeenschap niet alleen de onmisbare bijdrage geleverd tot het behalen van de doelstelling die voor de Gemeenschappen en Gewesten werd gesteld maar heeft ze tevens de bijdrage geleverd zonder dewelke het vorderings surplus van de gezamenlijke overheid niet tot stand zou gekomen zijn.

In ieder geval heeft deze omschakeling in de benadering van de begrotingsnorm belangrijke implicaties op het vlak van opvolging van de begrotingsuitvoering op geconsolideerde basis. Daartoe werden reeds de eerste stappen gezet. Opdat de strikte begrotingsdiscipline kan gehandhaafd worden zal in de loop van 2003 het monitoringsysteem verder verfijnd dienen te worden. Daartoe dient een goed inzicht en verdere kennisopbouw omtrent de nieuwe benadering te worden nagestreefd en een sluitende rapportering over de begrotings- en uitvoeringsgegevens te worden opgezet.

V.2 De verdere verfijning van de meerjarenbegroting als monitoringinstrument

De in de loop van april 2002 bij het Vlaams Parlement ingediende meerjarenbegroting was een belangrijke stap bij de predictie van de begrotingsevolutie op langere termijn. Naast een inschatting van de middelenevolutie, uitgaande van de parameterevolutie die ook door de HRF wordt gehanteerd,

werden de budgettaire consequenties van de reeds genomen beslissingen per beleidsdomein geprojecteerd over een periode tot 2005.

De oefening die vandaag voorligt vormt een eerste aanzet.

Mede in het licht van wat in het ontwerp van comptabiliteitsdecreet werd vooropgesteld zal dit instrument aan belang winnen. Het is dan ook zaak de gehanteerde technieken verder bij te stellen. Voorbeelden uit de ons omringende landen kunnen daarbij inspirerend werken. De integratie van de meerjarenbegroting in de globale beleids- en beheerscyclus zal een kernopdracht zijn om het vooropgestelde model van responsabilisering en verzelfstandiging verenigbaar te maken met de doelstellingen die de Vlaamse overheid macro-budgettair vlak vooropstelt. Daarbij is het in eerste instantie de bedoeling om een zo precies mogelijke voorspellingstechniek van de budgettaire evolutie uit te werken. In een verdere fase dient in de eerste plaats aandacht te worden besteed aan de ontwikkeling maar ook aan de implementatie van meer gestandaardiseerde maar ook kwaliteitsvollere informatieverstrekking ex ante, t.t.z. voorafgaand aan de beleidsbeslissing. Enkel op die wijze zal het mogelijk zijn om de budgettaire inpasbaarheid van een vooropgestelde beleidswijziging geargumenteed te beoordelen. Informatieverstrekking en sensibilisering kunnen daartoe het noodzakelijke draagvlak creëren.

Een meerjarenbegroting zou immers meer moeten zijn dan enkel de analyse van de gevolgen van het voorgestelde beleid op de overheidsbegroting van de Vlaamse Overheid. Door de invoering van de zorgverzekering heeft Vlaanderen zich overigens ook een plaats verworven in de Sociale Zekerheid. Meteen zorgt Vlaanderen er ook voor dat het een misschien bescheiden, maar hoe dan ook betekenisvolle bijdrage levert tot het in evenwicht houden van de Sociale Zekerheid.

Deze effecten op de overheidsbegroting (inkomsten-ontwikkeling, uitgaven-ontwikkeling, saldo- (en dus schuld-)ontwikkeling zijn uiterst belangrijk om de houdbaarheid van het beleid te meten, maar zijn niet voldoende om de effectiviteit van dit beleid te meten. Daartoe zouden ook de macro-economische beleidseffecten en zeker de gevolgen voor de inkomensverdeling – één van de primaire taken van de centrale overheid – moeten belicht en becijferd worden.

De Vlaamse begroting grijpt immers ook in op de macro-economische factoren : de economische groei, de werkgelegenheid, de particuliere en ondernemingsinvesteringen : allen worden zij beïnvloed door de effecten van de Vlaamse begroting. Logisch zou derhalve zijn, dat naast het begrotingssaldo ook het effect op de structurele groeimogelijkheden en op het tewerkstellingsniveau wordt bekeken en geduid in een middellang perspectief. Want deze bepalen rechtstreeks de inkomsten van het Vlaamse Gewest (via de personenbelasting, die toekomst aan het Gewest en Gemeenschap) en dus de begrotingsontwikkeling.

De studie rond de gezinsdimensie in de fiscaliteit toont aan dat tot op heden weinig, te weinig aandacht werd besteed aan de effecten op de inkomensverdeling, teweeggebracht via en door het Vlaams overheidsbeleid. Ook hier zou aanvulling welkom zijn.

Ofschoon een meerjarenbegroting geen effect-prognose vormt, kan toch niet ontkend worden dat effecten van beleidsmaatregelen op gebied van onderwijs, mobiliteit, gezondheidspreventie etc. ook de macro-economische prestaties van de Vlaamse maatschappij en dus het Vlaams overheidsbudget beïnvloeden. Maar meestal werken deze beleidsmaatregelen slecht op lange termijn. Hun direct meesleepeffect op de welvaart en dus de Vlaamse overheids-begroting laat zich maar op langere termijn zien, meestal langer dan de horizon van een meerjarenbegroting.

Bovendien is de kwantitatieve analyse van de economische effecten omgeven door onzekerheden. De gedragsreacties van bedrijven en particulieren op de beleidsmaatregelen zijn slechts bij benadering inschatbaar. De grootste onzekerheidsmarge vormt zeker de onzekerheid over de internationale

ontwikkeling : Vlaanderen en zelfs Europa is te klein om alleen als een eiland de conjunctuur – schommelingen te neutraliseren.

Elke meerjarenbegroting zal dus moeten uitgaan van een reeks basis-veronderstellingen en continu moeten bijgesteld worden. Wel vormt de meerjarenbegroting een geweten : iedereen wil wel maatregelen, die niets kosten of die geen nadelen kennen. In de praktijk heeft alles echter een prijskaartje of zoals Milton Friedman benadrukte : “there is no such thing like a free lunch”.

En juist dat wordt in een meerjarenbegroting tot uiting gebracht.

V.3 De begroting in een geresponsabiliseerde overheidsorganisatie – impact van het ontwerp van comptabiliteitsdecreet

Gerichte allocatie van de budgetten vergt de inzet van nieuwe technieken opdat een onderbouwde en gedegen uitspraak kan gedaan worden over de efficiëntie en de kosteneffectiviteit van de ingezette beleidsinstrumenten. In een geresponsabiliseerde overheidsorganisatie dient niet enkel te worden toegezien op het feit dat het beheer van de organisatie op orde is maar dient ook op het gepaste ogenblik verantwoording te worden afgelegd m.b.t. de gerealiseerde output en de bereikte maatschappelijke effecten.

Dit vergt niet alleen inzicht in de kosten van de ingezette beleidsinstrumenten via de integratie van de budgettaire en economische boekhouding maar ook daaraan gekoppelde managementinformatiesystemen die een betrouwbaar beeld bieden van de effectief gerealiseerde prestaties en, waar mogelijk, de effecten.

