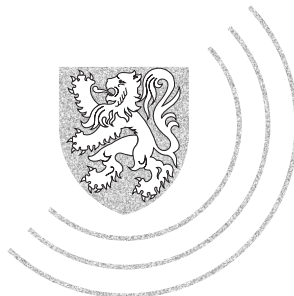


V L A A M S   P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

27 oktober 2003

**BELEIDSBRIEF**

**Financiën en Begroting**

**Beleidsprioriteiten 2003-2004**

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

## INHOUD

	Blz.
Voorwoord .....	4
1. Bestuurlijk beleid .....	5
1.1. De internationale context .....	6
1.2. De financiële cyclus : hefboom bij de modernisering van beleid en beheer .....	7
1.3. Implementatiestrategie : Goed begonnen is half gewonnen. ....	16
1.4. Vlaanderen : van aarzeling naar beslissing. ....	17
1.5. Na het ontwerp van comptabiliteitsdecreet begint het werk .....	21
1.6. Concrete actieplannen voor 2004 .....	22
2. Een volgehouden begrotingsbeleid .....	29
3. Patrimoniumbeheer : op een kruispunt .....	32
4. Beleidsindicatoren : verdere omvorming en integratie met beheersindicatoren vormen de basis voor de toekomstige beheersovereenkomsten .....	36
Kas- en schuldbeheer .....	40
1. Evolutie van de uitstaande schuld .....	40
2. Rating van de Vlaamse Gemeenschap .....	41
Fiscaliteit .....	42
I. Leren uit het verleden .....	42
1. Het traject van de eigen inning van de onroerende voorheffing : een moeilijke opstart maar uiteindelijk kwalitatieve inning en verbeterde dienstverlening .....	42
1.1. Korte historiek van de eigen inning van de onroerende voorheffing .....	42
1.2. Positieve en negatieve elementen van het traject .....	44
1.3. De toekomst van de onroerende voorheffing in het kader van het kerntaken-debat – bestuursakkoord met de andere Vlaamse overheden .....	46
2. Het traject van de heffing leegstand woningen en gebouwen – de vraag naar de opportunititeit van deze heffing blijft. ....	47
II. E-government draagt bij tot het verhogen bij de burger van de graad van aanvaarding van het fiscale beleid .....	49
1. Inleiding .....	49
2. Informatiecampagnes .....	49
3. Verdere uitbouw e-government .....	50
III. Evaluatie van bestaande maatregelen .....	52
1. Registratierechten op verkopen .....	52
1.1. Een grondige hervorming vereist een voortdurende opvolging .....	52
1.2. Geslaagd informeren .....	53
1.3. De hervorming is succesvol gebleken .....	54

2. Schenkingsrechten : evaluatie van de verlaging van de registratierechten op de schenking van bouwgronden .....	55
3. Onroerende voorheffing : omvorming van een handelspand tot woning en renovatie verwaarloosd gebouw .....	56
3.1. Inleiding .....	56
3.2. Dossieraantallen .....	56
3.3. Eventuele moeilijkheden .....	57
4. Bijzonder verlaagd tarief voor schenkingen van ondernemingen .....	57
5. Eurovignet .....	59
IV. Nieuwe initiatieven inzake de Vlaamse fiscaliteit .....	60
1. Hervorming van de schenkingsrechten. ....	60
1.1. Gunstiger tarief voor schenkingen van roerende goederen .....	60
1.2. Gelijkstelling gehuwden en samenwonenden .....	61
1.3. Aanpassing aan de nieuwe VZW – Wet .....	61
1.4. Afschaffing van de discriminatie van sommige buitenlandse rechtspersonen ....	62
2. Vermindering van onroerende voorheffing voor bedrijven .....	63
3. Schrappen van de mogelijkheid van proportionele vermindering van de onroerende voorheffing voor woningen .....	63
V. De mogelijke eigen inning van de verkeersbelastingen : stand van zaken .....	65
VI. Agentschap van de Patrimoniale Informatie (API) : stand van zaken .....	67
VII. Verdere regionalisering van de fiscale autonomie : een denkbare optie ? .....	70
VIII. Het fiscaal-economisch onderzoek .....	71

---

## VOORWOORD

Het laatste jaar van deze regeerperiode is slechts een klein half jaar. Het zou ongepast zijn, om in dit half jaar nog grootscheepse initiatieven te nemen, die in deze periode niet meer uitvoerbaar zouden zijn. Toch mag een uittrede regering niet op haar lauweren rusten : zelfs al er is veel én goed werk geleverd; elke dag opnieuw moet de Regering bewijzen, dat zij er is, voor de burgers én voor de ondernemingen in Vlaanderen.

Dit laatste half jaar zal ik dan ook het beleid inzake “financiën en begroting” consequent verder gebeuren, binnen de contouren van het regeerakkoord, zoals in 2001 aangepast en herbevestigd in de zomer 2002.

Voorin staan hier:

- De implementatie van het BBB en met name het comptabiliteitsdecreet, zal cruciaal zijn voor een daadwerkelijke realisatie van de gestelde objectieven. Hiernaar zal dus grote aandacht moeten gaan.
- De structurele inpassing van dit beleid binnen het kader van het “Beter Bestuurlijk Beleid”, met voorop in 2004 de uitbouw van een afzonderlijk Vlaams Ministerie van Financiën en Begroting, dat gestructureerd wordt in verschillende verantwoordelijke en aanspreekbare autonome operationele entiteiten, die onder de globale leiding van de Vlaamse Minister van Financiën betere, snellere en herkenbare service moet kunnen leveren én aan de andere diensten van de Vlaamse Gemeenschap én aan de Vlaamse burgers en ondernemingen.
- Het behoud van een gezonde budgettaire situatie, die rekening houdt met de economische conjunctuur en die impulsen legt, die de randvoorwaarden creëert om het economisch herstel te schragen en dit in het raam van het Belgisch stabiliteitsprogramma en het Europees Pact voor Stabiliteit en Groei.
- De uitbouw van een eigen, en voor de burger aanvaardbare, fiscaliteit binnen de ruimere bevoegdheidscontext met focus op de aan de gang zijnde ontwikkelingen inzake beter bestuurlijk beleid, e-government en uniek loket.

Deze beleidsbrief zit dus niet vol nieuwe sloganteske initiatieven. Ik ben fier op het werk en de resultaten, die ik als Vlaams Minister bevoegd voor Financiën en Begroting heb gerealiseerd. Die wil ik in 2004 nog consolideren. Daarom heb ik expliciet geen nieuwe initiatieven beschreven, die beleidsmatig slechts vanaf de tweede jaarhelft kunnen worden opgezet.

Het weze ook duidelijk dat deze beleidsbrief de weergave is van de visie van de functioneel bevoegde minister en basis vormt van een debat in het Vlaams Parlement. In voorkomend geval zullen de uitvoeringsmaatregelen aan de Vlaamse regering of het Vlaamse Parlement worden voorgelegd.

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

## **1. BESTUURLIJK BELEID**

**BBB = BETER BESTUURLIJK BELEID**  
**maar ook :**  
**= BESTUREN IN EEN BELEIDS- EN BEHEERSCONTEXT**  
**=BETERE BASIS OM TE BESTUREN**

Zoals voorzien in de beleidsbrief 2003, zal het ontwerp van comptabiliteitsdecreet in 2003 gefinaliseerd zijn. Het jaar 2004 wordt derhalve het eerste jaar, waarin deze belangrijke hervorming moet worden geïmplementeerd.

Deze hervorming is belangrijk, omdat zij beoogt de bestuurbaarheid van de Vlaamse Gemeenschap drastisch op te trekken, door gelijktijdig én het politiek primaat te herstellen én de beleidsvoorbereidende en - beleidsuitvoerende verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid te brengen naar de departementen en de agentschappen.

Zij is voor de Minister van Financiën en Begroting nog belangrijker, omdat de begrotings - en controlefunctie drastisch wordt herzien.

De Vlaamse regering zet met het ontwerp van Comptabiliteitsdecreet en met het ontwerp van Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid een grote stap naar een meer resultaatgerichte beleids- en beheerscyclus en financiële cyclus binnen een moderne administratieve organisatie. De begrotingsstructuur wordt afgestemd op de nieuwe organisatiestructuur die gebaseerd is op een één-op-één-relatie met de minister en op verzelfstandiging van de beleidsuitvoering. Om het meerjarig en strategisch perspectief te integreren wordt er een meerjarenbegroting opgesteld, die jaarlijks aangepast wordt aan de hand van een beleidseffectenrapportage. Om het intern beheer van de departementen en agentschappen te verbeteren, worden de principes van een algemene boekhouding als basisinstrument gehanteerd.

Het BBB en het hierin passend comptabiliteitsdecreet is de nucleus, waarrond in de toekomst de essentiële taken van het beleidsdomein Financiën en Begroting en dus van de Minister van Financiën en Begroting geconcentreerd zullen zijn. Het spreekt dus vanzelf dat ik, dit ontwerp, dat - naar ik hoop - decreet zal worden, begin 2004, zal trachten te ontplooien in de beste omstandigheden.

De beste omstandigheden betekent echter op verre na niet de duurste omstandigheden. Ik wil ten alle prijze vermijden dat deze Regering een Orafin-geschenk in petto houdt voor haar opvolgers. Leren uit het verleden, om fouten in de toekomst te vermijden, is essentieel en onvermijdelijk. Niet het warm water uitvinden, maar lessen vanuit andere landen overnemen is een tweede noodzaak.

Het werk, wat ik in 2004 plan, bouw ik daarom op, vertrekkende vanuit de internationale lering.

## **1.1 DE INTERNATIONALE CONTEXT**

"De overheid geeft, de overheid neemt, is een constant gegeven; zij wordt er alleen steeds minder om geprezen".

Na een kwarteeuw budgettaire expansie, gevolgd door een kwarteeuw "cutback"-management, gevolgd door een korte periode van internationale begrotings-relaxatie lijkt thans een fase van onduidelijkheid en onzekerheid te zijn aangebroken in alle Westerse landen.

België en Vlaanderen zijn thans zelfs toonbeelden van relatieve rust in een wereld van onzekerheid.

Aan de batenzijde van de balans prijkt, althans voor de meeste westerse OESO-landen, onder meer de herwonnen controle over de overheidsfinanciën en de monetaire stabiliteit. Daar is inmiddels onzekerheid over ontstaan. Deze onzekerheid veroorzaakt een verdere tanende legitimiteit van de overheidsinstellingen, die reeds was aangetast door de lange periode van "cut-back", met als gevolg de acute en chronische voorbeelden van ineffectiviteit en inefficiëntie ten gevolge van desinvesteringen in mensen en in managementsystemen. Daarop enten zich op langere termijn, de onzekere economische en maatschappelijke gevolgen van verwachte demografische evoluties.

Het is evident dat Vlaanderen geen oase met rustig kabbelend water is. Dank zij het gezond budgettair beleid van deze Regering en ook van haar voorgangers, heeft de Vlaamse Gemeenschap weliswaar een goede uitgangspositie en kan zij meer dan andere landen en andere entiteiten middelen investeren in de modernisering van haar beleidsapparaat. Maar aan alles zijn grenzen.

De hervorming zal derhalve op de meest efficiënte weg moeten geïmplementeerd worden.

Als men op internationaal vlak kijkt naar de verschillende bestuurhervormingen, kan men toch hoofdlijnen vaststellen.

Vooreerst is er een trend, waarbij afgestapt wordt van het "government" model. De sturende en reglementerende overheid kan misschien een efficiënte overheid lijken, maar dat is ze niet : overregulering is ineffectief, omdat het dodelijk voor elke activiteit is en dus meteen volstrekt inefficiënt is. Niet alleen in Vlaanderen, maar ook elders heeft men moeten vaststellen dat het laatste decennium vooral gekenmerkt werd door een vloed aan reglementering, al dan niet consistent met elkaar

Anderzijds blijkt de aansturing via netwerkprincipes (= governance) nog lang niet de effectiviteit en efficiëntie van een sturende overheid (= government) te evenaren. Een niet-besluitvaardige overheid, die gebonden is aan een overmaat van extern overleg en interne coördinatie is, leidt uiteindelijk tot frustraties bij zowat alle deelsegmenten van de maatschappij.

Het 'netwerk' als derde sturingsmechanisme blijft uitnodigend werken, maar roept zowel theoretisch als praktisch nog vragen op naar wat dit precies betekent in termen van politieke verantwoordelijkheid, administratieve agenda's van overheden in binnen- en buitenland, beleidscoördinatie en organisatieaansturing.

De derde weg – de privatisering – heeft het aangezicht van een lokkende, maar gevaarlijke sirene. Het lijkt gemakkelijk het probleemgebied over te dragen naar marktregulerende krachten. Maar overheidsop treden en private optreden zijn niet zomaar permuteerbaar. De beleidsmatige gevolgen van privatiseringen in een aantal Angelsaksische landen tonen dat ook het marktmechanisme slechts onder bepaalde voorwaarden ook verbetering inhield.

De rode draad bij het opzetten van "Beter Besturen" in zowat alle landen is het hantering van een mix aan hiërarchische, netwerk- en marktprincipes.

De Vlaamse Regering heeft haar BBB-beleid - van meet af aan – in het teken van de vereenvoudiging, van de herconcentratie op de kerntaken, van de directe aanspreekbaarheid, van de responsabilisering gezet : een combinatie dus van de hiërarchische, netwerk- en marktprincipes. Met die principes kiest de Vlaamse Regering voor de richting, die ook internationaal blijkt de enige te zijn, die én efficiënt én effectief kan zijn.

Daarom kan en zal de Vlaamse regering dit werk verder zetten en voltooien.

## **1.2. DE FINANCIËLE CYCLUS : HEFBOOM BIJ DE MODERNISERING VAN BELEID EN BEHEER**

Begroting, begrotingsmonitoring, boekhouding en audit vormen de hoofdcomponenten van een financieel systeem dat verweven is met alle fases van de beleids- en beheerscyclus (bestaande uit volgende fases : planning, besluitvorming, monitoring, evaluatie).

Deze financiële cyclus vormt het sleutelmechanisme waarmee de overheid middelen toewijst, haar beleid en beheer aanstuurt en verantwoording aflegt, en dit zowel bij de voorbereiding, de besluitvorming, de opvolging, de eventuele bijsturing, en bij de evaluatie achteraf.

In praktijk lopen deze procedures eerder simultaan dan sequentieel. Zo worden planning en begroting voor het jaar 2004 (+ volgende, in geval van een meerjarenbegroting) opgemaakt terwijl de begrotingsmonitoring en boekhouding het jaar 2003 registeren, en evaluatie en audit terugblikken op het jaar 2002. Bovendien gebeuren er ook kortetermijnbijsturingen op basis van gewijzigde vooruitzichten of omgevingsanalyses (planning), op basis van aanduidingen dat de beleidsuitvoering afwijkt van de doelstellingen (monitoring), of via bevindingen uit beleidsevaluaties of audits.

Procedures en de daarbij horende instrumenten komen en gaan : omdat ten gevolge van de aanhoudend minder goede economische conjunctuur uit het recente verleden, de marges van de Vlaamse Gemeenschap verkleinen en omdat vanaf 2003 ook de begrotingsevolutie van nagenoeg alle VOI's mee het resultaat van de Vlaamse Overheid bepalen, is de begrotingsmonitoring vanaf eind 2002 een belangrijk instrument geworden, dat de Minister, bevoegd voor Financiën en Begroting moet hanteren om het voorziene resultaat te kunnen bewaken en bewaren.

Ofschoon financiële cycli dus meedobberen op de conjunctuurgolven, blijkt de financiële cyclus stevast een belangrijke hefboom te vormen bij de modernisering van diverse overheden binnen de OESO. De modernisering van financiële systemen beïnvloedt zowel de functies van financiële systemen, hun informatie-inhoud en formattering van de documenten, als de procedures waarmee sturings- en verantwoordingsrelaties worden gedefinieerd. Zoals blijkt uit de tweejaarlijkse enquête van de OESO is de tendens naar meer prestatiegerichtheid en meer kosteninformatie ontegensprekelijk binnen alle OESO-landen, en

dit zowel binnen de begroting als in de boekhouding. Dit proces wordt in meer of mindere mate geïnitieerd, aangestuurd en/of opgevolgd door de financiële cyclus.

Zoals elders, blijft er echter ook in Vlaanderen een gebrek aan interne samenhang van het begrotings- en planningsstelsel. Dat hoeft in sé niet te verbazen : beide processen zijn mekaar gelijkgesteld, maar zijn ook mekaar antipoden. Zoals elk natuurlijk wezen en zoals elke organisatie de neiging heeft om te overleven door groei, zo zal ook het planningsproces op natuurlijke wijze een groei van de overheidsorganisatie stimuleren.

Sinds 1789 (en zelfs voordien ) heeft het begrotingsproces evenwel ook een andere finaliteit : het zet een rem op de uitgaven van de uitvoerende macht, door ze te onderwerpen aan de goedkeuring van diegenen, die ervoor betalen en ondergaan : de burgers, geëmaneerd door het Parlement.

Het begrotingsproces is in deze de antipode van het planningsproces : het remt de groei van de overheid af, tot het niveau, wat de burger nog als behoorlijk aanziet.

Groei tot een behoorlijk en houdbaar niveau : daarin moeten begroting en planning mekaar wel ondersteunen, zoniet verloopt het beleid van elke regering incoherent of met horten en stoten.

Om het toekomstig BBB reële inhoud te geven, zal dus ook in Vlaanderen bijzondere aandacht moeten gaan, dat de financiële cyclus het moderniseringsbeleid van het overheidsapparaat schraagt. Dit vereist proces-afstemming, die niet alleen met grote principes moet worden aangepakt, maar met daadwerkelijke maatregelen.

Als verantwoordelijke voor de financiële cyclus wil ik mij in 2004 inzetten om deze maatregelen, die het BBB in een definitieve en onomkeerbare plooi moeten leggen, te inventariseren en te starten met de implementatie ervan.

Daartoe moet de financiële cyclus vanuit verschillende gezichtshoeken bekeken worden. De diverse vragen daaromtrent zijn op te delen in een aantal items :

- De interne consistentie van de begrotingssystemen.
  - Wat zijn de dominante begrotingsfuncties ?
  - Volgens welke procedures verloopt het begrotingsproces ?
  - Hoe worden departementale begrotingsvoorstellen tegen mekaar afgewogen en geïntegreerd in één globaal begrotingsvoorstel ?
  - Wat is de formattering van de begrotingsdocumenten ?
  - In welke mate zijn de begrotingsfuncties, de begrotingsprocedures en de formattering van de begrotingsdocumenten op mekaar afgestemd ?
  
- De interne consistentie van het systeem van beleids- en beheersplanning.
  - Wat zijn de dominante functies van de beleids- en beheersplanning ?
  - Volgens welke procedures verloopt de beleids- en beheersplanning ?
  - Wat is de formattering van de beleids- en beheersplannen ?
  - In welke mate zijn de planningsfuncties, de planningsprocedures en de formattering van de beleids- en beheersplannen op mekaar afgestemd ?
  
- De afstemming tussen de systemen van begroting en beleids- en beheersplanning.



- In welke mate zijn de dominante begrotingsfuncties en de dominante planningsfuncties verenigbaar ?
- In welke mate verlopen het begrotingsproces en het planningsproces geïntegreerd ?
- In welke mate zijn de begrotingsdocumenten en planningsdocumenten geïntegreerd ?
- In welke mate is er sprake van een geïntegreerd systeem van begroting en beleids- en beheersplanning ?

Vanzelfsprekend kan ik in deze beleidsbrief niet alle aspecten hieromtrent bespreken, des te meer omdat de bestuurlijke verantwoordelijkheid over het planningsproces niet thuishoort bij de Minister, bevoegd voor Financiën en Begroting. Ik behandel derhalve de voornaamste relevante items; telkens vertrekkende vanuit internationale financiële leer-ervaring, die ik telkens toepas op de huidige Vlaamse context en zienswijze van de Vlaamse Regering. Ik concentreer mij op de financiële cyclus en specifiek op :

- Convergentie, respectievelijk divergentie tussen de verschillende functies, die zowel de begrotings-functie als de plannings- en aansturingsfunctie heeft
- Convergentie, respectievelijk divergentie tussen de verschillende procedures
- De formattering van de documenten : in hoeverre sluiten beide op mekaar aan

### **1.2.1. FUNCTIES VAN BEGROTINGS- EN PLANNINGS- & AANSTURINGSBELEID**

- De begrotingssystemen zijn heterogene configuraties van functies.  
Een Vlaamse overheidsbegroting is niet zomaar een samenbundeling van de begroting van de afzonderlijke deeltentiteiten van de Vlaamse Gemeenschap. De begroting wordt voor heel diverse doelstellingen gehanteerd : financiële controle, macro-economisch beleid, allocatie over beleidssectoren, efficiënt beheer gebruiken allemaal in min of meerdere mate de begroting als basis. Doorheen de tijd zijn er trouwens ook steeds meer functies toegevoegd aan het begrotingssysteem.  
In bepaalde gevallen kunnen de verschillende functies andere eisen stellen aan de begrotingssystemen, wat kan leiden tot onhoudbare hervormingen of tot onmogelijk haalbare technische platformen. Vermits “alles samen willen realiseren” in praktijk meestal resulteert in “niets volledig kunnen voltooien”, zou de Vlaamse begrotingsfunctie zich kunnen concentreren naar de minimaal noodzakelijke functies : dit is voor de Vlaamse Gemeenschap de allocatiefunctie en de controle erop. Andere functies, mogen hieraan toegevoegd worden, maar zouden het kernproces van de begrotingsfunctie niet mogen bemoeilijken of verhinderen.  
Niettemin zou deze gemakkelijksoplossing wellicht leiden tot verdubbeling van de systemen en van de input en dus uiteindelijk tot een hogere kost.  
Dit evenwicht zoeken tussen wat minimaal moet en wat maximaal zou kunnen, wordt één van de opdrachten, die conceptueel medio 2004 zal moeten afgerond zijn.  
Het BBB-beleid zal immers definitief afgerond zijn, als het comptabiliteitsdecreet in werking treedt (begin 2006); tegen dan moet wat voordien conceptueel werd uitgetekend, ook in praktijk zijn geïmplementeerd. Een doorlooptijd van 2 jaar is bijzonder ambitieus en kon nier verder ingekort worden : het is dus een noodzaak deze conceptfase af te ronden tegen medio 2004.

- Vaak stelt men vast dat een economische crisis met vrees voor begrotingstekorten en een moeilijk onder controle te houden overheidsschuld een belangrijke impuls en druk vormen voor zowel besparingsgerichte hervormingen op macroniveau als voor resultaatgerichte hervormingen op microniveau.

In nagenoeg alle landen wordt in deze situatie vooreerst aan de hand van striktere uitgavencontrole de beheersing van houdbare overheidsfinanciën betracht. Binnen strikte macro-uitgavenplafonds wordt er vervolgens gestart met meer resultaatgericht begroten en managen. De financiële controle en het input-denken verdringt in deze omstandigheden enerzijds wel het resultaatgericht denken op het strategisch macroniveau maar kan anderzijds het resultaatgericht werken op microniveau ondersteunen. Organisaties realiseren zich dat bij een krimpende budgettaire ruimte, resultaatgerichte plannen en budgetten een instrument kunnen vormen om hun positie in budgettaire onderhandelingen te versterken.

De nauwere marges, die thans ook in Vlaanderen aanwezig zijn, ingevolge de zwakke economische conjunctuur zou dus de uitvoering van de BBB-hervorming niet mogen afremmen, integendeel het kan een katalysator zijn voor een goede hervorming.

Immers, indien de BBB-hervorming meer zou kosten dan de huidige organisatiewijze, dan zou dit eigenlijk een slechte hervorming zijn, want dan zouden er meer middelen gaan naar de "overhead" en minder terug naar de maatschappij.

Door de engere marges moet er dus meer creativiteit aan de dag gelegd worden en zullen de beste onderdelen vanzelf bovendrijven en de voorkeur genieten.

- In veel landen blijkt ook dat er nood is aan een versterkte controle van het politieke niveau op de administratie, of van de ministeries op verzelfstandigde agentschappen. Ook dat is een belangrijke drijfveer om resultaatgerichte planning en rapportering in te voeren. Te sterke autonomie leidt inderdaad op termijn altijd tot internalisering van publiek-gevoelige probleemtopics.

Indien de politieke overheid niet in staat is om daartegen daadwerkelijk en besluitvaardig op te treden, komt zijzelf in de verdrukking. Dat is recent duidelijk tot uiting gekomen in de grootste stad binnen Vlaanderen.

Men kan de politieke controle echter enkel versterken indien men het evenwicht vindt tussen responsabilisering en accountability, m.a.w. wanneer er voldoende capaciteit is bij de minister of bij het kerndepartement om de informatieasymmetrie met de agentschappen te overbruggen. De financiële cyclus, die start en resulteert in aansprakelijkheid van en t.a.v. het Parlement, is bij uitstek het middel om de neiging probleemtopics intern af te schermen, te drukken. De financiële cyclus is immers bij uitstek de meest transparante en open cyclus : elke euro overheidsgeld moet kunnen verantwoord worden tegenover de maatschappij, die hem heeft afgestaan.

- In vele landen ligt de verantwoordelijkheid voor de begrotingshervormingen en het strategisch management bij het ministerie van Financiën, onder de begrotingsadministratie. Deze beschikt meestal over afdelingen met expertise in performance management, die een essentiële rol vervullen bij de ontwikkeling en implementatie van de hervorming.

