

Onderzoek van de (tweede) aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2014 en de Vlaamse begroting voor 2015



INHOUD

Inleiding – informatieopdracht van het Rekenhof	3
1 Macrobudgettaire aspecten	4
1.1 Onderzoek van de algemene toelichting	4
1.2 Europees begrotingskader	5
1.3 Economische groei- en inflatieparameters	9
1.4 Normnaleving	10
1.5 Schuldevolutie	13
1.6 Evolutie naar een prestatiebegroting	15
2 Analyse van de ontvangsten	17
2.1 Impact van de zesde staatshervorming	17
2.2 Ontvangsten op basis van de bijzondere financieringswet	19
2.2.1 Begrotingsaanpassing 2014	19
2.2.2 Initiële begroting 2015	20
2.3 Gewestelijke belastingen	24
2.4 Andere ontvangsten	27
3 Analyse van de uitgaven	28
3.1 Impact van de zesde staatshervorming	28
3.2 Tweede aanpassing van de begroting 2014	29
3.2.1 Decreetsbepalingen	29
3.2.2 Informatie over kredietherverdelingen	30
3.2.3 Beleidsdomein Financiën en Begroting	30
3.2.4 Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen	31
3.2.5 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	33
3.2.6 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	35
3.2.7 Beleidsdomein Landbouw en Visserij	36
3.2.8 Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie	36
3.2.9 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	37
3.2.10 Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	41
3.3 Initiële begroting 2015	41
3.3.1 Decreetsbepalingen	41
3.3.2 Beleidsdomein Bestuurszaken	43
3.3.3 Beleidsdomein Financiën en Begroting	43
3.3.4 Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen	44
3.3.5 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie	44
3.3.6 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	45
3.3.7 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	48
3.3.8 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media	56
3.3.9 Beleidsdomein Werk en Sociale Economie	57
3.3.10 Beleidsdomein Landbouw en Visserij	59
3.3.11 Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie	59
3.3.12 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	60
3.3.13 Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	62
Bijlage : formele opmerkingen	66

Inleiding – informatieopdracht van het Rekenhof

Dit verslag betreft het onderzoek van het Rekenhof van de (tweede) aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2014 en de initiële Vlaamse begroting voor 2015, alsook de bijbehorende programmadecreten. Het Rekenhof heeft de vaststellingen van zijn onderzoek in één verslag gebundeld vanwege de verwevenheid van beide ontwerpbegrotingen, wat onder meer tot uiting komt in één algemene toelichting en in de gezamenlijke agendering van de behandeling door het Vlaams Parlement. Dit verslag vloeit voort uit de informatieopdracht van het Rekenhof tegenover het Vlaams Parlement zoals vastgesteld in het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof (het zogenaamde rekendecreet). Artikel 16 van het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering een afschrift van de begrotingsontwerpen aan het Rekenhof bezorgt, gelijktijdig met de indiening ervan bij het Vlaams Parlement, en dat het Rekenhof zijn opmerkingen daarover aan het Vlaams Parlement meedeelt, met afschrift aan de Vlaamse Regering.

Gelet op de korte tijd waarover het Rekenhof voor zijn onderzoek beschikt, namelijk de periode tussen de indiening van de begrotingsontwerpen en de agendering van de bespreking van zijn verslag in de commissie Algemeen Beleid, Financiën en Begroting, is het belangrijk dat het Rekenhof zijn onderzoek tijdig kan voorbereiden. Een ruime en vlotte toegang tot de begrotingsinformatie vormt een cruciale voorwaarde. Daarbij is het belangrijk dat het Rekenhof bij zijn onderzoek kan steunen op een ruimere gegevensbasis dan de begrotingsontwerpen en bijhorende toelichtingen die formeel bij het Vlaams Parlement worden ingediend. Een leestoegang tot de budgetteringstool BUTEO van de Vlaamse administratie zou in dit opzicht een meerwaarde vormen.