In het ontwerp-comptabiliteitsdecreet wordt daartoe de voorlegging van een jaarlijks beleidseffectenrapport aan het Vlaams Parlement ingeschreven. Bedoeling van dit document is de realisaties van de beleidsopties gedurende het vorige begrotingsjaar te evalueren aan de hand van outputindicatoren en kengetallen en op grond van deze evaluatie en de eventueel gewijzigde omstandigheden de meerjarenplanning en –begroting bij te stellen. Het ontwikkelen van normen en standaarden die de praktische uitvoerbaarheid van deze optie garanderen is geen gemakkelijke opdracht en zal belangrijke inspanningen vergen van diverse geledingen binnen de organisatie

Het ontwerp van comptabiliteitsdecreet gaat uit van een volledig nieuwe indeling en structuur van de begroting. Ook het proces ondergaat ingrijpende wijzigingen. De praktische implementatie van de nieuwe regelgeving stelt de organisatie voor nieuwe belangrijke uitdagingen. Het uitwerken van voorbeeldbegrotingen die beantwoorden aan de vooropgestelde regels kan daartoe een belangrijke ondersteuning bieden. Ook procesmatig zullen nieuwe afsprakenkaders en formats uitgewerkt worden. De informatie-uitwisseling en de structurering van degelijk werkende overlegplatformen zijn een conditio sine qua non voor de goede werking van het nieuwe model en de monitoring op macro-budgettair vlak.

Het opbouwen van voldoende competentie en capaciteit binnen alle geledingen die bij het financieel-budgettair gebeuren in de nieuwe organisatiestructuur betrokken zijn dient met aandacht te worden opgevolgd.

Bij de vooropgestelde modernisering van het beleid- en beheer zal de financiële cyclus een belangrijke hefboom vormen. Binnen het steunpunt Bestuurlijke Organisatie dat als missie heeft om op basis van wetenschappelijk onderzoek de beleidsvoorbereiding, uitvoering en evaluatie te ondersteunen werd een spoor voorzien waarbinnen via internationaal vergelijkend onderzoek maar ook door het opzetten van een platform en netwerking de modernisering van de budgettaire en financiële cyclus zal worden ondersteund. Begroting, boekhouding en audit vormen de hoofdcomponenten van een financieel systeem dat aanwezig is in alle fasen van de beleids- en beheerscyclus (planning, besluitvorming, monitoring, evaluatie). Deze budgettaire of financiële cyclus vormt dan ook het sleutelmechanisme waarmee de overheid middelen toewijst en haar beleid en beheer vormgeeft, en dit zowel bij de voorbereiding en besluitvorming, bij de opvolging en bijsturing, als bij de evaluatie achteraf. Deze financiële cyclus blijkt een belangrijke hefboom te vormen bij de modernisering van diverse overheden binnen de OESO. De tendens naar meer prestatiegerichtheid en meer kosteninformatie is ontegensprekelijk binnen alle OESO-landen. In die zin is er meer en meer sprake van een convergentie van de systemen over de landen heen. Daarnaast worden echter ook verschillen waargenomen inzake zowel de inhoud als de snelheid van de veranderingen, de gekozen veranderingsstrategie, en de impact ervan op de beleids- en beheerscyclus zelf.

De bovengenoemde veranderingsprocessen werden gedurende het voorbije decennium ook ten dele in Vlaanderen gelanceerd, en dit zowel op het regionale, het bovenlokale als op het lokale niveau. Beschrijvend onderzoek van deze veranderingsprocessen, en a fortiori verklarend onderzoek met aanduiding van faal- en succesvoorwaarden ervan, dringen zich dan ook op. Binnen het onderzoek zal aandacht worden besteed aan een inventarisatie van waar in Vlaanderen de veranderingen reeds bezig zijn en waar er hiaten zijn; aan de consistentie van de budgettaire (inclusief meerjarenplanning), boekhoudkundige en audithervormingen binnen bestuurslagen; en aan de coherentie van de hervormingen tussen verschillende bestuurslagen.

Uit onderzoek blijkt dat het streven naar een meer rationele budgettaire besluitvorming en vragen naar het versterken van de verantwoordingsfunctie waarbij de relatie tussen de besteding van overheidsgelden en de te verrichten activiteiten, de te leveren prestaties en de te realiseren effecten op het voorplan staat, een gegeven is dat zich niet enkel in Vlaanderen maar ook in de ons omringende landen voordoet.

Begrotingsdiensten nemen daarbij naast hun traditionele taken ook de rol van 'coach' of aanstuurder van deze veranderingsprocessen op. De formattering van de begrotingsdocumenten evolueert zowel qua structuur (van line-item naar een gemengde organisatorisch/programmatorische structuur), qua inhoud (van inputs naar activiteiten, prestaties, doelstellingen en effecten), qua focus van de verantwoording (van incrementeel naar (partieel) zero-base), qua tijdshorizon (meerjarenramingen op het niveau van individuele programma's) als qua aanrekeningsmethode. Sommige landen pakken dit pragmatisch aan, door begrotingsdocumenten systematisch te onderbouwen via strategische plannen, prestatieplannen en prestatierapporten (bv. VBTB in Nederland, GPRA in de Verenigde Staten). Andere landen gaan verder en moderniseren de formattering van de begrotingsdocumenten zelf (bv. Western Australia, Nieuw Zeeland).

Elementen van bovengenoemde trends hebben zich ook bij de Vlaamse overheid voorgedaan, zij het met wisselend succes. De verandering op micro-niveau kenmerkte zich door een veelheid van beleids- en beheersondersteunende initiatieven, waarvan sommige wel en andere nooit het experimentele stadium ontgroeiden (zero-base oefeningen, projecten doelmatigheidsanalyse & prestatiebegroting, budgettaire draaiboek, budgettaire implementatieplan, ...). De tanende legitimiteit van de overheid en de maatschappelijke roep om beter presterende overheidsdiensten maakt het

succesvol kunnen moderniseren beleids- en beheersondersteunende budgetsystemen meer dan ooit een noodzakelijke competentie voor elke bestuurslaag.

Dergelijke moderniseringsinitiatieven worden echter bemoeilijkt door de veelheid aan functies die begrotingssystemen vandaag de dag dienen te vervullen: financiële controle, besparingen realiseren, beheer van organisaties ondersteunen, verbetering van de politieke verantwoording, macro-economisch beleid. Budgettering is meer dan ooit een 'multi-functioneel', 'multi-procedureel', en 'multi-form' systeem geworden. De eerste onderzoekslijn richt zich dan ook op de volgende fundamentele onderzoeksvragen:

- Welke functies vervullen begrotingen?
- Welke type informatie wordt gevraagd en aangeboden via begrotingsdocumenten?
- Via welke begrotingsprocedures verloopt dit?
- Wat zijn de synergieën knelpunten bij de integratie van deze functies, formatteringen en procedures?