Hoewel de algemene coördinatiebevoegdheid inzake overheidsmanagement meestal ressorteert onder de eerste minister, wordt in vele landen de bevoegdheid voor

begrotingshervormingen en voor strategisch management toch geïntegreerd in het ministerie van Financiën om aldus de afstemming te verbeteren. In Australië bijvoorbeeld werd in 1998 het *Department of Finance and Administration* (DOFA) opgericht. In de VS werden in 2000 de managementafdeling en de begrotingsafdeling van het *Office of Management and Budget* (OMB) geïntegreerd. In Nederland vormt de afdeling verantwoordelijk voor hervormingen in planning en prestatiemeting een onderdeel van het ministerie van Financiën.

In België en Vlaanderen zijn de bevoegdheden voor begroting en voor planning en prestatiemeting daarentegen verdeeld over verschillende administraties en ministerportefeuilles. Dit vormt op zich geen uitzondering. In diverse landen, zoals Zweden, U.K., Canada blijven deze functies ook gescheiden.

In Vlaanderen werd in de BBB-context deze functies conceptueel voldoende duidelijk onderscheiden en geduid. In de komende jaren zal men moeten nagaan dat deze splitsing tot de gewenste optimale situatie leidt, waarin elk van de functies mekaar kan ondersteunen in de realisatie van de verschillende objectieven.

Enkel, indien in de loop van het hervormingsproces in de komende jaren deze functiescheiding en –specialisatie niet leidt tot het verwachte resultaat, zal een herziening hiervan moeten overwogen worden. Zelfs als is het de uitsluitende bevoegdheid van de Regering haar diensten te organiseren, ongetwijfeld zal het Parlement daarbij ook een stuwende rol hebben : vermits planning, begroting en evaluatie sterker en meer geïntegreerd door het Vlaams Parlement zal opgevolgd worden - wat ook aansluit bij de aanbevelingen van het Rekenhof terzake – spreekt het vanzelf dat het Parlement gebeurlijke wederzijdse tekortkomingen zal blootleggen en derhalve in de toekomst mogelijk aanbevelingen kan en zal richten aan de Regering.

- Het gebruik van de prestatiegegevens situeert zich hoofdzakelijk in het intern management van de departementen en agentschappen en minder in het extern verantwoorden. .

Het kan voor planningmakers frustrerend zijn, maar steevast blijkt dat de beschikbare beleids- en beheerinformatie ook in andere landen hoofdzakelijk gebruikt wordt door de departementen en agentschappen, voor hun intern beheer. Zo spelen de prestatiegegevens een belangrijke rol bij de afstemming van de activiteiten op de beleidsprioriteiten, voor de operationele planning, bij de aansturing en duiding van en voor het personeel.

Ook in Vlaanderen worden de beleidsnota's en beleidsbrieven verder geoperationaliseerd in actieplannen, en worden managementinformatiesystemen hierop afgestemd. Al deze plannen voorleggen aan en laten instemmen door het Parlement heeft weinig zin : enerzijds is er "overkill" van informatie ; anderzijds verdringt deze informatie-overkill mogelijk de informatie, die het Parlement daadwerkelijk aanbelangt, met name het verband tussen de financiële inputs – de belastingen – en de outcome-resultaten. Of de resultaten gerealiseerd worden via Iva's, Eva's, departementen, met welke mix aan personeels/werkingsmiddelen, interesseert het Parlement in principe veel minder dan de relatie input-outcome. De verantwoording en de ramingtabellen bij de begroting moeten bijgevolg ook in die richting gaan, tegengesteld dus aan de neiging van de beleidsdomeinen en agentschappen om hun prestaties (en de daarbij horende inputs) te laten verankeren door het Parlement. Dit zal dus ongetwijfeld een sterke conceptuele opvolging vereisen vanuit het beleidsdomein Financiën en Begroting : zoniet verwordt de

begroting tot een optelsom van prestatie-gebonden informatie, zonder duiding over de performantie en het maatschappelijk effect ervan.

- Planning en prestatiegegevens spelen ook een belangrijke rol bij de aansturing van verzelfstandigde agentschappen en bij de aansturing van topambtenaren, via beheersovereenkomsten en managementcontracten.

In een aantal landen, zoals bijvoorbeeld Zweden en Nieuw-Zeeland, werd het strategisch management trouwens geïnitieerd vanuit de noodzaak aan een versterkte aansturing van de verzelfstandigde agentschappen en hun leidend ambtenaren. De *Regleringsbrev* of toewijzingsbrieven, die afgesloten worden tussen de Zweedse Ministeries en Agentschappen, bevatten de te bereiken doelstellingen en de te verzamelen prestatiegegevens binnen de toegewezen enveloppe. In Nieuw-Zeeland worden de doelstellingen geoperationaliseerd in een *Performance Agreement* tussen de minister en de *Chief Executive*.

Met de invoering van Beter Bestuurlijk Beleid in Vlaanderen is het noodzakelijk de responsabilisering te combineren met *accountability* door de vertaling van de beleidsnota's in de beheersovereenkomsten, en door de opvolging van de beheersovereenkomsten aan de hand van de prestatiegegevens in de jaarlijkse rapporten. Die moeten dus mee aangeleverd worden vanuit de begrotingsfunctie.

Initiatieven om de allocatie van middelen afhankelijk te maken van prestatiegegevens hebben een wervende kracht, die de organisatie kan focussen op resultaatgerichtheid, maar zij kunnen wel leiden tot perverse effecten. Het gevaar bestaat immers, dat wanneer middelen worden toegekend aan prestaties, men de bijdrage van de prestatie aan de maatschappelijke effecten uit het oog verliest en de overdreven nadruk op *managerial accountability* tot een gebrek aan *political accountability* leidt.

Bovendien – en dit is in wezen nog belangrijker – deze overeenkomsten mogen nooit primeren op het corporate-belang. In tegenstelling tot de bedrijfswereld dient een Overheid vele, vaak zelfs contrasterende doelstellingen te betrachten. De manager van het leefmilieudepartement mag niet afgerekend worden op de vermindering van de pollutie, alleen. Want ultiem zal hij/zij dan trachten alle economische activiteiten te verminderen, waardoor zijn collega bij economie dan in problemen komt (uiteraard geldt dit omgekeerd evenzeer).

Het corporate-belang overweegt bij de overheid, wat betekent dat dit ook in de beheersovereenkomsten zou tot uiting moeten komen. Vermits bij uitstek de begroting de exponent is, waarop de “corporate” haar beleid prioriteert, impliceert dit ook dat beheersovereenkomsten ondergeschikt moeten blijven aan de begrotingsfunctie. Het kan niet, dat bij tanende conjunctuur en dus krapte van de financiële middelen, de operationele doelstellingen van de uitvoerende managers primeren boven de algemene groepsbelangen. Tenslotte is Vlaanderen een parlementaire democratie en geen “adminicratie” : het Parlement heeft het beslissende woord.

Deze delicate evenwichtsoefening tussen responsabilisering op micro-niveau en respect voor het corporate belang, zal in 2004 conceptueel moeten vertaald worden in de basis-beheersovereenkomsten : zij zullen immers wellicht vanaf eind 2004 geïmplementeerd worden.

### **1.2.2. PROCEDURES VAN BEGROTING EN BELEIDS- EN BEHEERSPLANNING**

Idealiter zouden de procedures op mekaar moeten afgestemd zijn. Toch blijkt in praktijk dat de begrotingsfunctie andere wetmatigheden volgt dan de plannings -en beheerscyclus. Ofschoon convergentie bijgevolg een objectief moet zijn, mag hieraan niet de essentie van het begrotingsproces opgeofferd worden.

Ik stip enkele markante verschillen aan, waarin ik de essentie van het begrotingsproces wil bewaren, trouwens in het belang van het Parlement zelf.

- De begrotingsprocedure blijft jaarlijks plaatsvinden .  
Zelfs al is een termijn van één jaar in managerial-termen kort, te kort om een volledig planningcyclus te omvatten van conceptvorming, over uitvoering tot evaluatie, het begrotingsproces is jaarlijks en zal ook zo blijven. Overigens, ook in zowat alle OESO-landen blijft de begrotingsprocedure jaarlijks plaats vinden en worden de middelen dus nog altijd jaarlijks gemachtigd, ondanks de verruiming van de tijdshorizon in de begrotingsdocumenten. Zo worden in het Verenigd Koninkrijk en in Zweden de middelen voor de komende drie jaar weliswaar vastgelegd en gestemd, maar toch wordt er nog jaarlijks formele goedkeuring van de fondsen gevraagd en kunnen er bij deze formele goedkeuring essentiële verschillen naar boven komen tegenover de drie-jaren vastlegging. In de Verenigde Staten werd reeds meermaals gediscuteerd over een tweejaarlijkse begrotingsprocedure, dit blijft evenwel zeer controversieel en werd vooralsnog nooit goedgekeurd. Op het niveau van de afzonderlijke staten binnen de VSA komen wel *biennial budget cycles* voor, doch deze nemen eerder af in aantal dan toe. Ikzelf en met mij de Vlaamse regering, ben niet zinnens om hierin te experimenteren : het parlementair begrotingsproces is en zal jaarlijks blijven. Het ontwerp van comptabiliteitsdecreet is hiervan de duidelijke weerslag.
- de begrotingsprocedure gaat typisch uit van een top-down benadering, terwijl het planningsproces typisch vertrekt vanuit een bottom-up-benadering.  
De begrotingscyclus kent typisch een moment, waarop alle diverse prioriteiten samen moeten afgewogen worden tegen een voorafbepaald financieel kader. Dit financieel kader is immers de enige basis, op dewelke de onderlinge initiatieven met mekaar kunnen vergeleken worden. De planningscyclus daarentegen kent dit afwegingsmoment niet, omdat prestaties en outcomes in de diverse, heterogene sectoren, binnen de welke de overheid ageert, niet met mekaar vergelijkbaar zijn. Het sommeert bijgevolg, daar waar de begrotingsfunctie afweegt t.o.v. een vastgesteld kader. Dit centralisarend momentum neemt overigens toe in tijden van budgettaire moeilijkheden en neemt af in tijden van budgetoverschotten.  
Daarom wordt onder invloed van een terug toenemende aandacht voor een bekommernis van het budgettaire evenwicht, de begrotingsopmaak in heel wat landen opnieuw gecentraliseerd als een *topdown* proces, met een centrale instantie die de budgettaire krijtlijnen bepaalt en de begrotingsvoorstellen hiernaar evalueert. Voorbeelden zijn Zweden en Canada waar het voorheen bestaande gedecentraliseerd begrotingsproces via significante hervormingen werd omgevormd in een proces, waarbij de departementen en agentschappen hun initiatieven moeten uitwerken binnen het *topdown* opgelegd fiscaal raamwerk.

Dit is niet anders in België en Vlaanderen.

Dit betekent evenwel niet dat de budgettaire functie zich mag beperken tot haar historische rol, die stevast negatief-kritisch de voorstellen benaderen. Integendeel, door de ruimere prestatiegebonden voorhanden zijnde informatiestromen moet de budgettaire functie in staat zijn om positief-kritisch de voorstellen te benaderen. Zij moet potentiële samenwerkingsverbanden kunnen detecteren en promoten ; zij moet de kostenefficiëntie via reguleringsinperking betrachten, zij moet fiscale stimuli en uitgavenstimuli met mekaar kruisen en optimaliseren, etc...

### **1.2.3. FORMATTERING VAN DE BEGROTING EN DE PLANNINGSDOCUMENTEN**

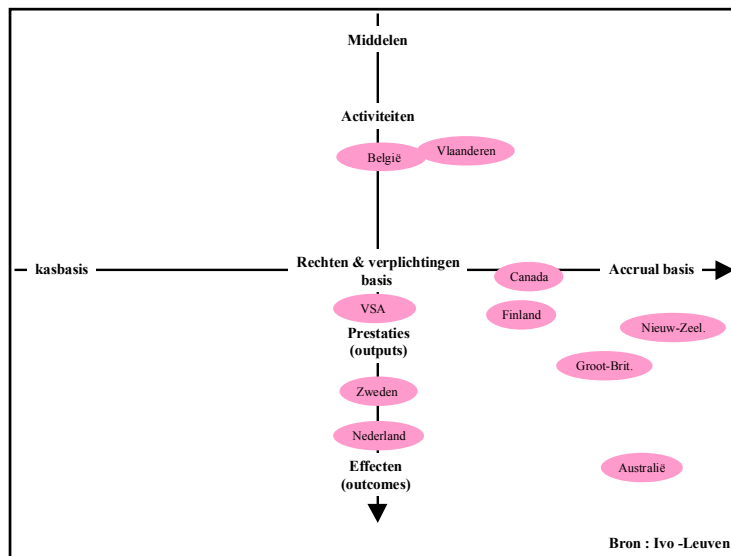
- Vaak volgt de formattering van de begrotingsstructuur een programmastructuur die is gestoeld op een organisatorische structuur : in vele landen wordt de begrotingsstructuur eerst gestructureerd volgens de administratieve organisatie, en wordt er vervolgens toegewezen op het niveau van de programma's. Dat is niet anders voor de Belgische federale Overheid, dat begrotingen kent per Ministerie.

Dit is ook het geval in Vlaanderen waar er sprake is van een wettelijk verankerde programmastructuur die zelf gebaseerd is op de administratieve indeling. Zo zijn de programma's van Leefmilieu, Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Infrastructuur bij mekaar te vinden, omdat deze materie valt onder één administratief departement LIN. Aangezien prestaties gemakkelijk uitgedrukt en opgevolgd worden per organisatie-structuur, leidt deze formattering tot een relatief gemakkelijk in te delen prestatiebegroting.

Met het BBB heeft de Vlaamse Regering dit ook in de toekomst verankerd, aangezien de begroting gestructureerd zal worden volgens beleidsdomeinen (die overeenkomen met de ministeries), daarna volgens departement, IVA en EVA, en pas dan volgens programma of functionele afdeling.

Maar anderzijds heeft het BBB de beleidsdomeinen gehomogeniseerd en is de motie "beleidsveld" duidelijk verschillend van "instrument". M.a.w. beleidsvelden overstijgen de administratieve organisatie en zijn er niet ondergeschikt aan. Voor het parlement zijn immers niet zozeer de prestaties van belang, wel de effecten : als er in een jaar extra 10 % wegen zijn aangelegd, betekent dit op verre na niet dat de mobiliteit met 10 % verbeterd is : de wegbreiding kan op de verkeerde plaats gebeurd zijn, of desgevallend met minder duurzaam materiaal aangelegd, waardoor op middellange termijn de kosten sterk kunnen oplopen. Daarom stelt het comptabiliteitsdecreet de notie "beleidsveld" los van de organisatie. Wegen moeten gepland worden en ingebed worden in een globaal mobiliteitsplan. Wegen aanleggen kan daarom geen beleidsveld zijn op zich.

Dit is althans in theorie het geval; in praktijk zal de tendens om de beleidsdoelstellingen samen te laten vallen met organisatorische doelstellingen van subentiteiten aanwezig zijn, omdat dit de managerial-verantwoordelijkheid versterkt tegenover de politieke beslissingsmogelijkheid. Bij de uitrol van het comptabiliteitsdecreet zal ik hiervoor in 2004 speciale aandacht hebben.



- Accrual boeken en accrual begroten mag niet verward worden met begrotingsmachtigingen : informatie over de kasstromen blijf noodzakelijk. Vaak wordt gesteld dat accrual accounting en kasbegroting mekaars opponenten zijn. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. In de UK – een voorloper in Europa wat betreft accrual accounting en accrual budgeting – stelt het *Resource Accounting and Budgeting* – basisdocument dat de kasstromen even belangrijk zijn. Kasinformatie en parlementaire controle over de kasstromen worden behouden via de *cash requirements* die worden opgemaakt op basis van de *Requests for Resources*. Ook andere landen vormen een illustratie van het gegeven dat een *accrual*-gebaseerd begrotingssysteem niet betekent dat de controle over de kasstromen wordt verloren ; integendeel zelfs.

Niettemin zal een sterke duiding nodig zijn, opdat de technisch minder beslagen parlementair alsnog zijn weg vindt in de twee invalshoeken, van waaruit een begroting kan worden opgebouwd. In geen geval kan men het Parlement vragen zijn instemming te verlenen aan twee soorten begrotingen. Dat zal aanleiding geven tot continue verwarring en dat wil ik dan ook vermijden. In de komende maanden moet de uitwerking van het comptabiliteitsdecreet hieromtrent duidelijk geven.

- SMART is een mooi principe, maar een moeilijke uitwerking. Voor input-gegevens is dit gemakkelijk. Elkeen is vertrouwd met de betekenis van de financiële middelen. Maar de verantwoording in prestaties en effecten is veel moeilijker te structureren. Niet alleen in Vlaanderen, maar ook in de andere landen, kan men aantonen dat de kwaliteit van de strategische en de operationele plannen, die in de verantwoordingsdocumenten aan het Parlement worden voorgelegd, vele gelijkaardige knelpunten vertonen. Deze knelpunten situeren zich op :
  - vaagheid van doelstellingen
  - gebrek aan objectiviteit
  - gebrek aan kostprijsgegevens
  - gebrek aan causaal verband outputs-outcomes

- probleem van niet-meetbare doelstellingen
- gebrek aan historische gegevens
- gebrek aan informatie over de geldigheid en betrouwbaarheid van prestatiegegevens.

De analyse van het Rekenhof over de begrotings-verantwoordingsstukken geeft dezelfde knelpunten weer. Terecht vraagt het Rekenhof dat het Departement Financiën en Begroting hierin een voorbeeldfunctie hoort te spelen. Daaraan zal dus in 2004 grote aandacht moeten gaan.

### **1.3. IMPLEMENTATIESTRATEGIE : Goed begonnen is half gewonnen.**

- Er moet een evenwicht gezocht worden tussen de *topdown*aansturing en de *bottom-up*-uitwerking van een hervorming.

Het is belangrijk voor het welslagen van de budgettaire hervorming voorzien in BBB dat er een goede organisatorische ondersteuning is. Een gebrek aan een centraal trekker in de wetgevende en/of de uitvoerende macht kan immers leiden tot een te trage start. Dit is een belangrijke opgave voor het beleidsdomein Financiën en Begroting. Aan de andere kant is het ook belangrijk dat er voldoende vrijheid wordt gelaten aan de departementen om te vermijden dat de hervorming een *checklist*-mentaliteit zou creëren die het initiatief tot een symbolische hervorming zou leiden.

- Een incrementele invoering mag niet leiden tot verdamping van de hervormingsconcepten maar tot verdichting naar beter werkbare systemen.

De Vlaamse regering heeft geopteerd voor een gestage, maar bewust opgelegde vooruitgang inzake het BBB. Dat geldt ook voor het onderdeel comptabiliteitsdecreet. Hierin is een overgangperiode van twee tot drie jaar ingebouwd. Gelijkaardige overgangssituaties werden en worden ook voorzien in andere landen. Door een vaste bepaalde overgangstermijn te voorzien, dwingt de Vlaamse regering zijn diensten tot actie, maar geeft ze gelijktijdig de ademruimte om verbeteringen voor te leggen. Vanuit het beleidsdomein Financiën én Begroting zal deze beschikbare tijd moeten aangewend worden om de nodige sturing en coaching aan de diverse beleidsdomeinen te geven.

- Een ad-hocanpak, zonder wettelijke onderbouwing leidt tot niets.

Budgettaire hervormingen, die louter stoelen op netwerking en goede wil verzanden steevast. Dat is de voornaamste reden, waarom de Vlaamse regering houdt aan de snelle voorlegging van het ontwerp van comptabiliteitsdecreet aan het Vlaams Parlement.

Een hervorming die wettelijk verankerd is, laat immers achteraf toe een ad-hocimplementatiestrategie te volgen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij GPRA in de Verenigde Staten dat lange tijd haperde, bij gebrek aan een basiskader en dat pas echt uit de startblokken kwam, toen het werd overgenomen door het congres.

- Een goede organisatorische ondersteuning is noodzakelijk om de hervorming daadwerkelijk te laten slagen.



Vooreerst moet er een voldoende sterke entiteit worden uitgebouwd, die gericht is op het ontwikkelen en het ondersteunen van de BBB-financiële hervorming. Deze entiteit moet sterk zijn, maar daarom niet groot of log, en dus veeleer een kennisplatform vormen. Zij moeten via in-huis-opleidingen en publicaties instaan voor de noodzakelijke communicatie omtrent de implementatie van de hervormingen naar de lijn toe. Opnieuw moet het warm water niet worden uitgevonden. Een voluntarische aanpak, samen met het Rekenhof kan veel bereiken. Zo spelen in de Verenigde Staten het *Office of Management and Budget* (OMB) en het *General Accounting Office* (GAO) een belangrijke rol in het respectievelijk initiëren en ondersteunen en het opvolgen van de hervormingen. Naast een centraal platform moet er uiteraard ook een decentraal institutioneel kader worden voorzien voor de implementatie van de hervormingen in de verticale departementen. Hierbij kan worden verwezen naar de Directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) in Nederland en de *Chief Financial Officers* (CFOs) in de Verenigde Staten. Deze rol is ook in Vlaanderen voorzien : zij wordt ingevuld door de Management Ondersteunende Diensten (MOD's) die in elk beleidsdomein werd voorzien. Naast een goede organisatorische ondersteuning dienen er uiteraard ook middelen te worden voorzien opdat een hervorming zou kunnen slagen, maar grote bedragen zijn niet altijd synoniem met grote successen. Zo werd in Nederland 90 miljoen euro vrijgemaakt voor het project 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording' (VBTB), een project wat bijna over tien jaar liep en uiteindelijk verdween in het financiële moeras, waarin Nederland sinds kort is beland.

#### **1.4. VLAANDEREN : van aarzeling naar beslissing.**

##### **1.4.1. HISTORIEK EN HUIDIGE TOESTAND**

Gedurende het voorbije decennium werden in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap vele, verschillende initiatieven ingevoerd met betrekking tot begroting en planning. In vorige legislaturen werden de meesternorm, *Zero Base Budgeting*, de prestatiebegroting, budgettaire implementatieplannen, de strategische planning geïntroduceerd.

De huidige regering heeft in de wildgroei van eigengereid optreden bewust gesnoeid. Profileringsdrang is vaak het uitgangspunt, waarop het beleid gestoeld is, maar het is een verkeerd uitgangspunt. Ikzelf heb gekozen voor een duurzame verankering van de begrotingsfunctie binnen één coherent Regeringsbeleid, dat van meteen af de synergie en niet de dialectiek met federale en internationale normen heeft vooropgesteld.

Het Vlaams begrotingsbeleid wordt enerzijds aangestuurd in functie van het EMU-stabilisatiepact : België dat vroeger de slechtste leerling van de begrotingsklas was, is thans de primus. De goede prestaties van Vlaanderen zijn daar zeker niet vreemd aan ...

Met het oog op een degelijke financiële controle op de groei van de uitgaven werd vroeger reeds geopteerd voor een strakke *topdown* procedure die inputgeoriënteerde budgettaire normen hanteerde in een meerjarenperspectief. Deze Regering heeft daarvoor geopteerd om niet los van, maar samen met Hoge Raad voor Financiën dit meerjarig perspectief te bieden en dus een structurele houdbaarheid in de begroting in te bouwen.

Ik heb er bewust niet voor geopteerd de losstaande 'Doelmatigheidsanalyse' experimenten met meer resultaatgerichte budgetteringsmethoden en -formatteringen, opgezet in functie van de effectiviteit en efficiëntie van beleid en beheer zomaar te continueren. Vanuit deze 'beleids- en beheersfunctie' werden begrotingen via een *bottom-up* procedure opgesteld,

vertrekkend van een strategische planningsoefening opgesteld. Op zich leidt dit tot een verhoogde en dus positieve interactie tussen lijn- en financiële diensten; de afweging daarentegen blijft moeilijk. Niettemin is zij een belangrijke basis voor verantwoording en heb ik deze informatie verder laten formatteren, zodat de traditionele inputgeoriënteerde tabellen in de begrotingsverantwoordingsstukken thans op een nagenoeg uniforme wijze worden aangevuld met informatie over activiteiten, prestaties en effecten.

De methode van strategische planning, ontwikkeld voor de opmaak van de beleidsnota's die elke minister aan het begin van de legislatuur indient bij het parlement, werd verder uitgediept en zit thans verweven in het ontwerp van comptabiliteitsdecreet. De beleidsnota's en beleidsbrieven worden verder geoperationaliseerd in doelstellingen voor het departement en de administraties. Plannen zijn er echter om op te volgen. Derhalve werden en worden beleids- en beheersindicatoren ontwikkeld en verzameld. Op deze wijze worden de basisinstrumenten geschapen voor het intern beheer, waarin prestatiemeting een belangrijke rol speelt.

In de recente begrotingsdocumenten zijn bij nagenoeg alle programma's strategische en operationele doelstellingen daadwerkelijk opgenomen in de memorie van toelichting; in een aantal gevallen zelfs verbonden met de basisallocaties.

De begroting van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wordt momenteel gemachtigd en uitgevoerd op basis van een kas- en verplichtingenstelsel met ordonnancerings- en vastleggingskredieten. Sinds 1 oktober 2001 is in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - zij het met bijzonder veel barensweeën en na een peperdure bevalling - ook een nieuw financieel systeem met een economische boekhouding operationeel.

