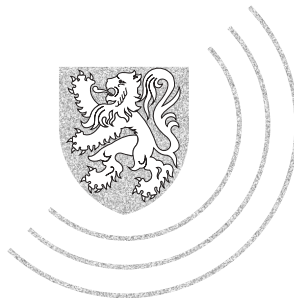


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

9 januari 2003

VERSLAG

– van het Rekenhof –

**over de rol van parlementen en rekenkamers inzake begrotingen.
Een vergelijkend onderzoek**

R E K E N H O F

De rol van parlementen en rekenkamers inzake begrotingen

Een vergelijkend onderzoek

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, november 2002



REKENHOF

De rol van parlementen en rekenkamers inzake begrotingen

Een vergelijkend onderzoek

***Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement***

*goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 12 november 2002*

INHOUDSOPGAVE

BESTUURLIJKE BOODSCHAP	4
SAMENVATTING	5
1 INLEIDING	8
2 NEDERLAND	10
Comptabiliteitswet 2001	10
VBTB	10
Miljoenennota	11
Begrotingsstructuur	11
Verantwoording	12
Financieel jaarverslag en saldibalans	12
Kwijting	13
Algemene Rekenkamer	13
Accentverschuiving naar parlementair controlerecht	14
Geen prestatiegegevens over ZBO's en RWT's	15
Baten- en lastenstelsel	15
Toezicht op de deugdelijkheid	15
Vergelijking met voorontwerp van comptabiliteitsdecreet	16
3 FRANKRIJK	18
Nieuw begrotingsstelsel	18
Begrotingsstructuur	19
Boekhouding	20
Vorm en inhoud van de financiewetten	20
Behandeling ontwerpen van financiewet	20
Wetsontwerp tot regeling van de begroting	21
Toezicht op uitvoering financiewetten	21
Rekenhof	22
Inwerkingtreding en coördinatie	23
Vergelijking met voorontwerp van comptabiliteitsdecreet	24

4	ZWEDEN	26
	Hervorming medio negentiger jaren	26
	Begrotingsprocedure	26
	Verantwoording	27
	Rekenkamer	27
	Betekenisvolle parlementaire rol	28
	Output-outcome-informatie	28
	VESTA-project	29
	Riksdagens revisorers	29
	Vergelijking met voorontwerp van comptabiliteitsdecreet	29
5	CANADA	32
	Algemeen kader	32
	Prebudgettaire procedure	33
	Begrotingsprocedure	33
	Performantierapportering	35
	Rekeningaflegging	36
	Federale rekenkamer	37
	Vergelijking met voorontwerp van comptabiliteitsdecreet	38
6	CONCLUSIE	41
7	AANBEVELINGEN	43
8	BIJLAGEN	44
	Bijlage 1 Vergelijkende tabel	45
	Bijlage 2 Bibliografie	46

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft op vraag van het Vlaams Parlement een beperkt vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de rol van buitenlandse parlementen en rekenkamers ten aanzien van de begroting. Het voerde dit onderzoek uit in het licht van de besprekingen van het Vlaams voorontwerp van comptabiliteitsdecreet.

Het Rekenhof concludeerde dat de vier onderzochte landen (Nederland, Frankrijk, Zweden en Canada) evolueren naar output-outcome-gerichte begrotingen en verantwoordingen met een meerjarig perspectief, waarbij de rol van de parlementen verschuift van autorisatie naar controle. De fase van verantwoording en rekeningaflegging krijgt daarbij steeds meer aandacht, met een duidelijk accent op prestatie-informatie die de parlementen inzicht geeft in de beleidsvoering en -realisatie. De rekenkamers komen niet tussen op het niveau van de ontwerp-begrotingen, maar hebben een uitgesproken opdracht inzake de evaluatie van de kwaliteit van de verantwoording.

Uit de buitenlandse voorbeelden heeft het Rekenhof een aantal aanbevelingen gedistilleerd naar het Vlaams voorontwerp van comptabiliteitsdecreet toe, die de vroegere opmerkingen van het Rekenhof aanvullen.

Samenvatting

Op vraag van de Voorzitter van het Vlaams Parlement, heeft het Rekenhof in het kader van de bespreking van het voorontwerp van Vlaams comptabiliteitsdecreet een beperkte vergelijking gemaakt van de rol van de parlementen en rekenkamers inzake begrotingen. Het vergelijkend onderzoek betreft de begrotingsregelingen in Nederland, Frankrijk, Zweden en Canada, met bijzondere aandacht voor de output-outcome-oriëntering van begrotingen.

De comptabiliteitswet 2001 heeft het Nederlandse begrotingsbestel recent hervormd. De belangrijkste betrachtingen van deze hervorming zijn: een strikte timing van de begrotingscyclus, een output-outcome-geïntegreerde begroting met meerjarige dimensie, en een direct daarop aansluitende en geïntegreerde verantwoording. De output-outcome-gegevens en het meerjarig inzicht moeten het Nederlandse parlement een beleidsgerelateerd inzicht bieden in de vooruitzichten en realisaties op middellange termijn. Dit moet het controlerecht van het parlement bevorderen. Het machtigingskarakter blijft echter wel eenjarig en input-georiënteerd. Cruciale succesfactor is dat de regering erin slaagt toetsbare operationele doelstellingen te formuleren, wat zij volgens de Algemene Rekenkamer nog niet optimaal doet. Een ander knelpunt is het ontbreken van prestatiegegevens over de zelfstandige bestuursorganen. De rekenkamer heeft bij de hervorming een versterkte controlebevoegdheid tegenover de verantwoordingsinformatie gekregen (toezicht op de deugdelijkheid van de informatie, controle van de jaarrekening op de kwaliteit van de beleidsinformatie). Anders dan in Nederland, biedt het Vlaams voorontwerp geen geïntegreerd inzicht in het meerjarenaspect van de jaarlijkse machtigende begroting en de algemene rekening en beperkt het de controle van het Rekenhof tot die jaarlijkse machtigende begroting en de algemene rekening.

Ook Frankrijk kende in 2001 een nieuwe organieke wet over de begrotings- en rekeningenwetten, die tussen 2002 en 2005 in werking treedt. Deze nieuwe wet wil het overheidsbeheer oriënteren in de richting van resultaten en effectiviteit, alsook naar transparantie van budgettaire informatie. Frankrijk wilde daarbij de draagwijdte van de parlementaire machtiging versterken. De nieuwe Franse begrotingsstructuur is een matrix van input- en output-outcome-gegevens (kredieten volgens respectievelijk de aard en de finaliteit van de uitgaven), waarbij de output-outcome-as (*mission, programme* en *action*) expliciet is en duidelijk primeert. Deze structuur lijkt eenvoudiger en transparanter dan de structuur waarin het Vlaamse ontwerpdecreet voorziet. De formele begrotingsmachtiging van het Franse parlement betreft (rechtstreeks) het meest geaggregeerde niveau. Het Franse parlement wordt al in een vroege fase, met name bij de begrotingsvoorbereiding, betrokken bij de begrotingsopmaak. De minimale termijn voor de parlementaire behandeling van de begrotingswet is in de nieuwe organieke wet bijna een maand langer dan in het Vlaams ontwerpdecreet. De organieke wet zelf legt het kader voor de parlementaire bespreking van de financiewet vast. Het Franse rekenhof rapporteert niet aan het parlement over de ontwerp-begroting. De parlementaire commissies financiën hebben dan weer verregaande onderzoeksbevoegdheden te aanzien van de uitvoe-

ring van de financiewetten, zoals een rechterlijk afdwingbaar informatie-recht.

De rol van het parlement in begrotingsaangelegenheden is in Zweden door de politieke context meer uitgesproken dan in andere parlementaire stelsels: Zweden kent traditioneel minderheidsregeringen, die geen evidente dekking hebben in het parlement. Er is ook een sterk doorgedreven decentralisatie van de beleidsuitvoering naar talrijke zelfstandige agentschappen toe. Uitvloeisels daarvan zijn de onbeperkte amendementsbevoegdheid van het parlement tegenover de begrotingsontwerpen van de regering - het Zweeds parlement is een groot deel van het jaar met begrotingswerkzaamheden bezig - en de grote flexibiliteit die agentschappen krijgen inzake de beschikking over hun toegewezen middelen. De agentschappen zijn echter aanspreekbaar op hun performantie (*management for results*). De actuele hervormingsaandacht gaat dan ook vooral uit naar de verbetering van de output-outcome-informatie. De operationalisering van de doelstellingen is daarbij nog niet optimaal. De agentschappen werken al geruime tijd met *accrual-accounting* (kosten en opbrengsten). De regeringsvoorstellen gaan in de richting van een begroting op accrual-basis. Opmerkelijk ook is dat de meerjarigheid van de Zweedse begroting (geaggregeerde limieten over een termijn van drie jaar) een bindend karakter heeft. Ondanks zijn sterke rol, ervaart ook het Zweedse parlement een vermindering van de autorisatiefunctie in het licht van een evolutie naar responsabilisering van de agentschappen. Daartegenover staat de bedoeling de controlefunctie van het parlement te doen toenemen door een outputgerichte begroting. De Zweedse rekenkamer is formeel ondergeschikt aan de regering. Er is geen uitdrukkelijk voorzien parlementair initiatief- of inzagerecht. Het Zweedse parlement beschikt nog over een eigen auditorgaan (twaalf auditors), dat echter geen financiële audits verricht.

Het Canadees begrotingsstelsel ten slotte steunt vooral op informele regeringsregelgeving en parlementaire aanbevelingen. De jaarlijkse begrotingskredieten financieren maar ongeveer een derde van de overheidsuitgaven, de rest steunt op een permanente wettelijke machtiging. Het parlement kan de begrotingsontwerpen enkel integraal beoordelen, niet amenderen. De Canadese rekenkamer rapporteert bovendien niet aan het parlement over de ontwerpbegroting. De voorbije jaren vond een ingrijpende begrotingshervorming plaats, die zorgde voor een meer output-outcome-georiënteerde begroting en begrotingsrapportering, en een vroege betrokkenheid van het parlement middels prebudgettaire consultaties. Ook het Canadees parlement kent een accentverschuiving van de al beperkte jaarlijkse begrotingsmachtiging - tegenover een grote extra-budgettaire meerjarenmachtiging - naar controle op de uitvoeringsrapportering. Voorwerpen van die controle zijn de financiële verantwoording, die voortaan volledig op *accrual*-basis geschiedt, evenwel tot op heden niet tot de begroting doorgetrokken, en de synthetische en ruim opgezette performantierapportering, die alle performantie-informatie (financiële en niet-financiële, historische en prospectieve) binnen elk departement en agentschap integreert. De Canadese rekenkamer heeft een actieve rol in de evaluatie van deze rapportering ten behoeve van het parlement.

Het Rekenhof concludeerde dat de vier onderzochte landen een evolutie naar een outputgerichte begroting en verantwoording met een meerjarig

perspectief tonen. De fase van verantwoording en rekeningaflegging krijgt steeds meer aandacht. Het is dan ook belangrijk dat begrotings- en verantwoordingsdocumenten transparant zijn en outputgericht. De buitenlandse ervaring leert dat de stap van theoretisch concept naar praktische uitvoering vaak moeizaam verloopt, vooral het formuleren van operationele doelstellingen en het genereren van betrouwbare output-outcome-informatie is niet evident. Buitenlandse parlementen laten zich daarbij door hun rekenkamers ondersteunen. De begrotingsstructuur beschreven in het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet lijkt minder transparant dan in de onderzochte landen, met een te gedetailleerd en complex budgettair-administratief luik, en te weinig bepalingen inzake prestatie-informatie. De buitenlandse parlementen krijgen ook opvallend meer tijd voor hun begrotingswerkzaamheden. De rekenkamers spelen bij het begrotingsonderzoek geen rol. Zij richten zich steeds meer op een ex-post audit van de verantwoording bij de uitvoering van de begroting, met de nadruk op een evaluatie van de betrouwbaarheid en kwaliteit van de geleverde output-outcome-informatie.

1 INLEIDING

Op 24 juni 2002 vond in de Verenigde Commissies voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken en voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement een hoorzitting plaats over het voorontwerp van Vlaams comptabiliteitsdecreet (¹). Bij die gelegenheid heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof gevraagd om een begrotingsbenchmarking, zijnde een vergelijkend onderzoek naar de rol van parlementen inzake begrotingen.

Het Rekenhof heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement medio juli een beknopt voorlopig onderzoeksvoorstel overgelegd. Dat voorstel boogde een grondig onderzoek van een zestal thema's, uitgaande van vier referentieparlementen, binnen een totale onderzoekstermijn (doorlooptijd) van zes maand. Medio september betuigde de Voorzitter van het Vlaams Parlement zijn instemming met dit onderzoeksvoorstel. In het licht van de parlementaire bespreking van het ontwerpdecreet, vroeg hij het onderzoeksverslag evenwel tegen medio november.

Voorwerp van het onderzoek was de uitgavenzijde van overheidsbegrotingen, met name de algemene uitgavenbegroting. Per land werd de begrotingscyclus in het algemeen geanalyseerd, van begrotingsvoorbereiding tot rekeningaflegging, voor zover het parlement daarbij betrokken is. Daarbij werd ingegaan op de totstandkoming van de initiële begroting, maar niet op latere begrotingswijzigingen. Het belangrijkste bijzondere onderzoeksthema was de input-output/outcome-oriëntering van de begroting en de rol van het parlement terzake. Tevens werd het meerjarenperspectief van de begroting onderzocht, evenals de verhouding tussen parlement en rekenkamer inzake het toezicht op de uitvoering van de begroting (ex post-audit, ex ante-controle en inzagerecht).

Als referentielanden werden de buurlanden Nederland en Frankrijk gekozen, waar in 2001 nieuwe organieke begrotingswetgeving tot stand kwam, evenals Zweden en Canada, waar het begrotingsproces de voorbije jaren eveneens ingrijpend werd hertekend.