Het beantwoorden van deze vragen via internationaal vergelijkend onderzoek dient een beeld te geven over de mate waarin andere OESO-landen er in slagen de multi-functionaliteit of hybriditeit van begrotingssystemen te verenigen met meer prestatiegerichte begrotingssystemen. Dit moet toelaten na te gaan hoe veralgemeend of hoe selectief een prestatiebegroting moet worden ingevoerd opdat deze optimaal zou kunnen functioneren

De studie van de verschuivingen van de begrotingstypologieën en hun (vooropgestelde en bedoelde) feitelijke invullingen heeft tot doel een duidelijker antwoord te bekomen op de vraag wat een optimale typologie is onder welke omstandigheden.

V.4 het ontwerp van comptabiliteitsdecreet : de boekhoudkundige ondersteuning

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

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

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

V.4.1 Een nieuwe wettelijke en decretale regeling

De verklaring waarom de gewesten en gemeenschappen nog steeds de federale comptabiliteitswetten moeten volgen is te vinden in de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van

de Gemeenschappen en de Gewesten. Artikel 50, §2 van deze bijzondere wet bepaalt dat een wet de algemene bepalingen vastlegt voor:

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

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

De vaststelling van de algemene boekhoudregels die door iedereen moeten nageleefd worden, is echter een federale bevoegdheid. En zolang die algemene wet niet is goedgekeurd - en dat is na twaalf jaar nog steeds niet het geval - blijven volgens artikel 71, §1 van de bijzondere financieringswet de bestaande regelgevingen inzake de controle door het Rekenhof, de controle op het verlenen en gebruik van subsidies en de rijkscomptabiliteit³ van toepassing op de gemeenschappen en de gewesten.

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

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

Zich baserend op het voorontwerp van algemene bepalingenwet werd een eigen Vlaams comptabiliteitsdecreet voorgesteld dat bovendien afgestemd wordt op het ontwerp van kaderdecreet inzake bestuurlijk beleid waarin aan de toekomstige structuur van de Vlaamse overheid vorm wordt gegeven. Beide initiatieven beogen ook, voor wat Vlaanderen betreft, de vervanging van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, en de integratie van een aantal organisatorische en/of financiële aspecten die momenteel bij afzonderlijke decreten zijn geregeld. De bestuurlijke en de boekhoudkundige hervorming worden dus parallel behandeld en zullen bij voorkeur, conform de beslissing van de Vlaamse regering van 19 januari 2001, worden samengebracht in één allesomvattend en coherente beweging. Uiteraard zal hierbij getoetst worden in hoeverre het Vlaams Parlement deze belangrijke hervorming aanvaardbaar acht, in het licht van haar eigen controle-mogelijkheden.

³

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

V.4.2 Orafin : zelfstandig uit te baten door de Vlaamse Gemeenschap

Enigszins vooruitlopend op de wet- (o.a. algemene beginselenwet) en decreetgevende initiatieven (comptabiliteitsdecreet) is de Vlaamse Gemeenschap inmiddels reeds overgestapt naar een totaal nieuw geconcipeerd boekhoudingsysteem, m.n. Orafin. In 2000 en 2001 werd hoge prioriteit gegeven aan het ontwikkelen van een nieuwe boekhouding, zowel conceptueel, als informatorisch, als organisatorisch.

De implementatie van een geïntegreerd systeem (Oracle Financials) - in productie vanaf 1 oktober 2001 - en een nieuwe boekhoudorganisatie is een feit; maar ook de onverwachte grote moeilijkheden om Orafin ten volle, probleemloos in productie te brengen en te houden zijn ook opgevallen in 2002.

De audit, die wordt uitgevoerd door het Rekenhof zal ongetwijfeld informatie opleveren, welke de oorzaken hiervan zijn, zodat kan in de toekomst gelijkaardige projectrisico's op voorhand beter kunnen ingeschat, geduid en vermeden kunnen worden.

Hoe dan ook, voor 2003 wordt verwacht dat Orafin door het Ministerie zelfstandig kan worden onderhouden en geëxploiteerd.

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

Dit geïntegreerd systeem omvat de begrotings-, algemene (economische) en analytische boekhouding. Geïntegreerd verwijst naar het feit dat elke transactie maar éénmaal dient ingevoerd te worden. Orafin heeft betrekking op de boekhouding van het MVG en de DAB's, niet op de VOI's.

V.4.3 Van financiële boekhouding naar management-boekhouding

De aanzet tot de implementatie van de analytische boekhouding, gegeven in Orafin, is de eerste stap in de incrementele evolutie naar managementaccounting. Een verdere evolutie in de ontwikkeling van managementaccounting is het ontstaan van prestatie-meetsystemen.

Met 'managementaccounting' of ook nog 'beleidsboekhouding' wordt getracht aan de hand van een aantal technieken informatie samen te brengen, te analyseren en te verwerken met als doel de onderneming/organisatie te helpen om snel relevante beslissingen te nemen. Onderwerpen die hier aan bod komen zijn : allocaties van indirecte kosten en opbrengsten naar objecten, kostprijsberekeningen, investeringsanalyse, kosten-batenanalyse, efficiëntiemetingen, enz..

Managementaccounting kan maar met succes geïntroduceerd worden als de analytische boekhouding reeds voldoende ontwikkeld is om er op verder te bouwen. Analytische boekhouding en

managementaccounting kunnen dan weer bekeken worden als de bouwstenen van prestatie management.

De dimensies die in Orafin rond de analytische boekhouding zijn opgenomen, zijn gebaseerd op de methodologie van de Doelmatigheidsanalyse (DMA) van Prof. Bouckaert van het Instituut van de Overheid van de KU Leuven, en het begrippenkader van de staalkaartmethodologie. Deze DMA-methodologie resulteert in een prestatie management systeem waarbij de organisatie aangestuurd wordt zowel vanuit efficiëntie als effectiviteit.

Met de DMA als kader werden binnen de analytische boekhouding volgende (mogelijke) dimensies voorzien om de transacties te coderen :

- Kostensoort
- Kostenplaats
- Kostendrager
- Project
- Doelgroep

Momenteel zijn LIN en WVC de pilootdepartementen voor het gebruik van Kostenplaats en Kostendrager en dit vanaf 1 oktober '01.

De verdere ontwikkeling van de analytische boekhouding kadert in de objectieven van Beter Bestuurlijk Beleid (BBB), die door de Vlaamse Gemeenschap worden nagestreefd :

Het beschikken over analytische informatie (het resultaat van een analytische boekhouding) is een noodzakelijke voorwaarde voor een lijnmanager om de hem opgedragen opdrachten op een kostefficiënte manier te kunnen plannen en uitvoeren. Dit teneinde de schaarse belastinggelden van de burger op een verantwoorde, beleidseffectieve en doelmatige manier aan te wenden via overheidsbestedingen.