Het Rekenhof hoopt in de nabije toekomst te kunnen overleggen met de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en het departement om de informatievoorziening omtrent de begroting verder te verbeteren. Indien het bij een vlotte informatievoorziening voldoende tijd kan winnen, overweegt het ook in de toekomst over te gaan tot een tegensprekelijke procedure vóór de indiening van zijn verslag bij het Vlaams Parlement.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Onderzoek van de algemene toelichting

De algemene toelichting biedt een synthese van de begroting en situeert de begroting in een ruimere financieel-economische context (macro-economische prognoses, financiële toestand van de overheid, toetsing aan de Europese normen, meerjarenperspectief, enz.). Het Vlaams Parlement stemt evenwel niet over de algemene toelichting, dat een informatief document blijft. Het Vlaams Parlement stemt over de ontwerpdecreten houdende de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting, en de daaraan verbonden tabellen. Het debat over de algemene toelichting is zinvol in de mate dat die toelichting aansluit op de ontwerpen van begrotingsdecreten.

Het Rekenhof ziet het als één van zijn taken in het kader van zijn informatieopdracht tegenover het Vlaams Parlement die aansluiting te onderzoeken. Het gaat na of de cijfers in de algemene toelichting kunnen worden samengesteld op basis van de cijfers in de begrotingstabellen. Het gaat ook na in welke mate de begrotingscontext die wordt geschetst in de algemene toelichting, adequaat en relevant is en/of voldoet aan wettelijke en decretale informatieverplichtingen. Over de resultaten van dat onderzoek rapporteert het Rekenhof in deel 1 (macrobudgettaire aspecten) van zijn verslag aan het Vlaams Parlement.

Bij de opmaak van de algemene toelichting maakt het departement Financiën en Begroting gebruik van geïnformatiseerde rekenbladen (Excel) om uit de gegevens van de begrotingstabellen van de ministeries en rechtspersonen die tot de Vlaamse overheid behoren, geaggregeerde cijfers te produceren, eventueel met toepassing van een aantal te verantwoorden correcties. Zoals bij vorige begrotingsonderzoeken heeft het Rekenhof ook nu die rekenbladen ontvangen. Op basis van de ontvangen rekenbladen kon het Rekenhof een deel van de gegevens van de algemene toelichting niet volledig aansluiten op de gegevens van de begrotingstabellen. Het betreft inzonderheid een groot deel van de cijfergegevens van de tabel 1-1 van de algemene toelichting (creatie en aanwending brutobeleidsruimte). Het Rekenhof vroeg aan het departement het detail en de berekening van die bedragen of een verwijzing naar de gegevens van de begrotingsontwerpen. In eerste instantie werd het verwezen naar de verslagen van de technische bilaterale vergaderingen, maar het Rekenhof merkte op dat de verwijzing naar die verslagen niet opgaat voor de items *maatregelen* en *nieuw beleid* daar het hier gaat om beslissingen van de nieuwe Vlaamse Regering die pas werd geïnstalleerd nadat de bilaterale technische vergaderingen voorbij waren. Het departement stelde in zijn reactie voor de betrokken items niet te beschikken over een globaal overzichtsbestand en verwees naar de programmatoelichtingen (toelichtingen per beleidsdomein), die de cijfers en bijbehorende toelichting zouden bevatten. In deel 4 van de algemene toelichting die de uitgavenbegroting bespreekt, wordt slechts op een fragmentarische wijze duiding gegeven bij sommige maatregelen en wordt voor andere ook verwezen naar de diverse memories van toelichting per beleidsdomein.

In de beperkte tijd waarover het Rekenhof voor zijn begrotingsonderzoek beschikt, slaagde het er niet in zonder eenduidig overzichtsbestand uit de meer dan 1.000 bladzijden aan programmatoelichtingen en verslagen van technische bilaterales op een sluitende wijze alle bedragen af te leiden van de in tabel 1-1 vermelde begrotingsmaatregelen en nieuw beleid. Het Rekenhof verzoekt de minister van Financiën en Begroting, ter informatie van het Vlaams Parlement, alle begrotingsmaatregelen en nieuw beleid uit tabel 1-1 van de algemene toelichting op een overzichtelijke wijze te concretiseren en in verband te brengen met de begrotingsontwerpen en -tabellen waarvoor de goedkeuring van het Vlaams Parlement

wordt gevraagd. Dat is ook belangrijk om nadien op een transparante wijze verantwoording te kunnen afleggen over de uitvoering ervan.