Mogen we daarmee op onze lauweren rusten. Veel is gepresteerd, maar tot op heden is er de facto te weinig veranderd... dit kan niet de bedoeling zijn geweest en moet dus nog verbeteren. Uit de analyses van de documenten en uit de praktische ervaring, die ik heb opgebouwd, moet ik blijven vaststellen dat er binnen de Vlaamse Gemeenschap nog altijd een aantal knelpunten blijven bestaan zowel bij de planning en prestatiemeting als bij het gebruik van de beleids- en beheersinformatie in het begrotingsproces :

Inzake de gegevens :

- Verzamelen van prestatiegegevens :
  - Gebrek aan historische gegevens
  - Afhankelijkheid van externe informatievoorziening
- Onvoldoende uitwisseling van prestatiegegevens en informatieasymmetrie (AZF-departement-VOI's)
- Onvoldoende aangestuurd en dus gebrekkig gevalideerd beleidsevaluatieonderzoek

Inzake de invulling van de basisopties :

- Dilemma tussen *outputs* (prestaties die men onder controle heeft), gewenst voor en door het beheer en *outcomes* (maatschappelijke effecten), gewenst voor en door het (politiek) bestuur

- Dominantie van het inputdenken, door een gebrek aan bruikbare vergelijkende beleidsinformatie en prestatiegegevens op de bilaterales

Inzake de timing :

- Strikte timing : zowel het proces van strategische planning als de begrotingsopmaak moeten binnen een zeer korte tijdsspanne afgerond worden
- Timing opmaak beleidsbrief - in verdrukking ingevolge de gelijkvallende timing in de begrotingscyclus

Inzake de cultuur :

- Onvoldoende resultaatgerichte cultuur zowel op politiek als op ambtelijk niveau.
- Moeilijke afstemming tussen de begrotingsstructuur en de politieke ambities, uitgedrukt in de beleidsbrieven
- Beperkte parlementaire interesse voor beleidsnota's en beleidsbrieven in het parlement
- Onvoldoende managementautonomie als *incentive* om de prestatiegegevens te gebruiken

Voor een belangrijk aantal van deze knelpunten worden oplossingen geboden in het ontwerp van Comptabiliteitsdecreet en het ontwerp van Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. De noodzakelijk geachte responsabilisering van het management, het belang van de beleidsevaluatie, het evenwicht tussen *outputs en outcomes*, dit alles wordt geregeld in beide ontwerpen. Decreten kunnen niet alles : zij kunnen op zich geen cultuurwijziging tot stand brengen; die blijft nodig opdat de hervormingen daadwerkelijk en niet symbolisch worden geïntroduceerd.

Maar zelfs in de loutere financiële cyclus zijn er nog grote uitdagingen :

- Vooreerst moet belangrijke inspanningen gebeuren om het thans operationele Orafin-platform om te vormen tot een platform, dat de bestuurlijke hervorming, voorzien in het BBB kan schragen. Dat kan met veel geld en/of met veel creativiteit. De Vlaamse Gemeenschap heeft reeds meer dan 30 mln € geïnvesteerd in dit platform. De omvorming mag alleszins niet in een even slechte kosten/batenverhouding resulteren en dus zal er veel creativiteit nodig zijn, om regelgeving, procedures, organisaties, technische architectuur en platform zo af te stemmen, dat dit objectief daadwerkelijk wordt bereikt.
- Verhoging van de responsabilisering houdt ook in : verhoging van een transparante interne controle. Ministers en parlement hebben dus niet als taak brandweerman te spelen, als ergens ten gevolge van onzorgvuldig beheer middelen verloren gaan. Naast de ontwikkeling en upgrading van de interne auditfunctie blijft dus ook de ontwikkeling en *upgrading* van de interne controle van cruciaal belang.

#### **1.4.2. HET ONTWERP VAN COMPTABILITEITSDECREET, UITGETEKEND VANUIT INTERNATIONAAL ERVARINGEN**

Momenteel is de organisatie van het Vlaamse bestuurlijk apparaat hertekend, en wordt de Vlaamse comptabiliteit daarop afgestemd.

Het hertekenen van de Vlaamse comptabiliteit (begroting, begrotingsmonitoring, boekhouding en audit) houdt heel wat opportuniteiten, maar evenveel uitdagingen in voor de Vlaamse overheid. Vooreerst bieden het ontwerp van Comptabiliteitsdecreet en het ontwerp van Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid de gelegenheid om een meer resultaatgerichte (i.e. beleids- én beheersondersteunende) invulling van de begroting en boekhouding gestalte te geven en deze in een generieke wetgeving te verankeren (meer prestatiegerichte begrotingsprogramma's, meer beleidsondersteunende informatie in de memorie van toelichting, volwaardige kostenanalytische boekhouding...). Uiteraard kan deze modernisering van de financiële cyclus niet worden losgekoppeld van de hervorming van de beleids- en beheerscyclus (bv. homogenisering en verzelfstandiging, beheerscontracten, nieuwe monitoringtools, mandaatfuncties...).

Het ontwerp van Comptabiliteitsdecreet voert een uniforme comptabiliteit in, voor de departementen, IVA's en EVA's.. De machtigende begrotingsbasis op basis van het kas- en verplichtingenstelsel wordt behouden, maar aan de basis ligt een "economische begroting"

De bedoeling van de ontwikkeling van een nieuw Comptabiliteitsdecreet is de bestaande financiële cyclus aan te passen aan de nieuwe organisatiestructuur, en aan de principes van deugdelijk bestuur en van primaat van de politiek zoals vastgelegd in het ontwerp van Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid.

Het dilemma tussen parlementaire machtiging en responsabilisering van het management betreft enerzijds het aggregatieniveau van de machtiging en de controle, en anderzijds de frequentie ervan. Het verhoogde aggregatieniveau van machtiging en/of een daling van de frequentie van de inputgerichte controles, dient te worden gecompenseerd door een betere verantwoording aan het parlement over de bereikte resultaten. Managementresponsabilisering zonder evenredige verantwoordingsmechanismen leidt immers tot controledeficit ten aanzien van de begrotingsuitvoering.

De filosofie van verhoogde managementautonomie op basis waarvan de nieuwe beleids- en beheerscyclus en de financiële cyclus gemodelleerd wordt, vereist dus ook nieuwe mechanismen van verantwoording en controle. Daarom zijn opnieuw buitenlandse voorbeelden belangrijk als leermiddel om het goede aan te houden en het slechte van meet af aan te verbieden.

Zo toont de ervaring met verzelfstandigde agentschappen in Nieuw-Zeeland en Zweden aan dat sterke communicatie- en verantwoordingsmechanismen nodig zijn om de ministeriële sturing van en controle op de verzelfstandigde agentschappen te garanderen. Publiekrechtelijk vormgegeven EVA's zouden - zoals vastgesteld in het buitenland - hun managementautonomie oneigenlijk kunnen gebruiken door stelselmatig hun activiteiten onder te brengen in eigen filialen, die niet onderworpen zijn aan de controle door het Rekenhof. Dit zou neerkomen op een verzwakking en uitholling van de parlementaire controle. Dit wordt daarom categoriek verboden.

### **1.5. NA HET ONTWERP VAN COMPTABILITEITSDECREET BEGINT HET WERK**

Het huidig ontwerp omvat meerdere nieuwe topics, waarbij bewust de invulling niet volledig werd gedecreteerd. Een te rigide invulling zou immers niet gedragen zijn en dus zeker geleid hebben tot de checklist-mentaliteit, waarbij formeel voldaan wordt, maar inhoudelijk niets wijzigt. Bovendien zou een rigide invulling leiden tot starre en dus dure structuren. Daarom werd geopteerd voor een breed, generiek kader, waarbij de invulling zal moeten gebeuren op basis van grote inzet, creativiteit en draagvermogen van alle financiële actoren binnen de Vlaamse Gemeenschap.

Er dienen nog vele concrete vragen een antwoord te krijgen.

Ten titel van voorbeeld wordt hierbij aangegeven, wat inzake begrotings- en planningsgerelateerde topics in uitvoeringsbesluiten zal moeten verduidelijkt worden.

- Bij de meerjarenbegroting :
  - wat is de precieze rol van de meerjarenbegroting ?
  - hoe en door wie moet de meerjarenbegroting in de praktijk worden opgesteld ?
  - hoe worden de beleidsnota's vertaald in de meerjarenbegroting ?
  - hoe gebeurt de koppeling met het meerjarenbeleidsplan ?
  - wat zijn de minimale onderdelen van een meerjarenbegroting ?
  - is er een kwaliteitstoetsing ?
  
- Bij de meerjarenplanning :
  - aan welke standaarden dienen de beleidsnota's te voldoen; is er een kwaliteitsaudit ?
  - hoe en door wie worden de beleidsnota's opgemaakt en hoe wordt dit gecoördineerd ?
  - hoe worden de beleidsopties budgettair vertaald ?
  - wat is het verband met de beleidsbrieven, operationele plannen en beheersovereenkomsten ?
  
- Bij de begrotingsstructuur :
  - hoe kan er ook, rekening houdend met de administratieve organisatie, een prestatiebegroting worden gerealiseerd ?
  - wat moet er daarvoor allemaal worden opgenomen in de begroting ?
  
- Bij de memorie van toelichting :
  - hoe en door wie wordt de memorie van toelichting opgemaakt ?
  - wat is het verband tussen de memorie van toelichting en de beleidsbrief ?
  - in hoeverre kan het Parlement ervan uitgaan dat de informatie, vervat in de memorie een vaststaande gegevens vormen (m.a.w. vormen de ramingstabellen voor nagenoeg 100 % de realisatie-verwachtingen, of dit is veeleer 0 %) ?
  
- Bij de budgetcontrolling :
  - hoe wordt de budgetcontrolling-functie concreet georganiseerd ?
  - aan welke normen en standaarden moet de budgetcontrolling-functie op decentraal niveau beantwoorden ?
  - wie staat dan op het decentraal niveau het best in voor de budgetcontrolling-functie ?

## **1.6 CONCRETE ACTIEPLANNEN voor 2004**

Concrete actieplannen naar de toekomst zijn te bekijken in functie van de concrete realisaties. Daarom ga ik nog even in over de reeds genomen, concrete stappen, die recent zijn genomen.

### **1.6.1. WAT IS GEREALISEERD?**

**Op 26 juli 2002 was reeds een eerste voorontwerp van het nieuwe comptabiliteitsdecreet van de Vlaamse Gemeenschap principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering.**

De Raad van State<sup>1</sup> wenste echter bij gebrek aan goedkeuring van de algemene bepalingenwet<sup>2</sup>, geen advies te verlenen over dit ontwerp van decreet.

Deze verplichte pauze werd gebruikt om een reflexieperiode in te bouwen die toeliet na te gaan of het huidig ontwerp voldeed aan de principes van goede regelgeving, of het de best mogelijke tekstuele omschrijvingen omvatte voor de diverse doelstellingen en of het in de praktijk vlot imputeerbaar zou zijn in de verschillende Vlaamse deelorganisaties.

Bij de overgang van de klassieke manier van werken op het vlak van financieel beheer en controle binnen de overheid, naar methoden en technieken die meer aanleunen bij de wijze waarop de meeste commerciële bedrijven hun bezittingen, vorderingen, schulden en verplichtingen opvolgen en de resultaten van hun bedrijvigheid vaststellen, dient immers een balans te worden gevonden tussen:

- enerzijds de micro-accounting, de nood aan bedrijfseconomische boekhoudconcepten om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte inzake de financiële positie en performantie van de onderscheiden afdelingen;
- anderzijds de macro-accounting, de wijze waarop de overheid haar begroting opstelt, machtigt, de begrotingsuitvoering controleert en bewaakt met het oog op de naleving van de macro-normeringen.

Op 9 mei 2003 heeft de Vlaamse regering haar principiële goedkeuring gehecht aan een aangepast voorontwerp van decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof, ‘comptabiliteitsdecreet’ genaamd. De belangrijkste aangebrachte verbeteringen zijn:

**Een begroting met één economische boekhouding waaruit de begrotingsrapportering wordt afgeleid.**

---

<sup>1</sup> Advies 34.233/1 d.d. 7 november 2002.

<sup>2</sup> De algemene bepalingenwet zal, in uitvoering van artikel 50,§2 van de bijzondere financieringswet, de regels vastleggen binnen dewelke de gewesten en gemeenschappen hun begroting en boekhouding moeten organiseren. De wet werd gestemd in de Senaat op 4 april 2003.

In het nieuwe voorstel van ontwerpdecreet wordt gekozen voor een zuiver en doorgevoerd principe, n.l. alle transacties (ook de budgettaire) worden geregistreerd in één enkele boekhouding, met behulp van één enkel rekeningstelsel (CNOC) en één enkele set van aanrekenings- en waarderingsregels. De budgettaire resultaten dienen op elk ogenblik te kunnen worden afgeleid uit de economische boekhouding.

Het data-ownership wordt benadrukt door het voorzien van rekeningen per departement en Iva's zonder rechtspersoonlijkheid. Data-ownership zal elk departement en agentschap er toe aanzetten werk te maken van een degelijk uitgebouwd interne controleproces. Uiteraard worden deze rekeningen dan centraal geaggregeerd en geconsolideerd om aan het Vlaams Parlement en het Rekenhof over te maken.

Nieuw is ook dat in het decreetontwerp wordt voorzien dat de Vlaamse regering de wijze van consolidatie van de rekeningen bepaalt. Hier worden uitvoeringsmaatregelen beoogt die zowel kunnen betrekking hebben op de (begrotings)consolidaties die moeten gebeuren voor rapportering aan federale of Europese overheid, maar anderzijds ook bedrijfseconomische consolidaties per beleidsdomein die op termijn deel zullen gaan uitmaken van het beleidsefficientierapport dat de regering aan het Vlaams parlement voorlegt.

### **De kredietsoorten in de begroting worden beperkt en de kredietvorming wordt vereenvoudigd.**

*Langs de ontvangstenzijde worden de 'inningen' geschrapt.*

*Langs de uitgavenzijde worden de secties voorzieningen, efficiëntiekrediet en reserves, geschrapt.*

*Anderzijds wordt de mogelijkheid van het aanleggen van reservefondsen ingevoerd.*

Deze schrappingen vergemakkelijken de kredietvorming en maken de begroting transparanter en beter stuurbaar. Er zijn dus afzonderlijke uitgavenkredieten per functionele afdeling voor werking, personeel en beleid. Deze uitgavenkredieten worden gemachtigd (dus geen machtiging meer tot op het niveau basisallocatie). De uitgavenkredieten bestaan uit een vast en variabel deel, dat varieert met de decretaal toegewezen ontvangsten.

Daarnaast wordt de mogelijkheid om reservefondsen aan te leggen, opgenomen in het aangepaste ontwerp van decreet. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de nood binnen de huidige DAB's en VOI's aan een instrument om een flexibel en geresponsabiliseerd beheer te ondersteunen. Ook binnen de Vlaamse Gemeenschap bestaat de nood aan mogelijkheden om voorzieningen aan te leggen voor de macro-budgettaire sturing. Het FFEU is hier een voorbeeld van. Om de parlementaire machtiging te behouden is voor de oprichting van reservefondsen steeds een decreetale machtiging nodig en dient de spijziging en aanwending ervan jaarlijks gemachtigd te worden in de begroting.

De huidige Orafin-implementatie op het MVG heeft ons geleerd dat de vele soorten begrotingskredieten en de jaarlijkse kredietoverdrachten, een zware parametrisatie en soms ook maatwerk vereisen. De nu voorgestelde vereenvoudiging zou de implementatie moeten vergemakkelijken.

Door het hanteren van voormelde principes en na het doorvoeren van de voorgestelde verbeteringen is het nieuw ontwerpdecreet ook aanvaardbaar en bruikbaar voor de IVA's met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's. Zo wordt de doelstelling van het creëren van **éénvormigheid** tussen ministeries, IVA's en EVA's, als spiegeling van het kaderdecreet, bereikt.

### **De interne controle en de interne audit**

In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt in drie niveau's.

- De 'internal control' betreft het interne controleproces dat in het boekhoudkundig proces en systeem moet ingebouwd zijn.
- De 'financial control' betreft eigenlijk het financieel luik van de interne audit. Het auditcomité kan dit uitbesteden. Dit gebeurt doordat vaak de bedrijfsrevisoren belast worden met de certifiëring van de rekeningen. In België is dit specifiek in de wetgeving op de handelsvennootschappen opgenomen.
- De 'financial audit' betreft eigenlijk de externe audit.

Uitgaande van deze theoretische benadering werden de bepalingen inzake het financieel toezicht aangepast.

De interne controle is geen instantie die a priori controle uitvoert, maar zit in het boekhoudkundig proces ingebakken. De departementen, IVA's en EVA's zijn verantwoordelijk voor het inbouwen van interne controlemaatregelen in de financiële en budgettaire processen. Zij zullen ertoe aangezet worden hun interne controlesysteem uit te bouwen overeenkomstig het COSO-model<sup>3</sup>.

Het principe van functiescheiding wordt inhoudelijk beschreven maar de oude functiebenamingen (vereffenaar, ordonnateur, rekenplichtige) die dateren uit de begrotingsboekhouding worden zo veel mogelijk vermeden.

Het begrip 'rekenplichtigheid' moet behouden blijven volgens het standpunt van het Rekenhof, inmiddels trouwens bijgetreden door de Raad van State, omdat de algemene bepalingenwet er naar verwijst. Anderzijds is er het besef dat deze functie dateert uit de beginperiode van België en sterk verbonden was met de behandeling van kasgeld. Vandaag vereist de moderne financiële cyclus aangepaste controlemethoden en –niveaus die juist met dit comptabiliteitsdecreet worden bevestigd en waar ze nog niet bestonden ingevoerd. Het

---

<sup>3</sup> Internal Control – Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, July 1994, 2nd edition.



begrip<sup>4</sup> werd bijgevolg als dusdanig opgenomen, maar zal - in respect met de federale bepalingen - minimaal worden ingevuld, zodat de impact naar de financiële systemen minimaal blijft. De wijze van de invulling bepaalt immers in sterke mate ook de kosten impact : rekenplichtigheid bestaat niet als begrip in de private wereld; de informatisering ervoor betekent dus duur maatwerk.

### **1.6.2. WAT MOET NOG GEBEUREN?**

#### **Overgangsfase 01/01/04 tot 01/01/06 : begroting, boekhouding, Orafin na de inwerkingtreding kaderdecreet BBB op 01/01/04, maar rekening houdend met huidige Rijkscomptabiliteit.**

Voor de overgangsfase zal een keuze gebeuren van de optimale tussentijdse budgettaire beheersvormen voor de departementen, IVA's en EVA's. Hiermee rekening houdend zal aan de hand van de ontwerpbegroting 2004 ook reeds een voorbeeldbegroting aan het Vlaams Parlement worden bezorgd en dit in de loop van het jaar.

Daarnaast is de transcodificatie of conversie van de boekhouding naar de nieuwe structuur een hele uitdaging. Hiervoor dienen oplossingen te worden gezocht voor de knelpunten inzake :

- Maatwerk
- Rapportering
- Interfaces
- Hardware infrastructuur

De set-up van Orafin en de financiële systemen van aparte rechtspersonen moeten worden aangepast.

---

<sup>4</sup> *De Vlaamse regering is rekenplichtig voor de Vlaamse Gemeenschap en de IVA's met rechtspersoonlijkheid. Ze bepaalt de wijze waarop de rekenplichtigheid in de Vlaamse Gemeenschap en IVA's met rechtspersoonlijkheid wordt georganiseerd.*

*De raad van bestuur is rekenplichtig voor een publiekrechtelijk vormgegeven EVA. De Vlaamse regering bepaalt de wijze waarop de rekenplichtigheid wordt georganiseerd.*

Alle knelpunten zijn vandaag reeds opgelijst in een knelpuntennota.

Planning :

Testen van de nieuwe set-up tegen 30/06/04.

***Dubbel draaien Orafin aangepast aan BBB op 30/06/04.***

***Definitieve go live op 01/01/05.***

Dit betekent dat de begrotingsopmaak 2005 in principe zal gebeuren volgens de nieuwe organisatiestructuur BBB. De begrotingsuitvoering 2004 wordt vanaf dan veiligheidshalve zes maanden parallel geregistreerd in Orafin MVG (oude structuur) en het nieuwe Orafin BBB.

Het transitietraject dient vanwege het beperkte aantal MVG-ressources over een zestal maanden (01/01 tot 30/06/05) te worden uitgesmeerd omdat veel taken consecutief - in plaats van parallel - moeten verlopen (opzetten, inputten, controleren, valideren en testen van alle gegevens).

### **Nieuw comptabiliteitsdecreet**

Aangezien de inwerkingtreding voorzien is op 01/01/06, dient vanaf nu intens te worden gewerkt aan de acties die een implementatie moeten mogelijk maken. De totale geschatte doorlooptijd voor deze implementatie bedraagt 30 maanden (01/07/03 tot 31/12/05). Het op dit ogenblik uitgestippelde transitietraject wordt hieronder uiteengezet.

#### **Comptabiliteitsdecreet**

- Principiële goedkeuring Vlaamse regering : 09/05/03
- Advies Serv : 11/06/03
- Advies Raad van State : 18/09/2003
- Oprichting task-force financieel bestek en ICT-consultant :  
Op aangeven van de Inspectie van Financiën heeft de Vlaamse regering de Vlaamse minister bevoegd voor financiën en begroting gelast om een **task-force** op te richten **voor het opstellen van een eerste financieel bestek van de implementatie**. Daarbij moeten eventueel alternatieven (die tekstamenderingen zouden meebrengen) worden onderzocht wanneer de kosten voor de strikte uitvoering van bepaalde onderdelen van het comptabiliteitsdecreet prohibitief hoog zouden blijken te zijn.

Ter ondersteuning van de opdracht van deze task-force werd ICT-consultancy ingewonnen voor een maximaal bedrag van 25.000 euro - een haast marginaal bedrag vergeleken bij de budgetten, ingezet voor het opzetten van het Orafin-platform. De ICT-consultant zal in een beperkt tijdsbestek een kloofanalyse opstellen. Met name zal hij aangeven wat de verschilpunten zijn tussen de huidige en gewenste situatie m.b.t. de begroting en de boekhouding zowel bij de centrale administratie als bij de VOI's en wat

(ICT-infrastructuur, beschikbare software, vorming, personeel, sturingscapaciteit) nodig is om die kloof te overbruggen. Daar waar de kloof te groot lijkt, zal - in samenspraak met het Rekenhof nagegaan worden of en hoe het huidig voorontwerp van comptabiliteitsdecreet kan worden aangepast, zonder aantasting van de basisprincipes;

- Bijsturing van de boekhoudregels, voorzien in het CNOC-stelsel : deze federale Commissie heeft in een proces van lange adem regels uitgewerkt, waaraan de openbare comptabiliteit van elke organisatie dient te voldoen. Op enkele punten menen de Vlaamse financiële administraties dat deze CNOC-regels niet compatibel zijn met de principes, waarvan deze vertrekken, met name de economische boekhouding. Daarom wordt een aanpassing gesuggereerd.
- Verwerking /beantwoording opmerkingen Raad van State, desgevallend opmerkingen van de task-force, uitmondend in het ontwerp van comptabiliteitsdecreet, rekening houdende met het advies van de Raad van State : tegen eind oktober 2003/medio november 2003.
- Behandeling in commissie F&B – goedkeuring Vlaams Parlement : 31/12/03

#### **Uitvoeringsbesluiten**

- Eerste inventaris van de te treffen besluiten is opgesteld.
- Uitwerken principes en redactie besluiten
- Bespreking in werkgroepen comptabiliteitsdecreet met o.a. IvF, Rekenhof en VOI's
- Goedkeuring Vlaamse regering : 30/06/04

#### **Systeemtechnische ondersteuning**

Het is niet de bedoeling dat de Vlaamse Gemeenschap een monopolie-positie aanbiedt aan zijn huidige leverancier. Daarom wordt gezocht naar een architectuur, die leveranciers-onafhankelijk en modulair kan worden uitgebouwd.

De resultaten van de kloofanalyse zullen overigens bepalend zijn voor de aanpak van dit traject.

Op dit ogenblik wordt gedacht aan volgend aanpak:

- Analyse fase : parallel met uitwerking van uitvoeringsbesluiten : tegen 30/06/04.
- Functionele analyse ten behoeve van de implementatie van één of meerdere nieuwe financiële systemen – afhankelijk van de resultaten van de kloofanalyse
- Functionele analyse voor centrale consolidatie (afhankelijk van de conclusies van de kloofanalyse)
- Opmaak en uitzending bestekken : 30/08/04
- Standaard bestek voor één of meerdere nieuwe financiële systemen of aanpassingen aan bestaande systemen
- Bestek voor een consolidatiemodule
- Pakketkeuze(s) : 30/10/04
- Bouw en/of aanpassing van financiële systemen (parametrisatie en maatwerk)

- Installatie hardware
- Set-up van de applicatie
- Module- en acceptatietesten
- Organisatie van de boekhouding in de verschillende beleidsdomeinen
  - Nieuwe functies
  - Vorming boekhoudpersoneel
- Conversie van boekhouding oude stijl naar nieuwe boekhouding

Planning:

***Dubbel draaien op 30/06/05.***

***Definitieve go live op 01/01/06.***

Dit betekent dat in juni 2005 de begrotingsopmaak 2006 gebeurt volgens het nieuwe comptabiliteitsdecreet. De begrotingsuitvoering 2005 wordt vanaf dan zes maanden parallel geregistreerd in Orafin BBB en de nieuwe systemen.