Eén van de krachtlijnen van Beter Bestuurlijk Beleid is de verdere verzelfstandiging maar tegelijk ook responsabilisering van overheidsagentschappen, IVA of EVA. Bij het afsluiten van beheersovereenkomsten tussen het politieke en het uitvoerende niveau, is het beschikken over de noodzakelijke kosteninformatie van cruciaal belang. Wederom met in het achterhoofd het besef dat de ingezette middelen om een toegekende opdracht uit te voeren niet onbepaald zijn en dus op een efficiënte en doeltreffende manier dienen ingezet te worden.

Een analytische boekhouding draagt meer bij tot de evaluatie van de efficiëntie van de ingezette middelen (verhouding ingezette middelen versus "output") dan de evaluatie van de effectiviteit van deze middelen (verhouding "outcome" of maatschappelijk effect versus "input" of ingezette middelen).

Rekening houdend met de huidige stand van zaken, de na te streven doelstellingen in het kader van BBB en de tijd die de organisatie nodig zal hebben om de leercurve te doorlopen, is het opportuun in 2003 verder te gaan met de ontwikkeling van deze analytische boekhouding.

Volgende objectieven kunnen voor de eerste jaarhelft van 2003 geformuleerd worden :

- Verderzetten - voor sommige departementen, starten - met de captatie van analytische informatie ten einde een historiek op te bouwen;
De organisatie moet leren omgaan met kostinformatie :
 - Kosteninzicht : welke soorten kosten vinden we terug in een bepaalde kostenplaats, op een bepaalde rekening;
 - Gedrag van kosten : wat is de oorzaak van een stijging of daling van de kosten;
 - Wie is verantwoordelijk voor deze kost ?
 - Wie beïnvloedt deze kost?
 - Wordt er met deze middelen op een zuinige manier omgesprongen, zodat de kosten zo laag mogelijk blijven?
 - ...
- Het verder expliciteren van informatiebehoeften in verband met analytische boekhouding. Het is momenteel zeker nog niet duidelijk voor alle betrokkenen welke informatie zij in de toekomst nodig hebben om op allerhande “costmanagement” vragen een antwoord te kunnen formuleren. Hoe sneller hier mee gestart wordt, hoe minder tijd er zal verloren gaan op kritische momenten (bv bij het afsluiten van beheersovereenkomsten);
- Het bepalen van een gemeenschappelijke noemer zodat de analytische informatie op een zinvolle manier kan geaggregeerd worden op MVG niveau.

Daartoe zal in 2003 versneld werk moeten gemaakt worden van de opbouw/aanwerving van competenties om volgende - over de beleidsdomeinen heen - overkoepelende activiteiten te vervullen :

- Opmaken van een aantal « corporate guidelines » ivm de analytische boekhouding :
- Eenduidige definities van begrippen
- Bepaling gemeenschappelijke structuur : kostenplaats, kostendrager, project
- Allocatieregels en –methodes : welke kosten worden op welke manier versleuteld
- Waarderingsregels : afschrijvingen, waardering geproduceerde vaste activa,...
- Minimum frequentie van rapportering ivm kosten
- Coördinatie van de ontwikkeling van de analytische boekhouding;
- Faciliteren van de kennisuitwisseling tussen de verschillende organisatie-eenheden;
- Inventarisatie van de trainingsbehoeften en waarborgen standaardisatie;
- Advies verlenen i.v.m. de mogelijkheden van Orafin in de ondersteuning van de analytische boekhouding;
- Bewaken van de toepassing van de ‘corporate guidelines’.

In de nieuwe organisatiestructuur is de verdere verfijning en aanpassing aan organisatie-specifieke behoeften van de analytische boekhouding een eigen verantwoordelijkheid van de beleidsdomeinen.

Zo zal ook ieder beleidsdomein verantwoordelijk zijn voor de eigen micro-managementaccounting. Het ministerie van Financiën en Begroting zal dan bevoegd zijn voor de macro-managementaccounting.

Zonder hierbij bevoogdend en/of controlerend te zijn ten opzichte van de andere beleidsdomeinen is het de taak van financiën en begroting om een macrorapportering over de hele Vlaamse gemeenschap te garanderen. Alleen dan kan men “een maximale maatschappelijke meerwaarde realiseren” waaronder verstaan wordt “het tot stand brengen van een meer optimaal welvaarts- en welzijnsniveau op korte en op lange termijn *over alle beleidsdomeinen* heen, waarbij het specifieke, het individuele of sectoriële belang ondergeschikt is aan het algemene”⁴. Analytische boekhouding en managementaccounting blijven aldus geen loutere registratie maar worden een budgettair en beleidsinstrument.

Teneinde de organisatie toe te laten op een gestage en gecontroleerde manier maturiteit op te bouwen in verband met de managementaccounting en later ook in verband met prestatie management, worden in de tweede jaarhelft van 2003 volgende belangrijke mijlpalen onderkend :

Omwille van de relatie tussen managementaccounting en prestatie management, is het opportuun dat in 2003 de keuze gemaakt wordt welk prestatie management systeem (of systemen) door de Vlaamse overheid gaat gebruikt worden. Dit laat toe de ontwikkeling van de managementaccounting hierop af te stemmen.

Het moet duidelijk worden over welke informatie men wenst te beschikken op macroniveau en welke indicatoren er met dat doel op macroniveau moeten gedefinieerd en opgevolgd worden.

De aanschaf van gespecialiseerde software die de reeds gecapteerde (en eventueel geaggregeerde) transactionele informatie verder verwerkt tot zinvolle managementinformatie, moet voorbereid worden.

Binnen de beleidsdomeinen dient men de stap te zetten naar kostenbeheersing. Hiertoe dient een aanvang genomen met de berekening van kostprijzen, het bepalen van bijkomende analytische dimensies (bv analytische kostensoort, kostendrager, project), het opzetten van kosten-baten analyses, het uitvoeren van investeringsanalyses, enz... Elke organisatie-eenheid zal hiervoor een plan dienen op te stellen waarin zowel de processen, de organisatie als de benodigde software worden behandeld. Deze plannen dienen op een hoger niveau gecoördineerd te worden ten einde de nodige aggregatie van gegevens, de beleidsboekhouding op macro-niveau te verzekeren.

Het is duidelijk dat het financiële departement een belangrijke ondersteuning kan verlenen voor de prestatie-gebonden onderbouwing en verantwoording van het beleid, gevoerd door de Vlaamse Gemeenschap door de uitbouw op te zich te nemen van de macro-managementaccounting en een coördinerende en ondersteunende rol op te nemen t.a.v. de ontwikkeling van de micro-managementaccounting in de verschillende beleidsdomeinen.

⁴ Beleidsnota Financiën en Begroting 2000-2004, blz. 9

VI. Aanwending van het begrotingsoverschot: schuldafbouw en reservering

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

VI.1 Evolutie van de uitstaande schuld

De Vlaamse regering heeft tijdens deze legislatuur verder gewerkt aan een gestage afbouw van de schuld en de hieruit voortvloeiende rentelasten met het oog op een optimale aanwending van de beschikbare middelen ter bevordering van het algemeen welvaartspeil.

In de periode 2000-2002 heeft de Vlaamse Gemeenschap geen enkele lening aangegaan of geherfinancierd: alle leningen werden op eindvervaldag integraal terugbetaald.

