

Vragen aan minister Diependaele

Ontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën

1. Toenemend belang van de Algemene Toelichting

Naar aanleiding van de invoering van een begrotingscontrole 'licht' wordt uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid om toch nieuwe beleidsinitiatieven te voorzien voor *“beleidsantwoorden op recente uitdagingen, dus onder druk van de omstandigheden”* (Memorie van Toelichting, artikel 10).

Dit holt het begrip “begrotingscontrole licht” uit, want iedere aanpassing is dan ten gronde mogelijk voor zover er een politiek akkoord over is in de Vlaamse regering, gedekt door de meerderheid in het Vlaams Parlement.

Wat onder een “begrotingscontrole licht” dient te worden begrepen is dus ook en blijvend afhankelijk van de politieke invulling die er aan wordt gegeven.

Een gevolg van dergelijke “lichte” procedure is dat er geen beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT) meer zijn bij de aanpassing van de begroting.

De SERV merkte, misschien wel terecht, op (blz. 4 van hun advies) dat de eerste test bij de BA2021 niet bepaald succesvol was.

Vooraf de zwakke en summiere verantwoordingen waren een probleem, met als resultaat een moeilijk leesbaar en te begrijpen document.

Wanneer van de BBT bij de begrotingscontrole “licht” wordt afgestapt, dan wordt de Algemene Toelichting nog belangrijker. Hier zal dan de verantwoording moeten gebeuren.

Zal de minister er op toezien dat de verantwoording in de Algemene Toelichting stevig gedetailleerd inhoudelijk uitgewerkt wordt?

Repliek: Ik weet dat BA 2021 qua verantwoording beter kon. Dat heb ik ook nooit proberen verhullen. Maar uit deze terechte opmerkingen hebben we geleerd.

Het zal de Vlaamse volksvertegenwoordiger niet ontgaan zijn dat in navolging van het advies van de SERV net in de memorie is aangegeven dat enkel nog “beleidsantwoorden op recente uitdagingen, dus onder druk van de omstandigheden” kunnen. Zo probeer ik wel degelijk het licht gehalte te bewaken. Tegelijkertijd heb ik steeds aangegeven dat de algemene toelichting zal worden versterkt. Het wegvallen van de BBT bij de BA mag en zal dus geen informatieverlies tot gevolg hebben. Ik zal daarbij vooral bewaken dat het geheel niet alleen transparant maar ook leesbaar blijft. Gedetailleerde telefoonboeken, daar heeft ook niemand iets aan.

2. Programmadecreet 'licht'

Bij een aangepaste begroting “licht”, kan eigenlijk ook het programmadecreet enkel bestaan uit een aantal rechtzettingen of technische aanpassingen en niet om het uitwerken of invoegen van wezenlijke beleidsbeslissingen.

Wil de minister / Vlaamse regering er zich toe verbinden om te zorgen dat dit ook effectief zo zal zijn?

Repliek: met betrekking tot het programmadecreet zijn geen wijzigingen aangebracht in VCO, onder andere vanuit onderwijs (wat te begrijpen is omwille van het verschil schooljaren – kalenderjaren), maar ook vanuit andere sectoren bleef een belangrijke vraag tot behoud van een normatief decreet. U weet dat begrotingsdecreten geen normatief karakter hebben, daarom blijft het programmadecreet behouden.

3. Prestatiegericht begroten en het meerjarig perspectief

Artikel 9 wijzigt artikel 10 VCO met de nadruk op meer prestatiegericht begroten en het meerjarig perspectief.

Maar in de concrete wijziging wordt enkel gesteld dat de principes van het prestatiegericht begroten zullen gevolgd worden *“in het licht van een meerjarig perspectief”*.

Concreet zegt dit weinig, te weinig.

Er is geen enkele aanzet tot een niet vrijblijvend engagement wat aangeeft dat de politieke overheid, in deze de Vlaamse regering, zichzelf niet kan overstijgen of meer, dat ze geen plan heeft voor de komende jaren en dus de meerjarenraming beperkt zal blijven tot een cijferschema, zonder bindende kracht.

Een belangrijk ankerpunt voor prestatiegericht begroten wordt zo een dode letter.

Het is precies het bindend zijn, of toch het deels bindend zijn, van een meerjarenbegroting die richting geeft aan een doelmatig beleid, waarbij de annaliteit van de begroting, maar ook en vooral van het beleid - dus de dagjespolitiek - wordt overstegen.

Kan de minister meer concreet uitleggen hoe hij in de praktijk meer prestatiegericht zal begroten en het meerjarig perspectief zal vooropstellen?

Hoe zal de minister zowel de annaliteit van de begroting als het primaat van de politiek respecteren bij het opstellen van een prestatiegerichte begroting met een ruimer meerjarig perspectief?