Dit verslag biedt per land telkens een beschrijvend gedeelte, gevolgd door een beknopte vergelijking met het Vlaamse voorontwerp van comptabiliteitsdecreet (versie van 26 juli 2002). Daarbij werd abstractie gemaakt van de verschillen in staatsrechtelijke bevoegdheden tussen de referentielanden en Vlaanderen. Ten slotte bevat het verslag een synthese van de belangrijkste gegevens van deze partiële benchmarking en formuleert het aanbevelingen.

Door de drastische inkorting van de onderzoekstermijn diende het Rekenhof zijn onderzoek methodologisch te beperken tot een literatuurstudie, aan de hand van de informatie die op 1 oktober 2002 beschikbaar was. In dit onderzoek betrok het, behalve wat Zweden betreft, hoofdzakelijk de respectieve organieke wetgeving, primaire bronnen van over-

¹ Decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof.

heidsinformatie en informatie van de OESO. Een bevraging van buitenlandse parlementen, rekenkamers of onderzoeksinstituten ter toetsing en vervollediging van de bevindingen diende noodgedwongen uit te blijven. De korte onderzoekstermijn verhinderde in het bijzonder de evaluatie van de wijze waarop de referentielanden de begrotingswetgeving in de praktijk toepassen. In de initiële fase van de informatieverzameling leverde het Instituut voor de Overheid van de KU Leuven documentatie.

2 NEDERLAND

Comptabiliteitswet 2001

Het Nederlandse begrotingsstelsel heeft sinds kort een nieuwe wettelijke basis, nl. de comptabiliteitswet 2001. Die wet formaliseert de begrotingshervorming die werd ingezet met het rapport *Jaarverslag in de politieke arena* (1998), opgesteld door een werkgroep die werd geïnstalleerd op initiatief van de Commissie Rijksuitgaven van de Tweede Kamer van het Nederlandse parlement (de Staten-Generaal)⁽²⁾. De werkgroep concludeerde dat de Staten-Generaal hun controlefunctie beter zouden kunnen vervullen als de verantwoording betrekking zou hebben op zowel de doeltreffendheid van het beleid en de doelmatigheid van bedrijfsvoering, als op de rechtmatigheid van de middeleninzet. Het rapport bevatte voorstellen om de financiële verantwoording te versnellen en te verbeteren.

VBTB

In het verlengde ervan heeft de Nederlandse Minister van Financiën in mei 1999 zijn nota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* naar de Tweede Kamer gezonden. Sindsdien is het hervormingsproject bekend onder het letterwoord VBTB.

Luidens de VBTB-nota dient de begroting nieuwe stijl antwoord te geven op de vraag : *Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag dat kosten ?* (W W W). Daarbij dient de verantwoording over het gevoerde beleid inhoudelijk helemaal aan te sluiten bij de begroting (*spiegel*), waarbij volgende vraag centraal komt te staan: *Hebben we bereikt wat we hebben beoogd ? Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen ? Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten ?* (HHH). De algemene doelstelling is de vergroting van de informatie-waarde van de begrotings- en verantwoordingsstukken. Om dit te bereiken dienen die begrotings- en verantwoordingsstukken de door de Staten-Generaal en andere gebruikers gewenste informatie te bevatten en wel op die wijze dat deze informatie gemakkelijk toegankelijk en tijdig beschikbaar is.

² Het Nederlandse parlement, de Staten-Generaal, bestaat uit twee kamers. De Tweede Kamer heeft de belangrijkste rol in het begrotingsproces. Zij kan de begrotingsontwerpen amenderen. De Eerste Kamer kan alleen het hele ontwerp hetzij goedkeuren, hetzij verwerpen.

Miljoenennota

De begrotingscyclus gaat formeel van start met de voorlegging aan het parlement van de ontwerpbegrotingen (voorstellen van wet) samen met de zogenaamde *miljoenennota* op de derde dinsdag van september (Prinsjesdag). De miljoenennota bevat beschouwingen over de budgettaire en economische betekenis van het voorgenomen beleid, alsook samenvattende ramingen voor het begrotingsjaar (eerstvolgende kalenderjaar) en de vier daaropvolgende jaren.

Begrotingsstructuur

De Nederlandse rijksbegroting omvat, behalve een aantal specifieke begrotingen (nationale schuld, koninklijk huis, hoge colleges van staat, ...), de begrotingen van de onderscheiden ministeries (departementale begrotingen) en van de bij wet ingestelde begrotingsfondsen. Zij bestaan telkens uit een begrotingsstaat met de begrotingsartikelen en een bijhorende toelichting. De begrotingsartikelen bestaan in beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen.

De begrotingsstaat, die bij wet wordt vastgesteld, bevat per begrotingsartikel het maximumbedrag dat beschikbaar is voor het aangaan van verplichtingen, het maximumbedrag dat beschikbaar is voor het verrichten van uitgaven en het geraamde ontvangstenbedrag.

De toelichting bij de begrotingsstaat moet per beleidsartikel *inzicht* bieden in de met het beleid samenhangende algemene en geoperationaliseerde doelstellingen en de instrumenten die ervoor worden ingezet. De toelichting moet per artikel ook een meerjarig inzicht bieden in de beschikbare bedragen voor het aangaan van verplichtingen en uitgaven, en in de geraamde ontvangstenbedragen. Het meerjarig inzicht dient, uitgaande van het begrotingsjaar t , betrekking te hebben op het jaar $t-2$ tot en met het jaar $t+4$. De toelichting vermeldt tevens per beleidsartikel doeltreffendheids- en doelmatigheidsgegevens.

Als voor een dienstonderdeel van een ministerie een afwijkend beheer wenselijk is (intern verzelfstandigde agentschappen), dan kan de regering het dienstonderdeel toestaan onder voorwaarden de begroting en de verantwoording in te richten op basis van een stelsel van baten en lasten. De Tweede Kamer dient daarvan voorafgaandelijk in kennis te worden gesteld. Zij kan nadere toelichtingen vragen of zich tegen dit voornemen uitspreken, zodat het niet doorgaat. De Minister van Financiën kan ook regels opstellen voor de in de begroting op te nemen informatie over de zelfstandige bestuursorganen en de rechtspersonen met een wettelijke taak (extern verzelfstandigde agentschappen).

Verantwoording

De bevoegde ministers leggen na afloop van het begrotingsjaar verantwoording af over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering in jaarverslagen, die aansluiten op de begrotingen. Ze maken tevens over elk jaar een departementale saldibalans op.

Het jaarverslag bestaat uit een verantwoordingsstaat met bijhorende toelichting. De verantwoordingsstaat bevat, in de volgorde van de begrotingsartikelen van de overeenkomstige begrotingsstaat en per begrotingsartikel, de oorspronkelijk begrote bedragen voor het aangaan van verplichtingen en het verrichten van uitgaven en ontvangsten, met telkens daarnaast het overeenkomstige gerealiseerde bedrag. De toelichting bij de verantwoordingsstaat biedt per beleidsartikel inzicht in de met het beleid samenhangende algemene en geoperationaliseerde doelstellingen, de mate waarin zij werden gerealiseerd en de instrumenten die ervoor werden ingezet. Zij biedt ook, per artikel, een meerjarig inzicht in de bedragen van de aangegane verplichtingen, verrichte uitgaven en gerealiseerde ontvangsten. Het meerjarig overzicht omvat de periode t-4 tot het verslagjaar t, met voor het jaar t, ter vergelijking, de overeenkomstig begrote bedragen. Per beleidsartikel bevat de toelichting ook realisatiegegevens over doeltreffendheid en doelmatigheid.

De bevoegde ministers zenden het jaarverslag en de departementale saldibalans, samen met een ontwerp van slotwet en een samenvattend verslag vanwege de interne accountantsdienst van het ministerie, aan de Minister van Financiën in de maand maart van het jaar volgend op het begrotingsjaar. Deze minister stuurt de stukken, mét zijn opmerkingen, binnen de veertien dagen na ontvangst naar de Algemene Rekenkamer. De bevoegde ministers zenden in dezelfde periode aan de Algemene Rekenkamer en aan de Minister van Financiën een overzicht, van de controlebevindingen van de accountantsdiensten per begrotingsartikel.

Financieel jaarverslag en saldibalans

De Minister van Financiën maakt elk jaar een financieel verslag van het Rijk en een saldibalans van het Rijk op. Het financieel jaarverslag bevat: beschouwingen over de betekenis van het gevoerde beleid en over de bedrijfsvoering; de rekening van uitgaven en ontvangsten, voorzien van een toelichting; en een balans van bezittingen, schulden en vorderingen per 31 december van het verslagjaar. De in het financieel verslag opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten en de saldibalans van het Rijk moeten aansluiten op de departementale gegevens.

De Minister van Financiën zendt het financieel jaarverslag, de saldibalans en het rapport van de accountantsdienst van zijn ministerie uiterlijk op 21 april van het jaar volgend op het verslagjaar aan de Algemene Rekenkamer.

Kwijting

Tot verlening van kwijting door beide kamers van de Staten-Generaal aan de bevoegde ministers over het gevoerde financieel beheer in het verslagjaar, zendt de Minister van Financiën op de derde woensdag van mei van het jaar volgend op het verslagjaar, de door de Algemene Rekenkamer onderzochte jaarverslagen en financieel jaarverslag aan het parlement. Kwijting volgt pas op de verklaring van goedkeuring vanwege de Algemene Rekenkamer en goedkeuring van het slotwetsvoorstel.

Algemene Rekenkamer

De comptabiliteitswet omschrijft de controletaken van de Algemene Rekenkamer. Die omschrijving is nagenoeg identiek aan die van departementale accountantsdiensten én die van de accountantsdienst van de Minister van Financiën, waarvan de comptabiliteitswet eveneens de opdrachten bepaalt. De Algemene Rekenkamer onderzoekt onder meer of het financieel beheer, het materieelbeheer en de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties, voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid. Zij onderzoekt de deugdelijkheid en de kwaliteit van de departementale jaarverslagen en saldibalansen, en gaat na of aan de verslaggevingsvoorschriften is voldaan. De Algemene Rekenkamer legt haar bevindingen en haar oordeel jaarlijks vast in rapporten.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt ook jaarlijks de centrale administratie van de schatkist en het financieel jaarverslag en de saldibalans van het Rijk. Daarbij gaat het onder meer na of het financieel jaarverslag en de saldibalans van het Rijk aansluiten op de departementale jaarverslagen en saldibalansen. Over de in het financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten en over de saldibalans van het Rijk stelt de Algemene Rekenkamer een *verklaring van goedkeuring* op. Die geeft zij onder voorbehoud van de vaststelling van de slotwetten.

De Algemene Rekenkamer zendt haar rapporten en haar verklaring van goedkeuring over het afgesloten verslagjaar op de derde woensdag van mei aan regering en parlement.

Bij het uitoefenen van haar taken kan de Algemene Rekenkamer gebruik maken van de resultaten van door anderen verrichte controles, zoals die van de departementale accountantsdiensten en de accountantsdienst van de Minister van Financiën.

Alle rapporten over de ex post-audits die de Algemene Rekenkamer aan het parlement overlegt, worden systematisch opgevolgd. De commissie voor de Rijksuitgaven fungeert daarbij als schakel tussen de rekenkamer en de vakcommissies van de Tweede Kamer. De rekenkamer biedt bij elk rapport dat zij aan de Tweede Kamer uitbrengt een briefing aan. De commissie Rijksuitgaven bekijkt welke vakcommissies geïnteresseerd kunnen zijn, organiseert de briefing en zit de briefing voor. Na het verschijnen van elk rapport verzamelt de commissie de vragen die leden

van de Tweede Kamer aan de rekenkamer willen stellen en geeft ze aan de rekenkamer door. In 2001 werden 38 rapporten aan de Tweede Kamer voorgelegd. Vijftien daarvan hadden betrekking op de jaarlijkse financiële verantwoording van de onderscheiden departementale en bijzondere begrotingen. Zes rapporten bevatten adviezen over het VBTB-project of het ontwerp van comptabiliteitswet 2001.

De Algemene Rekenkamer voert geen ex ante-controle uit op de budgettaire verrichtingen. Zij kan wel ex post opmerken dat verrichtingen niet in overeenstemming zijn met de begrotingswet of andere wettelijke regelingen, wat aanleiding geeft tot een bijzondere procedure van kwijting (*indemniteitswet* in plaats van gewone *slotwet*).

De comptabiliteitswet 2001 voorziet er expliciet in dat de Algemene Rekenkamer bepaalde onderzoeken kan instellen op verzoek van elk van de beide kamers. In een inzagerecht voor individuele parlementairen is niet voorzien.

Accentverschuiving naar parlementair controlerecht

De belangrijkste verwezenlijkingen van het VBTB-project zoals die tot uitdrukking komen in de comptabiliteitswet 2001 zijn: een strikte timing van de begrotingscyclus, een output-outcome-geïntegreerde begroting met meerjarige dimensie, en een direct daarop aansluitende en geïntegreerde verantwoording. De output-outcome-gegevens en het meerjarig inzicht worden, artikelsgewijs, in de toelichting uitgewerkt. Zo moet het Nederlandse parlement een beleidsgerelateerd inzicht krijgen in de vooruitzichten en realisaties op middellange termijn. Dit moet het controlerecht van het parlement bevorderen. Het machtigingskarakter blijft echter wel eenjarig en input-georiënteerd, aangezien alleen de begrotingsstaat bij wet wordt vastgesteld. Daar het aantal artikelen langs de inputzijde van de begroting *nieuwe stijl* met zo'n 75 % is gereduceerd (de uitgaven werden immers per doelstelling samengenomen), zou kunnen worden gesteld dat de begrotingsspecialiteit, en daarmee het budgetrecht van het parlement, wordt verminderd. Bij de behandeling van het wetsontwerp gingen in de Tweede Kamer stemmen op om de autorisatiefunctie van de begroting te verleggen naar de (operationele) doelstellingen. De Minister van Financiën betoogde dat de begroting niet het primaire aangrijpingspunt voor het vaststellen en wijzigen van doelstellingen is, maar daartoe slechts het kader vormt.