KORTOM :

Een bijzonder uitdagende timing bijgevolg, die een strikte opvolging in 2004 vereist.

Deze timing is niettemin cruciaal om verschillende redenen :

- 
- Het is belangrijk dat uitvoeringsbesluiten zo vlug mogelijk volgen op de goedkeuring van het decreet, om toe te laten dat de organisaties zich erop organiseren;
- De vragen omtrent de informatisering moeten worden onderzocht, rekening houdend met de huidige praktijken en ervaringen binnen MVG en de VOI's.
- Er zouden leer- en ervaringsprocessen moeten worden voorzien waarbij agentschappen zonder ervaring op dit vlak kunnen leren van agentschappen, die wel al beter vertrouwd zijn met de nieuwe management- en beheerstechnieken. Dit vereist eveneens een financiële en begrotingsadministratie die voldoende kennis en capaciteit kan ontwikkelen om deze processen te ondersteunen en te sturen
- Er moet ook voorzien worden in voldoende capaciteit om de consolidering van de gegevens mogelijk te maken : deze consolidering is cruciaal, omdat de begrotingsnormering thans ook geconsolideerd verloopt.
- Aangezien de agentschappen zullen onderworpen worden aan de budgettaire regels van een 'verbintenissen- en verplichtingenstelsel met inbegrip van de budgettaire boekhouding', is het belangrijk dat er bij de implementatie voldoende aandacht is voor de efficiënte werking van deze agentschappen en dat, indien er zich reële problemen stellen, het comptabiliteitsdecreet daar rekening zal mee houden.

## **2. EEN VOLGEHOUDEN BEGROTINGSBELEID**

In vergelijking met een schitterend jaar 2001 heeft Vlaanderen in 2002 nipt de doelstelling gehaald van + 198 mln €. Deze resultaten zijn te vergelijken met wat Vlaanderen in 2001 heeft gerealiseerd : een HRF-saldo van 1.660 mln €. Is de Vlaamse begrotings situatie dan op één jaar tijd plots omgekeerd. Niets is minder waar. De resultaten 2002 zijn bepaald door een bewuste beheersing van de uitgaven door de Vlaamse regering, maar ze zijn ook voor een groot deel negatief beïnvloed door een aantal eenmalige factoren. In 2002 moest Vlaanderen een forse negatieve verrekening van de middelen afkomstig van de Bijzondere Financieringswet verwerken en bovendien werd in 2002 de korting op de personenbelasting (inkomsten 2000, aanslagjaar 2001) een tweede maal verrekend. Op zich is dat te samen goed voor een negatieve impact van ongeveer 418 mln €. Vlaanderen had evenwel in 2001 daarvoor de nodige reserves aangelegd. Bovendien hebben die slechtere resultaten de realisatie van een aantal budgettaire doelstellingen niet in het gedrang gebracht. De schuldaufbouw is verder op het vooropgezette niveau aangehouden (een vermindering met 667 mln €) en ook de vooropgestelde reserveringen voor het zorgfonds werden gerealiseerd.

Niettemin is het duidelijk dat de Vlaamse Gemeenschap niet verder ongebreideld kan groeien. Op zich is dit niet slecht : deze Regering heeft zwaar en veel geïnvesteerd in de inloop van de achterstand op talloze terreinen : de omkadering en de wedden binnen de sectoren welzijn en onderwijs werden substantieel opgetrokken ; er werden vele middelen geïnvesteerd in de uitbouw van een eigen bestuur ; de financiering van de lokale besturen werd fors opgetrokken ; de achterstand in de welzijnsvoorzieningen werd fors gereduceerd ; de infrastructuurinvesteringen werden mede met het FFEU drastisch verhoogd. Daarenboven werden ook tal van fiscale incentives ingevoerd om de mensen te stimuleren actiever en mobieler te worden en te blijven, maar ook tevens hen aan te zwengelen in hun “economisch vertrouwen” als consument en potentieel investeerder.

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

In de loop van 2002 werd in uitvoering van het Akkoord van 21 maart 2002 het samenwerkingsakkoord op een belangrijk punt aangevuld. Aan de afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” van de HRF werd gevraagd om inzake begrotingsnormering voortaan de overheidsrekeningen in ESR 95 als referentie te hanteren. Dit sluit trouwens logischer aan bij de wijze waarop de doelstellingen in het Europees Stabiliteits- en Groeipact zijn gesteld en die ook berusten op de overheidsrekeningen volgens het ESR 95.

Op het recente overlegcomité van 22 september 2003 werd dit samenwerkingsakkoord trouwens bevestigd en verder geconcretiseerd

Het jaar 2002 vormde in dit kader een overgangsjaar. Pas vanaf 2003 is een integrale toepassing van kracht.. Het belangrijkste gevolg van de nieuwe benadering bestaat uit de beoordeling van de naleving op geconsolideerde basis. Daar waar in 2002 de begroting van de Vlaamse Gemeenschap met de begrotingen van de instellingen van openbaar nut van het type A en van de diensten met afzonderlijk beheer die overeenkomstig het ER 95 met de betrokken deeltentiteit werden geconsolideerd, moeten vanaf heden alle andere Voi's - uitzonderingen niet te na gesproken - mee worden geconsolideerd.

Gezien het aandeel van de Voi's in de Vlaamse uitgaven, gezien - zolang het comptabiliteitsdecreet niet effectief van kracht is - de rekeningsstelsels van de VOI's, van het Ministerie en van de Dab's onderling sterke verschillen vertoont, gezien de uitvoering van de begroting door de Voi's op afstand werd geplaatst en in principe slechts halfjaarlijks gerapporteerd, stelt er zich hier een fundamenteel probleem, dat gelukkig - maar op termijn - zal opgevangen worden via het comptabiliteitsdecreet.

Hoewel ik er van overtuigd ben dat de Voi's correct hun begrotingsuitvoering opvolgen, blijft het in de huidige omstandigheden moeilijk, om nauwkeurig de begrotingsevolutie te volgen. Dat is ook de reden, waarom ik binnen mijn administratie een monitoring-cel heb opgericht. Het is aan deze cel, om mij op regelmatige tijdstippen te informeren over de geconsolideerde begrotingsuitvoering en de projecties hiervan op korte termijn. Om deze projecties te kunnen opstellen, bouwt de monitoring-cel op basis van historische reeksen en met een combinatie van vorderingen/ verplichtingen-stromen t.o.v. ontvangsten/uitgaven stromen aan modelleringen, die toelaten maandelijks de evolutie en de projectie naar het einde van het jaar op te geven.

Het is trouwens op deze basis dat ik tijdig ben overgegaan tot maatregelen tot beheersing van de uitgaven. De uitgaven van de Vlaamse Gemeenschap waren niet in lijn meer met de inkomsten; daaraan is inmiddels een fikse verbetering gekomen. Vlaanderen zal ook in 2003 zijn engagement houden inzake de begroting.

Het jaar 2004 is een verkiezingsjaar. En vroeger bleken verkiezingsjaren steevast jaren van budgettaire ontsporing. Daarom zal ik - ook in 2004 - het systeem van de regelmatige monitoring verder zetten en niet aarzelen, om in te grijpen als dit nodig zou zijn. De volgende minister van Financiën en Begroting zal geen extra-snoeimes nodig hebben.

Zoals ik in mijn voorwoord heb gesteld, doe ik geen uitspraken over wat een komende legislatuur hoort te doen. Ik zal dus niet ingaan op het thema, dat de SERV in zijn jongste advies heeft aangebracht : met name een eigen, autonome begrotingsnorm.

Ik kan enkel vaststellen dat de norm van de Hoge Raad van Financiën volledig is, thans éénduidig is in lijn met de Europese richtlijnen én ambitieus. Met een eigen autonome norm treden onvermijdelijk nieuwe interpretatie-problemen op, tijdsverschillen in de engagementen en onzekerheden aangaande de inspanningen van de andere entiteiten. Daarom pleit ik voor de éénvoud en de éénvormigheid. Profileringsdrang lijkt mij noodig.

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

Ik blijf dus bij wat ik ook bij mijn vorige beleidsbrief heb gesteld :

**Beleidsruimte, ingevolge econ. Groei  
&  
Beleidsombuigingen  
&  
Opstart en/of Uitloopeffecten**

**IS GELIJK AAN**

**Beleidsversterkingen  
&  
Lastenverlastingen  
&  
Schuldreductie**

### 3. PATRIMONIUMBEHEER : OP EEN KRUISPUNT

In mei 2003 werd onder mijn impuls het project inzake onderzoek & opzet van een actief beheer van het patrimonium van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest opgestart. De Vlaamse overheid beschikt immers over een ruim patrimonium, dienstig voor de talrijke opdrachten die de Gemeenschap en Gewest uitoefent.

Tengevolge van de talrijkheid van de opdrachten, de veelheid van beheerdiensten over dit patrimonium en het gebrek aan visie m.b.t. het actief beheer ervan, stelt zich de vraag of dit patrimonium wel optimaal wordt benut.

Volgens een inventaris, opgemaakt door het kadaster, hebben de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Instellingen ongeveer **60.000 percelen** in eigendom of mede-eigendom, waarvan er ongeveer **6.000** bebouwd zijn.

De laatste versie van het kadasterbestand (toestand op 1/1/2001) komt uit op:

- 709.906.720 m<sup>2</sup> terreinen of 70.990 ha : ca. 6 % van gans Vlaanderen behoort dus toe aan de centrale Vlaamse Overheid of haar instellingen !
- 3.729.114 m<sup>2</sup> vloeroppervlakte gebouwen bovengronds

Opgesplitst in de verschillende types terreinen en types gebouwen (categorisering volgens kadaster) geeft dit voor de boekhoudkundige waarde en oppervlakte van terreinen en gebouwen:

TERREINEN	Bossen	Zaten	Landbouw	Braak	Militair	Bouwgrond	Sport	Nijverheid	Duinen	Totaal
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
waarde in €	4.947.913	197.528.554	5.515.797	1.528.211	76.363	88.863.218	5.221.526	12.342.653	660.999	316.685.233
	1,6%	62,4%	1,7%	0,5%	0,0%	28,1%	1,6%	3,9%	0,2%	100%
oppervlakte	153.431.963	317.570.592	110.428.787	73.508.145	4.082.186	26.005.658	4.704.308	10.478.874	9.696.207	709.906.720
	21,6%	44,7%	15,6%	10,4%	0,6%	3,7%	0,7%	1,5%	1,4%	100%

GEBOUWEN	Zonder waarde	Geringe waarde	Kleine constr.	Landelijk	Onderneming	Administratief	Gemengd	Militair	Onderwijs	Legatie	Monument	Totaal
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	
waarde in €	0	77.858	783.580	172.636	9.138.910	25.158.576	5.605.852	256.114	11.712.924	0	0	52.906.450
	0,0%	0,1%	1,5%	0,3%	17,3%	47,6%	10,6%	0,5%	22,1%	0,0%	0,0%	100%
vloeroppervlakte	30.410	47.767	139.389	30.622	780.766	1.709.139	242.449	24.652	723.391	0	529	3.729.114
	0,8%	1,3%	3,7%	0,8%	20,9%	45,8%	6,5%	0,7%	19,4%	0,0%	0,0%	100%

Deze cijfers zijn zelfs nog niet volledig : zij bevatten de schoolgebouwen van het gemeenschapsonderwijs, noch deze van sommige universiteiten en hogescholen, ingericht op overheidsinitiatief (UG, hogescholen, UZGent), noch deze van de overheidsholdings (Gimv, VMH), noch een aantal Voi's en instellingen in oprichting of met een beperkt patrimonium (bvb. BAM, Export Vlaanderen, RVM, SERV, VCM, Vlopera).. Zonder deze instellingen



bedraagt de totale vloeroppervlakte van de gebouwen ongeveer **2.440.000 m<sup>2</sup>**. Op basis van andere bronnen (GIP en enquêtes) bedraagt deze oppervlakte **2.225.000 m<sup>2</sup>**. Dit cijfer is recenter en bijgevolg meer betrouwbaar

Het kadaster becijferde in de versie van **1/1/2001** de (boekhoudkundige) waarde van het patrimonium op **370 Mio €**. Deze waarde houdt enkel rekening met onbebouwde terreinen en gebouwen, niet met infrastructuur.

Deze waarde wordt bekomen door de originele nieuwbouwwaarde van het gebouw af te schrijven met 2% per jaar, met een residuele waarde van 24%. Deze waarde geeft uiteraard geen aanwijzing van de venale marktwaarde. Gezien de stijging van de vastgoedprijzen, mag deze waarde als conservatief-voorzichtig aanzien worden.

in €	A0A	A0B	A0C	A3A	A4A	D0	Totaal
Terreinen	237.778.010	4.165.178	24.772.767	102.107	1.185.879	48.681.292	316.685.233
Gebouwen	15.506.745	296.974	27.142.430	123.302	1.528.992	8.308.008	52.906.450
Infrastructuur	0	0	0	0	0	0	0
	253.284.755	4.462.152	51.915.197	225.409	2.714.871	56.989.300	369.591.683

**Legende:**

A0A	Algemeen bestuur
A3A	Algemeen bestuur
A4A	Algemeen bestuur
A0B	Met autonome boekhouding
A0C	Adm. Instelling van openbaar nut
D0	Financiële participatie

**Voorbeelden**

Departementen
Gem. Gemeenschapscommissie
VI. Gemeenschapscommissie
IBW, KANTL, KAWLSK, INB, ...
OVAM, VHM, VRT, GOM, VDAB, ...
Vito, VVM, VMW, VLM, NV Zeekanaal, ...

(zoals reeds vermeld werd de (boekhoudkundige) waarde van de infrastructuur buiten beschouwing gelaten)

Eenheidsprijzen per type gebouw	E.P.	Eenheidsprijzen per type terrein	E.P.
	€/m <sup>2</sup>		€/m <sup>2</sup>
kantoren buiten Brussel	400	bossen	1,25
kantoren in Brussel	500	zaten	0
woningen	200	landbouw	1,25
loodsen, werkplaatsen	100	braak	1,25
kastelen	200	militair	1,25
cultuurgebouwen	100	bouwgrond	50
krot	0	sport	1,25
infrastructuur	0	nijverheid	25
		duinen	1,25

Om de marktwaarde te bepalen van de gebouwen in eigendom van het MVG, heb ik een ruwe, maar voorzichtige schatting opgevraagd op basis van eenheidsprijs per gebouwtype en per terreintype. De hypothesen en de resultaten volgen hierbij :

Aan de hand van deze methode van eenheidsprijzen bekomen we als venale of marktwaarde voor de:

- gebouwen: ca. 200 Mio € of 195 €/m<sup>2</sup>
- terreinen (onbebouwd + bebouwd): ca. 900 Mio €
- totale marktwaarde van de percelen van het MVG: 1.100 Mio €. (\*)

	Boekhoudkundige waarde volgens kadaster	Schatting marktwaarde volgens methode eenheidsprijzen
	€	€
Gebouwen	15.000.000	200.000.000
Terreinen	240.000.000	900.000.000
<b>Totaal</b>	<b>255.000.000</b>	<b>1.100.000.000</b>

Daarnaast hebben ook vele Voi's grote en belangrijke patrimoniale eigendommen, die niet infrastructuur betreffen (en dus enkel voor henzelf dienstig zijn). De inventarisatie hiervan verloopt moeilijker, maar een vluchtige schatting geeft een marktwaarde van ca. 680 mln €. De marktwaarde van dit patrimonium - 1,8 mld € - is dermate dat men zich kan afvragen of het wel passend is dat de Vlaamse Gemeenschap zich niet beter iets bescheidener opstelt en nagaat of en welk patrimonium niet beter kan benut worden door derden. De middelen, die hierbij vrijkomen, kunnen daarbij ingezet worden voor nieuwe infrastructuur. De taak van de Vlaamse Gemeenschap is te zorgen voor goede infrastructuur voor elkeen, niet voor haarzelf.

Ook andere overheidsorganisaties zijn ons voorgegaan en hebben zeker en vast niet aan efficiëntie ingeboet. Zo werd door Belgacom via een actief patrimoniumbeheer gedurende de laatste 7 jaar ongeveer 375 gebouwen afstoten ter waarde van 190 Mio €. 375 gebouwen vertegenwoordigen ongeveer 15% van de toenmalige gebouwoppervlakte.

Indien de Vlaamse Gemeenschap door een actief patrimoniumbeheer slechts 5% van het patrimonium zou afstoten, zou dit een opbrengst opleveren van 90 Mio €. (exclusief de jaarlijks lopende onderhoudskosten).

Gezien de grootte van deze bedragen heb ik mijn collega's binnen de Regering voorgesteld lijn te brengen in het patrimoniumbeheer van het Gewest/Gemeenschap, zodat – zonder de essentiële opdrachten van Gewest/Gemeenschap in het gedrang te brengen – er toch een actiever beleid kan mee gevoerd worden, met het oog op het verwezenlijken van meer middelen – financiële of niet financiële – ter ondersteuning van de kerntaken van Gewest/Gemeenschap.

Het project omvat 3 fasen :

- Aflijningsfase : in deze fase worden de objectieven en de hierbij horende strategie uitgewerkt, die de krijtlijnen van een actief patrimoniumbeheer vastleggen en de mogelijke financiële en niet-financiële effecten duiden, als gevolg van de activering van het patrimoniumbeleid. Deze fase hoop ik te beëindigen, voor eind dit jaar

- b. Kaderingsfase : in deze fase, wordt het actief patrimoniumbeheer gekaderd binnen de structuren van BBB. Een aantal activiteiten voor een actiever patrimoniumbeheer zullen vermoedelijk op beleidsdomeinoverschrijdend niveau gefaciliteerd en gecoördineerd dienen te worden. In functie van de resultaten van dit project zal de Vlaamse regering oordelen over de opportuniteit van een gecentraliseerd patrimoniumbeheer met al dan niet verplichte afname van deze diensten.  
Bedoeling is deze fase af te ronden rond medio januari, zodat het Parlement bij de concrete, decretale onderbouwing van de beleidsdomeinen hiermee kan rekening houden
- c. Implementatiefase : in deze fase wordt de implementatie van actievere patrimoniumbeleid binnen de Vlaamse Gemeenschap ondersteund.

#### **4. BELEIDSINDICATOREN : VERDERE OMVORMING EN INTEGRATIE MET BEHEERSINDICATOREN VORMEN DE BASIS VOOR DE TOEKOMSTIGE BEHEERSOVEREENKOMSTEN**

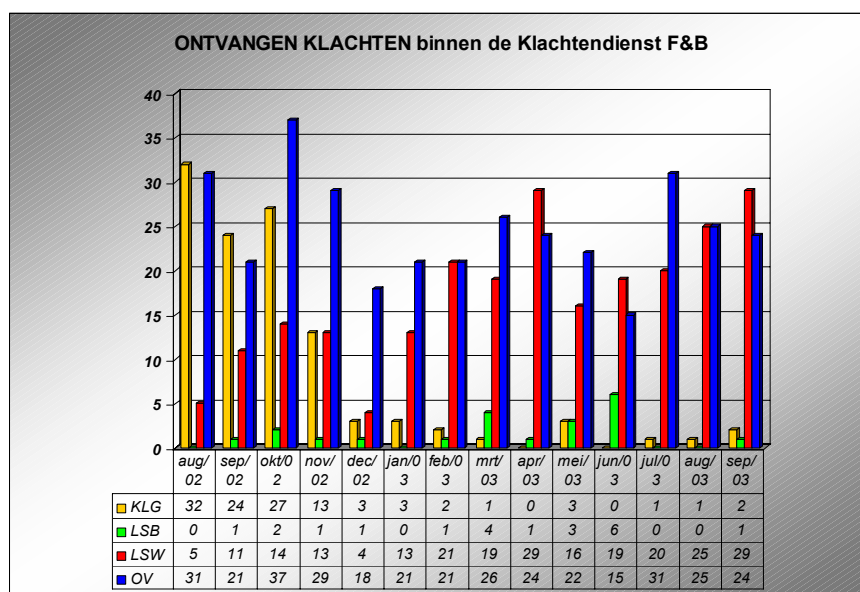
Samen met de indicatoren die reeds voorheen bijgehouden werden, beschikt het beleidsdomein “financiën en begroting” sedert 2002 over een set representatieve prestatie- en effectindicatoren.

De volgende gegevens worden maandelijks geactualiseerd. Het betreft :

- Evolutie uitstaande schuld
- Naleven HRF-norm
- Correctheid prognoses begrotings- en kassaldo
- Dagelijkse absolute waarde uitstaande saldi op zichtrekeningen
- Totale lasten m.b.t. directe en indirecte schuld
- Afwijking jaarbegroting tegenover jaarrealisatie enerzijds en meerjarenbegroting anderzijds
- Aantallen opmerkingen Rekenhof op ingediende ordonnanties en technische opmerkingen op begrotingsdecreten
- Aantallen oproepen belastinglijn en responstijd
- Aantallen terechte klachten fiscaliteit
- Aandeel gewestbelastingen in de totale inkomsten
- Procentuele ambtshalve ontheffingen en doorlooptijden leegstand en onroerende voorheffing

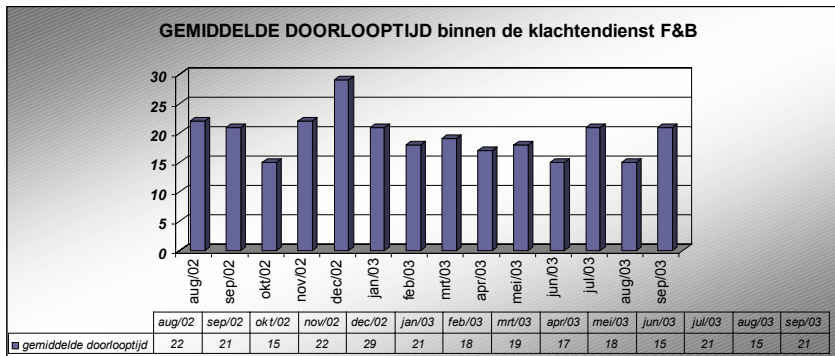
Elke strategische doelstelling beschikt hiermee over één of meerdere indicatoren die de beoogde beleidseffecten opvolgen. Ook voor de verschillende kritische succesfactoren werd in de mate van het mogelijke een indicatorenset opgezet. Uiteraard blijven deze indicatoren hoofdzakelijk beperkt tot de interne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

Anderzijds geven de gegevens van de eigen klachtendienst financiën, die eveneens in een afzonderlijke indicator bijgehouden worden, een nauwkeurig klachtenbeeld waaruit nuttige aanwijzingen gevonden kunnen worden voor de optimalisatie van de dienstverlening naar de klanten toe, vooral in de sector fiscaliteit. Samen met de indicatoren over de aantallen



ontheffingen en de doorlooptijden van de bezwaren beschikt de belastingdienst hiermee niet

alleen over belangrijke indicaties met het oog op de verhoging van de efficiëntie van de bestaande eigen heffingen, maar ook over aandachtspunten in het vooruitzicht van de verdere uitbreiding van de fiscale autonomie.

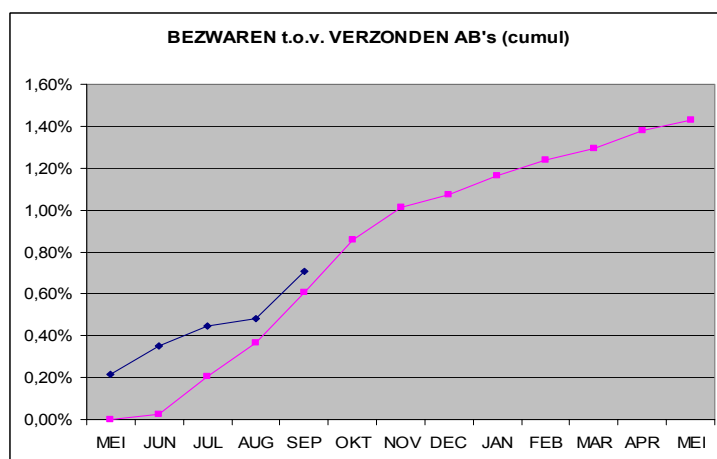
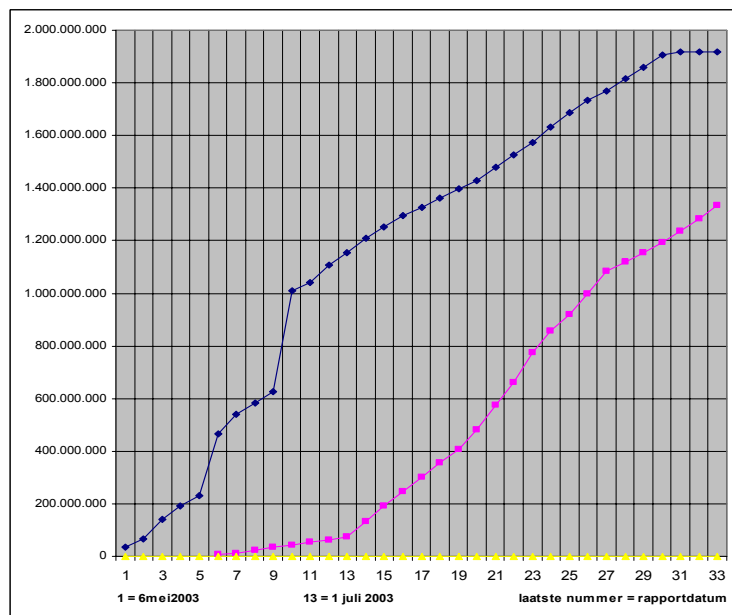


In 2003 werden de indicatoren verfijnd zodat zij snelle waarschuwingslichten kunnen vormen.