Repliek: hier kan ik onmogelijk instemmen met uw visie , de prestatiegerichte informatie (indicatoren) wordt als verplichte stapsteen vanaf 2024 verankerd in het prestatiegeïnformeerde begroten. Dat is geen louter vrijblijvend engagement. De prestatiegerichte informatie zal een volwaardig element van de beleids- en begrotingscyclus vormen. Ze zal mee het beleid en uiteraard ook aan de ontvangsten en uitgaven die er tegenover staan, onderbouwen. Op termijn evolueren we naar meerjarige beleidsenvelopes in het kader van de uitgavennorm en periodieke uitgaventoetsingen. Net zoals we met de indicatoren een groeiproces doormaken, zal dat ook met de meerjarige beleidsenvelopes het geval zijn.

4. Aantasting van de budgettaire en financiële autonomie van Vlaanderen

De Vlaamse regering wordt gemachtigd om het criterium voor uitgaven, te doen aansluiten bij het preventieve luik van het Stabiliteits- en Groeipact.

Decretaal wordt dus bepaald dat Vlaanderen zich inschrijft in de federale beleidsopties, waarbij enkel de modaliteiten nog worden bepaald door de Vlaamse regering.

Het is merkwaardig dat dit decretaal dient te worden vastgelegd.

Des te merkwaardiger ook omdat de Vlaamse regering er blijkbaar een traditie van maakt om van het federale voorstel van Stabiliteitsprogramma, nu 2022-2025, enkel *“akte te nemen”*.

Ik steun de Vlaamse regering als ze enkel akte neemt, hoewel niet akkoord gaan nog beter geweest was, want België, en de recente persberichten bewijzen dat, is een van de slechtste leerlingen van de Club Med-klas.

Voor 2022 is België bijvoorbeeld de laatste van de klas met een geraamde economische groei van 2,7%, terwijl het EU-gemiddelde 4% is.

Is de minister niet de mening toegedaan dat de Vlaamse overheid, als soevereine deelstaat, op zich een gezond budgettair beleid kan en moet voeren zonder zich daarom in te schakelen in de federale beleidsvisie.

Wil de minister overwegen om af te zien van deze verwijzing naar het Stabiliteit- en Groeipact; van deze reglementaire aantasting van de budgettaire en financiële autonomie van Vlaanderen?

Repliek: we schrijven net in dat we met de Vlaamse Regering werk maken van een uitgavennorm, maar uiteraard kunnen we de Europese ontwikkelingen inzake het Stabiliteits- en groeipact niet negeren. Er staat dus op geen enkele manier in de tekst een beperking van onze autonomie in.

5. Niet gebruikt (provisieel) deel van kredieten?

Artikel 13 bepaalt dat bij herverdelingen van provisieel krediet, dit krediet enkel kan aangewend worden waarvoor het in de libellé van dat provisieel krediet werd gediend.

Bv een provisieel krediet voor “bestrijding Covid” kan bij herverdeling bv naar Welzijn of Economie enkel daar aangewend worden voor Covid.

Kan de minister me zeggen wat er gebeurt met het niet gebruikt (provisieel) deel van het krediet?

(Vanuit de bezorgdheid voor een gezonde begroting pleit ik voor het in annulatie vallen van deze kredieten.)

Repliek: Uw bekommernis voor een gezonde begroting deel ik uiteraard. Daar werk ik in de praktijk dagelijks aan. Provisieel krediet dat niet voor de betrokken doelstelling zou kunnen worden aangewend, moet inderdaad in onderbenutting gaan en wordt dus geannuleerd. U haalt het voorbeeld van een provisieel krediet voor “bestrijding Covid” aan. Uit die zogenaamde coronaprovisie zijn er de afgelopen jaren heel wat middelen herverdeeld. Daarbij is steeds duidelijk gemaakt dat dit eenmalige middelen zijn, die enkel voor coronagerelateerde uitgaven mogen worden gebruikt. Er werd niet toegestaan dat die middelen voor andere doeleinden werden ingezet. De middelen die dus niet werden aangewend voor coronagerelateerde uitgaven, gingen in onderbenutting en vielen in annulatie. Dit kan u ook terugvinden in het rekeningdecreet / uitvoeringsrapport over het begrotingsjaar 2021.

6. Budgettair vs financieel beleid

Artikel 20 bepaalt dat de minister bevoegd voor Financiën en Begroting vanaf nu bevoegd wordt “voor het budgettair beleid”. Dat is mijns inziens OK, maar “financieel beleid” is ruimer dan “budgettair beleid”.

Verder vind ik in artikel 22 een tekstaanpassing tot “*minister bevoegd voor het budgettair beleid*”.

Gaan we naar een splitsing, zoals federaal tussen “minister van Financiën” en “minister van budgettair beleid”?