Ook de literatuur wijst erop dat het parlement, met name de coalitiefracties, zich eigenlijk al vroeger, zonet formeel, dan toch feitelijk, engageren voor de beleidsdoelstellingen, nl. bij de behandeling van regeerakkoorden en beleidsnota's. Dit blijkt ook uit het feit dat de Tweede Kamer in de praktijk maar in zeer beperkte mate gebruik maakt van haar formele amenderingsbevoegdheid. In die zin is de begroting meer een formele bevestiging van het eerder goedgekeurde beleid. Haar essentiële functie is dan ook, in samenspel met de jaarlijkse verantwoording, instrument van sturing en controle. Een cruciale succesfactor is daarbij wel dat de regering erin slaagt toetsbare operationele doelstellingen te formuleren. De Nederlandse rekenkamer heeft aangetoond dat dit niet altijd even vlot verloopt. De Nederlandse regering geeft dat ook toe. In de miljoenennota 2003 stelde ze in dit verband: *Waar het evenwel gaat om concrete doelen, zinvolle en dekkende prestatiegegevens en een directe*

koppeling tussen geld, prestaties en doelen, staan nog relatief veel verbeteringsmogelijkheden open.

Geen prestatiegegevens over ZBO's en RWT's

Een ander knelpunt dat bij de behandeling van het wetsontwerp regelmatig aan bod kwam was het ontbreken van prestatiegegevens van de zogenaamde zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). De begrotingsdefinitie van de comptabiliteitswet 2001 beperkt zich⁽³⁾ inderdaad tot de departementale begrotingen en die van de begrotingsfondsen. Daarin zijn inbegrepen de zogenaamde baten-lastendiensten, vergelijkbaar met intern verzelfstandigde agentschappen, maar niet de ZBO's en RWT's, vergelijkbaar met extern verzelfstandigde agentschappen. Bij de behandeling van het ontwerp van comptabiliteitswet werd erop gewezen dat de begroting en beleidsverantwoording daardoor, in de mate dat ZBO's en RWT's mede bepaalde beleidsdoelstellingen uitvoeren, een informatieleemte vertoont inzake de prestaties van die organisaties. Daaraan werd indirect tegemoetgekomen: de Minister van Financiën kan regels opstellen voor de informatie die in de begroting moet worden opgenomen over de ZBO's en RWT's, zo luidt een geamendeerde bepaling. Voorts draagt de comptabiliteitswet die instellingen op de Minister van Financiën periodiek informatie te verstrekken over hun te leveren en geleverde prestaties. Een expliciete en duidelijke wettelijke regeling, zoals die geldt voor de departementale begrotingen en jaarverslagen, is er echter niet.

Baten- en lastenstelsel

Om het controlerecht van het parlement te ondersteunen moeten de nieuwe begrotings- en verantwoordingsstructuur volledig op elkaar aansluiten. Alleen zo krijgt het parlement inzicht in de uitvoering van het beleid in termen van het behalen van de doelstellingen en de daaraan verbonden kostprijs. Wat dat laatste betreft is het overigens de bedoeling om in een volgende fase (vanaf 2007) het stelsel van baten en lasten⁽⁴⁾ te veralgemenen naar de departementale begrotingen, die nu nog op kasbasis worden opgesteld (project *Eigentijds begroten*). Dat stelsel geldt nu al voor de baten-lastendiensten. Kosten komen echter na investeringsbeslissingen. Om het voordeel van een verhoogd inzicht in de kostprijs te rijmen met de autorisatiefunctie van het parlement, wordt een combinatie van een kostenstelsel en een verplichtingenadministratie nagestreefd.

Toezicht op de deugdelijkheid

Een ander belangrijk aspect dat de verbetering van de controlefunctie moet helpen waarmaken, is het toezicht op de deugdelijkheid (betrouwbaarheid) van de geboden informatie bij het afleggen van de verant-

³ Bijzondere begrotingen zoals die van de nationale schuld en van het koningshuis buiten beschouwing gelaten.

⁴ Vergelijkbaar met het internationaal bekende concept van *accrual budgeting and accounting*.

woording. De comptabiliteitswet voorziet in dit verband in een nagenoeg identieke opdrachtomschrijving van de interne accountantscontrole en de externe controle door de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer kan daarbij gebruik maken van de resultaten van de accountantsdiensten. Op initiatief van de Tweede Kamer kreeg de Algemene Rekenkamer overigens een bijkomende bevoegdheid, waaruit nogmaals de bezorgdheid blijkt de verbetering van het parlementair controlerecht daadwerkelijk gestalte te geven. Na amendering voorziet de comptabiliteitswet 2001 erin dat de Algemene Rekenkamer de jaarverslagen ook onderzoekt naar de kwaliteit van de erin opgenomen informatie over het gevoerde beleid. De Algemene Rekenkamer legt haar bevindingen en haar oordeel jaarlijks vast in rapporten die zij aan de regering én aan het parlement bezorgt.

Vergelijking met voorontwerp van comptabiliteitsdecreet

Versmelting meerjarenbegroting met jaarlijkse begroting

Eén van de belangrijkste doelstellingen van het Nederlandse VBTB-project was de vergroting van de informatiewaarde van de begrotings- en verantwoordingsstukken die aan het parlement worden voorgelegd, met het accent op output-outcome-informatie. De comptabiliteitswet 2001 besteedt dan ook veel aandacht aan een transparante structuur van die documenten, gekenmerkt door integratie van input- en outputgegevens in een meerjarig perspectief, waarbij de jaarverslagen een spiegel vormen van de begrotingen. Begrotingen (ramingen) en jaarverslagen (realisaties) zijn daarbij tweeledig: een begrotingsstaat en verantwoordingsstaat gericht op de inputgegevens over één jaar (het beoogde begrotingsjaar), en telkens een toelichting. De toelichting geeft per begrotingsartikel, zowel bij de begroting als bij het jaarverslag, een meerjarig inzicht en, voor de beleidsartikels ook output-outcome-informatie. Bij de voorlegging van zowel de begroting als de jaarverslagen worden input- en outputgegevens dus geïntegreerd weergegeven. Daarentegen zijn er gescheiden documenten per departement. Zij worden echter tegelijk voorgelegd, samen met een document dat meer geaggregeerde informatie biedt, nl. de miljoenennota (begroting) en het financieel jaarverslag van het Rijk.

Het Vlaamse ontwerp van comptabiliteitsdecreet voorziet in een gescheiden cyclus van, enerzijds, de meerjarenbegroting (en haar jaarlijkse bijstelling) en het jaarlijks beleidseffectenrapport, en, anderzijds, de jaarlijks machtigende begrotingen en de algemene rekeningen. Er is geen eenduidig verband tussen de informatie die in beide cycli wordt geproduceerd. In welke mate zijn de middelen, behandeld in de cyclus van de jaarlijkse machtigende begrotingen, op een efficiënte wijze ingezet voor de doelbereiking, behandeld in de cyclus van de meerjarenbegroting? De bepalingen die de begroting regelen leggen een zeer algemeen verband tussen beide cycli⁵); op het niveau van rekeningafleg-

⁵ Artikel 16 van het voorontwerp van decreet.

ging en verantwoording is in niets voorzien. Op dit vlak scoort de Nederlandse comptabiliteitswet beter.

Daarenboven is alleen in de cyclus van de jaarlijks machtigende begrotingen en de algemene rekeningen voorzien in controle door het Rekenhof. Dit betekent dat de Vlaamse regering haar jaarlijkse beleidseffektenrapport aan het Vlaams Parlement voorlegt zonder screening door het Rekenhof. Er is dus geen onafhankelijke instantie die over de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de in dat document geleverde informatie rapporteert. Nochtans gaat het om de meest essentiële informatie in het licht van het controlerecht van het parlement, nl. de evaluatie van de realisaties van de beleidsopties in het vorige begrotingsjaar aan de hand van ouputindicatoren en kengetallen. Het Nederlandse parlement heeft de beoordelingsbevoegdheid van de rekenkamer in dit verband zelfs bij amendement verstevigd: zij kan de jaarverslagen en de daarin voorziene output-outcome-informatie beoordelen, niet alleen naar betrouwbaarheid (*deugdelijkheid*), maar ook naar kwaliteit. Met dit laatste punt krijgt ze zelfs een ruimere bevoegdheid dan de ministeriële accountantsdiensten, die zich moeten beperken tot de betrouwbaarheid.

Hiaten met betrekking tot ZBO's en RWT's

De scope van de informatie in de Nederlandse begrotings- en verantwoordingsdocumenten vertoont hiaten met betrekking tot de verzelfstandigde overheidsorganen (ZBO's en RWT's). Een amendement op het ontwerp van comptabiliteitswet is daar enigszins aan tegemoetgekomen, maar vertoont niet dezelfde duidelijkheid en systematiek als de regeling voor de departementale begrotingen.

Het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet betreft behalve de IVA's ook de publiekrechtelijke EVA's systematisch in de begrotingscyclus en scoort op dit vlak dus beter dan de Nederlandse comptabiliteitswet.

3 FRANKRIJK

Nieuw begrotingsstelsel

Het Franse begrotingsstelsel is vorig jaar ingrijpend hervormd door een nieuwe organieke wet, die de komende jaren van kracht wordt. De onderstaande paragrafen beschrijven dit stelsel. Daarbij komt met name de algemene begroting aan bod. Op het stelsel van bijbegrotingen en bijzondere rekeningen wordt maar summier ingegaan. Het begrotingsstelsel op grond van de geldende organieke wet is uitdovend en wordt verder niet besproken. Het Franse parlement regelt de financiering van de sociale zekerheid in parallelle wetgeving, in het kader van een specifieke organieke wet. Gelet op het voorwerp ervan, is er verder geen aandacht aan besteed.

Volgens de Franse grondwet stellen de financiewetten (*lois de finances*) de middelen en lasten van de Staat vast onder de voorwaarden bepaald bij organieke wet. De ontwerpen van financiewet worden eerst ingediend bij de *Assemblée Nationale*. De vaste commissie financiën van de *Assemblée* (*Commission des finances, de l'économie générale et du plan*) is belast met het onderzoek van de financiewetten. In het algemeen zijn voorstellen en amendementen van parlementsleden niet ontvankelijk als hun aanneming zou leiden tot een vermindering van middelen of een verhoging van lasten. Het rekenhof (*Cour des comptes*) staat het parlement en de regering bij in het toezicht op de uitvoering van de financiewetten.

In 2001 kwam, op initiatief van het parlement, een nieuwe organieke wet betreffende de financiewetten (begrotings- en rekeningwetten) tot stand (*Loi organique relative aux lois de finances* van 1 augustus 2001). Deze wet wordt geleidelijk van kracht tussen 1 januari 2002 en 1 januari 2005 en heft in dezelfde mate de thans geldende organieke ordonnantie van 2 januari 1959 op. Bij deze nieuwe wetgeving stonden twee belangrijke doelstellingen voorop: het overheidsbeheer oriënteren in de richting van resultaten en effectiviteit (*une logique de résultat* in plaats van *une logique de moyens*), en de transparantie van de budgettaire informatie en de draagwijdte van de parlementaire machtiging versterken. Het actuele budgettaire kader, met zijn groot aantal begrotingshoofdstukken ⁽⁶⁾, volgens de aard van de uitgaven, gaf aanleiding tot een te kwantitatieve benadering van de begroting door parlement en administratie. Het wordt vervangen door een kleiner aantal begrotingsprogramma's ⁽⁷⁾, volgens de finaliteit van de uitgaven.

Volgens de nieuwe organieke wet, waarvan de bepalingen van kracht worden op 1 januari 2005, tenzij anders vermeld, stellen de financiewetten voor een begrotingsjaar de aard, het bedrag en de bestemming vast van de middelen en lasten van de Staat, evenals het budgettaire en fi-

⁶ *Chapitres*, ca. 850 in de financiewet 2001.

⁷ *Programmes*, bij wijze van hypothese 100 à 150.

nancieel evenwicht dat eruit voortvloeit⁸). Daarbij wordt rekening gehouden met de doelstellingen en resultaten van de in de financiewetten vastgestelde programma's.

Begrotingsstructuur

De begrotingskredieten worden, volgens de finaliteit van de uitgaven, gegroepeerd per opdracht (*mission*) van een of meer diensten van een of meer ministeries. Een opdracht omvat een geheel van programma's dat bijdraagt tot een bepaald overheidsbeleid. Enkel een op regeringsinitiatief totstandgekomen financiewetbepaling kan een opdracht creëren. Een programma groepeert de kredieten bestemd voor een actie (*action*) of een geheel van acties van een ministerie, waaraan precieze doelstellingen zijn verbonden, evenals verwachte resultaten die het voorwerp zijn van evaluatie. De begrotingsspecialiteit betreft het niveau van de programma's of dotaties (*unités de spécialité*). De kredieten van een programma worden, volgens de aard van de uitgaven, verdeeld over titels⁹) en, op een lager niveau, boekhoudaggregaten. Deze verdeling is maar indicatief, behalve wat de titel *personeelskredieten* betreft, waarvoor behalve een uitgavenplafond, ook een banenplafond per ministerie geldt. De kredieten bestaan uit verbintenis machtigingen (mogelijkheid van meerjarige verbintenissen) en betalingskredieten. De kredieten zijn limitatief, behalve die bestemd voor de staatsschuld en staatswaarborgen. Zij komen in afzonderlijke programma's.

Volgens de nieuwe wet kunnen bepaalde ontvangsten rechtstreeks worden bestemd voor bepaalde uitgaven. Dit gebeurt in de vorm van bijbegrotingen (*budgets annexes*), bijzondere rekeningen (*comptes spéciaux*) of bijzondere comptabele procedures in de algemene begroting, een bijbegroting of een bijzondere rekening. Elke bijbegroting en bijzondere rekening vormt een opdracht in de bovengenoemde zin. In vergelijking met de financiewetten onder de organieke ordonnantie van 1959, zullen in de toekomstige financiewetten minder verrichtingen, maar meer budgettaire massa (lasten van de staatsschuld) aan de algemene begroting worden onttrokken.