Als voorbeeld volgen de indicatoren, waarbij de werking van de inning van de onroerende voorheffing wordt opgevolgd.

Zoals men kan merken, werd er dit jaar naar gestreefd minstens 95 % van de aanslagen verstuurd te hebben in de periode van 1 mei tot 31 oktober. Daarin is men trouwens duidelijk geslaagd.

Daarbij bleek relatief snel dat het aantal bezwaarschriften in relatieve termen uitgedrukt (t.o.v. aantal aanslagbiljetten), in de beginperiode significant hoger lag dan in dezelfde periode 2002. Door de onmiddellijke reactie kan men vaststellen dat sommige automatische koppelingen dienden bijgesteld te worden. Door de snelle interventie kon een behoorlijk aantal bezwaarschriften (10.000 ?) worden vermeden. Niet alleen de financiële kost voor de Vlaamse Gemeenschap, maar ook de potentiële ergernis bij de burger kon hierdoor sterk gedrukt worden.



Na 2 jaren werking met indicatoren is er voldoende ervaring opgebouwd om de onzekerheidsgrenzen te kennen, de waarnemings-ruis weg te filteren en dus trends te kunnen vaststellen, maar ook normen.

Het zijn deze normen, die in de beheersovereenkomsten het sluitstuk zullen vormen van de controle. Normen moeten én realistisch én uitdagend zijn. Een belangrijk aandachtspunt wat betreft de indicatoren is de **normering**. Het volstaat niet dat er indicatoren worden opgevolgd. Ter evaluatie van wat de indicatoren aangeven dienen ook normen opgesteld te worden. Belangrijk is met andere woorden dat de nulmetingen in 2002 worden afgepunt en in 2003 leiden tot streefcijfers voor de volgende jaren.

### **Opvolging van de resoluties**

In de eerste plaats is er de met redenen omklede motie van de heren Marc van den Abeelen, Bruno Tobbacq, Ludo Sannen en Herman Lauwers tot besluit van de op 23 oktober 2002 door de heren Chris Vandenbroeke en Eric Van Rompuy in plenaire vergadering gehouden interpellaties tot de heer Patrick Dewael, minister-president van de Vlaamse regering, respectievelijk over de vermindering van de dotatie van de federale overheid aan de gemeenschappen en gewesten, de weerslag hiervan op de inkomsten van de Vlaamse overheid en de roep naar meer fiscale autonomie, en over de gevolgen van de dotatievermindering voor de begrotingsenveloppe 1385 (2002-2003) - Nr. 1 met redenen omklede motie Deze motie gaat eigenlijk in op diverse problematieken, o.m. de volatiliteit van de ontvangsten van Gewesten en Gemeenschappen ten gevolge van harramingen van het BNI door het Instituut voor de Nationale Rekeningen, de problematiek rond de BTW-facturering van Aquafin, etc.

Het spreekt vanzelf dat ik deze problemen bijzonder ter harte heb genomen; uiteindelijk heeft het overlegcomité van 22 september j.l. een compromis gesloten, waardoor een ganse reeks probleem dossiers met financiële weerslag op een faire wijze kon worden opgelost. In casu ook aan bovenvermeld probleem werd grotendeels tegemoet gekomen en dus naar de toekomst toe verholpen.

Het voorstel van resolutie 1816 d.d. 10 september 2003 van de heren Johan Sauwens, Eric Van Rompuy en Erik Matthijs betreffende de overheidsfinanciën en de begroting dient nog behandeld worden in de Commissie; waardoor ik nu niet wil vooruit lopen op dit tegensprekelijk debat.

Het voorstel van resolutie 1689 d.d. 30 april 2003 van de heer Johan Sauwens en mevrouw Veerle Heeren betreffende de ontwikkelingen op de immobiliënmarkt en de notariskosten werd voorlopig niet aanvaard en ligt nog ter bespreking in het VL parlement.

## KAS- EN SCHULDBEHEER

### *Binnen de krijtlijnen van de begrotingsobjectieven en een gezond schuldbeheer een verdere schuldafbouw betrachten*

Hoewel de voorkoming van een overschrijding van de begrotingsnorm waartoe de Vlaams Gemeenschap gehouden is in het kader van het zgn. Stabiliteitsprogramma mede een vooraanstaande doelstelling blijft, ben ik als Vlaams minister, bevoegd voor de begroting maar ook de financiën, ervan overtuigd dat de inspanningen van de afgelopen jaren inzake schuldafbouw ook in de toekomst moeten verder gezet worden.

Immers, ook op deze wijze worden nieuwe beschikbare middelen gecreëerd voor het globale beleidsplan en dient de begroting niet extra bezwaard te worden.

#### 1. Evolutie van de uitstaande schuld

Zoals uit onderstaande tabel blijkt is de Vlaamse overheid erin geslaagd de bij het begin van de regeerperiode voorgenomen halvering van de schuld waar te maken.

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

(in miljoen euro)

Datum	Directe schuld (exclusief kastoestand)	Indirecte schuld (exclusief Aquafin)	Totale schuld	Jaarlijkse schuldafname
31/12/1995	4.078,22	4.201,55	8.279,77	
31/12/1996	4.148,35	3.951,10	8.099,45	-180,32
31/12/1997	3.904,99	3.727,13	7.632,12	-467,33
31/12/1998	3.447,21	3.156,45	6.603,66	-1.028,46
31/12/1999	3.257,71	2.828,41	6.086,12	-517,54
31/12/2000	2.732,57	2.589,72	5.322,29	-763,83
31/12/2001	2.736,59	1.814,17	4.550,76	-771,53
31/12/2002	2.143,94	1.739,95	3.883,89	-666,87
30/06/2003	1.963,02	1.739,50	3.702,52	-181,37
31/12/2003	1.715,59	1.649,04	3.364,63	-337,89
31/12/2004	1.176,48	1.555,75	2.732,23	-632,4



Elk miljard euro aan afgebouwde uitstaande schuld levert aldus een minderuitgave aan intresten op van ca. 60 miljoen euro.

## 2. Rating van de Vlaamse Gemeenschap

Door o.a. de gestage afbouw van de schuld, en bijgevolg de steeds beter wordende financiële situatie van de Vlaamse Gemeenschap, en het orthodox budgettair beleid kan de Vlaamse Gemeenschap rekenen op een **uitstekende kredietwaardigheid** (rating).

Reeds verschillende jaren is de rating van het ratingagentschap Standard & Poor's AA+, de op één na hoogste rating. Deze rating werd net voor het zomerreces nog bevestigd. Het andere wereldwijd opererende agentschap Moody's van haar kant kent sinds januari 1998 aan Vlaanderen een rating Aa1 toe, eveneens de op één na hoogste rating. Voornamelijk in internationale context heeft deze rating een groot belang.

Tabel ..: Rating

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

## FISCALITEIT

### I. Leren uit het verleden

1. Het traject van de eigen inning van de onroerende voorheffing: een moeilijke opstart maar uiteindelijk kwalitatieve inning en verbeterde dienstverlening.

#### 1.1. Korte historiek van de eigen inning van de onroerende voorheffing

De Vlaamse Regering besliste medio 1998 de inning van de onroerende voorheffing in eigen beheer over te nemen.

Er werd geopteerd voor een uitbesteding van de inningstaken – en processen. Na selectie, een voorstudie en onderhandelingen werd op 19 december 1998 met CIPAL een overeenkomst afgesloten voor een eerste periode van vijf jaar.

De overeenkomst omvatte de volledige voorbereiding van de meeste administratieve taken en het volledig beheer van alle ICT – taken. Enkel de wettelijke taken worden door Vlaamse ambtenaren vervuld.

Deze uitbesteding was te verantwoorden door het gebrek aan voldoende know-how en competenties terzake binnen de eigen administratie en het gebrek aan voldoende kritische massa om enkel voor de inning van de onroerende voorheffing een IT-platform te ontwikkelen en te exploiteren.

CIPAL zorgt voor een eigentijdse informaticatoepassing, een elektronisch document – processing systeem en een performante data-warehousing. Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap treedt op als verantwoordelijke, controlerende en bijsturende instantie. In een overlegcomité wordt de communicatie tussen de hoogste instantie van het Vlaams Gewest (ABAFIM) en CIPAL gestroomlijnd.

Tijdens het inloopjaar 1999 werd duidelijk dat het ganse proces van de inning van de onroerende voorheffing complexer was dan voorzien kon worden. Het opzet was dan ook ambitieus. In de federale periode verliep de inning decentraal via lokale ontvangkantoren, bij de Vlaamse overheid wordt het volledige proces van inning en bezwaarbehandeling centraal gestuurd. Bovendien worden in het Vlaams Gewest de voornaamste verminderingen automatisch berekend en ingevuld, terwijl de belastingplichtige in de federale periode zelf instond voor de schriftelijke aanvraag.

Het afstemmen van de bestanden van het Rijksregister en van de Administratie van het Kadaster, Registratie en Domeinen (AKRED) bleek technisch moeilijker dan aanvankelijk ingeschat. Onvoorziene technische moeilijkheden bij de koppeling van gegevens uit verschillende databanken zijn de oorzaak van een groot aantal bezwaarschriften (meer dan 100.000 voor het aanslagjaar 1999) die nu in 2003 tot een aanvaardbaar niveau werden teruggebracht (zie infra).

De oorspronkelijke overeenkomst met CIPAL moest, gelet op die onvoorziene moeilijkheden , herhaaldelijk worden bijgestuurd. Er werden zes avenanten aan de basisovereenkomst toegevoegd, die de respectievelijke verantwoordelijkheden adequater afbakenen en de bijkomende vergoedingen voor meerprestaties vastleggen. Deze avenanten werden ondertekend op 9 juni 1999, 2 juli 1999, 15 december 2000, 14 mei 2001, 19 november 2001 en 10 juli 2003. Deze avenanten zorgden er alleszins voor dat de kwaliteit van de inning kon worden verbeterd.

Toch is het een fundamenteel uitgangspunt van deze Vlaamse Regering dat de invordering van belastingen een kerntaak is van de overheid. Het is dus wel degelijk de bedoeling om zoveel als mogelijk de inning en de invordering van de onroerende voorheffing (terug) in te sourcen. Maar deze insourcing moet wel geleidelijk en planmatig verlopen . De continuïteit van de inkomstenstroom van de betrokken overheden , en ook de continuïteit van de dienstverlening aan de burger mogen in geen geval in gevaar komen. Een overhaaste overname houdt onmiskenbare risico's in. Het zou immers betreurenswaardig zijn de huidige gunstige evolutie inzake het aantal ingediende bezwaarschriften te doorbreken en opnieuw een stortvloed van bezwaarschriften te veroorzaken ingevolge het opsplitsen van processen en de daaraan gekoppelde gegevensstromen.

De Vlaamse Belastingadministratie heeft ook op heden nog niet de kritische massa opgebouwd om de onroerende voorheffing, en meer bepaald de informaticaprocessen te beheersen , te bekostigen en aan te sturen. En informatica is dé kern van de processen van de onroerende voorheffing. Het moet een ambitie zijn om , op het vlak van fiscaliteit , op termijn voldoende know-how op te bouwen , ook inzake ICT . De globale visie omtrent het in eigen beheer nemen van de gewestbelastingen speelt daarbij een cruciale rol.

De Vlaamse Belastingadministratie heeft de reëngineering vooral op het auxiliair, administratief gebied gevolgd en zelfs deels gestuurd, zodat hieromtrent de nodige kennis in de Vlaamse administratie wél aanwezig is. Deze auxiliaire processen zouden bijgevolg eerder kunnen overgenomen worden. De overname van de administratieve processen zou zonder al te ingrijpende maatregelen kunnen plaatsvinden, onder voorbehoud van bijstellingen, die vooral betrekking hebben op de accenten, gelegd door de operatie "Beter Bestuurlijk Beleid" (zoals een klantgerichte administratieve structuur, met de invoering van een front- en een back-office). Een overname van de administratieve processen in het voorjaar van 2006 of 2007 is trouwens in het licht van de geplande reorganisatie van de Vlaamse administratie optimaal. Een eerdere insourcing zou de vlotte opstart van elk van beide operaties aanzienlijk kunnen verzwaren. Nu kunnen beide stappen sequentieel en meer voorbereid verlopen.

Gelet op deze overwegingen besliste de Vlaamse Regering op 28 februari 2003 i.v.m. de verdere toekomst van de administratieve afhandeling van de inning van de onroerende voorheffing, mezelf te gelasten onderhandelingen op te starten met de CV CIPAL over een verlenging van het basiscontract van 19 december 1998 voor de inning van de onroerende voorheffing:

- voor wat betreft de ICT-processen en de rechtstreeks hierbij horende administratieve processen voor een periode van maximaal vijf jaar;
- voor wat de globale administratieve processen betreft voor een periode van twee jaar, maximaal met één jaar verlengbaar.

Het uiteindelijk resultaat van de onderhandelingen is dat de basisovereenkomst van 19 december 1998 op 10 juli 2003 werd verlengd voor een periode van maximaal 5 jaar, conform artikel 4.2. van de basisovereenkomst . Deze nieuwe " aanvullingsovereenkomst " loopt dus tot uiterlijk 31 december 2008. De administratieve processen worden gedurende

minimaal 2 jaar en 4 maanden en maximaal 3 jaar en 4 maanden vanaf 31/12/2003 verder uitbesteed en de ICT- processen voor een periode van minimaal 2 jaar en 4 maanden en maximaal 5 jaar. Voor de administratieve processen is dus een verlenging met maximaal één jaar mogelijk. Ook het ICT- gedeelte kan door het Vlaams Gewest vóór het verstrijken van de periode van 5 jaar worden opgezegd.

De administratieve processen worden uitbesteed over 2 jaar en 4 maanden om CIPAL de kans te geven de werkzaamheden van het aanslagjaar 2005 ( bij overname op 1 mei 2006 ) of 2006 ( bij overname op 1 mei 2007 ) nog te beëindigen. De Vlaamse Overheid kan daarna met een propere lei de werkzaamheden voor een nieuw aanslagjaar aanvatten.

Concluderend waarborgt de nieuwe overeenkomst met CIPAL :

- de doorvloeiing van de inkomsten uit de onroerende voorheffing , zowel naar de lokale besturen als naar de Vlaamse overheid ;
- een snelle , efficiënte en klantvriendelijke bediening van alle belastingplichtigen.

## 1.2. Positieve en negatieve elementen van het traject.

### 1.2.1. De positieve elementen.

Het Vlaams Gewest heeft de eigen autonome inning van de onroerende voorheffing , vertrekkende uit het niets , uitgebouwd tot een performant geheel waarbij het aspect dienstverlening aan de belastingplichtige centraal staat.

De administratieve verrichtingen zijn verankerd in uniforme , centraal gestuurde processen, waardoor de gelijke behandeling van de belastingplichtigen maximaal gegarandeerd wordt.

Waar mogelijk worden verminderingen waar de belastingplichtige recht op heeft automatisch toegekend , zonder dat hij zelf daarvoor enige formaliteit moet vervullen. Toen de federale administratie nog instond voor de invordering waren vele belastingplichtigen (geraamd op meer dan 100.000) niet eens op de hoogte van het bestaan van deze verminderingen waarop ze nochtans recht hadden . Bijgevolg misliepen ze soms aanzienlijke verminderingen. Anderzijds waren er belastingplichtigen die vergaten aan te geven dat zij geen recht meer hadden op die vermindering, waardoor de Schatkist ten onrechte inkomsten derfde.

De Vlaamse info-lijn , en meer bepaald de Vlaamse Belastinglijn ( 078.15.30.15 ) , verschaft de burger zo volledig en correct mogelijke informatie over de Vlaamse fiscaliteit . Deze informatie kan betrekking hebben zowel op individuele en concrete dossiers , als op algemene informatie over de regelgeving.

De website [www.onroerendevoorheffing.be](http://www.onroerendevoorheffing.be) , maakt informatie over de soms zo complex lijkende regelgeving toegankelijk zowel voor de professionele als niet-professionele gebruiker .

De evolutie van het aantal bezwaarschriften bewijst dat de inspanningen die geleverd zijn om het systeem te verbeteren en klantvriendelijker te maken , hun vruchten beginnen af te werpen :

Tabel bezwaren onroerende voorheffing

Aanslagjaar	Aantal bezwaren
1999	113.793
2000	57.798
2001	40.540
2002	34.249

Deze gunstige evolutie zet zich in 2003 verder. Op 31 juli 2003 waren 6.501 bezwaren betreffende het huidig aanslagjaar ingediend tegenover 6.942 vorig jaar op hetzelfde ogenblik ( 10 weken na verzending van de eerste aanslagbiljetten ).

Minstens de helft van deze bezwaren is structureel , en dus onvermijdelijk , omdat sommige verminderingen onmogelijk automatisch kunnen worden toegekend en door de rechthebbende moeten worden aangevraagd. Bovendien worden niet alle eigendomsveranderingen tijdig door het kadaster verwerkt.

Ook het het inningproces vertoont een positieve evolutie zoals uit onderstaande cijfers blijkt:

Tabel Vergelijking tussen inkoheringen en ontvangsten (in miljoenen €)

Aanslagjaar	Ingekohierd	Ontvangen tot 1/8/2003	% geïnd
1999	1.443	1.421	98,5%
2000	1.458	1.438	98,6%
2001	1.612	1.594	98,9%
2002	1.731	1.712	98,9%

### 1.2.2. De negatieve elementen.

Tegenover deze succesvolle stroomlijning van de ganse inningsprocedure in al zijn onderdelen, staat een onvermijdelijk oplopende kostprijs.

In de onderstaande tabel wordt zowel de jaarlijkse historische kost van het afgelopen basiscontract , als de jaarlijkse voorziene kost van het nieuwe aanvullingscontract opgenomen. De reële kostprijs wordt beïnvloed door het aantal dossiers dat CIPAL te verwerken krijgt . Bij de raming van de kostprijs werd uitgegaan van een realistische inschatting van het aantal inkomende bezwaarschriften en andere documenten.

Tabel kost contract onroerende voorheffing in duizend euro

Jaar	Totale kost (excl. BTW)	Totale kost (incl. BTW)
1999	6.053	7.324
2000	4.680	5.662
2001	9.110	11.018
2002	6.864	8.305
2003 (R)	8.279	10.018
2004 (R)	9.366	11.333
2005 (R)	9.542	11.546
2006 (R)	9.726	11.769

(R) = raming

Uit de tabel blijkt duidelijk de verhoging van de kostprijs van het CIPAL-contract. De hoge kost in 2001 wordt verklaard door de bijkomende inhaaloperatie die werd uitgevoerd om de toenmalige achterstand weg te werken. De kostprijsverhoging is verder grotendeels toe te schrijven aan de hogere kwaliteitsnormen en kortere behandelingstijd van bezwaarschriften die aan CIPAL werd opgelegd. De zwaardere belasting van de informaticasystemen van CIPAL heeft ook geleid tot een toename van de ICT-kostprijs.

Tegenover de hogere kostprijs die aan CIPAL moet worden betaald biedt de nieuwe aanvullingsovereenkomst voor het Vlaams Gewest een grotere zekerheid dat bezwaarschriften en dossiers voortaan tijdig zullen worden behandeld.

De boeten die aan CIPAL kunnen worden opgelegd bij niet tijdige afhandeling van bezwaarschriften zijn verviervoudigd.

Ook voor dossiers, andere dan bezwaarschriften, wordt een afhandelingstermijn opgelegd. Omdat in de oorspronkelijke overeenkomst uit 1998 geen termijn voorzien was voor die andere dossiers, zette CIPAL vaak alle beschikbare personeel in op de afhandeling van de bezwaarschriften, met een grote achterstand voor de andere dossiers tot gevolg. Aan dit euvel wordt nu verholpen. Bij het niet respecteren van de afhandelingstermijn van negen maanden kan aan CIPAL eveneens een boete worden opgelegd.

### 1.3. De toekomst van de onroerende voorheffing in het kader van het kerntakendebat – bestuursakkoord met de andere Vlaamse overheden.

Op 25 april 2003 werd het bestuursakkoord afgesloten tussen het Vlaams, het provinciaal en het lokaal bestuursniveau over een effectief en burgergericht overheidsbestuur in Vlaanderen. Het bestuursakkoord is een belangrijke stap in het verder uitbouwen van de bestuurlijke organisatie van Vlaanderen.

Dit akkoord vloeit voort uit de gesprekken die in het kader van het kerntakendebat werden gevoerd. Het voorziet ook een implementatieproces om de concrete afspraken uit te voeren.

#### 1.3.1. De inning van de onroerende voorheffing

Bijna 75 % van de totale opbrengst van de onroerende voorheffing is bestemd voor de gemeenten en bijna 19 % voor de provincies, terwijl hen geen bijdrage wordt aangerekend voor de inning ervan.

In het kader van de responsabilisering van de gemeenten en provincies, en in overeenstemming met de afgesproken principes, is de Vlaamse overheid bereid te onderzoeken of de inning van de onroerende voorheffing kan gebeuren door de gemeenten of de provincies zelf. Dit onderzoek naar de mogelijkheid en de wenselijkheid zal samen met de provincies en de gemeenten gevoerd worden.

### 1.3.2. Toekomstige wijzigingen van de belastingbasis

De Bijzondere Financieringswet verleent het Vlaams gewest de bevoegdheid om het tarief, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de onroerende voorheffing autonoom te wijzigen. Een dergelijke wijziging kan de gemeentelijke en provinciale inkomsten sterk beïnvloeden.

De gemeenten en provincies bepalen vandaag enkel de hoogte van de opcentiemen. Bij gelijkblijvende gemeentelijke aanslagvoeten beïnvloedt een wijziging van de basisheffing dus de inkomsten van de lokale besturen. De Vlaamse overheid zal bij wijzigingen die worden doorgevoerd in het licht van maatschappelijke evoluties en beleidskeuzes, dus attent moeten zijn voor de gevolgen op de financiën van de overheden die aanvullende belastingen heffen.

De Vlaamse overheid, de provincies en de gemeenten hebben daarom afgesproken dat dergelijke ingrepen steeds zullen gepaard gaan met de nodige *communicatie* over alle gevolgen en dat voorafgaand aan de doorvoering van de wijzigingen een duidelijke *berekening* zal worden gemaakt van de financiële impact voor de andere overheden.

## 2. Het traject van de heffing leegstand woningen en gebouwen - de vraag naar de opportuniteit van deze heffing blijft.

Na een jarenlange administratieve lijdensweg werd vanaf medio 2002 een inhaalbeweging doorgevoerd om de historisch gegroeide achterstand van ongeveer 25.000 dossiers in de behandeling van de bezwaarschriften tegen de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van woningen en/of gebouwen weg te werken (art. 24 – 44 van het decreet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot begeleiding van de begroting 1996).

Deze inhaaloperatie was een absolute noodzaak om de belastingplichtigen die , vaak terecht , een bezwaarschrift hadden ingediend , eindelijk die rechtszekerheid te bieden waar ze recht op hebben.

Om op zeer korte termijn de nodige competenties te vergaren, werd de afhandeling van de bezwaardossiers grotendeels uitbesteed. Het was immers ondenkbaar deze massale personeelsbehoefte binnen de eigen administratie te realiseren. Deze laatste bleef wel eindverantwoordelijke inzake de beslissing over het ingediende bezwaar.

In totaal werden 18.400 dossiers uitbesteed. Medio september 2003 hebben de betrokken ondernemingen alle dossiers afgehandeld , met uitzondering van een reeks dossiers die de administratie na een strikte kwaliteitscontrole heeft teruggezonden .

Deze noodzakelijke uitzonderingsprocedure is aldus succesvol afgerond.

In januari en april 2003 werden de jaarlijkse nieuwe aanslagen ( ditmaal voor het heffingsjaar 2001 ) verstuurd. Dit heeft alweer geleid tot circa 8.000 nieuwe bezwaren, waarvan ongeveer

7.200 ontvankelijk zijn . De versnelde afwerking van de achterstand in de voorgaande bezwarendossiers heeft als positief neveneffect dat het bezwarenpercentage van om en nabij 60 % gedaald is naar 53,5 %. Maar ook dit percentage is nog steeds absoluut onaanvaardbaar .

Ook deze 7.200 nieuwe bezwaren zullen door de externe partners in versneld tempo worden behandeld. Het oorspronkelijke uitbestedingcontract voorzag immers in de mogelijkheid om ook de nieuwe bezwaren aan de privé bedrijven uit te besteden onder dezelfde voorwaarden. Mijn betrachting is dat mijn administratie begin 2004 met een zuivere lei kan starten. Het kan immers toch niet de bedoeling zijn de private partners op bestendige wijze in te schakelen. Deze inhaaloperatie moet éénmalig en uitzonderlijk blijven.

Er is niet alleen de versnelde afwerking van de bezwaren die mijn bijzondere aandacht krijgt. We moeten het probleem bij zijn oorsprong aanpakken. Als ik het fenomeen, dat zich nu al enkele jaren voordoet, analyseer vraag ik me toch af of het instrument van de leegstandsheffing , in zijn huidig concept, houdbaar blijft. De moeilijkheid is het begrip “ leegstand “ eenduidig te definiëren.