De hieronder weergegeven cijfers tonen duidelijk aan dat dit beleid geleid heeft tot de creatie van bijkomende budgettaire ruimte voor de door de Vlaamse regering als prioritair weerhouden beleidsuitdagingen.

Dit beleid heeft er samen met het strikte begrotingsbeleid bovendien mede toe geleid dat Vlaanderen verder heeft kunnen genieten van een uitstekende kredietwaardigheid. Hiermee positioneerde de Vlaamse overheid zich uitermate sterk t.o.v. de financiële markt, waardoor zij op haar beurt gunstige financiële voorwaarden kan afdwingen in haar financiële transacties. Ook hierdoor ontstaat andermaal ruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven.

In onderstaande tabel en grafiek wordt een overzicht gegeven van de evolutie van de directe en indirecte schuld vanaf 1990. Het stringente beleid heeft vanaf midden jaren negentig eerst aanleiding gegeven tot een stagnatie van de schuld en vooral vanaf 1998 tot een fenomenale afbouw ervan.

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

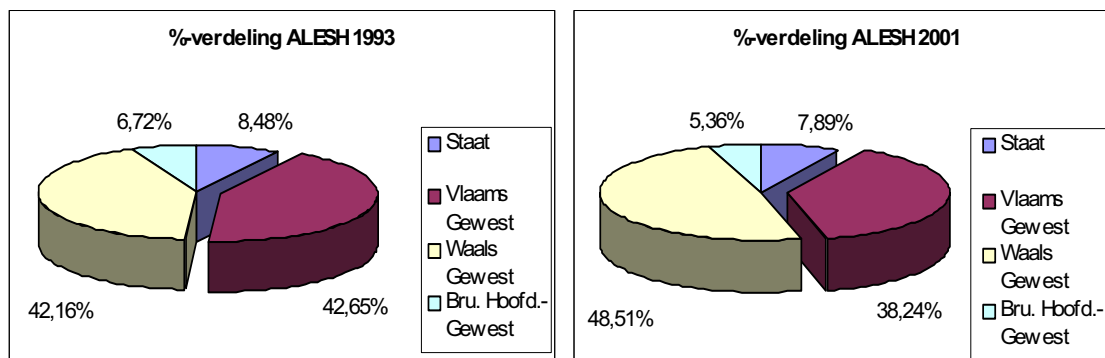
(in miljoen euro)

Datum	Directe schuld (exclusief kastoestand)	Indirecte schuld (exclusief Aquafin)	Totale schuld	Jaarlijkse schuldafname
31/12/1995	4.078,22	4.201,55	8.279,77	
31/12/1996	4.148,35	3.951,10	8.099,45	-180,32
31/12/1997	3.904,99	3.727,13	7.632,12	-467,33
31/12/1998	3.447,21	3.156,45	6.603,66	-1.028,46
31/12/1999	3.257,72	2.828,42	6.086,13	-517,53
31/12/2000	2.732,57	2.589,72	5.322,29	-763,84
31/12/2001	2.736,59	1.814,17	4.550,76	-771,53
31/08/2002	2.329,66	1.784,71	4.114,37	-436,39

Zo viel de totale schuld terug van 8.279,77 mio EUR eind 1995 tot 4.114,37 mio EUR eind augustus 2002. Dit betekent **een halvering van de schuld op minder dan 7 jaar**.

Deze spectaculaire daling kwam tot stand doordat niet alleen sinds enkele jaren geen geconsolideerde schuld meer werd opgenomen maar ook doordat bovenop de contractuele aflossingen een reeks vervroegde terugbetalingen gebeurden. Zo daalde bij het A.L.E.S.H. (Amortisatiefonds van de Leningen voor de Sociale Huisvesting) de schuld van het Vlaams Gewest versneld door een reeks van vrijwillige (niet contractueel vastgelegde) stortingen. Dit had tot gevolg dat het aandeel van het Vlaamse Gewest in de door A.L.E.S.H. beheerde schuld daalde van 42,6 % eind 93 tot 38,2 % eind 2001.

Vlaanderen positioneert zich verder t.o.v. de andere gewesten. Finaal zal ook hierdoor – via het verloop van de contractuele voorziene aflossing – deze schuld vroeger afgelost zijn dan voorzien en op termijn extra beleidsruimte creëren. Hiermee kunnen ook de toekomstige generaties focussen op de invulling van nieuwe initiatieven. De Vlaamse regering doet daarbij niet enkel aan “actuele” politiek.



Het spreekt voor zich dat de totale schuldafbouw in combinatie met een dalende rente een positieve invloed heeft gehad op de beschikbare beleidsruimte. Zo kan men uit de onderstaande tabel aflezen dat de totale last van de directe en indirecte schuld op de begroting is gedaald van 700.366,1 duizend EUR tot 349.116,3 duizend EUR, hetgeen een recurrente jaarlijkse besparing vertegenwoordigt van 351.249,8 duizend EUR !!!

Tabel ...: Historische lasten m.b.t. de schuld

(in duizend euro) (1)			
Jaar	Netto rentelasten	Aflossingen uit de begroting Titel 1	Totale last op de begroting Titel 1
1996	438.305,5	262.060,6	700.366,1
1997	411.850,3	250.972,4	662.822,7
1998	343.171,4	365.239,3	708.410,7
1999	285.925,3	397.342,1	683.267,4
2000	214.636,4	302.140,4	516.776,8
2001	171.997,7	177.118,6	349.116,3

(1) exclusief de schuldenlast Aquafin



Dit betekent dat **op recurrente basis in 2001 ca. 60 euro per Vlaming meer kon besteed worden** door de Vlaamse regering aan bijvoorbeeld leefmilieu, onderwijs, fietspaden,...

VI.2 Een blik op de toekomst ?

De Vlaamse regering had zich bij het begin van deze regeerperiode voorgenomen de totale schuld te halveren. Onderstaande vooruitzichten tonen aan dat het zuinige en orthodoxe begrotingsbeleid, dat de Vlaamse regering zich voorhoudt ook de komende jaren aan te houden, er kan en zal toe leiden dat deze doelstelling gehaald wordt. **Van 6.603,66 miljoen euro einde 1998 zal de schuld verder dalen tot 3.384,98 miljoen euro einde 2003!!**

De verdere toekomstvooruitzichten blijven uitermate optimistisch. De schuld kan einde van dit decennium zakken tot 30 % van het niveau van einde dit jaar! De Vlaamse schuld zal daarmee einde 2010 zakken tot ca. 210 euro per Vlaamse burger. Dit is de beste stimulans voor de Vlaamse regering om op het ingeslagen pad inzake schuldbeleid verder te gaan.

Dat deze afbouw van de schuld op zich weer een verlaging van de rentelast, en dus nieuwe recurrente beleidsruimte schept voor andere beleidsinitiatieven, kan dit streven enkel maar versterken. Elk miljard euro schuld, dat wordt afgelost, levert dankzij de mindere uitgave aan intresten, ca. 63 miljoen euro vrije beleidsruimte op!