⁸ Het Franse begrotingsbeginsel van het evenwicht is, zoals dat van de oprechtheid (zie verder), ontwikkeld in de rechtspraak van de grondwettelijke Raad (*Conseil Constitutionnel*) over de grondwettigheid van financiewetten, naast de klassieke begrotingsbeginselen van de eenheid, universaliteit, annualiteit en specialiteit. Er wordt in dit onderzoeksverslag niet verder op ingegaan.

⁹ *Titres*: personeel, werking, staatsschuld, investeringen, tussenkomst, financiële verrichtingen.

Boekhouding

De organieke wet bepaalt dat de Staat, behalve een comptabiliteit van begrotingsontvangsten en -uitgaven (op kasbasis) en een algemene comptabiliteit (van rechten en verplichtingen, in principe zoals de bedrijfsboekhouding), ook een analytische boekhouding moet bijhouden van de kosten van de programma-acties. De rekeningen moeten regelmatig en oprecht zijn en een getrouw beeld geven van het vermogen en de financiële toestand.

Vorm en inhoud van de financiewetten

Wat de inhoud en de vorm van de financiewetten betreft, poneert de organieke wet uitdrukkelijk het beginsel van de oprechtheid (*principe de sincérité*). Volgens de organieke wet wordt de oprechtheid van de financiewetten beoordeeld, rekening houdend met de beschikbare informatie en de ramingen die op grond daarvan redelijkerwijs kunnen worden gemaakt. Als wetgeving of reglementering een effect kan hebben op de overheidsmiddelen of -lasten in de loop van het (begrotings)jaar, moeten de gevolgen ervan worden geëvalueerd en gemachtigd in de eerstvolgende financiewet voor dat jaar (sinds 1 januari 2002).

De nieuwe financiewetten zullen uit twee delen bestaan. Een eerste deel zal onder meer de uitgavenplafonds van de algemene begroting en elke bijbegroting vaststellen, alsook de lastenplafonds van elke categorie van bijzondere rekeningen en het algemene banenplafond. Het tweede deel zal onder meer voor de algemene begroting per opdracht de kredietbedragen vaststellen, per ministerie en bijbegroting het banenplafond en per bijbegroting en bijzondere rekening de kredietbedragen.

Behandeling ontwerpen van financiewet

Het ontwerp van financiewet wordt uiterlijk de eerste dinsdag van oktober ingediend bij de Assemblée, die het onmiddellijk aan de commissie financiën bezorgt. Assemblée en Senaat moeten het ontwerp goedkeuren. Het ontwerp van financiewet kan maar ter bespreking worden voorgelegd aan een wetgevende kamer na stemming door deze kamer, in eerste lezing, over het wetsontwerp tot regeling van de begroting van het vorige jaar. Het tweede deel van het ontwerp van financiewet kan maar worden besproken na aanneming van het eerste deel (sinds 1 januari 2002). Over de begrotingskredieten wordt gestemd per opdracht (*unités de vote*). Na de afkondiging van de financiewet regelt de regering bij decreet, in overeenstemming met de toelichtende bijlagen (*annexes explicatives*, zie verder), de verdeling per programma van de kredieten en de vaststelling per programma van de personeelskredieten.

Voor de behandeling van het ontwerp van financiewet, legt de regering in het laatste trimester van het zittingsjaar het parlement een verslag voor over de evolutie van de nationale economie en de oriëntatie van de overheidsfinanciën. Dat verslag bevat onder meer een evaluatie op middellange termijn van de middelen en lasten van de Staat (vanaf 1 januari

2003), evenals een lijst van opdrachten, programma's en performantie-indicatoren per programma. Dat verslag kan worden besproken in de Assemblée en de Senaat ⁽¹⁰⁾. Hun commissies financiën en de andere betrokken commissies kunnen voor 10 juli schriftelijke vragen (*questions*) aan de regering richten, die er schriftelijk op moet antwoorden uiterlijk acht dagen na de indiening van het ontwerp van financiewet (sinds 1 januari 2002).

Bij het ontwerp van financiewet hoort een verslag over de economische, sociale en financiële toestand en vooruitzichten. Dat bevat voor, ten minste, de vier volgende jaren de vooruitzichten op het vlak van ontvangsten, uitgaven en saldi per overheidssector. Een bijlage bevat verslagen over de rekeningen, die de rekeningen van de vorige jaren voorstellen (sinds 1 januari 2002). Met het ontwerp van financiewet worden toelichtende bijlagen overgelegd, die voor het lopende en het volgende jaar per programma de kredietbedragen per titel weergeven. Daarbij hoort een performantiejaarplan voor elk programma (*projet annuel de performances*). Het stelt onder meer de programma-acties voor, met de eraan verbonden kosten, doelstellingen en behaalde en voor de komende jaren verwachte resultaten, gemeten aan de hand van precieze en verantwoorde indicatoren. Daarbuiten verantwoordt het de kredietevolutie gerelateerd aan de effectieve uitgaven van het vorige jaar en de kredieten voor het lopende jaar en geeft het indicaties over de verdere evolutie. Er zijn gelijkaardige documenten voor elke bijbegroting en bijzondere rekening.

Wetsontwerp tot regeling van de begroting

Het wetsontwerp tot regeling van de begroting van het vorige jaar wordt voor 1 juni ingediend bij het parlement. Bij dat wetsontwerp gaan onder meer toelichtende bijlagen over de kredietbewegingen en uitgaven, en performantiejaarverslagen (*rapports annuels de performances*). Deze jaarverslagen informeren - per programma en gerelateerd aan de vooruitzichten voor de betrokken begroting en de realisaties van het jaar daarvoor - over doelstellingen, verwachte en behaalde resultaten, indicatoren en kosten, kredietbewegingen, uitgaven en personeelsbeheer. Er zijn gelijkaardige documenten voor elke bijbegroting en bijzondere rekening. Daarbuiten worden samen met het wetsontwerp toelichtende bijlagen overgelegd met de resultaten van de analytische boekhouding.

Toezicht op uitvoering financiewetten

De commissies financiën van Assemblée en Senaat zien toe op de uitvoering van de financiewetten en evalueren elk aspect van overheidsfinanciën. Daartoe kunnen ze onderzoeken op stukken en ter plaatse instellen, alsook hoorzittingen houden. Ze moeten in principe alle door hen gevraagde inlichtingen en documenten van financiële en administratieve aard krijgen, onder meer alle verslagen van controle-instellingen en -diensten. Iedereen moet ingaan op een oproeping om te worden gehoord en wordt in principe ontheven van zijn beroepsgeheim. Als de

¹⁰ Dit is het sinds 1996 bestaande *débat d'orientation budgétaire*.

gevraagde inlichtingen niet worden gegeven binnen een redelijke termijn, kan de voorzitter van de commissie een daartoe strekkend rechterlijk bevel met dwangsom vorderen in kortgeding. De regering moet binnen de twee maand antwoorden op de opmerkingen van de commissie (sinds 1 januari 2002).

De commissies financiën van Assemblée en Senaat zijn thans al, buiten hun formele begrotingsopdracht, actief betrokken bij de evaluatie van budgettair beheer en performantie van de overheid.

De commissie financiën van de Assemblée heeft begin 1999 beslist jaarlijks een afvaardiging voor evaluatie en controle (*mission d'évaluation et de contrôle*) in te stellen. De opdracht daarvan is van drie tot vier beleidsterreinen de politieke en bestuurlijke verantwoordelijken te horen over hun budgettair beheer en een grondig onderzoek uit te voeren⁽¹¹⁾. Deze afvaardiging is niet proportioneel, maar op grond van gelijke vertegenwoordiging van de politieke groepen samengesteld. Zij wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de meerderheid en een vertegenwoordiger van de oppositie samen. Het rekenhof wordt nauw betrokken bij de planning en het onderzoek van de afvaardiging. De afvaardiging formuleert zo mogelijk precieze voorstellen, die kunnen leiden tot amendering van de financiewet of aanpassing van het eerstvolgende ontwerp van financiewet. In 2000 creëerde de commissie financiën van de Senaat een gelijkaardig comité (*comité d'évaluation des politiques publiques*).

Daarbuiten maken telkens twee leden van de commissies financiën van Assemblée en Senaat deel uit van een onderzoekscomité inzake kostprijs en rendement van de overheidsdiensten (*Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics*). Dit comité, ingesteld bij de eerste minister en voorgezeten door de eerste voorzitter van het rekenhof, doet onderzoek en stelt maatregelen voor in verband met kostenvermindering en kwaliteits- en rendementsverbetering in overheidsdiensten. In de praktijk vindt dit thans op vraag van een lid van de regering plaats⁽¹²⁾. Het comité rapporteert onder meer aan het parlement (*Code des juridictions financières*).

Rekenhof

De nieuwe organieke wet regelt de grondwettelijke bijstandsoopdracht van het rekenhof aan het parlement. De commissies financiën van de wetgevende kamers kunnen het rekenhof vragen bijstand te verlenen in het kader van hun controle- en evaluatieopdracht, alsook een onderzoek te voeren naar het beheer van door het rekenhof gecontroleerde diensten en instellingen (met rapportering binnen de acht maand). Daarbuiten bezorgt het rekenhof het parlement in het laatste trimester van het zittingsjaar een preliminair verslag over de resultaten van de uitvoering van de begroting van het vorige jaar (sinds 1 januari 2002). Bij de indie-

¹¹ In 2001: financiering en beheer van water, sociale huisvesting, middelenbeheer bij justitie.

¹² In 2001 onder meer: implementatie van resultaatindicatoren in drie ministeries, methodes inzake evaluatie van de tevredenheid van gebruikers.

ning van het wetsontwerp tot regeling van de begroting van het vorige jaar bezorgt het rekenhof het parlement een verslag over de resultaten van de uitvoering van de begroting en over de rekeningen, dat per opdracht en programma de begrotingsuitvoering analyseert. Ook certificeert het rekenhof in verband met het wetsontwerp de regelmatigheid, oprechtheid en getrouwheid van de rekeningen.

Er bestaat geen ex ante-controle op de uitvoering van de uitgavenbegroting door het rekenhof of een andere entiteit ten behoeve van het parlement.

Het rekenhof deelt de bijzondere verslagen over overheidsbedrijven die het aan ministers richt, aan de parlementsleden mee die deze materie opvolgen (30 verslagen in 2000, 35 in 2001). Ingevolge een wetswijziging stuurt het rekenhof sinds 2001 ook andere mededelingen aan ministers door naar de commissies financiën van het parlement, weliswaar na een antwoordtermijn van drie maand (16 verslagen in 2001). Het deelt die verslagen eventueel mee aan parlementaire onderzoekscommissies (1 verslag in 2001). Het rekenhof kan die commissies nog andere vaststellingen en opmerkingen, en de bijhorende antwoorden, meedelen (8 verslagen in 2001). Het legt jaarlijks de President en het parlement een openbaar verslag over (*rapport public*), waarin het zijn opmerkingen uiteenzet over de gecontroleerde diensten, instellingen en ondernemingen. Deze verslaggeving geeft aanleiding tot hoorzittingen in het parlement (respectievelijk 7 en 4 hoorzittingen met de eerste voorzitter van het rekenhof in Assemblée en Senaat in 2001). De voorzitters van Assemblée en Senaat kunnen schendingen van de regels inzake uitvoering van de begroting en financiële controle aanhangig maken bij een met het rekenhof verbonden rechtscollege, het *Cour de discipline budgétaire et financière* (*Code des juridictions financières*).

Er bestaat geen individueel inzagerecht van parlementsleden bij het rekenhof.

Inwerkingtreding en coördinatie

Twee bijzondere overgangsbepalingen begeleiden de inwerkingtreding van de nieuwe organieke wet: bij het ontwerp van financiewet voor 2005 moet een document worden gevoegd dat, indicatief, de algemene begroting presenteert volgens de nieuwe regels (de zogenaamde *exercice à blanc*), en in het kader van de voorbereiding van de financiewet 2006 – de eerste financiewet nieuwe stijl – moet de regering de commissies financiën van Assemblée en Senaat informeren over de voorgenomen nomenclatuur van de opdrachten en programma's.

De implementatie van de nieuwe organieke wet werd tot voor kort (regeringswissel van medio 2002) gecoördineerd door het interministerieel comité voor de staatshervorming (*Comité interministériel pour la réforme de l'Etat*), voorgezeten door de eerste minister. De implementatie geschiedt langs drie groepen hervormingen:

- hervormingen van de inhoud van de ministeriële begrotingen: de uitwerking van programma's, doelstellingen en resultaatindicatoren en een andere wijze van budgetteren (o.m. verantwoording tot de laatste euro, *justification au premier euro*);

- hervormingen van de interne beheersvormen: veralgemening van beheerscontrole, bepaling van kwaliteitsverbintenissen, ontwikkeling van human resourcesbeheer, deconcentratie van het beheer;
- hervormingen van normen en instrumenten op het vlak van financiële procedures: lokale budgetten, het herconfigureren van de interne en financiële controle van de uitgaven, boekhouding en financiële informatie.

Thans zijn twee ministers, de *ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire* en de *ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire*, formeel belast met de implementatie van de nieuwe organieke wet.

Vergelijking met voorontwerp van comptabiliteitsdecreet

Gefaseerde inwerkingtreding

De nieuwe Franse organieke begrotingswet is minder technisch en gedetailleerd dan het Vlaams ontwerpdecreet. Er wordt voorzien in een meerjarige, gefaseerde inwerkingtreding, uitgaande van de moeilijkheidsgraad van de voor implementatie vereiste bestuurlijke hervormingen. Het parlement wordt formeel betrokken bij de voorbereiding van de inwerkingtreding van de laatste en meest ingrijpende fase van de hervorming.