Aansluitend merkt het Rekenhof op dat de algemene toelichting geen meerjarenperspectief biedt, waaruit blijkt hoe de begrotingsmaatregelen van de voorliggende jaarbegroting worden ingebed in de maatregelen op middellange termijn en hoe ze in de loop van deze legislatuur bijdragen aan de beoogde begrotingsdoelstellingen, gegeven de prognoses van de toekomstige economische evolutie en de extrapolatie van enerzijds het constant beleid en anderzijds de in het regeerakkoord vooropgestelde beleidsdoelstellingen. Het Rekenhof neemt aan dat de Vlaamse Regering daarvoor zal verwijzen naar de nog te leveren meerjarenraming, waarvoor het rekendecreet een maand de tijd geeft. Het merkt echter op dat uit artikel 16/12, §2, van de recent gewijzigde algemenebepalingenwet (zie ook 1.2 *Europees begrotingskader*) volgt dat de meerjarenraming moet worden gepubliceerd samen met de toelichting bij de begroting en dat het rekendecreet in dat verband zal moeten worden aangepast. Zowel het rekendecreet als de gewijzigde algemenebepalingenwet geven overigens aan dat de toelichting bij de begroting de jaarbegroting moeten situeren tegenover de meerjarenraming. In de voorgelegde algemene toelichting ontbreekt die toetsing. Overigens vereist dit logischerwijze dat de meerjarenraming voorafgaat aan de jaarbegroting en niet omgekeerd zoals nu het geval is.

In de tabellen onder punt 4.3 van de algemene toelichting, die een overzicht geven van de beleids- en betaalkredieten per beleidsdomein, worden de uitgaven van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed in belangrijke mate onderschat omdat nog geen rekening wordt gehouden met de consolidatie van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) en het Vlaams Woningfonds (VWF). Het saldo van die instellingen is wel bij wijze van een extracomptabele correctie opgenomen in de tabel 6-5 *Normnaleving door de Vlaamse overheid* van de algemene toelichting. Het Rekenhof beveelt aan begrotingscorrecties zo vlug mogelijk te vervangen door effectieve begrotingsgegevens. Voor de VMSW was dat overigens reeds mogelijk, aangezien die instelling voorheen een begroting heeft voorgelegd.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op recente evoluties in het Europees begrotingskader, de economische groei- en inflatieparameters, de normnaleving (vorderingensaldo), de schuldevolutie en de evolutie naar een prestatiebegroting.

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 18 november 2014 werd ingegaan op de opmerkingen.

1.2 Europees begrotingskader

Vlaams ontwerpbegrotingsplan

Bij de begrotingsopmaak van 2014 in het najaar van 2013 diende de Vlaamse overheid voor het eerst bij te dragen tot het bij de Europese Commissie in te dienen ontwerpbegrotingsplan van België. Ook dit jaar heeft de Vlaamse Regering die bijdrage geleverd. De tekst ervan werd aan het Vlaams Parlement voorgelegd op 6 oktober 2014 onder de titel *Vlaams*

*ontwerpbegrotingsplan*¹. Het Rekenhof heeft de gegevens van het ontwerpbegrotingsplan vergeleken met de gegevens van de algemene toelichting bij de voorliggende ontwerpbegroting voor 2015 en stelt een aantal verschillen vast. De algemene toelichting gaat niet in op het Vlaams ontwerpbegrotingsplan en legt de vastgestelde verschillen niet uit.

Tabel 1 – Verschillen tussen het Vlaams ontwerpbegrotingsplan en de algemene toelichting m.b.t. de begroting 2015 (in miljoen euro)

	Vlaams ontwerp-begrotingsplan	Algemene toelichting
Stopzetting uitholling kostendekkingsgraad	206,8	196,8
Allerhande kostendrijvers huidige bevoegdheden	470,0	423,8
Technische bijstellingen	313,0	325,0

Samenwerkingsovereenkomst van 13 december 2013

Sinds de begrotingsopmaak voor het jaar 2014 is er een belangrijke evolutie in de omzetting van het Europese begrotingskader in België, die de verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid inzake de Europese budgettaire verplichtingen explicieter maakt.