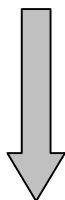
De onderstaande tabel en grafiek werden gemaakt op basis van de contractuele aflossingen uit de meest actuele aflossingstabellen. Hieruit valt het steeds groter wordend aandeel van de indirecte

schuld in de totale schuld op. Een verklaring voor deze vaststelling kan gevonden worden in de relatief trage contractuele afbouw van de schuld binnen het A.L.E.S.H.

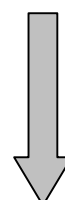
Tabel ...: Prognose van de schuldevolutie

(in miljoen euro)

	31/12/01	31/12/02	31/12/03	31/12/04	31/12/05	31/12/06	31/12/07	31/12/08	31/12/09	31/12/10	31/12/11
Dir.											
Schuld	2.736,59	2.143,94	1.715,59	1.176,48	831,23	417,83	233,17	181,73	88,47	55,39	32,96
Indirecte											
Schuld	1.814,17	1.741,04	1.669,39	1.608,92	1.546,35	1.483,29	1.418,37	1.358,00	1.295,98	1.234,87	1.177,30
Totaal	4.550,76	3.884,98	3.384,98	2.785,40	2.377,58	1.901,12	1.651,54	1.539,73	1.384,45	1.290,26	1.210,26



ca. 647 euro per Vlaamse burger



ca. 210 euro per Vlaamse burger

VI.3 Rating van de Vlaamse Gemeenschap

Door o.a. de gestage afbouw van de schuld, en bijgevolg de steeds beter wordende financiële situatie van de Vlaamse Gemeenschap, en het orthodox budgettair beleid kan de Vlaamse Gemeenschap rekenen op een **uitstekende kredietwaardigheid** (rating). Reeds verschillende jaren is de rating van het ratingagentschap Standard & Poor's AA+, de op één na hoogste rating. Het andere wereldwijd opererende agentschap Moody's van haar kant kent sinds januari 1998 aan Vlaanderen een rating Aa1 toe, eveneens de op één na hoogste rating. Voornamelijk in internationale context heeft deze rating een groot belang.

Tabel ...: Rating

De ratings van de Vlaamse Gemeenschap binnen de respectievelijke schalen			
Moody's		S&P	
Financiële zekerheid voor de investeerders	Rating	Rating	Vermogen van de ontleners om zijn financiële verplichtingen na te komen
Uitzonderlijk	Aaa	AAA	Uitzonderlijk sterk
Excellent	Aa1 Aa2 Aa3	AA+ AA AA-	Zeer sterk
Goed	A1 A2 A3	A- A A-	Sterk
Redelijk	Baa1 Baa2 Baa3	BBB+ BBB BBB-	Redelijk

VI.4 Reserveringen

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

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

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

In de begroting 2003 werd bovendien een conjunctuur-provisie ingebouwd. Deze laat toe dat de Vlaamse Gemeenschap probleemloos een lichte conjunctuurteruggang kan opvolgen (groei-verlaging met 0,4 %)

VI.4.1 V.z.w. Vlaams Pensioenfonds.

Uitgaande van een scenario waarbij de responsabiliseringsbijdrage van de Vlaamse Gemeenschap sterk zou toenemen, wordt geopteerd voor een afstemming van de dotatie van de Vlaamse Gemeenschap aan het Pensioenfonds zodanig dat in 2010 een reserve ontstaat die 2,5 maal de theoretische responsabiliseringsbijdrage op kruissnelheid bedraagt. Op basis van deze nieuwe analyse kan de dotatie voor 2003 gelijk blijven op 5.355.000 euro.

VI.4.2 Het Vlaams Egalisatierentefonds (VERF)

Het voorontwerp van nieuw schulddecreet (zie verder), voorziet in de opheffing van dit fonds. Niet alleen heeft de sterke daling van de uitstaande schuld ertoe geleid dat de finaliteit van dit fonds – het opvangen van sterke rente-opstoten – grotendeels is komen te vervallen, maar bovendien is er een zekere stabiliteit waar te nemen in de rentecurve de afgelopen jaren zodat deze rentelasten ook volledig kunnen gebudgetteerd worden, zonder risico op ontsparing. Ook de renteverwachtingen naar de toekomst laten toe een dergelijk beleid verder te voeren.

Niettemin is het raadzaam de in het fonds bij liquidatie beschikbare middelen uitsluitend te reserveren voor verdere schuldafbouw. Het voorontwerp van decreet dat ik zal indienen bij het parlement na goedkeuring door de Vlaamse regering, voorziet dan ook in deze regeling. Hiermee kan het schuldbeleid verder gestalte gegeven worden.

VI.5 Herbronning van het decreet van 1997.

Tijdens de zitting 1997-1998 werd het decreet houdende bepaling inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap besproken en goedgekeurd⁵.

Dit decreet paste in de, krachtens artikel 49 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, verkregen autonomie inzake financiering.

Het decreet van 16 december 1997 houdende bepaling inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap was voor een Europese overheid redelijk revolutionair en vernieuwend, en had een dubbele toekomstbetrachting.

Enerzijds wilde dit decreet het mogelijk maken dat vlot op nieuwe marktomstandigheden en/of technieken kon ingespeeld worden.

Er werd ook naar gestreefd de Vlaamse regering een ruime autonomie te bieden, er evenwel over wakend dat het Vlaams Parlement voldoende geïnformeerd bleef en dat voldoende garanties bestonden opdat de geschetste krijtlijnen niet overschreden zouden worden.

Anderzijds was het de bedoeling via dit decreet de inmiddels verworven zeer goede kredietwaardigheid van de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaamse Gewest ten volle te benutten. Het rentemarge-besparend effect hiervan diende inderdaad niet langer beperkt te blijven tot de entiteit “Vlaamse Gemeenschap/Vlaamse Gewest” zelf, maar zou desgevallend verder uitgespeeld kunnen worden ten voordele van functioneel gedecentraliseerde diensten (zoals o.m. de Vlaamse openbare instellingen).

Inmiddels zijn enkele jaren van toepassing van dit decreet verstreken en heeft het Rekenhof in 1999 een evaluatie van het decreet van 16 december 1997 houdende bepaling inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap gemaakt⁶.

⁵ *Parl. St.* VI. Parl. Zitting 1997-1998

Stukken:

- Ontwerp van decreet: 771 – Nr.1.
- Amendementen: 771 – Nr.3.
- Verslag: 771 – Nr. 4.

Handelingen: Bespreking en aanneming: vergadering van 3 december 1997.

Bekrachtiging: 16 december 1997.

⁶ *Parl. St.* VI. Parl. Zitting 1999-2000, Nr. 37- D/1.

Daarna werden besprekingen gevoerd in de Subcommissie voor Financiën en Begroting en de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting, alsook overleg gevoerd tussen vertegenwoordigers van het Rekenhof, het Kabinet van De Vlaams minister, bevoegd voor financiën en begroting, afgevaardigden van de Administratie (afdeling Financieel Management van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) en de interne auditor van het kas- en schuldbeheer.