Machtiging op meer geaggregeerd niveau

De nieuwe Franse begrotingsstructuur is een matrix van input- en output-outcome-gegevens (kredieten volgens respectievelijk de aard en de finaliteit van de uitgaven), waarbij de output-outcome-as (*mission, programme* en *action*) expliciet is en duidelijk primeert. Deze structuur lijkt eenvoudiger en transparanter dan de structuur waarin het Vlaamse ontwerpdecreet voorziet. De formele begrotingsmachtiging van het Franse parlement betreft rechtstreeks het meest geaggregeerde niveau van de output-outcome-as (*mission*) en onrechtstreeks (wat de begrotingsspecialiteit betreft) het daaropvolgende niveau (*programme*). Volgens het ontwerpdecreet machtigt het Vlaams Parlement op een lager aggregatieniveau (functionele afdeling, tevens niveau van begrotingsspecialiteit). Een bijzonder aspect in het nieuwe Franse begrotingsstelsel is de bijzondere aandacht, met name vanuit het oogpunt van de formele begrotingsmachtiging, voor het personeelsbeheer van de overheid.

Performantie-informatie

Het Franse parlement wordt al in de fase van de begrotingsvoorbereiding betrokken bij de output-outcome-oriëntering (rapportering door regering en *débat d'orientation budgétaire*). Een vergelijkbare parlementaire betrokkenheid staat niet in het Vlaams ontwerpdecreet. De informatieverstrekking over het ontwerp van begrotingswet, onder meer op het vlak van performantiedoelstellingen, lijkt volgens de Franse organieke wet (bijlagen bij ontwerp van financiewet) ruimer en preciezer genormeerd dan in het Vlaams ontwerpdecreet (ramingstaten en memorie van toelichting). In de Franse organieke wet betreft de performantie-informatie bij de ontwerpbegroting duidelijk hetzelfde aggregatieniveau als de (onrechtstreekse) begrotingsmachtiging (*programme*). Ten slotte wordt de informatieverstrekking over de performantieresultaten uitdrukkelijk gekoppeld aan het ontwerp van rekeningwet, wat niet het geval is in het Vlaamse ontwerpdecreet.

Parlementaire behandeling

De minimale termijn voor de parlementaire behandeling van de begrotingswet is in de nieuwe Franse organieke wet bijna een maand langer dan in het Vlaams ontwerpdecreet. De organieke wet zelf legt het kader voor de parlementaire bespreking van de financiewet vast, in de vorm van een duidelijke fasering (rekeningwet, eerste deel financiewet, tweede deel financiewet). Daarbuiten voorziet de organieke wet in een formele informatieronde tussen parlementaire commissies en regering, voorafgaand aan de bespreking van de financiewet. Vergelijkbare regelingen bevat het Vlaams ontwerpdecreet niet.

Rekenhof

In tegenstelling tot wat geldt voor de Vlaamse ontwerpbegroting, rapporteert het Franse rekenhof niet aan het parlement over de ontwerpbegroting. Het krijgt daarentegen een algemene bijstandsopdracht en bijzondere rapporterings- en certificeringstaken ten behoeve van het parlement in verband met de parlementaire controle en evaluatie van de uitvoering van de begroting. Bovendien wordt het parlement sinds kort ruimer geïnformeerd door het rekenhof over de (ex post-)audits van de uitvoering van de begroting.

Onderzoeksbevoegdheid parlementaire commissies

De parlementaire commissies financiën hebben op grond van de Franse organieke wet verregaande onderzoeksbevoegdheden in het kader van hun toezicht op en evaluatie van de uitvoering van de financiewetten, met name een rechterlijk afdwingbaar informatierecht en het recht personen te horen met opheffing van het beroepsgeheim.

4 ZWEDEN

Hervorming medio negentiger jaren

Toen de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof om deze begrotingsbenchmarking vroeg, verwees hij expliciet naar de Scandinavische landen. Onder meer om die reden is het begrotingsproces in Zweden in het vergelijkend onderzoek betrokken. Het onderzoek werd bemoeilijkt door een taalprobleem. Er is immers geen vertaling beschikbaar van de Zweedse begrotings- en comptabiliteitswetgeving. Engelstalige studies en documentatie van het Zweedse parlement (de *Riksdag*), de Zweedse rekenkamer (de *Riksrevisionsverket*), het Zweedse ministerie van Financiën en de OESO leverden echter een goed beeld op van de Zweedse begrotingsprocedure.

In de tweede helft van de jaren 1990 onderging de Zweedse begrotingsprocedure een fundamentele hervorming wegens de verslechtering van de begrotingstoestand (deficits) die werd toegeschreven aan een laks begrotingsproces. De belangrijkste elementen van die hervorming waren een meerjarig begrotingskader en een *top-down* begrotingsopmaak. Voorts werd de wettelijke basis versterkt. Voordien was de begroting, in het kader van een keuze voor *management for results*, al gedeeltelijk geëvolueerd naar een enveloppefinanciering van de talrijke zelfstandige agentschappen (meer dan 300) die in Zweden het regeringsbeleid uitvoeren. In het verlengde daarvan wordt thans nog gewerkt aan een begroting op *accrual* basis, een herstructurering naar beleidsdomeinen en een verbeterde operationalisering van de beleidsdoelstellingen (VESTA-project).

Begrotingsprocedure

De begrotingsopmaak vindt stapsgewijs plaats en gaat formeel van start wanneer de regering haar lentenota over het begrotingsbeleid aan het Zweedse parlement voorlegt, uiterlijk op 15 april van het jaar dat het begrotingsjaar (jaar t) voorafgaat. Dit document bevat een globaal uitgavenplafond voor elk van de drie volgende jaren (jaar t tot t+2), gebaseerd op macro-economische vooruitzichten. In principe moet alleen het uitgavenplafond voor het derde jaar worden bepaald, aangezien dat voor het jaar t en het jaar t+1 al werden vastgelegd bij de begrotingsopmaak van de vorige jaren. Eventueel kunnen aan het parlement voor die jaren aanpassingen worden voorgesteld. Voorts wordt voor elk van de 27 uitgavendomeinen (*expenditure areas*), veelal samenvallend met een beleidsdomein, al een indicatief uitgavenplafond voorgesteld voor het jaar t. De Riksdag keurt de lentenota uiterlijk op 15 juni van hetzelfde jaar goed. In deze eerste fase van de parlementaire procedure levert de commissie Financiën het voorbereidende werk in het parlement.

Intussen bereidt de regering een gedetailleerd begrotingsontwerp voor. Dit ontwerp voorziet ook in prestatie-informatie en voorstellen van beleidsdoelen. De centrale overheid in Zweden is echter beperkt in omvang; de uitvoering van het beleid wordt opgedragen aan de agentschappen. Slechts één procent van de ambtenaren werkt voor de minis-

teries, de rest is tewerkgesteld in de agentschappen. De regering is dan ook afhankelijk van de informatie die de agentschappen leveren.

Uiterlijk op 20 september van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat, wordt het begrotingsontwerp aan de Riksdag voorgelegd (¹³). Dit ontwerp omvat de gedetailleerde toewijzing binnen elk uitgavendomein (in totaal ongeveer 500 à 600 allocaties voor 27 uitgavendomeinen), rekening houdend met het goedgekeurde kader van de lentenota. De goedkeuring van dit ontwerp geschiedt in twee stappen: stemming over de bedragen per uitgavendomein (november) en stemming over de individuele allocaties (december). De eerste fase wordt voorbereid door de commissie Financiën, in de laatste fase treden de sectorale commissies op de voorgrond. Bij de verdeling van de allocaties binnen een uitgavendomein nemen de parlementaire commissies de activiteiten en beleidsdoelen in beschouwing. Na goedkeuring deelt de regering de uitvoeringsagentschappen de aan hen opgedragen doelstellingen en daartoe voorziene financiële middelen mee (*Regleringsbrev - Letters of Instruction*). De instructies bevatten ook richtlijnen over te leveren prestatie-informatie. Het begrotingsjaar, dat samenvalt met het kalenderjaar, start in januari.

Verantwoording

Uiterlijk op 1 maart van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar moeten de agentschappen rapporteren aan de regering over het voorbije begrotingsjaar, zowel financieel als wat performantie betreft. Tegelijk presenteren ze hun begrotingsdocumentatie voor de eerstvolgende drie jaren. De regering informeert het parlement over de performantie van de agentschappen bij de voorlegging van het begrotingsontwerp in september. Tegelijk legt zij een financieel jaarverslag en een verslag over de gerealiseerde ontvangsten en uitgaven van het vorige jaar voor. In dat laatste verslag maakt de regering ook melding van de belangrijkste opmerkingen van de Zweedse rekenkamer.

Rekenkamer

De Zweedse rekenkamer (RRV) is formeel ondergeschikt aan de regering. Wel wordt zij geacht in volledige onafhankelijkheid te werken. De regering kan de rekenkamer ook specifieke audits opdragen. Om de onafhankelijkheid van de rekenkamer te garanderen, moet de financiering van die opdrachten afzonderlijk plaatsvinden. De essentiële opdracht van de rekenkamer is het onderzoek van de activiteiten van de agentschappen en van de beleidseffecten. Behalve de jaarlijkse financiële audits, voert zij daartoe ook doelmatigheidsonderzoek uit. De jaarlijkse audits omvatten onderzoek naar de mate waarin de jaarverslagen van de agentschappen een getrouw beeld geven van hun financiële toestand en van hun performantie. De Zweedse rekenkamer rapporteert aan de regering.

¹³ In een verkiezingsjaar is de uiterlijke datum 15 november.

Ondanks haar onafhankelijke status fungeert de Zweedse rekenkamer in feite als een interne auditinstantie. Er is niet uitdrukkelijk voorzien in initiatiefrecht van het parlement of inzagerecht van individuele parlementsleden. Het Zweedse parlement beschikt echter over een eigen auditor-gaan. Onder haar leden worden twaalf parlementaire auditors gekozen (de *Riksdagens Revisorer*), die de beschikking krijgen over een staf van 30 medewerkers. Gelet op de beperkte mankracht richten zij hun onderzoek op specifieke items. Zij voeren tevens een jaarlijkse audit uit van de ministeriële kabinetten en de centrale administraties. De parlementaire auditeurs verrichten geen financiële audits.

Betekenisvolle parlementaire rol

Het Zweedse parlement heeft een meer betekenisvolle rol in het begrotingsproces dan in veel andere parlementaire stelsels. Het heeft een onbeperkte amenderingsbevoegdheid tegenover de begrotingsontwerpen van de regering. Dit wordt toegeschreven aan de praktijk van minderheidsregeringen.

Vóór de hervorming verliep de begrotingsbehandeling in het parlement vrij ongedisciplineerd. De begrotingsdebatten concentreerden zich op de individuele allocaties, zonder veel coördinatie of respect voor geaggregeerde normen. Het begrotingsvolume was meestal pas op het einde van de behandeling bekend. Nu is er een stapsgewijze begrotingsopmaak: eerst wordt - ook door het parlement - het globale uitgavenniveau bepaald in functie van macro-economische vooruitzichten in een meerjaren-perspectief; vervolgens wordt afgedaald naar een verdeling over de uitgavendomeinen en pas op het einde wordt gestemd over de individuele allocaties (*top-down* aspect van de begrotingshervorming). Deze aanpak heeft op de begrotingsdiscipline een positieve invloed uitgeoefend, wat heeft bijgedragen tot een inkrimping van de tekorten. Er zijn echter nog enkele nadelen: het Zweeds parlement is een belangrijk deel van het jaar bezig met begrotingsaangelegenheden en de aandacht voor de begroting kan die voor de verantwoording doen afnemen. Nochtans is de verantwoording van essentieel belang in het licht van de ontwikkeling naar *management for results*.

Output-outcome-informatie

De actuele hervormingsaandacht gaat overigens vooral uit naar de verbetering van de output-outcome-informatie. Al geruime tijd is geopteerd voor een *management for results*, waarbij de agentschappen meer flexibiliteit kregen inzake de beschikking over hun toegewezen middelen, maar zouden worden aangesproken op hun performantie (*quid pro quo*). Een adequate operationalisering van de doelstellingen is daarbij essentiële voorwaarde. Juist op dit vlak bestaan nog belangrijke problemen. Vooral de ministeries worden met de vinger gewezen. Zij ontberen de capaciteit adequate doelstellingen te formuleren en door de agentschappen geleverde prestatie-informatie te evalueren en te coördineren. Het Zweeds parlement heeft zijn bezorgdheid geuit over het dispaaraat karakter en de gebrekkige kwaliteit van de aangebrachte informatie, die daarenboven te sterk gericht is op *output* en te weinig op *outcome*. Vooral de omzetting van de algemene doelstellingen in concrete en meetbare operationele doelen blijkt problematisch.

VESTA-project

In het kader van het VESTA-project (*Verkt yg f r Ekonomisk styrning i Staten* - in internationale literatuur vrij vertaald als het *Performance Budgeting Project*), heeft de Zweedse regering medegedeeld dat zij een prioriteit zou maken van de verbetering van de prestatie-informatie voor het parlement. Het streefdoel voor de implementatie hiervan zou de begroting 2004 zijn. De belangrijkste VESTA-doelstellingen zijn:

- een duidelijker formulering van de doelstellingen;
- een duidelijker verband tussen doelstellingen, effecten en kostprijs;
- een verhoogde kennis van de gerealiseerde outcome en output;
- een globaal perspectief en verhoogde transparantie op de verschillende beslissingsniveaus;
- toepassing van dezelfde principes en presentatie in begroting en rekeningen.

Nu wordt het begrotingsontwerp nog deels op kasbasis (transfers) en deels op transactiebasis (andere uitgaven) opgemaakt, wat het verband tussen begroting en rekeningaflegging bemoeilijkt. De agentschappen werken immers al geruime tijd met *accrual-accounting* (kosten en opbrengsten). De regeringsvoorstellen gaan in de richting van een begroting op *accrual-basis*. Op dit vlak zijn de meningen in het parlement echter verdeeld. Ook zouden de huidige *uitgavendomeinen* worden geherstructureerd naar *beleidsdomeinen* en zou een ruimere en meer efficiënte toepassing van informatietechnologie worden nagestreefd.

