



Vlaams
Parlement

stuk **2365** (2013-2014) – Nr. 1
ingediend op 16 januari 2014 (2013-2014)

Voorstel van decreet

van de heren Lode Vereeck en Dirk Van Mechelen
en mevrouw Elisabeth Meuleman

houdende wijziging van het decreet van 8 juli 2011
houdende regeling van de begroting,
de boekhouding, de toekenning van subsidies en
de controle op de aanwending ervan,
en de controle door het Rekenhof

TOELICHTING

1. Situering van het Rekendecreet

Het decreet houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof (het Rekendecreet) werd op 30 juni 2011 aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement en op 8 juli 2011 bekrachtigd door de Vlaamse Regering. Het decreet is een basisdecreet voor de begrotingsvoering van de Vlaamse overheid en bevat onder andere de bepalingen met betrekking tot de opmaak, inhoud, structuur, indiening en goedkeuring van de jaarlijkse begroting van de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer. Ook bevat het decreet de bepalingen inzake de meerjarenraming, de boekhouding en het financieel toezicht.

Het decreet beoogt onder andere – zoals in de memorie van toelichting geduid – het stroomlijnen van de audit- en controleprocedures (single audit), het versterken van de responsabilisering van de beleidsuitvoerders en het efficiënter maken van de subsidieregelingen. Tevens legt het decreet de decretale basis voor het realiseren van een prestatiebegroting.

2. Het Rekendecreet: decretale bepalingen inzake de meerjarenraming

a) Inhoud

Hoofdstuk 2 van titel 2 van het Rekendecreet omvat in artikel 6 en 7 de bepalingen inzake de meerjarenraming die de Vlaamse Regering moet opstellen. De bepalingen hebben onder andere betrekking op de inhoud van de meerjarenraming. Artikel 6, §2, stelt:

“§2. De doelstellingen van de beleidsnota's moeten passen in de door de Vlaamse Regering goedgekeurde begrotingsdoelstellingen.

In aansluiting op de beleidsnota's wordt een meerjarenraming ingediend bij het Vlaams Parlement. De meerjarenraming vertaalt de genomen beleidsopties in een meerjarig budgettair perspectief en geeft een prognose weer van de budgetontwikkeling voor elk jaar van de legislatuur voor zowel de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer als voor de rechtspersonen die deel uitmaken van de consolidatiekring van de Vlaamse overheid zoals omschreven in artikel 51.

De meerjarenraming moet een duidelijk onderscheid maken tussen de prognoses bij constant beleid en de budgettaire gevolgen van het nieuwe beleid.

Een afzonderlijk hoofdstuk van de meerjarenraming moet de budgettaire impact weergeven van verbintenissen waarvan de uitvoering de termijn van de meerjarenraming overschrijdt.”.

Artikel 6, §2, bepaalt dus dat de meerjarenraming een overzicht moet geven van de verwachte budgetevoluitie zowel voor de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer als voor de rechtspersonen die deel uitmaken van de consolidatiekring van de Vlaamse overheid. De meerjarenraming plaatst de genomen beleidsopties in een meerjarig budgettair perspectief en moet conform artikel 6, §3, de verwachte budgettaire evolutie telkens weergeven voor de volgende zes jaar.

b) Timing

Met betrekking tot de timing voor het opstellen van de meerjarenraming en de indiening ervan in het Vlaams Parlement stelt artikel 6, §3, van het Rekendecreet:

“§3. De meerjarenraming wordt elk jaar geëvalueerd en aangepast aan de gewijzigde omstandigheden naar aanleiding van de opmaak van de begroting. De meerjarenraming en de aanpassingen worden uiterlijk één maand na de neerlegging van de begroting meegedeeld aan het Vlaams Parlement als een aanvullend stuk. De meerjarenraming heeft betrekking op zes jaar. De raming wordt aldus telkens uitgebreid met een jaar.”.

Het Rekendecreet maakt derhalve het opstellen van een geactualiseerde meerjarenraming en de indiening ervan in het Vlaams Parlement enkel decretaal verplicht in het kader van de jaarlijkse begrotingsopmaak.