Uit het hoger vermeld verslag en de diverse besprekingen bleek dat het decreet op verschillende punten diende te of kon worden aangepast en uitgebreid teneinde de uitvoering ervan te optimaliseren. Bovendien zou het eerlang te implementeren gewijzigde organisatiemodel van de Vlaamse overheidsdiensten een belangrijke impact kunnen hebben op de toepassing van het decreet.

Vanuit die overwegingen heeft het Vlaams Parlement op 23 mei een resolutie gestemd betreffende de evaluatie van het decreet van 16 december 1997 houdende bepaling inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap⁷.

Hierin werden volgende aanbevelingen geformuleerd:

- 1°. rekening houdende met de bovenstaande overwegingen dient te worden onderzocht welke wijzigingen en uitbreidingen van het decreet kunnen worden gerealiseerd waarbij ten laatste binnen twee jaar vanaf de goedkeuringsdatum van onderhavige resolutie de resultaten ervan worden gemeld aan het Vlaams Parlement, al dan niet onder de vorm van een voorstel tot wijziging van decreet. Hierbij dient aandacht te worden geschonken aan volgende aspecten:
 - a) alle definities in het decreet dienen volledig en eenduidig te worden gemaakt;
 - b) er dient een analyse te worden uitgevoerd met betrekking tot alle aspecten van het waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. De eventuele aanpassing van het decreet dient rekening te houden met de resultaten van deze analyse;
 - c) er dient te worden onderzocht in welke mate het decreet kan worden uitgebreid met de aanbevelingen van het Vlaams Parlement vervat in de resolutie van 31 maart 1999 houdende het besluitvormingsscenario voor bijzondere financiële transacties aangegaan door Vlaamse overheidsdiensten en -instellingen, in het bijzonder aanbevelingen 1°, 10° en 12°, alsook in welke mate een aantal bepalingen van het decreet van toepassing kunnen worden gemaakt op deze transacties;
 - d) er dient te worden nagegaan in welke mate de taken van de interne audit inzake het kas- en schuldbeheer zoals bepaald in artikel 12, § 1, van het decreet kunnen worden geoptimaliseerd. Tevens dient het decreet garanties te bieden voor de kwaliteitsbewaking van de interne audit;
 - e) het verder bestaan van het Vlaams Egalisatie Rente Fonds, opgericht krachtens artikel 14 van het decreet, dient te worden geëvalueerd;
- 2°. een instantie, onafhankelijk van het uitvoeringsorgaan dat verantwoordelijk is voor het dagelijkse kas-, schuld- en waarborgbeheer, dient te worden belast met het bepalen en opvolgen van adequate operationele normen welke bij de uitvoering ervan dienen te worden gevolgd. Deze normen dienen te worden gelinkt aan de doelstellingen en principes bepaald in artikel 4, § 1, van het decreet, te worden gemotiveerd en duidelijke en meetbare criteria te bevatten die een ondubbelzinnige evaluatie van hun naleving mogelijk maken. Een eerste actualisatie van de operationele normen dient te zijn uitgevoerd tegen de initiële begroting 2002. De interne

⁷ *Parl. St.* VI. Parl. Zitting 2000-2001, Stuk 618 – Nr.3.

controleprocedures dienen de continue controle van de opvolging van deze normen en het toestaan van afwijkingen hierop te regelen;

3°. de inhoud van het rapport dat wordt opgesteld in het kader van artikel 13 van het decreet dient te worden verbeterd in die zin dat overzichtelijke en relevante informatie aan het Vlaams Parlement wordt bezorgd teneinde het gevoerde kas-, schuld- en waarborgbeheer te kunnen evalueren. Deze optimalisatie dient te zijn uitgevoerd vóór de opstelling van het schuldrapport over het jaar 2001;

4°. ter verfijning van het interne controlesysteem dient binnen de afdeling Financieel Management van de administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management een instantie te worden belast met het opstellen en beheer van interne controleprocedures welke door de afdeling dienen te worden gevolgd.

Hierbij dient aandacht te worden geschonken aan het belang van gedocumenteerde transacties, de onmiddellijke en adequate registratie van transacties en gebeurtenissen, de autorisatie van transacties, het principe van de scheiding der functies, een competente supervisie, de limitering van de toegang tot brongegevens en documenten tot de geautoriseerde personen die deze beheren of gewoon zijn te gebruiken en de verantwoording van de gegevens;

5°. voor het realiseren van deze aanbevelingen wordt een werkgroep opgericht met vertegenwoordigers van, enerzijds, het kabinet Financiën en Begroting, de interne auditor van het kas- en schuldbeheer en de afdeling Financieel Management van de administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management en, anderzijds, het Rekenhof waarbij deze laatste een adviserende rol vervult.

Het (voor)ontwerp van decreet dat voorligt is het resultaat van de besprekingen in de onder 5° hiervoor vermelde werkgroep.

Daarin werd gestreefd naar een optimale compromistekst waarbij:

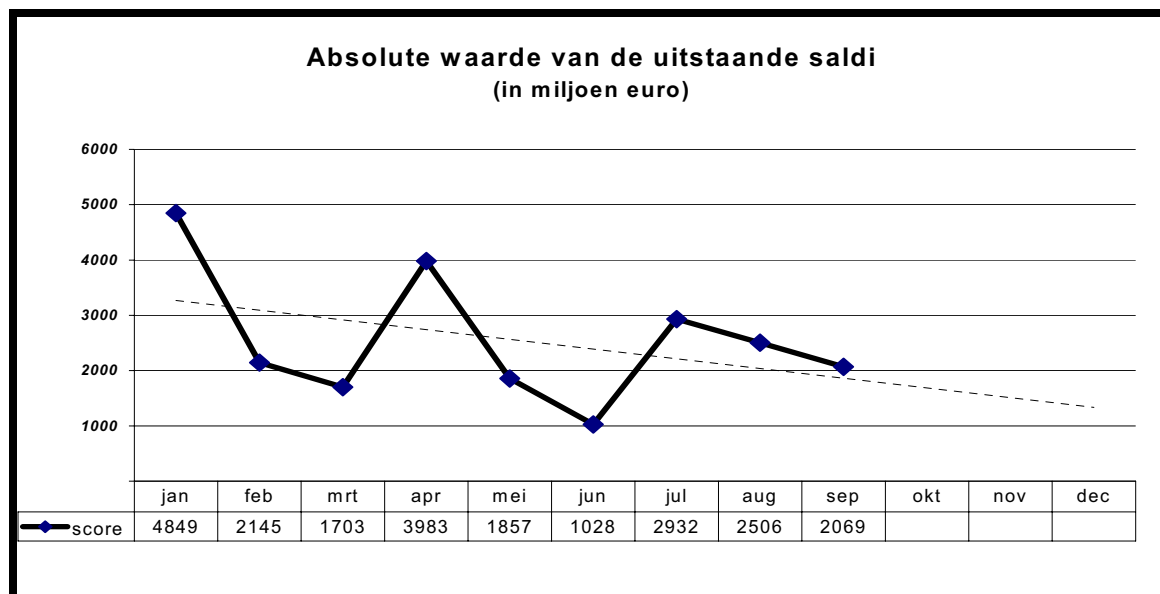
- tegemoet gekomen wordt aan de bezorgdheden en aanbevelingen van het Vlaams Parlement;
- een nieuw kader wordt gecreëerd voor het kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap voor de komende jaren, vertrekkende vanuit de nieuwe bestuurlijke organisatiestructuur van de Vlaamse Gemeenschap zelf. Deze laatste kenmerkt zich door een ver doorgedreven responsabilisering en autonomie van de diverse entiteiten;
- krijtlijnen worden uitgetekend voor de zgn. bijzondere financiële transacties.