Riksdagens revisorers

Opdat het parlement zijn controlerecht tegenover de uitvoerende macht kan waarmaken, is het belangrijk dat het de aangeleverde informatie naar waarde kan schatten. Het instituut van de Riksdagens Revisorerers stelde vast dat de principes van openbaar bestuur evolueren van gedetailleerde instructies en regelgeving naar de formulering van doelstellingen. In die context hangt een daadwerkelijke parlementaire controle op de overheidsactiviteiten af van de mogelijkheid van het parlement de resultaatbereiking te screenen, op te volgen en te evalueren. De Riksdagen Revisorerers zien daarin een zeer belangrijke taak. Het Zweedse parlement heeft trouwens beslist om vanaf 2003 de krachten van de bestaande auditinstellingen (de Riksrevisionsverket en de Riksdagens Revisorerers) te bundelen en te vervangen door   n, aan het parlement ondergeschikte instelling.

Vergelijking met voorontwerp van comptabiliteitsdecreet

Politieke context

De rol van het parlement in begrotingsaangelegenheden is in Zweden meer uitgesproken dan in andere parlementaire stelsels. Dat moet worden gezien in zijn politieke context: Zweden kent traditioneel minder-

heidsregeringen, die geen evidente dekking hebben in het parlement. Dit moet mee in overweging worden genomen bij een vergelijking tussen het Zweeds begrotingsstelsel en het Vlaams. Een andere belangrijke eigenheid van Zweden is de sterk doorgedreven decentralisatie van de beleidsuitvoering naar zelfstandige agentschappen toe, die ook zeer talrijk zijn (meer dan 300).

Top-down begrotingsopmaak

Om de budgetdiscipline te bevorderen gebeurt de begrotingsopmaak in fasen: van een zeer geaggregeerd niveau, waarin vooral macro-economische overwegingen een rol spelen, over een algemene toewijzing per uitgaven- of beleidsdomein naar individuele allocaties. Elke volgende stap moet binnen de grenzen van de vorige blijven. Dit systeem van *top-down* begrotingsopmaak kent Vlaanderen niet, althans niet formeel. Hoewel dit bevorderlijk bleek te zijn voor de inperking van het begrotingstekort, werd de procedure verzwaard en verlengd. Al op uiterlijk 15 april vóór het begrotingsjaar doet de Zweedse regering een eerste, weliswaar geaggregeerd begrotingsvoorstel, waarmee de rol van het parlement inzake begroting een aanvang neemt. De parlementaire werkzaamheden dienaangaande eindigen pas eind december, kort voor de start van het nieuwe begrotingsjaar. In het voorontwerp van Vlaams comptabiliteitsdecreet gaat de parlementaire rol bij de vaststelling van de begroting voor het volgende begrotingsjaar pas van start in het najaar nadat de regering, uiterlijk op 31 oktober, het begrotingsontwerp heeft ingediend.

Bindende meerjarigheid

De meerjarigheid van de Zweedse begroting (geaggregeerde limieten over een termijn van drie jaar) heeft een bindend karakter. Ook het Vlaamse voorontwerp van decreet voorziet in een meerjarenbegroting. Het Rekenhof heeft al eerder opgemerkt dat het echter niet duidelijk is in welke mate daarover zal worden gestemd en in welke mate die meerjarenbegroting dus een bindend karakter heeft. De meerjarigheid van de Zweedse begroting houdt overigens in eerste instantie verband met het bewaken van de begrotingsdiscipline, terwijl het meerjarenperspectief in het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet in eerste instantie betrekking heeft op de beleidsdoelstellingen waarvan de realisatie verscheidene jaren in beslag neemt.

Accentverschuiving van autorisatie naar controle

Ondanks zijn sterke rol, ervaart ook het Zweedse parlement een vermindering van de autorisatiefunctie in het licht van een evolutie naar responsabilisering van de agentschappen. Daartegenover staat de bedoeling de controlefunctie van het parlement te doen toenemen door een outputgerichte begroting en een accentverschuiving van de parlementaire rol van begrotingsmachtiging naar controle over de uitvoering (verantwoording). Zoals Nederland, wordt ook Zweden echter geconfronteerd met de moeilijkheid concrete en operationele doelstellingen te formuleren en betrouwbare en relevante output- en outcome-informatie

aan het parlement voor te leggen. Voorts voelt ook het Zweeds parlement de nood aan een verhoogde en outputgerichte ondersteuning door een onafhankelijke auditinstelling. Het heeft heeft daartoe zelfs beslist tot een fusie van rekenkamer en parlementaire auditeurs. Ook Vlaanderen zal wellicht moeten groeien naar een daadwerkelijk outputgerichte begroting en verantwoording. Het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet lijkt daarbij minder aandacht te hebben voor een daarmee samenhangende evolutie in de taak van het Rekenhof. De algemene toelichting bij het voorontwerp van decreet stelt wel dat, in het licht van een algemene mentaliteitswijziging, van a-priori controles (in casu het voorafgaande visum van het Rekenhof) wordt afgestapt en dat meer aandacht wordt besteed aan onderzoeken a posteriori naar de effectiviteit, zuinigheid en efficiëntie bij de besteding van overheidsgeld, maar de tekst zelf onderwerpt het meest essentiële document in die context, met name het jaarlijks aan het Vlaams Parlement voor te leggen beleidseffectenrapport, niet aan een screening door het Rekenhof.

Accrual budgeting and accounting

In het licht van *management for results* werkt Zweden aan de ontwikkeling van *accrual budgeting and accounting*, waarbij niet alleen de boekhouding maar ook de begroting wordt opgemaakt in termen van kosten en opbrengsten (cfr. evolutie Nederland). Op die wijze moet het verband tussen kostprijs en output transparanter worden en komt er een betere onderlinge afstemming van begroting (nu nog grotendeels op kasbasis) en rekeningen (al op accrual-basis). Het Vlaamse voorontwerp van comptabiliteitsdecreet stelt het principe van een geïntegreerde budgettaire en economische boekhouding. Bovendien moet een analytische boekhouding worden gevoerd, hoewel het voorontwerp daarover weinig meer dan het principe bepaalt. De begroting wordt niet op basis van kosten opgemaakt. De decreetgever is in dit verband wel gebonden door de algemene-bepalingenwet.

5 CANADA

Algemeen kader

Het Canadese begrotingsstelsel steunt maar in beperkte mate rechtstreeks op organieke wetgeving. Het krijgt vooral vorm door informele regelgeving van de regering (of beter een bijzonder regeringscomité) en aanbevelingen van het parlement, waarbij de grondwet en organieke wetgeving hoofdzakelijk de bevoegdheden van beide aflijnen. De onderstaande paragrafen geven bijgevolg in de eerste plaats een overzicht van die begrotingspraktijk. Jaarlijkse begrotingsmachtigingen zijn naar uitgavenvolume minder belangrijk dan machtigingen langs bijzondere (meerjaren)wetten. Gelet op het onderwerp van dit verslag, is deze laatste machtigingsvorm verder maar summier behandeld.

De begroting is hoofdzakelijk een bevoegdheid van het Lagerhuis (*House of Commons*). Slechts een beperkt deel (ongeveer een derde in 2002-2003) van de overheidsuitgaven wordt gefinancierd met jaarlijkse begrotingskredieten (*Voted authorities*). Het merendeel van de uitgaven steunt op een permanente machtiging, in de vorm van een wet (*Statutory authorities*). Het betreft de intresten en kosten van de overheids-schuld, de vijfjaarlijkse programma's met transferten naar de provincies en programma's zoals die inzake pensioenen, gewaarborgd inkomen en voorzieningen voor werknemers.

Grondwettelijk kan uitsluitend de regering uitgaven voorstellen. Het parlement kan enkel de voorgestelde uitgaven integraal goedkeuren, verminderen of verwerpen. Het kan geen nieuwe uitgavenprogramma's voorstellen, noch de voorgestelde uitgaven verhogen. Traditioneel geldt elke stemming over een ontwerp van begrotingswet als een vertrouwensstemming ten aanzien van de regering. Daardoor is geen enkele wijziging aan de regeringsvoorstellen toegestaan. Wettelijk is de *Treasury Board*, een ministerieel comité waarvan onder meer de Minister van Financiën deel uitmaakt, en zijn secretariaat, het coördinerende orgaan op budgettair-financieel vlak: het heeft onder meer als formele opdrachten de coördinatie van het financiële beheer, inclusief begrotingen, uitgaven, financiële verbintenissen en rekeningen, en het toezicht op jaarlijkse en meerjarige uitgavenramingen en -programma's van departementen, alsook de overeenkomstige prioriteitstelling. De Treasury Board kan onder meer regelgeving uitvaardigen over algemene bestuurlijke performantienormen en de evaluatie van de prestatie in het licht van die normen (*Financial Administration Act*).

Het begrotingsjaar loopt van 1 april tot 31 maart.

Prebudgettaire procedure

Als gevolg van oplopende overheidstekorten in de tachtiger jaren en de eerste helft van de negentiger jaren voerde de regering een ingrijpende begrotingshervorming door in het midden van de jaren '90. Daarbij was ook een grotere betrokkenheid van het parlement bij een meer output-outcome-georiënteerde begroting aan de orde, langs zogenaamde prebudgettaire consultaties (*Pre-budget discussions*) door het parlement en een betere rapportering aan het parlement ⁽¹⁴⁾. De activiteiten van het parlement op begrotingsvlak verlopen sindsdien in twee fasen: de fase van de prebudgettaire consultatie en de eigenlijke begrotingsprocedure.

Van eind september tot eind november houdt de vaste commissie financiën (*Standing Committee on Finance*) van het Lagerhuis openbare hoorzittingen over het begrotingsbeleid ⁽¹⁵⁾. Vooraf stelt de commissie een aantal discussiethema's voorop ⁽¹⁶⁾. Midden oktober legt de Minister van Financiën de grote budgettaire thema's voor aan de commissie, en publiceert hij de *Economic and Fiscal Update*, die zijn uiteenzetting aan de commissie onderbouwt. In dit document formuleert de minister vragen waarover hij na de consultaties een standpunt van de commissie wenst. Begin december brengt de commissie haar verslag uit over de prebudgettaire consultaties. Dat verslag is een basis voor het formuleren van de begrotingsmaatregelen. Het drukt het standpunt van de meerderheid uit, maar het geeft ook afwijkende opinies weer. Midden december bespreekt het Lagerhuis het begrotingsbeleid. Dit debat leidt niet tot een stemming.

Begrotingsprocedure

Gewoonlijk dient de Minister van Financiën in februari het budget (*Expenditure Plan*) in bij het parlement. Het budget bevat geaggregeerde gegevens over ontvangsten, uitgaven en begrotingsoverschot of -tekort in hun economische context, alsook technische informatie over voorgenomen wijzigingen van de fiscale wetgeving.

Uiterlijk op 1 maart dient de voorzitter van de Treasury Board de uitgavenbegroting bij het parlement in (*Estimates*), met het ontwerp van begrotingswet (*Supply Bill*). De uitgavenbegroting bevat drie delen. Deel I, het *Expenditure Plan*, geeft een algemeen overzicht van de overheidsuitgaven en legt het verband met het budget. Deel II, de *Main Estimates*, somt alle overheidsuitgaven op waarvoor langs de begrotingswet parlementaire machtiging wordt gevraagd. Het betreft de uitgaven

¹⁴ *Improved Reporting to Parliament Project: Departmental Performance Reports and Reports on Plans and Priorities* (1996) en *Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada* (2000) van de Treasury Board; eerstgenoemd project ging in 2000 een tweede fase in, na een evaluatie door de *Standing Committee on Procedure and House Affairs* van het Lagerhuis.

¹⁵ Gemiddeld een 20-tal, op een 10-tal plaatsen over heel Canada.

¹⁶ Bv. voor de begroting 2003-2004: hoe Canada kan zorgen voor een hoger niveau van economische voorspoed voor alle burgers, en hoe de regering kan zorgen voor de hoogste levenskwaliteit voor allen.

van departementen en agentschappen, alsook de door begrotingskredieten gefinancierde verrichtingen van overheidsbedrijven. Daarbuiten bevat deel II informatie over de geraamde uitgaven op grond van de wettelijke uitgavenmachtigingen. De begroting is opgebouwd rond programma's (*Programs*), gehelen van activiteiten met (een) gemeenschappelijke doelstelling(en). Er zijn één of meer programma's per departement, agentschap of overheidsbedrijf. In het algemeen is er één begrotingskrediet (*Vote*) per programma, behalve als kapitaaluitgaven of subsidies en bijdragen worden begroot op minimum 5 miljoen CAD. De departementen en agentschappen verdelen de begrotingskredieten verder over allocaties onder toezicht van de Treasury Board.

Tegen 31 maart dient de voorzitter van de Treasury Board, in naam van de bevoegde ministers, de *Reports on Plans and Priorities* van alle departementen en agentschappen in bij het Lagerhuis (¹⁷). Dit vormt deel III van de uitgavenbegroting. In zijn huidige vorm (zie ook verder) is dit deel veralgemeend toegepast vanaf 1996-1997 op grond van moties van het Lagerhuis. De rapporten geven per departement en agentschap informatie over de doelstellingen, initiatieven, beoogde resultaten en bijbehorende middelen in een tijdsperspectief van drie jaar. Tot op heden is de regering niet ingegaan op aanbevelingen van de vaste commissie rekeningen (*Standing Committee on Public Accounts*) van het Lagerhuis om budgettaire ramingen op langere termijn op te maken(¹⁸).