Mijn voorstel is de opname op de lijst leegstand als heffingsgrondslag te schrappen. Ik heb dit voorgelegd aan de Vlaamse regering. Op 28 maart 2003 werd door de voltallige regering beslist dat de aanslagbiljetten 2001 met betrekking tot opname op de lijst leegstand moesten verstuurd worden en dat de problematiek verder moest onderzocht worden door een werkgroep ad hoc, samen te roepen door de Vlaamse minister bevoegd voor de huisvesting.

Ik streef er naar het instrument dermate bij te sturen zodat het een effectief renderend middel wordt dat de bepalingen van het regeerakkoord en het aanvullend regeerakkoord realiseert. De problematiek van de leegstand , die niet leidt tot verwaarlozing , kan best door de gemeenten worden behandeld en niet door het Vlaams Gewest. Een gemeente kan veel beter van geval tot geval ter plaatse vaststellen of een situatie echt hinderlijk is of niet. Het behoort tot de bevoegdheid van de gemeenten om te beslissen of en hoe zij zal optreden tegen leegstaande panden. Het Vlaams Gewest dient zich te beperken tot het belasten van eigenaars van verwaarloosde of onbewoonbaar verklaarde woningen.

Het is trouwens mijn stellige overtuiging dat dergelijke probleemsituaties veel beter op een positief stimulerende manier kunnen worden benaderd dan wel met sanctionerende en repressieve heffingen. Daarom heeft de Vlaamse regering , op mijn voorstel , voorzien dat het kadastraal inkomen van een krot dat gerenoveerd wordt , gedurende vijf aanslagjaren bevroren wordt en dat wie een leegstand winkelpand omvormt tot woning gedurende drie aanslagjaren een volledige vrijstelling van onroerende voorheffing kan bekomen. Deze maatregelen zijn in werking getreden op 1 januari 2003.



## **II. E-government draagt bij tot het verhogen bij de burger van de graad van aanvaarding van het fiscale beleid**

### 1. Inleiding

Naast de diverse inhoudelijke maatregelen zal ik tijdens het komende beleidsjaar aandacht blijven besteden aan enkele belangrijke en noodzakelijke omkaderingsmaatregelen op het vlak van informatie-verstrekking en sensibilisering.

De diverse fiscale beleidsmaatregelen die de Vlaamse regering de afgelopen jaren reeds invoerde en die ook tijdens het komende jaar verder zullen worden verfijnd en uitgebreid, kunnen immers maar het verhoopte effect opleveren als in de eerste plaats de rechtstreeks begunstigde van deze maatregelen - de belastingplichtige zelf – ervan in kennis gesteld wordt en overtuigd wordt van het nut ervan.

Via diverse kanalen kan de burger geïnformeerd worden. Het belang van de toenemende informatisering dient in deze zeker verder te worden onderstreept. Maar ook de klassieke dienstverlening dient blijvend een aantal objectieven te realiseren: snelheid en correctheid in de afhandeling van dossiers, klantvriendelijkheid, transparantie van de regelgeving enz...

### 2. Informatiecampagnes

Inzake doelgroepencommunicatie is VLAD ( Vlaamse Dienstverlening ) ondertussen een gevestigd begrip. De diverse lastenverlagingen zullen in deze campagne uitgebreid aan bod komen: verlaging van de schenkingsrechten op bouwgronden, de vrijstelling van successierechten voor gehandicapten , de bevrozing van het kadastraal inkomen bij renovatie van woningen. Het is slechts een greep uit het aanbod fiscale gunstmaatregelen die de komende maanden doelgroepgericht via de gespecialiseerde vakbladpers zullen worden gecommuniceerd.

In zoverre ook volgend jaar inzake Periodieke Beleidscommunicatie (PBC) nieuwe initiatieven zullen worden ontwikkeld, zal ook dan weer getracht worden het thema "lastenverlaging" als prioritair te communiceren topic naar voor te schuiven. Opnieuw een prima gelegenheid om de fiscaliteit via de regionale pers dichterbij de burger te brengen.

Het spreekt voor zich dat de rol van de Vlaamse Infolijn of de Vlaamse Belastinglijn ( 078.15.30.15) als ondersteuner van deze diverse campagnes ook nu weer van cruciaal belang is. Mijn administratie zal in deze dan ook haar volle medewerking verlenen aan een doorgedreven en gespecialiseerde opleiding van de voorlichters op de verschillende fiscale domeinen.

Ook via de verspreiding van tal van nieuwe en geactualiseerde informatie-brochures en/of folders zal getracht worden het gevoerde fiscale beleid transparanter naar de verschillende doelgroepen toe voor te stellen. Ik verwijs hierbij graag naar bestaande brochures zoals "Wegwijs in de Vlaamse registratierechten" en "Successierechten, minder betalen op een beetje meer" die nog dagelijks in grote aantallen via diverse kanalen (internet, Vlaamse Infolijn) worden aangevraagd.

### 3. Verdere uitbouw e-government

Net als tijdens het afgelopen beleidsjaar zal ook in 2003 - 2004 steeds meer aandacht besteed worden aan de verdere uitbouw van e-government in Vlaanderen .

Ik verwijs hierbij graag naar de verwezenlijkingen binnen de cluster Vlaamse & lokale fiscaliteit en meer bepaald naar de website [www.onroerendevoorheffing.be](http://www.onroerendevoorheffing.be) waar sedert februari 2003 enkele nieuwe toepassingen worden aangeboden. Zo kan de belastingplichtige sedert het voorjaar 2003 gebruik maken van een hem aangeboden simulatiemodule welke toelaat te berekenen, mits opgave van een aantal relevante parameters, hoeveel onroerende voorheffing precies verschuldigd is. Nieuw is ook de mogelijkheid om on line een bezwaarschrift tegen het aanslagbiljet onroerende voorheffing in te vullen en vervolgens de status van een eerder ingediend bezwaarschrift op de voet te volgen. Zoals eerder gezegd, zijn dit vaak belangrijke investeringen – ook financieel – die evenwel de bedoeling hebben maximaal te faciliteren, en die zichzelf op termijn allicht deels of volledig terugbetalen.

Met gemiddeld 240 bezoekers per dag waarvan er zeker 40 à 50 een beroep doen op de simulatiemodule kan de nieuwe website [www.onroerendevoorheffing.be](http://www.onroerendevoorheffing.be) alvast een succes genoemd worden. Ook het feit dat van de reeds ontvangen bezwaarschriften m.b.t. aanslagjaar 2003 er toch 6% succesvol via de webtoepassing werden ingediend, laat vermoeden dat de burger - natuurlijke persoon of rechtspersoon - meer en meer overtuigd raakt van de voordelen van e-government.

Ook tijdens het komende beleidsjaar zal via de cluster Vlaamse & lokale fiscaliteit verder gewerkt worden aan enkele nieuwe e-government-projecten.

Eén van de belangrijkste is ongetwijfeld de realisatie van een eigen website inzake Vlaamse fiscaliteit die aan de burger, natuurlijke persoon of bedrijf, een wegwijzer zal aanbieden inzake belastingen. In eerste instantie is het de bedoeling de Vlaamse belastingen in eigen beheer zo eenvoudig en transparant mogelijk toe te lichten. Voor belastingen die vooralsnog niet onder de bevoegdheid van de Vlaamse overheid vallen, wil de website graag als doorverwijsluik fungeren teneinde de gebruiker onmiddellijk naar de juiste dienstverlener te loodsen. De idee dat de burger zich niet telkens hoeft af te vragen of hij/zij wel bij de juiste overheid heeft aangeklopt, staat ook hier als uitgangspunt centraal.

Bedoeling is dat deze eerste Vlaamse Belastingensite eind 2003 – begin 2004 operationeel is.

E-government staat uiteraard voor veel meer dan enkel digitale ontsluiting van informatie. Ook interactieve en transactionele toepassingen dienen in navolging van de beslissing van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 steeds meer doorgang te vinden. Wat dit betreft zal onderzocht worden, in het licht van de beschikbare budgettaire middelen en vereiste technische standaarden, of aan de bestaande webservices onroerende voorheffing een meer interactief en mogelijk zelfs een transactioneel luik kan worden toegevoegd.

Hierbij wordt ondermeer gedacht in de richting van een op "token"-gebaseerde toepassing waarbij iedere belastingplichtige van onroerende voorheffing on line zijn volledig belastingdossier van A tot Z kan opvolgen.

Teneinde ook binnen de cluster fiscaliteit een volledig transactionele toepassing te ontwikkelen, zal worden onderzocht of ook de communicatie van en naar de notarissen - in het licht van de fiscale berichtgeving - niet volledig web-based zou kunnen verlopen. Een eerste verkennend gesprek met de federatie der notarissen vond reeds plaats. Samen met mijn administratie ben ik ervan overtuigd dat ook met onze externe partners tot win-win situaties kan gekomen worden.

### III . Evaluatie van bestaande maatregelen

#### 1.. Registratierechten op verkopen.

##### 1.1. Een grondige hervorming vereist een voortdurende opvolging.

Het decreet van 1 februari 2002 tot wijziging van het wetboek op de Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten heeft, voor wat het Vlaams Gewest betreft, het registratierecht bij de overdracht onder bezwarende titel van in het Vlaams Gewest gelegen onroerende goederen grondig hervormd.

Niet alleen werd een algemene tariefverlaging doorgevoerd, maar ook werd een geheel nieuw systeem van meeneembaarheid van in het verleden betaalde registratierechten ingesteld en werd een abbatement voorzien voor zogenaamde onroerend-goed-starters.

De vernieuwingen, meer bepaald het abbatement en de meeneembaarheid vereisen een grondige opvolging. Het spreekt voor zich dat bij het opmaken van de teksten van een decreet houdende een hervorming van een dergelijke omvang niet alle situaties en moeilijkheden kunnen/konden worden voorzien.

Daarom is het van het grootste belang dat de decreetgever voortdurend de teksten evalueert en bijstelt waar nodig. In dit verband vond intens overleg plaats tussen de Vlaamse administratie, de federale administratie AKRED (Administratie Kadaster, Registratie en Domeinen) en het notariaat.

Zo heeft een eerste evaluatieronde geleid tot een aantal technische aanpassingen en verbeteringen, opgenomen in het decreet van 5 juli 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002.

Een tweede evaluatieronde bracht nog enkele kleine onvolmaaktheden aan het licht. Zo werd het onrechtvaardig bevonden dat een verkrijger enkel het voordeel van het abbatement kon genieten wanneer de opgelegde formele verklaringen (art. 46bis) zijn gesteld in de authentieke koopakte of in een verklaring onderaan die akte. Bij gebreke aan deze vermeldingen in de authentieke akte was het voordeel van het abbatement onherroepelijk en definitief verloren. Met het decreet van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003 werd dit gecorrigeerd . Het abbatement voortaan kan worden genoten naar aanleiding van de registratie van elk document (en dus niet alleen van de authentieke akte ) dat tot de heffing van het evenredig recht op de aankoop aanleiding geeft. Bovendien werd een vangnet, d.i. een ultieme mogelijkheid van regularisatie, naar analogie met het systeem van de meeneembaarheid van in het verleden betaalde registratierechten, voorzien voor het geval de vereiste vermeldingen niet werden opgenomen in het document dat tot de heffing van het evenredig recht aanleiding geeft. Het is namelijk niet ondenkbaar dat dit document ter registratie wordt aangeboden door de verkoper van het onroerend goed, soms zelfs zonder medeweten van de koper. Het zou dan ook onrechtvaardig zijn de koper voor het voldongen feit te plaatsen van het onherroepelijk verlies van het fiscaal voordeel.

Bovendien gaf het voormeld decreet van 1 februari 2002 bij het abbatement wat betreft de omschrijving van de uitsluitingregel, d.i. de verkrijger mag op datum van de koopovereenkomst niet voor de geheelheid eigenaar zijn van een ander onroerend goed dat

geheel of gedeeltelijk tot bewoning is bestemd, geen nadere precisering bij de aard van dat eigendomsrecht. Het zou onrechtvaardig zijn een naakte eigenaar die geen recht op bewoning kan laten gelden uit te sluiten van het abattement. Door het voormeld decreet van 20 december 2002 werd voorzien dat de uitsluitingsregel enkel geldt wanneer men reeds volle eigenaar is van een onroerend goed.

De grote innovatie van de hervorming van de registratierechten is de invoering van het systeem van de meeneembaarheid van in het Vlaams Gewest betaalde registratierechten .

Juridisch – technisch kan de meeneembaarheid zich onder twee vormen manifesteren :

- De in het verleden betaalde rechten kunnen onmiddellijk worden verrekend wanneer de wederverkoop van de oude hoofdverblijfplaats plaatsvindt vóór de aankoop van de nieuwe.
- De in het verleden betaalde rechten kunnen worden teruggegeven wanneer de aankoop van de nieuwe hoofdverblijfplaats plaatsvindt vóór de wederverkoop van de oude hoofdverblijfplaats.

Het is steeds de bedoeling geweest van de Vlaamse regering dat de volgorde van de elementen van de verrichting, d.i. de verkoop van de oude woning vóór of ná de nieuwe aankoop enkel van technisch belang (onmiddellijke verrekening of terugvordering) zou zijn, maar geen effect zou hebben op het voordeel dat door de maatregel tot stand komt. De regeling voorzien in voormeld decreet van 1 februari 2002 verbood echter de cumul met de teruggave bij wederverkoop binnen de twee jaar (art. 212 Wb. Reg.) enkel bij de meeneembaarheid in de vorm van teruggave. Het voormelde decreet van 20 december 2002 laat de cumul voor beiden vormen van meeneembaarheid toe met dien verstande er nooit meer rechten kunnen worden teruggegeven of worden verrekend dan wat men werkelijk ooit aan rechten betaald heeft.

Tenslotte werd met het voormeld decreet van 20 december 2002 van de gelegenheid gebruik gemaakt om de teksten, ingevoegd bij voormeld decreet van 1 februari 2002 en die de vormvereisten omschrijven tot het bekomen van het voordeel van abattement of van de meeneembaarheid, te verduidelijken en beter op elkaar af te stemmen.

## 1.2. Geslaagd informeren.

Niet alleen aan beleidsevaluatie en aan wetsmatiging hecht ik veel belang. Ook aan informatieverstrekking besteed ik, zoals gezegd, prioritair aandacht.

De documentatie-brochure “Wegwijs in de Vlaamse registratierechten” die vanaf medio juli 2002 werd verspreid en de voormelde vernieuwingen uit de doeken doet, kende reeds een groot succes. Tot op heden werden 5532 exemplaren op aanvraag verstuurd door mijn administratie. Het aanvragerpubliek bestaat naast de gewone burger uit openbare bibliotheken, gemeentebesturen, OCMW's, notarissen en advocaten. Voormelde brochure was trouwens een uitvloeisel van de mediacampagne die vanaf maart 2002 werd opgezet. Zij toont meteen aan dat leesbaar geschreven brochures ook voor een meer professioneel publiek van groot nut kunnen zijn.

Binnen het kader van het e-government-initiatief van de Vlaamse regering zal aan de burger een uitgebreid pakket aan informatie worden geboden o.a. i.v.m. het registratierecht op de overdracht van in het Vlaamse Gewest gelegen onroerende goederen. Deze informatie zal ook voormelde verlagingen uitgebreid aan bod laat komen.

De FAQ, de lijst van meest gestelde vragen die reeds in 2002 een succes was wat betreft de consultatie, zal na een grondige evaluatie in dit project worden geïntegreerd. Hiermee wordt de samenwerking met de Vlaamse Belastinglijn continu geëvalueerd en bijgeschaafd. Finaal krijgt daarmee de/het geïnteresseerde burger/bedrijf de meest actuele informatie toegespeeld.

### 1.3. De hervorming is succesvol gebleken.

Het voormeld decreet van 1 februari 2002 heeft zijn effect geenszins gemist. Er werd een positieve invloed vastgesteld op de markt van het onroerend goed in Vlaanderen met een toename van het aantal transacties tot gevolg. De reacties van actoren op het terrein zijn alvast bijzonder positief.

Uit de cijfers van het studiebureau STADIM blijkt dat de vernieuwingen een toename van de verkoop van woningen met 11% en van appartementen met 10% tot gevolg had. Bovendien werd een verlaging van de gemiddelde leeftijd van de kopers van 30 à 35 jaar naar 27 jaar vastgesteld bij de eerste aankoop van een woning.

De meeneembaarheid heeft als neveneffect dat de belastingplichtigen veel minder dan vroeger in de verleiding komen tot "prijsbewimpeling" (= naast de officieel geacteerde prijs wordt een gedeelte van de prijs "niet-officieel" betaald).

Bovendien wordt verwacht dat de transactiesnelheid van woningen zal toenemen. Waar vroeger de gemiddelde Vlaming om de 35 jaar een huis of appartement kocht zal dit – volgens de verwachtingen – voortaan om de 22 jaar gebeuren. De meeneembaarheid legt immers de drempel, d.i. de bijkomende kost bij de aankoop bestaande uit registratierechten en notariskosten, om een nieuwe woning te kopen een stuk lager.

Verwacht wordt verder dat het abatement voor onroerend-goed-starters en de meeneembaarheid voor eigenaars de verhouding eigenaar/huurder zal beïnvloeden met als gevolg een toename van het aantal eigenaars. Terwijl vroeger de verhouding eigenaars/huurders in ons land 65/35 was, en nu 70/30, verwacht het studiebureau STADIM, binnen enkele jaren, afhankelijk van de conjunctuur, een verschuiving naar 80/20.

De vernieuwingen hadden volgens de Beroepsvereniging van het Krediet een positieve invloed op het aantal woonkredieten. Wat op haar beurt Vlaanderen extra inkomsten opleverde inzake het registratierecht op hypotheekvestingen.

Ook de Vlaamse Confederatie van de Bouw heeft positieve indrukken over de verlaging van de registratierechten. Zij bevestigen dat er sedert de verlaging van de registratierechten een blijvende toename is vast te stellen van de renovatie-activiteiten aan bestaande woningen in Vlaanderen. 60 % van de kopers van een woning zal deze binnen een termijn van zes maanden renoveren, en 75 % van de kopers doet dit binnen een termijn van drie jaar. In combinatie met een toename van het aantal transacties leidt de hervorming ook tot een toename van de renovatie-activiteit.

De negatieve budgettaire gevolgen die sommigen aankondigden bleven uit. In de plaats daarvan blijkt dat de Vlaamse regering de gevolgen van de verlaging perfect heeft ingeschat. De bijgestelde begroting (aangepast aan het doorstortingsmechanisme) begrootte een te verwachten opbrengst van 980 miljoen voor 2002 of een daling ten opzichte van 2001 met 7,47%. Geen rekening gehouden met het aankondigingseffect (de maanden januari, februari

en maart) van de verlaging en met de maand december die een meerontvangst t.o.v. 2001 teweegbrengt stellen we een daling vast in 2002 t.o.v. 2001 met 7,31%. Indien met de maand december wordt rekening gehouden bedraagt de daling slechts 6%.

Voor 2003 werd na begrotingscontrole een ontvangst vastgesteld van 1.000.658.000,00 euro. De maanden januari tot en met augustus 2003 leidde reeds tot een opbrengst (= door de federale overheid doorgestorte ontvangsten) van 666.273.317,54 euro (of 66,58 % van de begrootte ontvangsten). Rekening gehouden met de seizoenseffecten van de ontvangsten registratierechten blijkt dat de Vlaamse regering ook voor 2003 de ontvangsten juist heeft ingeschat. Deze seizoenseffecten houden een geleidelijke stijging van de ontvangsten in vanaf februari om haar hoogtepunt te bereiken net voor de zomervakantie. Na de dip in augustus (ontvangst doorgestort in september) volgt er dan opnieuw een geleidelijke stijging tot het einde van het jaar.

## 2. Schenkingsrechten: evaluatie van de verlaging van de registratierechten op de schenking van bouwgronden.

Het decreet van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003 verlaagde de registratierechten op schenkingen van bouwgronden (een perceel grond stedenbouwkundig bestemd voor woningbouw) die plaatsvinden in de periode van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2005.

Men kan immers niet rond de vaststelling dat de schaarste van bouwgronden op vandaag een zodanige piek heeft bereikt dat de eraan verbonden stijging van de prijs ervan maakt dat jonge gezinnen die een nieuw huis willen bouwen veelal aangewezen zijn op financiële hulp van hun ouders of andere familieleden om hun bouwplannen binnen een redelijke termijn te kunnen realiseren. De ouders of familieleden verkiezen in veel gevallen die hulp te verstrekken onder de vorm van een schenking van bouwgrond.

De Vlaamse Regering moedigt met deze maatregel de schenking van bouwgronden aan door de fiscale meerprijs die aan vormgebonden schenkingen van bouwgronden verbonden is te verminderen. Tegelijk betekent de maatregel een stimulans voor de tewerkstelling in de nieuwbouwsector en voor de aanpassing van het woningpatrimonium aan de nieuwe woningbehoeften in het Vlaams Gewest. Bovendien wordt een rem gezet op het aansnijden van meer en meer open ruimte en wordt de slapende voorraad bouwkvavels van de oudere generatie waarop de jongere generatie slechts na het overlijden van de oudere generatie aanspraak op zou kunnen maken (grosso modo kan gesteld worden dat het tarief successierechten voor deze tariefverlaging voordeliger was dan het tarief schenkingsrechten) terug op de markt gebracht.

De maatregel is doelbewust in de tijd beperkt. Deze maatregel moet naast de andere maatregelen die de Vlaamse regering reeds nam om de schaarste van bouwgronden te verminderen leiden tot een daling van de prijzen tot een meer haalbaar niveau voor de jonge gezinnen. Indien deze maatregel niet in de tijd zou zijn beperkt zou ze de andere maatregelen kunnen doorkruisen.

Concreet wordt het tarief van het registratierecht voor een schenking van een bouwgrond tot een waarde van € 150.000 in rechte lijn en tussen echtgenoten per schijf met 2 procentpunten verlaagd. Voor schenkingen van bouwgrond tot een waarde van € 150.000 tussen alle andere werd het tarief vastgesteld op 10%.

Het progressievoorbehoud (d.i. de regel dat met schenkingen die plaatsvinden in de drie jaar vóór de huidige schenking of in de drie jaar vóór het overlijden rekening wordt gehouden voor de bepaling van respectievelijk het registratierecht op schenkingen en het successierecht) werd zowel inzake het registratierecht op schenkingen als inzake het successierecht behouden met dien verstande dat in het licht van het doel van de maatregel enkele verzachtingen werden aangebracht.

Zo wordt bij een schenking van bouwgrond samen met een schenking van andere goederen die in eenzelfde akte of in verschillende akten van zelfde datum plaatsvinden de schenking van de bouwgrond geacht eerst plaats te vinden. Hierdoor verliest de begiftigde het effect van de verlaging niet bij een schenking van diverse goederen waaronder een bouwgrond.

Bovendien wordt het progressievoorbehoud inzake successierechten (schenkingen van bouwgrond die plaatsvinden in de drie jaar vóór het overlijden) in rechte lijn en tussen echtgenoten geneutraliseerd. De bedoeling hiervan is dat de regel van gecumuleerde progressie niet ontradend zou werken in geval een grootouder (of een ernstig zieke ouder) aan een kleinkind (resp. aan een kind) - dat zijn erfopvolger is of aan wie hij een legaat wil vermaken – een bouwgrond wil schenken.

De tariefverlaging blijkt een positieve invloed te hebben gehad op de markt van het onroerend goed in Vlaanderen. De maatregel heeft geleid tot een opmerkelijke toename van het aantal transacties. Bovendien wordt de Vlaamse Regering geprezen voor deze maatregel als een modelvoorbeeld van administratieve eenvoud.

Van januari tot en met augustus 2003 bedroeg de opbrengst registratierechten op schenkingen 29,3 miljoen euro. Voor het jaar 2003 verwacht de Vlaamse Regering een opbrengst van 40 miljoen euro. T.o.v. 2002 betekent de ontvangstratio een (gecorrigeerde) stijging van ca. 16 %. De stijging van de opbrengst van het registratierecht op schenkingen kan niet anders verklaard worden dan door de toename van het aantal transacties: een sprekend voorbeeld van het terugverdieneffect van een tariefverlaging.

### 3. Onroerende voorheffing: Omvorming van een handelspand tot woning en renovatie verwaarloosd gebouw

#### 3.1. Inleiding

Via het programmadecreet 2002 werden twee nieuwe vrijstellingen onroerende voorheffing toegevoegd aan het WIB/92. Beide hebben de bedoeling leegstand en verwaarlozing te helpen bestrijden. Voor leegstaande handelspanden die omgevormd worden tot woongelegenheden wordt een tijdelijke, gehele vrijstelling voorzien gedurende drie jaar. Voor verwaarloosde woningen of gebouwen die gerenoveerd worden wordt het kadastraal inkomen gedurende vijf aanslagjaren voor de berekening van de onroerende voorheffing bevroren.

#### 3.2. Dossieraantallen

Hoewel pas medio juli 2003 het uitvoeringsbesluit voor deze nieuwe regel werd goedgekeurd, werden tot medio augustus, ofwel via een rechtstreekse vraag om informatie, ofwel via briefwisseling gericht aan de Belastingdienst voor Vlaanderen reeds 23 dossiers ingediend die betrekking hebben op deze twee nieuwe vrijstellingen.