3. Het Rekendecreet: memorie van toelichting inzake de meerjarenraming

Het Rekendecreet legt geen decretale verplichtingen vast met betrekking tot het meedelen aan het Vlaams Parlement van een geactualiseerde meerjarenraming naar aanleiding van een begrotingscontrole (zie *supra*).

Een begrotingscontrole kan evenwel in belangrijke mate budgettaire implicaties hebben voor de volgende jaren en dus de verwachte budgetevolutie ingrijpend wijzigen ten opzichte van de meerjarenraming die conform artikel 6, §3, van het Rekendecreet werd ingediend in het kader van de begrotingsopmaak. Dat maakt de meerjarenraming achterhaald en maakt het onmogelijk de beslissingen van een begrotingscontrole af te toetsen in een meerjarig budgettair perspectief.

De memorie van toelichting bij het Rekendecreet verwijst evenwel duidelijk naar de wenselijkheid om de meerjarenraming te actualiseren naar aanleiding van een begrotingscontrole indien die belangrijke aanpassingen inhoudt. De memorie van toelichting bij het Rekendecreet stelt desbetreffend: “De meerjarenraming wordt telkens opgesteld voor zes jaar, het lopende jaar inbegrepen. Bij de start van de nieuwe legislatuur in 2014 wordt aldus een meerjarenraming opgesteld voor de jaren 2014-2019.

Bij de begrotingsopmaak van een nieuw begrotingsjaar wordt gevraagd om een actualisatie van de meerjarenraming uit te voeren. Indien er belangrijke wijzigingen zijn naar aanleiding van het opstellen van een begrotingscontrole kan het ook wenselijk zijn dat een nieuwe meerjarenraming wordt uitgevoerd. Deze wordt evenwel niet decretaal opgelegd.”.

4. Toetsing van de praktijk aan het Rekendecreet

Uit de memorie van toelichting van het Rekendecreet blijkt duidelijk dat de decreetgever het wenselijk acht dat een geactualiseerde meerjarenraming aan het Vlaams Parlement wordt bezorgd wanneer bij een begrotingscontrole wordt beslist tot aanzienlijke aanpassingen.

De praktijk wijst echter uit dat dat niet altijd gebeurt. Zo werd naar aanleiding van de eerste begrotingsaanpassing voor 2013 geen geactualiseerde meerjarenraming aan het Vlaams Parlement bezorgd, hoewel bij die begrotingsaanpassing sprake was van belangrijke wijzigingen met uitgesproken impact op de beleidsruimte voor 2014 en de daaropvolgende jaren.¹ Zo was er een sterke stijging van de beleidskredieten waarbij nog niet werd voor-

¹ Voor meer details, zie het verslag van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting (*Parl. St. VI.Parl. 2012-13, nr. 19/6*).

zien in de bijbehorende betaalkredieten. Het Rekenhof wees in het onderzoeksrapport² met betrekking tot de eerste begrotingsaanpassing voor 2013 meermaals op de impact van de bij die begrotingsaanpassing genomen beslissingen op het vorderingensaldo voor de volgende jaren. Tevens wees het Rekenhof erop dat die beslissingen niet in een meerjarig perspectief werden afgetoetst. Het Rekenhof stelde (pagina 8): “De aanpassing van de begroting 2013 leidt globaal niet tot een vermindering van de beleidskredieten zoals bij de betaalkredieten. Er wordt integendeel in bijkomende beleidskredieten voorzien, waaraan echter niet altijd betaalkredieten worden gekoppeld. Daardoor neemt de zogenaamde impliciete schuld in 2013 opnieuw toe. Het gaat bijvoorbeeld om extra beleidskrediet voor de investeringen in scholenbouw of een provisie voor de uitvoering van het strategisch actieplan Limburg kwadraat (SALK). Voor nieuwe investeringsprojecten gaat de Vlaamse Regering ervan uit dat er voor dit jaar nog niet in betaalkredieten moet worden voorzien, zodat er nog geen impact is op het vorderingensaldo van 2013. De betalingen voor die investeringen zullen uiteraard wel wegen op de begroting en het vorderingensaldo van de komende jaren. Dat geldt ook voor de engagementen die het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) volgens de algemene toelichting in 2013 zal kunnen aangaan, maar die pas een betaaleffect zullen genereren vanaf 2014 en later onder de vorm van gebruikstoelagen voor een bedrag van 34 miljoen euro per jaar (alternatieve financiering). De toekomstige ESR-impact van die bijkomende uitgaven is nog niet in een meerjarenraming afgetoetst.” (ESR: Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen).