Aangezien over de definitieve begrotingswet slechts eind juni wordt gestemd en het begrotingsjaar start op 1 april, verleent het parlement (Lagerhuis en Senaat) voorlopige kredieten, in het algemeen drie twaalfden van de totale begrotingskredieten (*Appropriation Act No. 1*). Intussen onderzoeken de inhoudelijk bevoegde vaste commissies van het Lagerhuis het deel van de uitgavenbegroting dat hen aanbelangt. Daarbij kunnen ze ministers, hogere kaderleden of betrokken partijen horen. Uiterlijk op 31 mei moeten de commissies verslag uitbrengen bij het Lagerhuis. Die verslagen bevatten gewoonlijk maar een korte verklaring: de commissies kunnen de begroting enkel goedkeuren, verminderen of verwerpen. Aanbevelingen voor verdere discussie zijn niet toegestaan. Voor de bespreking van de uitgavenbegroting in plenaire vergadering worden, over het hele jaar verspreid, twintig dagen uitgetrokken, waarvan er negentien ter beschikking staan van de oppositie. Eind juni stemt het parlement (Lagerhuis en Senaat) over de definitieve begrotingswet (*Appropriation Act No. 2*).

¹⁷ 87 rapporten voor het begrotingsjaar 2002-2003.

¹⁸ Tot en met *generational accounting*, wat gezondheidszorg en pensioenen betreft.

Performantierapportering

In oktober-november dient de voorzitter van de Treasury Board, in naam van de bevoegde ministers, de *Departmental Performance Reports* over het voorbije begrotingsjaar bij het Lagerhuis in ⁽¹⁹⁾. Ook dit behoort tot deel III van de uitgavenbegroting. Deze verslagen moeten het mogelijk maken de behaalde resultaten per departement of agentschap te evalueren. De Treasury Board hanteert vier criteria voor de pertinentie van deze verslaggeving:

- een duidelijke beschrijving van de opdracht, beleidsdoelstellingen, beleidslijnen en context van de entiteit;
- een concrete, meetbare omschrijving van de te bereiken resultaten, op het niveau van programma's of activiteiten;
- weergave van de belangrijkste realisaties, in het licht van de concrete doelstellingen en van de missie en de beleidsdoelstellingen;
- pertinente, betrouwbare, objectieve, begrijpelijke, toerekenbare en eenvormige rapportering.

In december bezorgt de voorzitter van de Treasury Board het parlement een globaal resultatenrapport: tot 2000 *Managing for Results* genoemd, vanaf 2001 *Canada's Performance*. Het betreft performantie-informatie over prioritaire beleidsthema's en intergouvernementele en interdepartementale beleidsinitiatieven. Het rapport over 2001 heeft deze informatie voor het eerst gestructureerd rond een negentiental sociale indicatoren, gegroepeerd rond vier thema's die blijkens publieke opinie-onderzoek belangrijk zijn voor de burgers (economische kansen en vernieuwing, gezondheid, leefmilieu, gemeenschapsleven).

De federale rekenkamer (*Auditor General*) heeft onder meer de wettelijke opdracht het Lagerhuis verslag uit te brengen over uitgaven met miskenning van de zuinigheid en efficiëntie, en over het gebrek aan procedures om de effectiviteit van programma's te meten en erover te rapporteren (*Auditor General Act*). De rekenkamer heeft in 1997 en in 2000 de performantierapportering (deel III van de uitgavenbegroting) onderzocht, met name de kwaliteit van de rapporten, de sturing terzake door het secretariaat van de Treasury Board en het gebruik dat parlementaire commissies van de rapporten maken. De conclusies waren dat bij de start een goede basis was gelegd (1997), maar dat nadien weinig vooruitgang was geboekt (2000). In 2001 gaf het secretariaat van de Treasury Board nieuwe richtlijnen voor de performantierapportering. Ingaand op een aanbeveling van de commissie rekeningen van het Lagerhuis, presenteerde de rekenkamer het parlement in 2002 zijn evaluatiemodel voor de performantierapporten.

In 1997 startte de Treasury Board het *Comptrollership Modernization Initiative*, dat sinds 2001 van toepassing is in alle departementen en agentschappen. De eerste doelstelling ervan is de integratie van alle performantie-informatie (financiële en niet-financiële, historische en prospectieve) binnen elk departement en agentschap. De rekenkamer heeft

¹⁹ 84 rapporten over het begrotingsjaar 2000-2001.

het Lagerhuis daarover in 2002 een auditverslag gepresenteerd. Daarbuiten heeft de Treasury Board in 2001 nieuwe beleidslijnen uitgebracht inzake interne audit en evaluatie in de departementen en agentschappen. Er zijn onder meer twee *centres of excellence* aan het werk gegaan. De commissie rekeningen van het Lagerhuis heeft aanbevelingen gericht aan de Treasury Board over de betrokken informatieverstrekking aan het parlement, met name de integratie van deze informatie in de performantierapportering. De Treasury Board heeft formele toezeggingen in die zin gedaan.

Vanaf 2002 wil het parlement in het kader van zijn begrotingsopdracht een beter gebruik maken van de performantierapportering. Zo zal de rekenkamer op vraag van de commissie rekeningen van het Lagerhuis elk voorjaar een aantal *Departmental Performance Reports* onderzoeken. Bovendien heeft het Lagerhuis een nieuwe *Standing Committee on Government Operations and Estimates* opgericht, dat onder meer een formele evaluatieopdracht kreeg inzake (*Standing Orders* van het Lagerhuis):

- effectiviteit, beheer en werking en operationele en uitgavenplannen van departementen en agentschappen;
- effectiviteit, beheer en werking van bepaalde operationele en uitgavenitems over alle departementen en agentschappen heen;
- de begroting van programma's waarvoor verscheidene departementen of agentschappen instaan;
- het proces van het begrotingsonderzoek;
- effectiviteit, beheer en werking en operationele en uitgavenplannen inzake wettelijke uitgavenmachtigingen.

Ten slotte zal een *Committee of the Whole*, waarin alle leden van het Lagerhuis als commissie zetelen, elk voorjaar de begrotingsdocumenten van bepaalde departementen of agentschappen onderzoeken.

Rekeningaflegging

Wat de rekeningaflegging betreft, is wettelijk bepaald (*Financial Administration Act*) dat de voorzitter van de Treasury Board de rekeningen indient bij het Lagerhuis tegen 31 december volgend op het einde van het begrotingsjaar⁽²⁰⁾. De rekeningen omvatten onder meer de financiële staten en een samenvatting over tien jaar van de financiële verrichtingen. Tot het begrotingsjaar 2000-2001 waren de financiële staten op afgezwakte *accrual* basis, d.w.z. dat uitgaven voor vaste activa en belastingopbrengsten werden aangerekend op kasbasis. Sinds het begrotingsjaar 2001-2002 worden de financiële staten volledig op *accrual* basis uitgedrukt. Dit heeft voorlopig geen gevolgen voor de wijze waarop de begroting wordt uitgedrukt, hoewel een aanbeveling van de commissie rekeningen van het Lagerhuis aan de Treasury Board daartoe strekt. De financiële staten worden, samen met de auditopinie van de rekenkamer, onderzocht door de commissie rekeningen van het Lagerhuis, die over dit onderzoek rapporteert aan het parlement.

²⁰ Rekeningen 2000-2001 op 27 september 2001.

In september publiceert de Minister van Financiën een financieel jaarverslag (*Annual Financial Report*), dat onder meer door de rekenkamer geauditeerde, gecondenseerde financiële staten bevat. Daarbuiten is er een update van de *Fiscal Reference Tables*, met historische begrotingsgegevens.

Federale rekenkamer

Er bestaat geen ex ante-controle op de uitvoering van de uitgavenbegroting door de rekenkamer of een andere entiteit ten behoeve van het parlement.

De rekenkamer rapporteert over zijn ex post-audits aan het Lagerhuis in een jaarverslag en in maximum drie bijkomende verslagen per jaar (normaliter in april, oktober en december). Daarbuiten publiceert zij eventuele bijzondere verslagen. De parlementaire commissies onderzoeken een belangrijk deel van de audits, vooral de commissie rekeningen van het Lagerhuis, maar ook andere commissies van Lagerhuis en Senaat ⁽²¹⁾. In het kader van dit onderzoek houden de commissies hoorzittingen met vertegenwoordigers van de rekenkamer ⁽²²⁾ en van de geauditeerde entiteiten. Dit onderzoek kan uitmonden in een verslag waarin de commissie een aantal aanbevelingen formuleert ter attentie van de betrokken kamer ⁽²³⁾. De indiening van een dergelijk verslag van de commissie rekeningen bij het Lagerhuis gaat soms gepaard met de publicatie van een perscommuniqué. De commissie rekeningen ondersteunt het overgrote deel van de aanbevelingen van de rekenkamer ⁽²⁴⁾. Deze commissie vraagt de geauditeerde entiteiten vaak actieplannen en verslagen over de uitvoering van de aanbevelingen. De regering reageert op de aanbevelingen van de commissie in een formeel antwoord (*Government Response*).

Zoals andere begrotingsentiteiten, moet ook de rekenkamer over de begroting vooraf een *Report on Plans and Priorities* en achteraf een *Performance Report* opmaken. De rekenkamer dient deze verslagen in bij het Lagerhuis. Ingaand op een aanbeveling van de commissie rekeningen van het Lagerhuis, heeft de rekenkamer in zijn performantieverslag over 2000-2001 een niet-exhaustief overzicht gegeven van realisaties ingevolge zijn audits. Doorgaans krijgt het merendeel van de aanbevelingen volgens de rekenkamer binnen de vijf jaar gevolg ⁽²⁵⁾. Tot voor kort deed de rekenkamer een follow-up van elk doelmatigheidsonderzoek twee jaar na het initiële onderzoek. In zijn antwoord op recente aanbevelingen van de commissie rekeningen van het Lagerhuis en in zijn laatste plannings- en prioriteitenverslag (voor 2002-2003) kondigt de

²¹ 42 % in 2000-2001 – het jaar 2000 was een verkiezingsjaar – en 63 % in 1999-2000.

²² Respectievelijk 32 en 43 hoorzittingen in 2000-2001 en 1999-2000.

²³ Commissie rekeningen Lagerhuis: 17 parlementaire verslagen over audits waarover in 2000 werd gerapporteerd door de rekenkamer.

²⁴ Respectievelijk voor 95 % en 87 % in 2000-2001 en 1999-2000.

²⁵ Respectievelijk 65 % en 60 % in 2000-2001 en 1999-2000.

rekenkamer aan dat zij voortaan een kleiner aantal onderzoeksthema's aan een meer diepgaande follow-up zal onderwerpen.

Het parlement heeft geen initiatiefrecht inzake onderzoek van de rekenkamer. De regering daarentegen wel. Op haar vraag en voor zover de rekenkamer oordeelt dat dit zijn hoofdtaken niet in de weg staat, stelt de rekenkamer een onderzoek in over een aspect van overheidsfinanciën of -goederen of over een persoon of organisatie die overheidsgeld heeft ontvangen of gevraagd (*Auditor General Act*).

Er bestaat geen individueel inzagerecht van parlementsleden bij de rekenkamer.

Vergelijking met voorontwerp van comptabiliteitsdecreet

Meer meerjarenmachtiging

In Canada heeft de notie meerjarenbegroting een dubbele inhoud. Behalve de budgettaire meerjarenramingen in het kader van de begrotingsverantwoording, zijn er extrabudgettaire meerjarenmachtigingen in de vorm van bijzondere wetten. Die meerjarenmachtigingen betreffen zelfs het merendeel van de uitgaven. Het Canadese overheidsuitgavenstelsel wordt dus tegelijk gekenmerkt door minder begrotingsmachtiging en meer meerjarenmachtiging dan het stelsel waarin het Vlaamse ontwerpdecreet voorziet.

Prebudgettaire fase

De Canadese begrotingscyclus, in ruime zin beschouwd, loopt het hele parlementaire zittingsjaar door. De eerste fase van de cyclus, aldus opgevat, wordt terecht pre-budgettair genoemd (*Pre-budget discussions*): er is betrokkenheid van andere dan de formele begrotingsactoren (regering en parlement) en er is nog geen sprake van formele besluitvorming. In deze prebudgettaire fase is al sprake van oriëntering inzake performantiedoelstellingen. Deze fase moet wel worden gezien in het licht van het daaropvolgende strakke formeel-budgettaire besluitvormingsproces in Canada. Het Vlaamse ontwerpdecreet voorziet niet in een equivalent van de prebudgettaire fase.

Parlementaire behandeling begroting

Tussen het ogenblik waarop de eigenlijke begroting wordt ingediend en het ogenblik waarop het Canadese parlement de definitieve begrotingswet stemt – weliswaar drie maand na het begin van het begrotingsjaar – ligt vier maand. Volgens het ontwerpdecreet beschikt het Vlaams Parlement over minimaal de helft van die termijn. In tegenstelling tot het Rekenhof, rapporteert de Canadese rekenkamer niet aan het parlement over de ontwerpbegroting.

Eenvoudiger begrotingsstructuur

De Canadese begrotingsstructuur (*Programs* en *Votes*) lijkt eenvoudiger en transparanter dan de begrotingsstructuur volgens het Vlaamse ontwerpdecreet.

Performantierapportering

De Canadese performantierapportering geschiedt op twee niveaus: enerzijds het niveau van het departement of agentschap, anderzijds het interdepartementale en intergouvernementele niveau. Op dit tweede niveau is er overigens, wat de bepaling van de performantie-indicatoren betreft, opnieuw betrokkenheid van andere dan de formele begrotingsactoren. Door die tweeledigheid lijkt de Canadese performantierapportering in principe, naast meer specifiek, meer synthetisch en ruimer van opzet dan de beleidseffectenrapportering, per beleidsdomein, in het Vlaamse ontwerpdecreet. De evaluatie van de performantierapportering door de Canadese rekenkamer ten behoeve van het parlement wordt belangrijker. De rekenkamer heeft het parlement, op diens vraag, een evaluatiemodel voor deze rapportering overgelegd. In een evaluatie van de beleidseffectenrapportering door het Rekenhof voorziet het Vlaams ontwerpdecreet niet. Het Canadese parlement heeft met het oog op de evaluatie van de performantie zijn commissiewerking gereorganiseerd.

Historische informatie

In het kader van de rekeningaflegging en financiële verslaggeving over het voorbije begrotingsjaar krijgt het Canadese parlement uitgebreide historische financiële informatie, in tegenstelling tot wat in het Vlaams ontwerpdecreet is voorzien.