Vijf daarvan betreffen voorlopig nog een loutere vraag om informatie, twee betreffen een aanvraag om gedeeltelijke vrijstelling wegens renovatie van een verwaarloosd gebouw. Het merendeel van de dossiers (16) gaat dus om een omvorming van een handelspand tot woongelegenheden.

Deze positief stimulerende maatregelen zijn alvast veel efficiënter en klantvriendelijker dan de repressieve en sanctionerende leegstandsheffing die bij de burger bijzonder veel aversie opwekt.

### 3.3.Eventuele moeilijkheden

Gezien de praktische verwerking van dossiers tot op heden beperkt is gebleven tot het louter versturen van een ontvangstmelding, is er vooralsnog nog weinig zicht op mogelijke moeilijkheden die zich zouden kunnen aandienen. Al het mogelijke wordt gedaan om bij de analyse die de eigenlijke dossierbehandeling voorafgaat zo veel mogelijk verschillende situaties in te calculeren.

De wijze waarop de aanvragen administratief worden behandeld zal nog verder door de administratie worden uitgewerkt. Bij de behandeling van de aanvragen zal de administratie zoveel als mogelijk informatie putten uit de beschikbare databanken.

Er zal ook over worden gewaakt dat de belastingplichtige steeds , elk aanslagjaar opnieuw , ofwel een correct aanslagbiljet ontvangt , ofwel , in geval van een volledige vrijstelling , helemaal geen meer.

### 4. Bijzonder verlaagd tarief voor schenkingen van ondernemingen.

Met de wet van 22 december 1998 heeft de federale wetgever een bijzonder gunsttarief in het leven geroepen voor schenkingen van ondernemingen ( de artikelen 140bis tot 140octies van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten ). Het gewone ( progressieve ) schenkingsrecht werd voor deze schenkingen , onder bepaalde voorwaarden ,verlaagd tot 3 % en dit ongeacht de verwantschapsband tussen de schenker en de begunstigde.

Van deze federale gunstregeling werd tot op heden weinig of geen gebruik gemaakt.

Het werkgelegenheidsakkoord dat de Vlaamse regering op 21 maart 2003 afsloot met de sociale partners voorziet een aantal aanpassingen aan deze regeling om het stelsel aantrekkelijker te maken . Uitgangspunt daarbij is de continuïteit van de onderneming , met de daaraan gekoppelde tewerkstelling , bij overdracht van de onderneming tijdens het leven van de schenker , te waarborgen. De Vlaamse Regering heeft woord gehouden en met het decreet van 27 juni 2003 werd de nieuwe regeling vanaf 1 juli 2003 decretaal ingevoerd.

Naast de tariefverlaging van 3 % naar 2 % worden de modaliteiten van dit gunststelsel aanzienlijk versoepeld.

Volgens de federale regeling moest de kosteloze overdracht steeds betrekking hebben op de volle eigendom van de geschonken ondernemingen. Overdrachten die hieraan niet voldeden, werden onderworpen aan het gewone schenkingsrecht. Een voorbehoud van vruchtgebruik door de schenker , om een controle – en inkomstenbehoud over de onderneming ( een vaak voorkomend desideratum bij KMO's ) te behouden, wordt in het

Vlaams Gewest voortaan wel mogelijk gesteld. Het nieuwe (Vlaamse) tarief is voortaan van toepassing op schenkingen van eigendom (volle of naakte) of vruchtgebruik van ondernemingen. Het is immers courante praktijk dat de pater familias slechts de blote eigendom aan de bedrijfsopvolger schenkt en voor zichzelf het vruchtgebruik voorbehoudt. Op die manier behoudt hij nog de inkomsten en de zeggenschap over de zaak. De opvolger kan geleidelijk aan bij de onderneming betrokken worden.

In het kader van het gunststelsel voor schenking van ondernemingen diende tot nog toe onder "onderneming" te worden verstaan :

- Ofwel een universaliteit van goederen of een bedrijfstak, waarmee een nijverheids-, handels-, ambachts- of landbouwactiviteit, een vrij beroep of een ambt of een post wordt uitgeoefend ;
- Ofwel aandelen of deelbewijzen van een vennootschap waarvan de zetel van werkelijke leiding is gevestigd in een Lid-staat van de Europese Unie en die de uitoefening van een nijverheids-, handels-, ambachts- of landbouwactiviteit, een vrij beroep, of een ambt of post tot doel heeft .

In de nieuwe Vlaamse regeling wordt het toepassingsgebied uitgebreid met schenkingen van vorderingen, certificaten van aandelen en certificaten van vorderingen.

De Vlaamse Regering heeft zich bij de uitbreiding tot schenking van vorderingen geïnspireerd op artikel 60bis van het wetboek der successierechten dat een nultarief voorziet bij overdrachten bij overlijden van familiale ondernemingen. Door het verlaagde tarief tevens toepasselijk te maken op certificaten wenst de Vlaamse Regering tegemoet te komen aan de bekende techniek van certificering. Tot op heden ressorteerde de schenking van certificaten niet onder het toepassingsgebied van het verlaagd tarief, hetgeen ertoe leidt dat de pater familias deze bij voorkeur liet vererven binnen het kader van artikel 60bis van het wetboek van successierechten of deze te schenken voor een buitenlands notaris. Door de certificaten uitdrukkelijk in het toepassingsgebied op te nemen wordt die beperking opgeheven.

In de vroegere federale regeling bestond een vervreemdingsverbod van de onderneming, gedurende een periode van vijf jaar, te rekenen vanaf de datum van de akte van de schenking. Deze voorwaarde werd in de nieuwe Vlaamse regeling geschrapt. Maar de begiftigde zal wel moeten kunnen aantonen dat de ondernemingsactiviteit gedurende vijf jaar wordt verdergezet, maar nu niet meer noodzakelijk door hemzelf. De Vlaamse economie heeft er immers belang bij dat de activiteit wordt voortgezet, maar niet dat dit door de begiftigde zelf gebeurt. Integendeel: indien deze tot de bevinding komt dat anderen bekwaam zijn om dit te doen, mogen fiscale redenen daartoe geen beletsel zijn.

Om in de federale regeling van het gunstarief te kunnen genieten moesten de geschonken aandelen of deelbewijzen minstens 10% van de stemrechten in de algemene vergadering vertegenwoordigen. Indien deze participatie minder dan 50% van de stemrechten in de algemene vergadering bedroeg, dan moest de begiftigde bovendien een "aandeelhouderschapsovereenkomst" voorleggen die betrekking heeft op tenminste 50% van de stemrechten. De Vlaamse Regering heeft geoordeeld dat het opleggen van zo'n aandeelhouderschapsovereenkomst niet langer opportuun is. De begiftigde moet immers na afloop van de vijfjaarstermijn na de schenking aantonen dat de onderneming nog steeds actief is, bij gebreke waaraan hij bijkomende rechten verschuldigd is.

In de federale regeling moest de begiftigde jaarlijks aan de administratie melden dat de onderneming haar activiteiten nog steeds verderzet (bij schenking van een universaliteit van

goederen of van een bedrijfstak ) of dat de volle eigendom van de aandelen of deelbewijzen werd behouden. Deze overdreven formaliteit wordt geschrapt en vervangen door de vereiste dat het voortzetten van de activiteit wordt aangetoond bij het verstrijken van de periode van vijf jaar na de schenking.

Het spreekt voor zich dat ook deze gloednieuwe regeling goed zal worden opgevolgd en in functie van de behoeften van de praktijk zal worden gecorrigeerd en verfijnd.

## 5. Eurovignet

Het eurovignet werd in België ingevoerd door de wet van 27 december 1994 tot goedkeuring van het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens , ondertekend te Brussel op 9 februari 1994 door België , Denemarken , Duitsland , Luxemburg en Nederland. Sedert 1 februari 1998 heeft ook Zweden zich bij deze landen aangesloten. Aan het eurovignet zijn onderworpen de motorvoertuigen en de samengestelde voertuigen uitsluitend bestemd voor het vervoer van goederen over de weg , waarvan de maximaal toegelaten massa ( MTM ) ten minste 12 ton bedraagt.

Het huidig systeem van het eurovignet komt erop neer dat het certificaat dat als bewijs van betaling van het eurovignet wordt afgeleverd , voor de betaalde periode , het gebruik van het belastbaar wegennet dekt op het ganse grondgebied van de eurovignetlanden.

De in België gevestigde transporteurs moeten steeds het volledige jaarbedrag betalen , ongeacht de werkelijke tijdsduur van het gebruik en ongeacht het gebruikte wegennet.

De buitenlandse voertuigen daarentegen zijn onderworpen aan het eurovignet voor die perioden waarin zij op een bij koninklijk besluit limitatief aangeduid wegennet rijden. Zij kunnen een vignet aanschaffen voor de duur van een dag , een week , of een maand.

Wanneer één van de participerende lidstaten uit het systeem stapt ( Duitsland zal bijvoorbeeld wellicht einde 2003 overschakelen op een kilometerheffing ) , waardoor het gemeenschappelijk belastbaar grondgebied wordt gewijzigd , kan een Belgische transporteur hiervan aanzienlijk nadeel ondervinden. Naast het jaarbedrag van het eurovignet , moet hij , wanneer hij over het grondgebied van de uitgetreden lidstaat rijdt , ook nog de buitenlandse kilometerheffing betalen.

Om hieraan te verhelpen heeft het Vlaams Gewest bij decreet van 27 juni 2003 , de mogelijkheid voorzien om een gedeeltelijke evenredige teruggave te bekomen , naar verhouding van de periodes van gebruik , tijdens de belastbare periode , van het wegennet waarop het tolgeld wordt geheven. Het terug te geven bedrag is gelijk aan één of twee twaalfden van het jaarbedrag , naar gelang de transporteur respectievelijk 30 of 60 dagen gebruik van het tolgewegennet kan aantonen. Dit systeem is niet meer dan een uitbreiding van de teruggavemogelijkheid die reeds bestond wanneer de vervoerder inactiviteit kan aantonen tijdens een belastbare periode ( artikel 12 § 2 van de wet van 27 december 1994 tot goedkeuring van het verdrag inzake het eurovignet).

De nieuwe regeling is van toepassing op het jaarbedrag van het eurovignet dat in 2003 werd betaald.

## IV. Nieuwe initiatieven inzake de Vlaamse Fiscaliteit

### 1. Hervorming van de schenkingsrechten.

#### 1.1. Gunstiger tarief voor schenkingen van roerende goederen.

Bij een schenking moeten schenker en begiftigde in principe via de notaris passeren.

Daardoor is men ook verplicht schenkingsrechten te betalen. De tarieven van die schenkingsrechten zijn progressief en kunnen nog behoorlijk hoog oplopen. In rechte lijn (tussen ouders en kinderen of grootouders en kleinkinderen ) en tussen echtgenoten lopen ze op van 3 % tot 30 %. Tussen derden of niet-verwanten kunnen ze zelfs 30 % tot 80 % bedragen.

De dure schenkingsrechten kan men voor roerende goederen gemakkelijk omzeilen dankzij het mechanisme van de handgifte. Voor alles wat men “van hand tot hand“ kan geven, is men niet verplicht naar de notaris te stappen en is men geen schenkingsrechten verschuldigd. Dit geldt bijvoorbeeld voor geld, titels aan toonder, juwelen, schilderijen, enz. De hoge schenkingsrechten kan men voor die goederen ook vermijden door een akte te laten verlijden voor een buitenlands notaris.

Bijgevolg gebeuren slechts zelden schenkingen van roerende goederen die aanleiding geven tot de heffing van de door artikel 131 W. Reg. voorziene rechten. De inkomsten hieruit voor de Vlaamse schatkist blijven dan ook beperkt.

Bovendien is het in de meeste gevallen interessanter om roerende goederen te laten vererven dan te schenken daar de Vlaamse successierechten voordeliger zijn dan de schenkingsrechten.

Daarom wenst de regering het regime van schenking van roerende goederen aantrekkelijker te maken door een verlaging van het huidige progressieve tarief tot een vast tarief van drie procent voor schenkingen van roerende goederen in de rechte lijn en tussen echtgenoten en tot een vast tarief van zeven procent voor schenkingen van roerende goederen tussen andere personen.

Een schenker kan ervoor blijven opteren om te schenken via handgifte maar een handgifte heeft enkele belangrijke nadelen. Noch de schenker, noch de begiftigde hebben enig bewijs van de schenking. Dat kan behoorlijk wat wrevel opwekken wanneer toekomstige erfgenamen vermoeden dat de erflater de ene of de andere erfgenaam via handgifte belangrijke sommen heeft toegestoken. Wettelijk beschermde erfgenamen kunnen misschien zelfs vermoeden dat hun voorbehouden erfdeel werd geschonden. Bij het openvallen van de nalatenschap geeft dat vaak aanleiding tot wantrouwen en ruzies tussen de erfgenamen.

En wanneer de schenker zou overlijden binnen de drie jaar na de schenking, dan moet de begiftigde successierechten betalen over wat hij via die handgifte heeft ontvangen.

Stel dat iemand via handgifte een belangrijke geldsom van zijn ouders krijgt en hiermee een aankoop doet van bijvoorbeeld een onroerend goed. De controleur van de directe belastingen kan hem de vraag stellen hoe hij die aankoop heeft kunnen financieren. Als hij dan geen bewijs kan voorleggen kan de controleur de belastbare inkomsten ramen op basis van zogenaamde “tekenen en indiciën“.

Door het instellen van een fors verlaagd tarief wordt de fiscale drempel bij een schenking van roerende goederen via notariële akte verlaagd. Kandidaat-schenkers kunnen nu ernstig overwegen om voor hun schenking een notariële akte te laten opmaken, eerder dan te opteren voor de onzekerheid van een handgifte.

Bovendien is het tarief van 3 % in rechte lijn en het tarief van 7 % in andere gevallen aanzienlijk voordeliger dan de successierechten. Indien de roerende waarden toch bestemd zijn voor een volgende generatie, bieden deze lage schenkingsrechten de mogelijkheid om dit al tijdens het leven van de schenker op een fiscaal voordelige en zuivere manier te regelen. Naast de reeds eerder genoemde voordelen, draagt deze maatregel ook een preventief karakter in zich en dus wordt vermeden dat kapitalen in een 'grijze' zone zouden terechtkomen.

De voorgestelde wijzigingen vormen een aanvulling op de door de Federale Regering aangekondigde maatregelen inzake fiscale amnestie voor buitenlandse spaargelden en lopen vooruit op de inwerkingtreding van de Europese spaarrichtlijn, beide maatregelen met het oog op de repatriëring van buitenlandse spaargelden.

#### 1.2. Gelijkschakeling gehuwden en samenwonenden.

Een andere, wel minstens zo belangrijke maatregel, is een gelijkschakeling van gehuwden en samenwonenden voor wat de berekening van schenkingsrechten betreft voor zowel roerende als onroerende goederen.

Wanneer vandaag iemand schenkt aan een persoon met wie hij of zij samenwoont dan worden schenkingsrechten opeisbaar die worden berekend op basis van het bijzonder hoge tarief " tussen anderen ". Dit is eigenlijk niet rechtvaardig omdat bij de berekening van de successierechten samenwonenden wel met gehuwden worden gelijkgesteld.

Daarom worden voor de berekening van de schenkingsrechten samenwonenden met gehuwden gelijkschakelen.

Als samenwonenden worden beschouwd personen die wettelijk samenwonen of personen die sedert één jaar samenwonen en een gemeenschappelijke huishouding voeren. Deze omschrijving loopt dus gelijk met die van de successierechten.

#### 1.3. Aanpassing aan de nieuwe V.Z.W. – Wet

De invoering van de private stichting met de (federale) wet van 2 mei 2002 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen had als doel bepaalde noden van onze tijd te lenigen.

De private stichting is een rechtspersoon, een juridische entiteit die losstaat van de inbrenger van het vermogen .

In deze rechtspersoon kunnen één of meer natuurlijke of rechtspersonen een vermogen onderbrengen , met een bepaald belangeloos doel voor ogen.

De private stichting werd ingevoerd met voornamelijk twee betrachtingen voor ogen:

1. een juridisch instrument dat de mogelijkheid biedt effecten te certificeren teneinde een alternatief te bieden voor het Nederlands administratiekantoor. Het belangeloos doel wordt in dit geval gezien in het behoud van het familiaal karakter van een onderneming. De stichting streeft geen winst na maar zorgt louter voor het beheer van de aandelen van de onderneming;
2. aan ouders van gehandicapte kinderen de mogelijkheid bieden de toekomst van hun kinderen te waarborgen, d.m.v. een soepele en doeltreffende structuur die langer dan henzelf zal bestaan.

Maar de private stichting biedt nog tal van andere mogelijkheden : het samenhouden en beheren van een kunstcollectie , het verschaffen van bijstand aan hulpbehoevenden , het verlenen van steun aan de ontwikkeling van een bepaalde regio ,...

De inbrengen van goederen of rechten in een stichting zijn als zodanig niet onderworpen aan het bijzonder evenredig registratierecht van 0,5% voor de inbrengen van roerende en onroerende goederen in burgerlijke of handelsvennootschappen. Er is hier geen sprake van inbrengen tegen aandelen in een rechtspersoon.

Bij inbrengen onder kosteloze titel van onroerende of roerende goederen, gekwalificeerd als schenkingen met een zgn. animus donandi, in een private stichting zijn, bij gebrek aan een specifiek verlaagd tarief, de gewone schenkingsrechten tussen anderen verschuldigd. Het specifieke tarief van 8,8% van toepassing voor schenking van natuurlijke personen aan VZW's is immers op de private stichting niet van toepassing. Het was nochtans de bedoeling van de federale wetgever om het verlaagd tarief van 8,8% van toepassing op inbrengen ten kosteloze titel in een VZW ook op de private stichtingen van toepassing te verklaren. Op 1 januari 2002 had de Federale wetgever deze bevoegdheid echter moeten afstaan aan de gewesten ingevolge het Lambertmontakkoord (wet van 13 juli 2001).

Daarom wordt in het Vlaams Gewest een private stichting , voor de bepaling van het tarief bij schenkingen en legaten , op gelijke voet gezet met de V.Z.W.

#### 1.4 Afschaffing van de discriminatie van sommige buitenlandse rechtspersonen.

In maart 2002 werd het Koninkrijk België in gebreke gesteld door de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Bepaalde artikelen in het Wetboek van Successierechten en het Wetboek van Registratierechten bevatten namelijk bepalingen die enkel van toepassing zijn op Belgische rechtspersonen en organismen.

Het probleem stelt zich specifiek naar giften ( schenkingen en legaten ) gedaan aan verenigingen zonder winst oogmerk, aan de aangenomen mutualiteitverenigingen, aan de beroepsverenigingen en aan de internationale verenigingen met wetenschappelijk doel. Hiervoor wordt een verlaging van de rechten voorzien tot 8,80%, maar deze verlaging is enkel van toepassing op Belgische organismen en instellingen .

Volgens de Europese Commissie heeft deze regeling een discriminerend effect en doet zij afbreuk aan de vrijheid van vestiging van dergelijke verenigingen en organisaties die in andere lidstaten zijn gevestigd. Deze vrijheid van vestiging wordt door het EG-verdrag gewaarborgd. De Commissie stelt ook dat bovenstaande regeling in strijd is met de non-discriminatie en het vrij verkeer. Er werd terzake dan ook een gemotiveerd advies geformuleerd.

Door de gewesten werd een onderling akkoord bereikt dat deze regelgeving inderdaad dient te worden aangepast aan de intenties van het EG-verdrag. De Vlaamse Regering heeft deze toezegging op 28 februari 2003 gevalideerd.

De verlaagde tarieven moeten bijgevolg worden opengesteld voor instellingen gelegen in andere lidstaten van de Europese Unie.

## 2. Vermindering van onroerende voorheffing voor bedrijven

De Vlaamse regering en de sociale partners kwamen in het kader van het werkgelegenheidsakkoord 2003-2004 overeen om vanaf het aanslagjaar 2004 het aandeel van het Vlaams gewest in de onroerende voorheffing van ondernemingen vrij te stellen.

Om deze ondernemingen geen administratieve last te bezorgen, zal deze vrijstelling automatisch worden toegekend op het aanslagbiljet. Er zal geen aanvraag nodig zijn. Ook hier wil ik de weg van de administratieve lastenverlaging blijven volgen.

Een automatische toekenning is enkel mogelijk indien de voorwaarden zodanig bepaald zijn dat alle nodige gegevens elektronisch kunnen worden aangeleverd én automatisch aan elkaar kunnen worden gekoppeld.

Daarom is ervoor gekozen om de belastingplichtige rechtspersonen van de vrijstelling te laten genieten. Deze optie heeft als voordeel dat de kans op fouten vrijwel onbestaande is en de administratieve last en kostprijs minimaal blijft.

Bovendien kan men er enkel bij rechtspersonen van uitgaan dat de vrijgestelde onroerende goederen volledig worden ingezet ter realisatie van het maatschappelijk doel, en dus ter bevordering van het economisch verkeer. Bij natuurlijke personen zouden ook onroerende goederen die, minstens gedeeltelijk, voor privaat gebruik worden aangewend, van de vrijstelling genieten. Dit laatste is niet de bedoeling en kadert ook niet in de geest van het werkgelegenheidsakkoord.

De geplande maatregel heeft anderzijds geen impact op de inkomsten van de gemeenten en de provincies, aangezien enkel het aandeel van het gewest wordt afgeschaft, de opcentiemen voor gemeenten en provincies blijven verschuldigd.

## 3. Schrappen van de mogelijkheid van proportionele vermindering van de onroerende voorheffing voor woningen.

Zoals hiervoor reeds uiteengezet heb ik ernstige twijfels omtrent het nut van het voortbestaan van de Vlaamse heffing op leegstaande woningen.

Het is aan de gemeenten om de leegstand die zich op hun grondgebied zou voordoen te bewaken en, indien noodzakelijk, de gepaste maatregelen te nemen.

Het zou anderzijds evenzeer een verkeerd signaal zijn om vanuit het Vlaams Gewest voor leegstaande woningen fiscale tegemoetkomingen te voorzien.

Momenteel voorziet de wetgeving inzake onroerende voorheffing een proportionele vermindering van het kadastraal inkomen indien een niet gemeubileerd bebouwd onroerend goed gedurende minimum 90 dagen en maximum 12 maanden onvrijwillig leegstaat (art. 257 §2, 3° WIB92 en art. 257 §2bis WIB 92). Deze vermindering geldt enkel voor het eerste jaar leegstand, vanaf het tweede jaar dient wel de normale onroerende voorheffing betaald te worden en wordt ook de leegstandsheffing verschuldigd. Deze situatie leidt er dus toe dat de belastingplichtige eigenlijk geen stimulans krijgt om de leegstand onmiddellijk te verhelpen, immers pas in het tweede jaar volgt een sanctie.

Recent heeft het Arbitragehof bovendien beslist dat de beperking van de proportionele vermindering voor onvrijwillige leegstand tot maximaal 12 maanden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt<sup>5</sup>. Indien de proportionele vermindering van het kadastraal inkomen dus ook voor onvrijwillige leegstand van meer dan 12 maanden moet worden toegekend, leidt dit tot de absurde situatie dat de belastingplichtige enerzijds een vermindering inzake onroerende voorheffing krijgt en anderzijds bestraft wordt via de leegstandsheffing.

Mij lijkt het veel zinvoller mensen onmiddellijk aan te sporen de leegstand aan te pakken. Dit is mogelijk door enerzijds de proportionele vermindering van het kadastraal inkomen voor onvrijwillige leegstand af te schaffen zodat de onroerende voorheffing onverminderd verschuldigd blijft, maar anderzijds ook de leegstandsheffing welke verschuldigd is vanaf het tweede jaar leegstand af te schaffen.

Deze maatregel betekent enerzijds een besparing voor de burger: immers, de leegstandsheffing welke doorgaans veel hoger is dan de onroerende voorheffing verdwijnt; anderzijds is het een impuls om de leegstand onmiddellijk aan te pakken.

Tenslotte garandeert deze maatregel ook de gelijke behandeling van alle burgers. Immers niet alle gemeenten inventariseren leegstand zodat bepaalde eigenaars van leegstaande woningen aan de leegstandsheffing ontsnappen louter doordat door de ligging van deze woning.

Vanzelfsprekend blijven de twee voorstellen aan elkaar gekoppeld.

---

<sup>5</sup> Arbitragehof, arrest nr. 82/2003 van 11 juni 2003



## V. De mogelijke eigen inning van de verkeersbelastingen: stand van zaken

In het kader van een verdere responsabilisering van de eigen diensten en in aansluiting op de toekomstige insourcing van de ICT-taken inzake onroerende voorheffing is het noodzakelijk dat deze insourcing gebeurt gelijklopend met nog een andere inning waardoor het draagvlak voor het fiscaal platform groter wordt en dus ook de schaalvoordelen maximaal kunnen spelen.

Zoals uitvoerig uiteengezet in de beleidsbrief 2003 Financiën en Begroting zou het Vlaams Gewest ten vroegste vanaf 2005 (d.i. het tweede begrotingsjaar volgend op de datum van de kennisgeving van de beslissing van de gewestregering) de inning van een “ groep “ gewestbelastingen van de federale overheid kunnen overnemen.