In de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting stelde de Vlaamse minister voor Financiën en Begroting, de heer Philippe Muyters, dat een nieuwe meerjarenraming zou worden opgesteld naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2014. Het commissieverslag van de bespreking van de eerste begrotingscontrole 2013 stelt desbetreffend met betrekking tot de stelling van de minister: “De begrotingsopmaak is de basis van de meerjarenraming. Bij een begrotingsaanpassing is niet voorzien in een meerjarenraming. Met de gevolgen van een begrotingsaanpassing wordt rekening gehouden bij de volgende meerjarenraming.”.

5. Behoeftte aan decretale basis voor meerjarenraming bij een begrotingscontrole

Hoewel strikt juridisch correct, strookt de in de voorgaande paragraaf beschreven praktijk niet met de wens van de decreetgever om ook bij een begrotingscontrole die in belangrijke wijzigingen voorziet ten opzichte van de begrotingsopmaak, te zorgen voor een geactualiseerde meerjarenraming. Die constatering noopt ertoe om het indienen bij het Vlaams Parlement van een geactualiseerde meerjarenraming bij een begrotingscontrole decretaal op te leggen. Een meerjarenraming is immers essentieel om de budgettaire beslissingen van de Vlaamse Regering te toetsen in een meerjarig kader om hun budgettaire impact op de beleidsruimte van de volgende jaren na te gaan.

Dit voorstel van decreet beoogt daartoe de nodige decretale basis te leveren middels een kleine aanpassing van artikel 6, §3, van het Rekendecreet. Die wijziging maakt het opstellen en bij het Vlaams Parlement indienen van een geactualiseerde meerjarenraming decretaal verplicht bij elke begrotingsopmaak en elke daaropvolgende begrotingscontrole.

Dat zal in de toekomst vermijden dat de meerjarige budgetevoluitie na een begrotingscontrole moet worden ingeschat op basis van een vereenvoudigde raming. In het Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) over het begrotingsbeleid 2014

² Zie *Parl. St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 20/1.

van de Vlaamse Gemeenschap stelde de SERV een vereenvoudigde meerjarenraming op. Het advies stelde: “Het lijkt onvermijdelijk dat er in 2014 inspanningen zullen moeten geleverd worden. In dit deel maken we een raming van de netto beleidsruimte van 2014 en daarop volgende jaren en vergelijken die met de netto beleidsruimte van 2013. Idealiter zou de SERV deze informatie kunnen afleiden uit een geactualiseerde meerjarenraming, zoals door de SERV voorgesteld werd in zijn vorige evaluatierapport. De laatste meerjarenraming dateert echter al van november 2012. Daarin worden de beleidskeuzes die genomen zijn tot en met de initiële begroting 2013 doorgerekend naar de periode 2014 tot en met 2018. Sindsdien zijn de economische vooruitzichten echter gewijzigd en heeft de Vlaamse Regering een aantal nieuwe beslissingen genomen die nog konden meegenomen worden. Bij gebrek aan een officiële geactualiseerde meerjarenraming heeft de SERV een vereenvoudigde oefening gedaan om de netto beleidsruimte van de volgende jaren te ramen. Hoewel deze oefening per definitie onvolledig is, geeft het toch een betere inschatting van de netto beleidsruimte voor de volgende jaren dan de meerjarenraming van eind vorig jaar.”.

Hoewel die oefening door de SERV een inzicht gaf in de verwachte evolutie van de beleidsruimte voor de volgende jaren, moest worden geconstateerd dat de oefening een vereenvoudigde weergave betrof, zoals trouwens door de SERV zelf werd aangegeven. Het is echter wenselijk en noodzakelijk dat het Vlaams Parlement beschikt over de meest accurate budgettaire cijfers. Een officiële geactualiseerde meerjarenraming is daartoe nodig. Dit voorstel van decreet voorziet daarin.