Opvolging van audits

Een belangrijk deel van de (ex post-)auditverslagen van de Canadese rekenkamer wordt onderzocht door het parlement. Parlement en rekenkamer werken er aan een meer systematische follow-up van de audits.

6 CONCLUSIE

In de vier onderzochte landen is er een evolutie naar een outputgerichte begroting en verantwoording met een meerjarig perspectief, waarbij een accentverschuiving optreedt in de rol van het parlement van autorisatie naar controle. Enerzijds vindt de machtiging van de middelen (input) op een meer geaggregeerd niveau plaats dan voordien, anderzijds worden begroting en rekeningaflegging omgevormd tot controleïncumenten voor de realisatie van beleidsdoelstellingen (output en outcome). De fase van verantwoording en rekeningaflegging krijgt daarbij meer aandacht dan voordien, de timing van de begrotingscyclus moet een tijdige verantwoording garanderen.

Die evolutie is overigens een internationale tendens, waarin ook het voorontwerp van Vlaams comptabiliteitsdecreet zich situeert. Het is daarbij belangrijk dat de wet of het decreet een transparante procedure instelt, waarbij outputgerichte en op elkaar afgestemde begrotings- en verantwoordingsdocumenten het parlement inzicht bieden in doelbereiking en kostprijs. De buitenlandse ervaring leert dat de stap van theoretisch concept naar praktische uitvoering vaak moeizaam verloopt. Adequate operationele doelstellingen formuleren en betrouwbare, relevante output-outcome-informatie genereren blijkt geen evidente oefening te zijn. Buitenlandse parlementen voelen daarbij de nood aan een aangepaste ondersteuning door de rekenkamers.

De begrotingsstructuur beschreven in het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet lijkt in dit verband minder transparant dan in de onderzochte landen. Het strikt budgettair-administratieve luik wordt zeer gedetailleerd en met een hoge graad van complexiteit geregeld. Het stramien en de procedures voor de formulering van beleidsdoelstellingen en de levering van prestatie-informatie worden daarentegen maar in algemene zin bepaald, zonder eenduidig verband tussen de algemene rekening en het beleidseffectenrapport. In een onderzoek door het Rekenhof van dit laatste, toch wel essentiële document ter verantwoording van de realisatie van de beleidsdoelstellingen, is niet voorzien. Buitenlandse parlementen betrekken de rekenkamers nochtans steeds meer bij de evaluatie van de geleverde beleidsinformatie.

De termijn waarover het parlement beschikt in het kader van haar begrotingswerkzaamheden verschilt opvallend. De minimale termijn waarin het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet voorziet, bedraagt twee maand. In alle onderzochte landen beschikken de parlementen over een ruimere termijn. Daarentegen worden de behandeling van verantwoording over het voorgaande jaar en de behandeling van de begroting voor het nieuwe jaar niet altijd zo sterk gescheiden als dat in het voorontwerp het geval is. Het onderzoek hield overigens geen rekening met de tijd die besteed wordt aan begrotingsaanpassingen. Voorts wordt het Rekenhof bij het begrotingsonderzoek betrokken, wat in geen enkel van de onderzochte landen het geval is.

De ondersteunende rol van de buitenlandse rekenkamers richt zich steeds meer op een ex-post audit van de verantwoording bij de uitvoering van de begroting, met de nadruk op een evaluatie van de betrouwbaarheid en kwaliteit van de geleverde output-outcome-informatie. Geen

van de onderzochte landen kent het procédé van het voorafgaand visum of een equivalent ex-ante onderzoek.

7 AANBEVELINGEN

Geïnspireerd door de bevindingen bij het onderhavig vergelijkend onderzoek en in aansluiting op zijn vroegere adviezen over het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet, formuleert het Rekenhof de hiernavolgende aanbevelingen ter ondersteuning van het controlerecht van het Vlaams Parlement:

1. Een meer transparante structuur en een duidelijker afstemming van de aan het Vlaams Parlement voor te leggen begrotings- en verantwoordingsdocumenten zijn wenselijk, zowel in de tijd (begroting en rekening) als tussen de twee informatieniveau's (meerjarenplanning en beleidseffectenrapport tegenover jaarlijks machtigende begrotingen en algemene rekeningen).
2. Het is in het bijzonder wenselijk een expliciet verband te leggen tussen de algemene rekeningen en het jaarlijks over te leggen beleids-effectenrapport, zodat het Vlaams Parlement inzicht krijgt in de relatie tussen de ingezette middelen en de realisatie van de beleidsop-ties.
3. Binnen een vernieuwd externe-controlekader kan het beleidseffec-tenrapport aan het Rekenhof worden overgelegd, dat dan ten be-hoeve van het Vlaams Parlement opmerkingen kan formuleren over de betrouwbaarheid en kwaliteit van de informatie over de realisatie van de beleidsopties gedurende het vorige begrotingsjaar.
4. Om het Vlaams Parlement een meerjarig inzicht te bieden in de in-gezette middelen, is het aangewezen in de toelichtingen bij de jaar-lijks machtigende begrotingen en bij de algemene rekeningen, een evolutie over meer jaren weer te geven, minstens geaggregeerd per uitgavenkrediet en, zo mogelijk, gedetailleerd naar de opdeling in doelstellingen en instrumenten.
5. Het is wenselijk te voorzien in een meerjarige, gefaseerde inwer-kingtreding van de begrotings- en boekhoudingshervorming, uit-gaande van de moeilijkheidsgraad van de voor implementatie ver-eiste bestuurlijke hervormingen en met betrokkenheid van het Vlaams Parlement bij de voorbereiding van de belangrijkste fases van de hervorming.
6. Voorzover het Vlaams Parlement de voorgaande aanbevelingen onderschrijft, is het aangewezen dat het dit decretaal vastlegt door in het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet de nodige aanpassin-gen door te voeren.
7. Opdat de begrotings- en verantwoordingsdocumenten daadwerkelijk zouden evolueren tot een controle-instrument van het Vlaams Par-lement m.b.t. de uitvoering van de beleidsdoelstellingen, is het wen-selijk dat de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement gedurende de eerste jaren waarin het comptabiliteitsdecreet wordt toegepast voldoende tijd besteden aan de bevordering en de beoordeling van de kwaliteit van de formulering van de algemene en operationele doelstellingen en van de geleverde output- en outcome-informatie.

8 BIJLAGEN

Bijlage 1 Vergelijkende tabel

De bijgaande tabel bevat een vergelijkend overzicht van enkele onderzoeksitems. Zij laat een vlugge vergelijking toe tussen de vier onderzochte begrotingsstelsels en het Vlaamse voorontwerp van comptabiliteitsdecreet. Daarbij moet echter rekening worden gehouden met het hoge abstractieniveau eigen aan die voorstelling. Voor een meer concrete en genuanceerde benadering van de onderscheiden items wordt verwezen naar de tekst van dit verslag.

Bijlage 2 Bibliografie

Het onderzoek steunde zo mogelijk in eerste instantie op de wettelijke basis van het begrotingsstelsel in de onderscheiden landen en op de parlementaire voorbereiding. Voorts werd gebruik gemaakt van documentatie beschikbaar op de websites van de respectieve parlementen, regeringen en rekenkamers en van de OESO. Bijgaande bibliografie geeft een overzicht van de belangrijkste geconsulteerde documenten, andere dan wetgeving en parlementaire stukken.

Bijlage 1 Vergelijkende tabel

	Nederland	Frankrijk	Zweden	Canada	Vlaanderen
Ontwerpbegroting en -rekening: meerjarenperspectief	JA	JA	JA (bindend voor totaal begrotingsvolume)	JA (+ extrabudgettaire meerjarenmachtigingen)	NEEN (afzonderlijke meerjarenbegroting)
Ontwerpbegroting: output/outcome-informatie	JA	JA	JA	JA	JA
Ontwerpbegroting: minimale termijn behandeling door parlement	3 maanden en 1 week	ca. 3 maanden	fase 1 : 2 maanden fase 2 : 3 maanden en 1 week	1e begr.wet: 1 maand 2e begr.wet: 4 maanden	2 maanden
Ontwerpbegroting: onderzoek door rekenkamer voor parlement	NEEN	NEEN	NEEN	NEEN	JA
Ontwerprekening: output/outcome-informatie	JA	JA	JA	NEEN (afzonderlijke performantierapporten)	NEEN (afzonderlijk beleidseffectenrapport)
Ontwerprekening: maximale termijn indiening bij parlement	Ca. 4 ½ maanden	5 maanden	ca. 8 ½ maanden	9 maanden	6 maanden (beleidseffectenrapport: 5 maanden)
Ontwerprekening: onderzoek door rekenkamer voor parlement	JA	JA	JA	JA	JA
Uitvoering begroting: onderzoek output/outcome-informatie door rekenkamer	JA	JA (voorwaarden nader te bepalen)	JA	JA	NEEN (geen onderzoek beleids-effectenrapport)
Rekenkamer: systematische parlementaire follow-up van ex post-audit	JA	NEEN	NEEN (*)	JA	JA
Rekenkamer: parlementair initiatiefrecht inzake ex post-audit	JA	JA (commissies)	NEEN (*)	NEEN	JA
Rekenkamer: ex ante-controle op uitvoering begroting	NEEN	NEEN	NEEN	NEEN	?
Rekenkamer: individueel inzage-recht parlementsliden	NEEN	NEEN	NEEN (*)	NEEN	JA (reglement Rekenhof)

(*) Voor Zweden moet daarbij rekening worden gehouden met de specifieke situatie dat de rekenkamer er formeel ondergeschikt is aan de regering. Vanaf 2003 zou de rekenkamer echter fusioneren met de zgn. parlementaire auditeurs tot één instelling ondergeschikt aan het Zweedse parlement.

Bijlage 2 Bibliografie

ALGEMEEN

BOUCKAERT G., HOET D. en ULENS W., *Prestatiemeetsystemen in de overheid: een internationale vergelijking*, Instituut voor de Overheid (KU Leuven), 2000.

HALLERBERG M., STRAUCH R. en VON HAGEN J., *The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States*, Institute of European Integration Studies, 2001.

SCHICK A., Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 1, N° 3, 2002, pp. 15-42.

TALBOT C., DAUNTON L. en MORGAN C., *Measuring Performance of Government Departments – International Developments*, 2001.

NEDERLAND

Algemene Rekenkamer, *Rapport VBTB in begrotingen 2002*, 2002.

BLÖNDAL J.R. & KRISTENSEN J.K., Budgeting in the Netherlands, in *OECD Journal on Budgeting*, Volume 1, N° 3, 2002, pp. 43-80.

JONGELING M.M. en OOSTERROOM R.P., Het Financieel Jaarverslag van het Rijk, in *Openbare Uitgaven*, 32° jaargang 2000, nr. 3, pp. 138-145.

Nederlandse regering, *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*, 1999.

Rapport van de Beleidsgroep Begrotingsstelsel, in *Openbare Uitgaven*, 33° jaargang 2001, nr. 5., pp. 211-225.

Themanummer Resultaatgericht begroten en verantwoorden, in *Beleidsanalyse*, 1999, nr. 1/2.

Themanummer VBTB, in *Openbare Uitgaven*, 33° jaargang 2001, nr. 1.

FRANKRIJK

Assemblée nationale, *L'Assemblée nationale et les lois de finance*, Connaissance de l'Assemblée, N°3, 2000.

Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *Rapport d'ensemble du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics 1999-2001*, 2001.

Comité interministériel pour la réforme de l'Etat, « Relevé de décisions », 15 novembre 2001, 2001.

Cour des comptes, « Contrôle et suivi de l'exécution du budget de l'Etat », in EUROSAI, *The SAI and the State Budget Execution Audit* (rapporten voor het Ve EUROSAI Congres), 2002.

Cour des comptes, *Rapport au Président de la République*, 2001.

LAUZE J., Les grands principes du droit budgétaire d'une loi organique à l'autre », *Revue du droit public*, 2001, pp. 1691-1748.

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, « La loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances », 2001.

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, « Mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001. Cahier des charges pour l'élaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels », 2002.

OESO, « Questions et évolutions dans la gestion publique: France – 2000 », 2000.

ZWEDEN

BLÖNDAL J.R., Budgeting in Sweden, in *OECD Journal on Budgeting*, Volume 1, N° 1, 2001, pp. 27-57.

Ministry of Finance, *Financial Management for Effectiveness and Transparency*, 2000.

Ministry of Finance, *Performance budgeting in Sweden - outline of a reform programme*, 2001.

MOLANDER P., NILSSON J.-E., SCHICK A., *Does anyone govern? The relationship between Government Office and the agencies in Sweden*, SNS, 2002.

OESO, *Issues and Developments in Public Management : Sweden - 2000*, 2001.

The Swedish National Audit Office, *The Swedish State Budget - an instrument for governance and management*, 1998.

The Swedish National Audit Office, *Performance Auditing at the Swedish National Audit Office (Riksrevisionsverket, RRV)*, 2001.

The Swedish National Audit Office, *Report of the Auditor General to the Government 2001*, 2001.

CANADA

Auditor General of Canada, Reporting Performance to Parliament, in *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons - December 2000*, 2000.

Auditor General of Canada, A Model for Rating Departmental Performance Reports, in *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons - April 2002*, 2002.

Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport sur le rendement. Pour la période se terminant le 31 mars 2001*, 2001.

Bureau du vérificateur général du Canada, Budget des dépenses 2002-2003. *Rapport sur les plans et les priorités*, 2002.

BLÔNDAL J.R., La procédure budgétaire au Canada, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Volume 1, n° 2, 2001, pp. 43-91.

OESO, Issues and developments in public management. Canada 2001, 2001.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget des dépenses 2002-2003. Parties I et II. Plan de dépenses du gouvernement et Budget principal des dépenses*, 2002.

Treasury Board of Canada Secretariat, *Managing For Results 2000*.

Treasury Board of Canada Secretariat, *Canada's Performance 2001*.