De ervaringen die we hebben met de onroerende voorheffing leren ons dat een dergelijk overnametraject een gedegen voorbereiding vergt.

Momenteel wordt – in samenwerking met de kenniscel wetsmatiging een studie uitgewerkt waarmee gepoogd wordt het huidige inningproces, met zijn voor- en nadelen, in kaart te brengen.

Belangrijkste knelpunten die nu reeds aan het licht komen zijn onder meer de decentralisatie van de bevoegde diensten met een gevaar op verschil in interpretatie van de reglementering en dus rechtsonzekerheid voor de burger tot gevolg, evenals de complexiteit van de regelgeving die de efficiëntie van de inningprocessen bemoeilijkt.

Bij de uitbouw van de inning in eigen beheer zal moeten nagegaan worden of het niet beter is te starten met een volledig “nieuwe” Vlaamse verkeersbelasting , rekening houdend met de beperkingen voorzien in de vernieuwde Bijzondere Financieringswet, in plaats van te vertrekken van de bestaande procedures en deze zodanig te hervormen totdat zij kwalitatief voldoen.

De ervaringen , zowel positieve als negatieve, die werden opgedaan bij de overname van de inning van de onroerende voorheffing kunnen gebruikt worden in de voorbereiding tot deze overname. Toch zullen er zich een aantal moeilijkheden voordoen die nieuw zijn, aangezien de verkeersbelastingen hun eigen specificiteit hebben die maken dat de processen niet volledig gelijklopend zijn als deze van de onroerende voorheffing en daarom vragen om andere oplossingen.

Ten eerste is de verkeersbelasting een veel dynamischere belasting. Anders dan bij de onroerende voorheffing die op vrij korte tijdspanne (enkele maanden) wordt ingekohierd en gevestigd, loopt het proces bij de verkeersbelasting bijna over het ganse jaar. Dit heeft belangrijke gevolgen op het vlak van de zorg voor continuïteit in de gegevensverwerking bij een overname. Een overname betekent immers een breuk in het continue proces van de invordering. Gezien zijn dynamiek zijn de omvang en de gevolgen van deze breuk voor de inning van de verkeersbelastingen moeilijker te voorspellen en op te vangen dan het geval was bij de onroerende voorheffing. Men zal bijvoorbeeld geconfronteerd worden met schrappingen, schorsingen, bezwaren enz. van vorige jaren die financiële repercussies (terugstortingen, navorderingen,...) hebben na de overname en vice versa. Met andere woorden, het is niet mogelijk om op een tijdstabel een datum vast te leggen die dient als een

soort van referentiepunt voor de opdeling in een periode vóór de overname, behorende tot de bevoegdheid van de federale overheid, en een periode na de overname, behorende tot de bevoegdheid van de Vlaamse overheid.

Verder is er het feit dat elke aanpassing van de regelgeving steeds zal moeten gebeuren in nauw overleg met de andere gewesten, aangezien elke wijziging van de regelgeving slechts een volledige uitwerking kan hebben mits een door de drie gewesten opgemaakt voorafgaandelijk samenwerkingsakkoord (zie artikel 4, §3 Bijzondere Financieringswet). Deze argumentatie speelt uiteraard nog meer als men een volledig nieuwe decreetgeving wenst. Een mogelijke uitweg hieruit zou een gelijktijdige invoering in al de gewesten van dezelfde wijzigingen zijn.

De Vlaamse Regering heeft de Vlaamse administratie ABAFIM gelast een projectleider aan te stellen die instaat voor deze complexe transitie. Hiervan wordt momenteel prioritair werk gemaakt.

Een opzegging aan de federale overheid nog betekenen in 2003, die een eigen inning inluit vanaf 2005, zou gelet op voormelde overwegingen en onzekerheden een niet te verantwoorden risico zijn. Eenzelfde argumentatie geldt als bij de overname in eigen beheer van de processen inzake de onroerende voorheffing. Een overname in 2006 of 2007 is in het licht van de geplande reorganisatie van de Vlaamse overheid optimaal. Een eerdere insourcing zou de vlotte opstart van elk van beide operaties aanzienlijk kunnen verzwaren.

## **VI. Agentschap van de Patrimoniale Informatie (API ): stand van zaken**

De uitoefening van de gewestelijke fiscale autonomie vereist dat er afspraken gemaakt worden tussen de gewesten, gemeenschappen en de federale overheid. De Financieringswet voorziet zelf dat voor bepaalde aangelegenheden samenwerkingsakkoorden en overleg tussen de verschillende overheden nodig zijn.

Het gezamenlijk beheer van de gegevens van de patrimoniale documentatie gebeurt bij wege van een samenwerkingsakkoord zoals bedoeld in artikel 92bis, §3 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen ( artikel 4 § 2 van de Bijzondere Financieringswet ) .

In uitvoering van deze bepaling, hebben de federale overheid en de drie gewesten een samenwerkingsakkoord gesloten met betrekking tot de oprichting van het Agentschap van de Patrimoniale Informatie ( API ).

Het agentschap heeft als kerntaak de uitbouw en de exploitatie van de kruispuntbank van de patrimoniale documentatie. Het API zal optreden als distributiecentrum voor de patrimoniale informatie van de overheid. Elk van de partijen bij het samenwerkingsakkoord verbindt er zich toe de patrimoniale informatie waarover zij en hun instellingen beschikken uit te bouwen en te exploiteren in deze kruispuntbank.

Naast deze kerntaak van kruispuntbank voor de patrimoniale informatie, zal het agentschap ook opdrachten kunnen uitvoeren van gezamenlijk belang die nauw verband houden met de patrimoniale informatie. Tot slot kan het agentschap, in opdracht van de federale overheid of van een gewest, tegen betaling andere taken op zich nemen. Daartoe zal een aannemingsovereenkomst moeten worden gesloten tussen het agentschap en de betrokken overheid.

De Raad van State adviseerde naar aanleiding van de voorlegging van het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering waarmee goedkeuring wordt gehecht aan het samenwerkingsakkoord, dat dit akkoord op verschillende punten moet worden herzien of aangevuld. Het moet gedetailleerder worden uitgewerkt teneinde te komen tot een samenwerkingsakkoord dat zélf alle principiële kwesties regelt veeleer dan enkel een raamakkoord te zijn dat later verder moet worden uitgewerkt met aanvullingen.

Het zal dus in 2004 één van de taken van het beleidsdomein Financiën en Begroting zijn om verder mee aan de onderhandelingstafel te zitten teneinde het samenwerkingsakkoord verder uit te werken en de oprichting van het API te kunnen realiseren. Dit zal immers in belangrijke mate de operationele werking van de Vlaamse fiscaliteit, het organisatorisch kader en het kostenaspect voor de komende jaren mede bepalen.

Gelet op wat de Raad van State in zijn advies heeft gesteld en gelet op de aanzienlijke financiële inspanningen , die door het Vlaams Gewest ( en de Gemeenten ) verricht werden en nog verricht worden in de digitale inventarisatie en verwerking van een groot aantal elementen , vind ik het derhalve aangewezen dat minimaal geëxploreerd wordt :

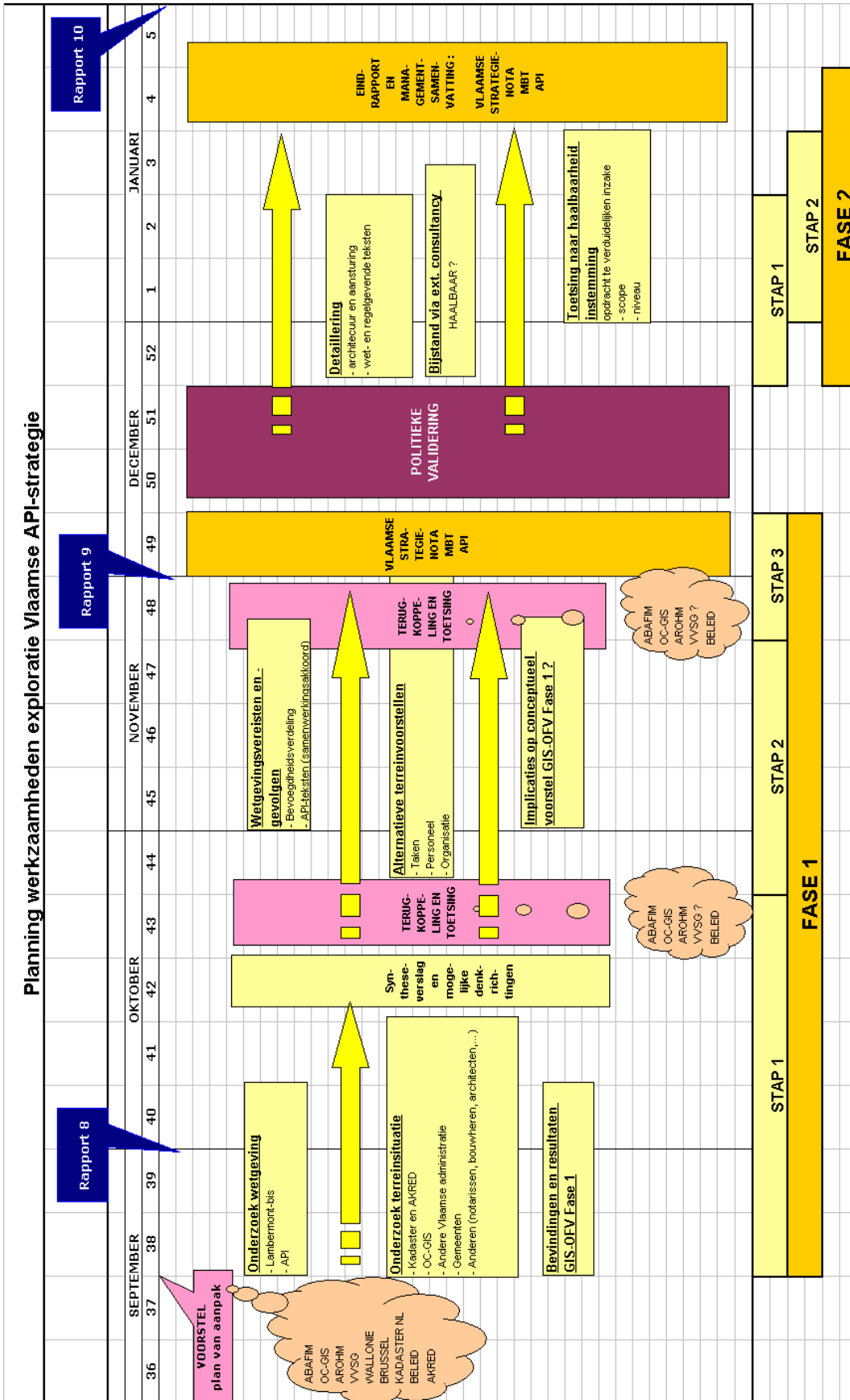
- welke patrimoniale informatie-uitwisseling interregionaal en interfederaal moet geschieden , opdat elk van de niveaus zijn kernfuncties behoorlijk kan uitoefenen ;
- welke daartoe de architecturen zijn

- op welke wijze deze architecturen kunnen aangestuurd worden
- in hoeverre daaromtrent instemming kan bereikt worden.

Op 17 juli 2003 heb ik een ambtenaar aangewezen als projectleider , gelast met het uitvoeren van deze exploratietaak.

Deze exploratietaak moet uitmonden in een nota “ Vlaamse strategie met betrekking tot het Agentschap Patrimoniale Informatie ”.

Als bijlage gaat hierbij een overzichtstabel met betrekking tot de planning van de werkzaamheden.



## VII. Verdere regionalisering van de fiscale autonomie: een denkbare optie?

Vlaanderen is ambitieus inzake haar autonomie. Ook inzake fiscale autonomie. Ik deel deze ambitie ten volle.

In het licht van de komende verkiezingen op Vlaams bestuursniveau, maar rekening houdende met het feit dat voorlopig geen nieuwe regionalisering van fiscale bevoegdheden op de agenda staat van de federale overheid, is het zaak van de Vlaamse regering om zich verder te wapenen in haar streven naar meer autonomie terzake.

Ik streef daarom naar een wetenschappelijk onderbouwd fiscaal beleid. Binnen het Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek werd daarvoor sinds 2002 een afzonderlijk fiscaal spoor gecreëerd.

Gedurende de komende 3-4 jaar leggen beide peilers (K.U. Leuven en Hogeschool Gent) zich toe op de studie van de korte en lange termijn effecten van wijzigingen in de fiscaliteit op de sociale welvaart in Vlaanderen.

Hoewel uiteraard in eerste instantie het toepassingsgebied van de studie zich beperkt tot de invloedssfeer van de Vlaamse fiscaliteit – zijnde het onroerend goed en de mobiliteit – zal dit wetenschappelijk onderzoek ongetwijfeld ook zijn vruchten afwerpen inzake een betere kijk op de fiscaliteit (of de interdependentie ervan) in zijn totaliteit. Ook zullen modellen en benaderingswijzen, die nu in een embryonale fase ontwikkeld worden op Vlaams niveau, allicht in de toekomst bruikbaar worden om aan beleidsvoorbereiding, beleidsevaluatie en – implementatie te doen binnen een bredere fiscale scope.

De academische, maar ook middels interactie overgedragen, kennis moet de Vlaamse overheid sterker maken als discussiepartner in haar relatie met andere (fiscale) overheden.

Mede op deze wijze kan een Vlaams fiscaal beleid uitgetekend worden waarmee diverse doelstellingen kunnen bereikt worden:

- Een gefundeerde doorgedreven fiscale autonomie
- Die rekening houdt met globale (para)fiscale druk
- En tegelijkertijd de andere beleidsoogmerken mede helpt realiseren.

Ik ben ervan overtuigd dat ik, met de inschakeling van al deze mogelijke middelen, reeds nu een aanzet geef voor een verdere regionalisering van de fiscaliteit binnen het Belgisch Staatsbestel.

## VIII. Het fiscaal-economisch onderzoek

Ik heb in 2002 geijverd om binnen het steunpunt bestuurlijk beleid te komen tot een spoor fiscaliteit. Besturen binnen de Overheid is niet alleen op een correcte en efficiënte manier optreden als regulator of als organisator van diensten, het is ook het correct en efficiënt ontvangen van overheidsmiddelen : de belastingen.

Vlaanderen heeft zeer vele en bekwame fiscalisten, maar deze werken op juridisch vlak. In welke mate belastingen economisch dan wel bestuurskundig goed worden geconcipeerd en geïmplementeerd, daar was tot op heden weinig onderzoek naar.

Het spoor fiscaliteit kwam tot stand in een zekere onzekerheid; onderzoek moest van nul worden opgestart; onderzoekers en beleidsuitvoerders moesten elkaar vinden in gemeenschappelijke punten en gemeenschappelijke objectieven. Maar het lukt. Ikzelf heb - wellicht als enig bevoegd Minister - mijzelf actief ingewerkt in de wetenschappelijke aanpak van dit spoor en heb vastgesteld dat de wisselwerking en bevruchting thans reeds aanwezig is en wellicht nog zal uitgebreid worden.

Alvorens kort in te gaan op de resultaten, wil ik nog even herinneren aan de dipool Hogeschool Gent - KUL, rond dewelke de as van dit fiscaal onderzoek werd opgezet. Hoofddlijn van dit onderzoek was en is : het bestuderen en modelleren van de korte en lange termijneffecten van wijzigingen in de vastgoedfiscaliteit - zowel inzake de reglementering als de processen - op de sociale welvaart in Vlaanderen.

Binnen dit thema verrichtte de Hoge School Gent in 2002 en 2003 onderzoek rond :

- Tax compliance van vastgoedbelastingen
- Internationale vergelijking van de vastgoedfiscaliteit
- Effecten van de hervorming van de registratierechten
- Conjunctuurgevoeligheid van de registratierechten
- Voorstellen tot gelijkschakeling successierechten en schenkingsrechten
- Voorstellen tot hervorming van de VI. onroerend goed belasting
- Impact van federale en Vlaamse maatregelen op de lokale fiscaliteit (B-spoor)

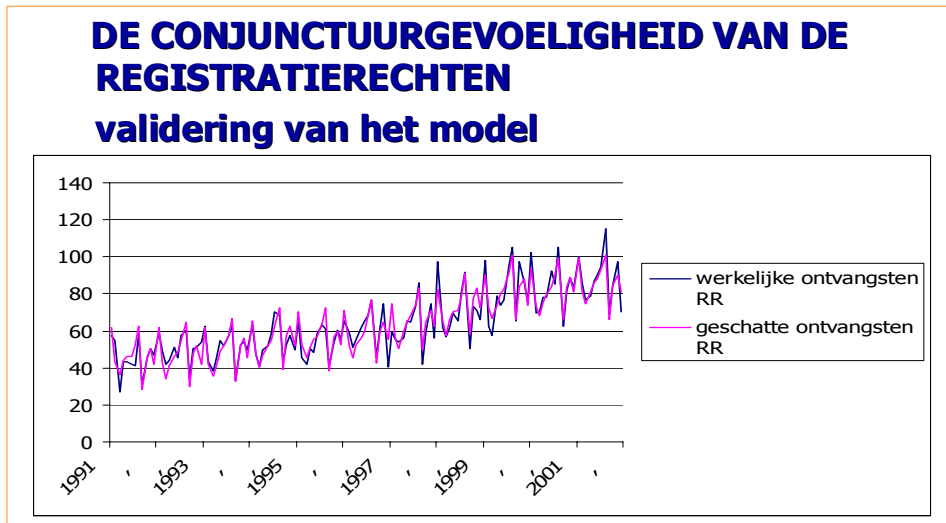
De KUL concentreerde zich op twee punten :

- ontwikkeling van gedragsmodellen waarmee hervormingen binnen de vastgoedfiscaliteit geanalyseerd kunnen worden (*positieve analyse*)
- ontwikkeling van maatstaven om verdelingsimpact van hervormingen op gezinnen te evalueren (Wie wint? Wie verliest?) (*normatieve analyse*)

Ik ben fier omdat een greep uit de eerste resultaten van dit onderzoek thans niet alleen aantoonde dat het fiscaal beleid, wat werd gevoerd, duidelijk positieve resultaten had, maar ook omdat hierdoor een aantal jonge onderzoekers geïnteresseerd zijn in wat mensen echt onthouden van de overheid : de belastingen. Deugdelijk onderzoek hiernaar zal dus ongetwijfeld een positief effect hebben op het belastingsgedrag van de burger en uiteindelijk dus ook op de middelen van de Vlaamse Overheid.

Het steunpunt zal ongetwijfeld zelf zijn onderzoeksresultaten voorstellen op wetenschappelijke fora. Ikzelf beperk mij hier tot de resultaten van reeds afgelopen studies, die m.i. voor het Parlement nuttige informatie vormen.

Naar aanleiding van de discussie in het Parlement over de gedragseffecten van de hervorming van het stelsel van registratierechten heeft het Steunpunt op mijn vraag, op basis van een regressiemodel dat de afhankelijkheid meet van de ontvangsten van de registratierechten t.o.v. economische parameters, relevant voor de burger, een economisch model uitgewerkt. Zoals blijkt uit onderstaande grafiek, benadert dit model zeer goed de sterk variabele jaarontvangsten van de voorbije jaren. M.a.w. bij ongewijzigde regelgeving geeft het ook een zeer goede indicatie voor de toekomst.



Uit dit model blijkt dat de ontvangsten inzake registratierechten vrij sterk afhankelijk zijn van de economische conjunctuur. Dat is ook normaal : de aanschaf van een vastgoed is een belangrijke financiële investering, wellicht de belangrijkste financiële investering, die gewone gezinnen doen (jaarlijks gaat gemiddeld 23 % van het gezinsbudget naar de woonkost). Gezinnen zullen dit soort aankoop dan ook niet zomaar impulsief doen.



## DE CONJUNCTURGEVOELIGHEID VAN DE REGISTRATIERECHTEN

### Resultaten

Variabele (6 maanden vertraagd)	Effect op de ontvangsten
Reële rente +1%	-3,648 miljoen €
Inflatie + 1%	-2,104 miljoen €
ICP +1punt	+1,047 miljoen €
Consumentenvertrouwen + 1	+0,313 miljoen €

Vertrekkende vanuit deze variabelen, kan men berekenen wat de echte budgettaire impact was van de hervorming van de registratierechten. In 2002 was er inderdaad een lichte daling van de ontvangen registratierechten, weliswaar veel bescheidener dan sommige instanties hadden opgeworpen, maar ze was aanwezig. De analyse van het Steunpunt toont aan dat deze daling eigenlijk twee componenten had :

- de verslechtering van het economisch klimaat, die voor ca. 60 % verantwoordelijk was voor de geconstateerde daling;
- de impact van de hervorming binnen het Vlaams Gewest , die voor ca. 40 % verantwoordelijk was voor de geconstateerde daling.

## DE CONJUNCTURGEVOELIGHEID VAN DE REGISTRATIERECHTEN

### resultaten

1. De ontvangsten uit de registratierechten zijn conjunctuurgevoelig
2. De ontvangsten uit de registratierechten vertonen een piek in augustus en januari
3. De daling van de ontvangsten uit de registratierechten in 2002 = ca.82 miljoen €

ca.45 miljoen €  
Daling van  
consumentenvertrouwen

ca.36,9 miljoen €  
belasting-  
hervorming

Vermits in het meest pessimistische geval de registratierechten waren gedaald met ca. 20 % (door een eenvoudige toepassing van de regel van drie : = tarief daling \* totale registratierechten = ca. 200 mln € ) terwijl de daling in werkelijkheid slechts 36,9 mln € bedroeg , impliceert dit dat er voor ca. 160 mln € extra transacties werden geregistreerd (of voor ca. 1.500 mln € extra omloop van vastgoed). Dit toont duidelijk aan dat de maatregel een zeer stimulerend effect had op de vastgoed-markt.

Gelijkaardige lessen kan men trekken uit het onderzoek, dat door de Leuvense pijler werd uitgevoerd.

De resultaten hiernaast tonen het effect op het gedrag van gezinnen.

De hervorming van de registratierechten leidt ertoe dat de leeftijd, waarop men de eerste aankoop doet, duidelijk daalt. Het totaal aantal levenslange huurders daalt met 3 %, en dit door een maatregel, die nagenoeg niks kost aan de Vlaamse schatkist.

<b>Leeftijd van eerste aankoop</b>		
	Evenwichtssituatie voor de hervorming	Verandering in evenwichtssituatie na de hervorming
Kopen voor 30ste	17,14%	0,54%
Kopen tussen 30ste en 40ste	34,28%	0,30%
Kopen tussen 40ste en 50ste	20,73%	-0,20%
Kopen tussen 50ste en 60ste	11,49%	-0,21%
Kopen na 60ste	5,14%	-0,12%
Levenslange huurders	11,21%	-0,31%

Een ander onderzoeksthema betrof een vergelijkend internationaal onderzoek naar de vastgoedfiscaliteit. Hieruit blijkt dat België, in vergelijking met andere landen, bijzonder sterke fiscale incentives geeft voor de schuldfinanciering van woningen (en dus indirect de bancaire sector stimuleert), maar dat Vlaanderen met een tarief van 10 % nog steeds aan de hoge kant ligt. Dit onderzoek heeft nog echter niet het effect van de meeneem-rechten geïntegreerd. Bijkomend onderzoek hieromtrent (met welke tussentermijn gaan mensen gemiddeld hiervan gebruik maken ? ) moet aangeven, in welke mate Vlaanderen reeds gealigneerd is op het Europees gemiddelde en of er een bijkomende stimulans te verwachten zou zijn bij een verdere daling van de tarieven..

#### **LESSEN UIT DE INTERNATIONALE VASTGOEDFISCALITEIT**

##### **❑ SCHULDFINANCIERING IN DE E.U.**

###### **Eigen woning:**

- **in de helft van de landen zijn interestlasten aftrekbaar**
- **enkel in België en Nederland aftrekbaar aan marginale IB-tarief**
- **enkel België kent belastingvermindering als tegemoetkoming voor de aflossing van het geleende kapitaal**

##### **❑ REGISTRATIERECHTEN IN DE E.U.**

**Vlaams tarief van 10% blijft aan de hoge kant (het verlaagde tarief ligt in de lijn van de tarieven in de E.U.) hierbij is wel geen rekening gehouden met het effect van de meeneemrechten - hieromtrent wordt onderzoek opgestart**

Uit de eerste resultaten meen ik dan ook te mogen besluiten, dat dit onderzoek inderdaad beleids-ondersteunend werkt en dus verder kan en zal gezet worden

Het hiernaast omschreven programmavoorstel, dat voor 2004 voorzien werd, heb ik alvast goedgekeurd

#### **Verdere ontwikkeling van een Vlaams fiscaal vastgoedbeleid - onderzoeksprogramma 2004**

- Toetsing van geschiktheid van de fiscale instrumenten voor het bereiken van de geformuleerde doelen
- Internationale, federale en lokale ontwikkelingen en interacties in beeld brengen
- Vorbereiden, aanreiken en valideren van nieuwe datareeksen ter evaluatie van een mogelijke nieuwe, eenvormige grondslag die voor verschillende vastgoedheffingen kan gehanteerd worden
- Uitbouw instrumentarium voor beleidsevaluatie
- Investeren in efficiënt werkende eigen controledienst voor vastgoedbelastingen
- Modelleren van de meeneem-rechten naar gedragseffecten

Dirk VAN MECHELEN,

Vlaams minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening,  
Wetenschappen en Technologische Innovatie