VII. Beleidsindicatoren Financiën en Begroting

Samen met de indicatoren die reeds voorheen bijgehouden werden, beschikt het beleidsdomein “financiën en begroting” sedert 2002 over een uitgebreide set representatieve prestatie- en effectindicatoren.

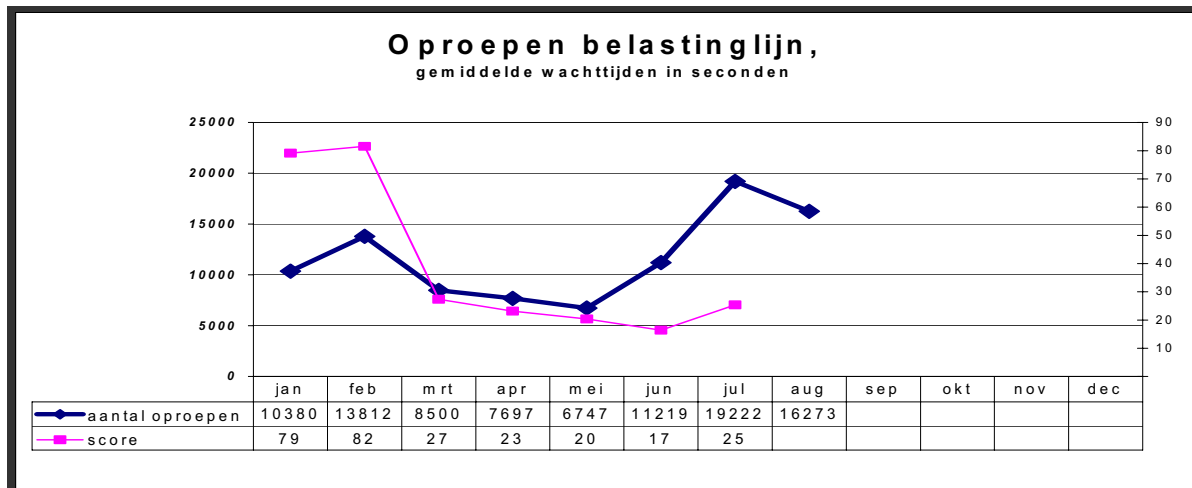
- **Evolutie uitstaande schuld**
- **Naleven HRF-norm**
- **Correctheid prognoses begrotings- en kassaldo**
- **Dagelijkse absolute waarde uitstaande saldi op zichtrekeningen**

Voorbeeld: absolute waarde uitstaande saldi



- **Totale lasten m.b.t. directe en indirecte schuld**
- **Afwijking jaarbegroting tegenover jaarrealisatie enerzijds en meerjarenbegroting anderzijds**
- **Aantallen opmerkingen Rekenhof op ingediende ordonnanties en technische opmerkingen op begrotingsdecreten**
- **Aantallen oproepen belastinglijn en responstijd**

Voorbeeld : responstijd oproepen belastinglijn



- Aantallen terechte klachten fiscaliteit
- Aandeel gewestbelastingen in de totale inkomsten
- Procentuele ambtshalve ontheffingen en doorlooptijden leegstand en onroerende voorheffing

Elke strategische doelstelling beschikt hiermee over één of meerdere indicatoren die de beoogde beleidseffecten opvolgen. Ook voor de verschillende kritische succesfactoren werd in de mate van het mogelijke een indicatorenset opgezet. Uiteraard blijven deze indicatoren hoofdzakelijk beperkt tot de interne processen met het oog op de optimalisatie ervan.

Anderzijds geven de gegevens van de eigen klachtendienst financiën, die eveneens in een afzonderlijke indicator bijgehouden worden, toch ook een nauwkeurig klachtenbeeld waaruit nuttige aanwijzingen gevonden kunnen worden voor de optimalisatie van de dienstverlening naar de klanten toe, vooral in de sector fiscaliteit. Samen met de indicatoren over de aantallen ontheffingen en de doorlooptijden van de bezwaren beschikt de belastingdienst hiermee niet alleen over belangrijke indicaties met het oog op de verhoging van de efficiëntie van de bestaande eigen heffingen, maar ook over aandachtspunten in het vooruitzicht van de verdere uitbreiding van de fiscale autonomie.

In 2002 werden nieuwe indicatoren opgestart maar ook reeds bestaande indicatoren bevestigd. Het samenbrengen van deze indicatoren in een gecoördineerde opvolging geeft een totaalbeeld van het cijfermateriaal dat voorheen fragmentarisch werd bijgehouden en biedt meer mogelijkheden om beleidsrelevante informatie te destilleren. Uit de coördinatie van de indicatoren bleek anderzijds ook dat lang niet alle aspecten van het beleidsdomein “financiën en begroting” inmiddels volledig door indicatoren ondersteund worden.

Het wordt voor 2003 de uitdaging om verdere indicatoren op te stellen die naast de reeds geleverde beheersinformatie ook toelaten na te gaan in welke mate het gevoerde beleid ontwikkelingen op gang brengt in de externe omgeving, die de effecten opvolgen die verbonden zijn aan de strategische doelstellingen.

Een belangrijk aandachtspunt wat betreft de indicatoren is de **normering**. Het volstaat niet dat er indicatoren worden opgevolgd. Ter evaluatie van wat de indicatoren aangeven dienen ook normen

opgesteld te worden. Belangrijk is met andere woorden dat de nulmetingen in 2002 worden afgepunt en in 2003 leiden tot streefcijfers voor de volgende jaren.

Deze normen zijn soms voorzien in regelgeving of externe normering (Europees, federaal, regionaal) maar kunnen ook bepaald worden door “beste praktijken”. Hiervoor zijn expliciete vergelijkingen noodzakelijk met behulp van ofwel interne ofwel externe benchmarkoefeningen. Voor bepaalde indicatoren kan een verhogingspercentage voorzien worden. Deze normstelling past in een lineaire benadering omtrent de organisatieverbetering: elk jaar moet beter gepresteerd worden (bv een jaarlijkse efficiëntietoename van 1% naar het voorbeeld van de Britse *agencies*).

Wat de indicatoren betreft zal in 2003 nagekeken worden hoe het aantal uitgebreid moet worden tot de volledige opvolging van het beleidsdomein en worden streefcijfers bepaald volgens de gepaste normering.