Bovendien komt dit voorstel van decreet tegemoet aan de aanbeveling van de SERV met betrekking tot een meer frequente meerjarige budgettaire rapportering, zoals geformuleerd in de Evaluatie van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen over het begrotingsbeleid 2013 van de Vlaamse Gemeenschap.³ De SERV stelde: “De SERV pleit er dan ook voor om halfjaarlijks een overzicht te geven van de budgettaire impact van de beslissingen, voor zover ze nog niet opgenomen zijn in de begroting. Een actualisatie van de meerjarenraming is hiervoor een geschikt middel. Momenteel voorziet het rekendecreet enkel bij de begrotingsopmaak een meerjarenraming. Vanuit Europa zal Vlaanderen echter bij begrotingscontrole een meerjarenraming moeten opstellen. Indien de Vlaamse Regering ervoor kiest om zowel bij de initiële begroting als bij begrotingscontrole een meerjarenraming op te stellen zou dit op halfjaarlijkse basis een duidelijk beeld kunnen geven van de impact van recente beslissingen. Het is echter niet noodzakelijk dat de Vlaamse Regering op twee tijdstippen een integrale meerjarenraming indient, er zijn ook andere manieren om duidelijkheid te scheppen over de budgettaire impact van recente beslissingen. Zo zou er halfjaarlijks een overzicht kunnen gegeven worden van elke regeringsbeslissing waarvan de budgettaire impact nog niet volledig opgenomen is in de vorige meerjarenbegroting. Aangezien deze informatie in principe beschikbaar is op het moment dat de regeringsbeslissingen genomen worden, zou deze bijkomende informatie relatief gemakkelijk beschikbaar kunnen gesteld worden.”.

Ook het Rekenhof wees al op het toenemende belang van het toetsen van budgettaire beslissingen in een meerjarig perspectief als gevolg van het strengere Europese begrotingstoezicht. Het verslag van de bespreking van de eerste begrotingsaanpassing 2013 in de Commissie Algemeen Beleid, Financiën en Begroting stelt met betrekking tot de stelling van het Rekenhof⁴: “(...). Aangezien voor die nieuwe beleidsmogelijkheden geen betaalkredieten worden aangeduid, is er voor 2013 nog geen ESR-impact, maar die zal er

³ *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 12/1.

⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 19/6.

uiteraard wel zijn in de komende begrotingsjaren. Die impact is nog niet getoetst in een meerjarenraming. Het Rekenhof benadrukt in dat verband nog dat de voorafgaande toetsing van beleid met toekomstige budgettaire impact binnen een begrotingskader op middellange termijn in het kader van het Europese begrotingstoezicht binnenkort belangrijker zal worden en dat het Rekendecreet daarvoor eventueel zal moeten worden aangepast.”.

Lode VEREECK

Dirk VAN MECHELEN

Elisabeth MEULEMAN

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 6, §2, van het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, wordt de zin “Een afzonderlijk hoofdstuk van de meerjarenraming moet de budgettaire impact weergeven van verbintenissen waarvan de uitvoering de termijn van de meerjarenraming overschrijdt.” vervangen door de zin “De budgettaire impact van al aangegane en geplande verbintenissen waarvan de uitvoering de termijn van de meerjarenraming overschrijdt, zoals verbintenissen in het kader van alternatieve financiering, wordt volledig opgenomen in de hierboven genoemde prognoses rondom de budgetontwikkeling en wordt toegelicht in een afzonderlijk hoofdstuk.”.

Art. 3. In artikel 6 van hetzelfde decreet wordt paragraaf 3 vervangen door wat volgt:

“§3. De meerjarenraming wordt elk jaar geëvalueerd en aangepast aan de gewijzigde omstandigheden naar aanleiding van het opstellen van de begroting en elke daaropvolgende begrotingscontrole voor het betreffende begrotingsjaar. De meerjarenraming en de aanpassingen worden uiterlijk één maand na de indiening van de begroting meegedeeld aan het Vlaams Parlement als een aanvullend stuk. De meerjarenraming heeft betrekking op zes jaar. De raming wordt aldus telkens uitgebreid met een jaar.”.

Lode VEREECK

Dirk VAN MECHELEN

Elisabeth MEULEMAN