Kan de minister mij de ratio legis toelichten om te opteren voor budgettair beleid?

Repliek: het doel was niet meer of niet minder dan aansluiting vinden bij het organisatiebesluit. Of er in de toekomst ooit een splitsing komt, weet ik uiteraard niet.

7. Inspectie van Financiën

Artikel 21 stipuleert dat de Inspectie van Financiën (IF) bijzondere analyses en evaluaties uitvoert.

Het zou positief zijn om IF ook decretaal aan te duiden met een opdracht bij de Vlaamse Brede Heroverweging en de Uitgaventoetsen. Zij hebben daar de kennis voor en het zou dure externe consultancy beperken.

Wil de minister overwegen om IF voornoemde opdrachten ook toe te wijzen?

Repliek: bij de doorgemaakte VBH heeft IF een belangrijke rol gehad, maar dat betekent niet dat ik de brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen volledig aan IF zou willen toewijzen. Dat zou ook niet stroken met de spelregels die in de werkgroep leesbaarheid van de begroting zijn besproken. Dit is een belangrijke taak voor de ambtenarij zelf, waar IF een rol in kan spelen, maar ik heb nooit tot doel gehad de ambtenarij buitenspel te zetten. Dat lijkt me ook voorbij te gaan aan de doelstelling die we net hadden bij het opzetten van de VBH: een divers palet van stakeholders die het beleid en de beleidsdoelstellingen elk vanuit hun specifieke expertise en invalshoek kritisch heroverwegen.

De spelregels die in de werkgroep leesbare begroting zijn meegegeven vermelden: “Het departement Financiën en Begroting coördineert het proces van de uitgaventoetsingen, in nauw overleg met de Inspectie van Financiën. Ze waakt over het horizontale beleid inzake uitgaventoetsingen en de integratie ervan in de beleids- en begrotingscyclus. Ze publiceert de taakopdrachten/plannen van aanpak die door de projectgroep zijn gevalideerd op haar website.

Op die manier wordt uitvoering gegeven aan een van de aanbevelingen van de drie hogergenoemde experten: “As amply proved by other countries that have successfully re-focused their budget toward a more strategic focus and on performance, the role of the budget office and budget coordinators within the MoF and line ministries will change by requiring more strategic vision and policy analysis skills in addition to more traditional roles.1... This transition has to be accompanied by a “cultural change” in the Budgetary Affairs Unit in Ministry of Finance. This Unit could be strengthened by creating a dedicated team of policy analysts who are not tasked with operational daily work but who are devoted to policy analysis in the various areas of spending to become effectively budgetary advisors. The Ministry of Finance could also create a unit specialized in costing.”

“Om te verzekeren dat de entiteiten de resultaten en eventuele vervolgacties van de uitgaventoetsingen in de beleids- en begrotingscyclus integreren, besteedt de Inspectie van Financiën daar voortaan bijzondere aandacht aan in haar adviezen bij de begrotingsopmaak. De inspectie gaat na welke uitgaventoetsingen werden uitgevoerd en op welke wijze de resultaten ervan verwerkt zijn in de begrotingsvoorstellen. “

8. Cofinancieringsproblemen

De basisregel is dat een subsidie moet aangewend worden waarvoor zij werd verleend en dubbele subsidiëring wordt verboden.

Er wordt een onderscheid gemaakt met cofinancieringen, waarbij verschillende actoren elk een deel van de totale kost financieren.

Dat klinkt mooi, maar zal in de praktijk bij de administratieve controles leiden tot wrevel, onzekerheid en discussie.

Onderscheiden agentschappen en departementen geven subsidie voor eenzelfde onderwerp maar vanuit een verschillende beleidshoek, bv Economie en Milieu.

De kosten voor Economie mogen niet ingebracht worden voor Milieu en omgekeerd maar in de praktijk zijn kosten vaak gemeenschappelijk, bv de administratieve overhead.

Bij overlappende en gemeenschappelijke kosten wordt het moeilijk.

Is het bij cofinancieringen niet veeleer aangewezen om te voorzien in één globale subsidie vanuit de rechtspersoon Vlaamse overheid met één controlerende instantie die instaat voor de opvolging en verwerking?

Repliek: we weten dat dit verhaal geen makkelijk verhaal is, maar dubbele subsidiëring kan echt niet. Daarvoor zijn de overheidsmiddelen echt te schaars. Een controlerende instantie die instaat voor de opvolging en verwerking gaat, vrees ik, wat voorbij aan de realiteit van de diverse beleidsdomeinen die ook heel erg uiteenlopende doelstellingen nastreven. Je kan de opvolging van een subsidie, die niet louter financieel is, niet zomaar uit de inhoudelijke opvolging van de betrokken doelstellingen halen. De subsidie kan bovendien ook over verschillende beleidsniveau's gaan.