De *samenwerkingsovereenkomst van 13 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie*² moet de nodige garanties bieden opdat België de begrotingsnormering zoals voorzien in het zogenaamde *fiscal compact* in acht zou nemen. Gelet op de specifieke Belgische context, waarbij er geen hiërarchie bestaat tussen het federale niveau en het niveau van de gemeenschappen en gewesten, werd geopteerd voor een samenwerkingsovereenkomst om de begrotingsdoelstellingen in functie van de Europese verplichtingen te coördineren. Die coördinatie vindt plaats op basis van een advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën (HRF). De vaststelling van de individuele budgettaire doelstellingen van de akkoordsluitende partijen en van de lokale overheden in nominale en structurele termen moet daarna nog worden goedgekeurd door een beslissing van het Overlegcomité. Elke akkoordsluitende partij heeft er zich toe verbonden, in de uitoefening van haar bevoegdheden en/of voorgedij, alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn opdat de lokale overheden de overeengekomen begrotingsdoelstellingen zouden naleven³.

De samenwerkingsovereenkomst is in werking getreden op 1 januari 2014. Het Vlaams Parlement heeft zijn instemming met die samenwerkingsovereenkomst betuigd bij decreet van 21 maart 2014.

In maart 2014 heeft de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de HRF het advies *Begrotingstraject ter voorbereiding van het Stabiliteitsprogramma 2014-2017* geformuleerd. In lijn met eerdere aanbevelingen van de HRF wordt voor Entiteit II een normatief begrotingstraject aanbevolen van nominaal begrotingsevenwicht, gegeven de saneringsin-

¹ Aan het initieel bij het Vlaams Parlement ingediende document werd een erratum toegevoegd, dat echter geen enkele wijziging aanbrengt aan het oorspronkelijke document.

² Het Vlaams Parlement heeft bij decreet van 21 december 2012 ingestemd met het verdrag.

³ De Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën wordt ermee belast jaarlijks de naleving te evalueren van de verbintenissen van de akkoordsluitende partijen en zal bij die gelegenheid ook nagaan in welke mate een eventueel afwijkend resultaat van de lokale overheden voortvloeit uit de nieuwe impact van de maatregelen genomen door de federale overheid en waarvoor de gewesten en gemeenschappen niet verantwoordelijk zijn.

spanningen die worden opgelegd aan de Entiteit als gevolg van de staatshervorming. Samen met de inspanningen van Entiteit I zou dat voor de gezamenlijke overheid van België moeten leiden tot een structureel begrotingsevenwicht in 2016 en een positief structureel saldo van 0,7% van het bbp in 2017.

Ook voor de afzonderlijke gemeenschappen en gewesten, waaronder de Vlaamse Gemeenschap, adviseert de HRF voor de jaren 2014 tot en met 2017 een nominaal begrotingsevenwicht (vorderingensaldo = 0,00% bbp), wat overeenstemt met een beperkt positief structureel saldo.

Voor de lokale overheden adviseert de HRF in 2014 en 2015 een licht surplus van 0,1% van het bbp om rekening te houden met de electorale investeringscyclus van de lokale besturen. De rest van de periode wordt verwacht dat de lokale overheden een nominaal begrotingsevenwicht realiseren. In het *Verslag over de budgettaire evolutie van de Lokale Overheden* dat de voornoemde afdeling van de HRF eveneens in maart 2014 heeft gepubliceerd, wordt opgemerkt: *Het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 legt evenwel vast dat de normen van begrotingsevenwicht die van toepassing zijn op de Lokale Overheden samen gaan met een budgettaire verantwoordelijkheid van de voogdijoverheid, zijnde de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap, alsmede met een verantwoordelijkheid van de Federale Overheid in geval van de identificatie van een nieuwe budgettaire impact van maatregelen genomen door dat overheidsniveau. (...) Aldus hangt het naleven van het globale begrotingstraject van de overheid af van het feit of de doelstellingen van elk overheidsniveau worden gehaald, dus ook door de Lokale Overheden. Leveren deze laatste onvoldoende inspanningen om het begrotingsobjectief te bereiken, dan zou in het kader van de praktische uitvoering van het globale begrotingstraject worden verondersteld dat een ander overheidsniveau maatregelen zou treffen om de afwijkingen te compenseren.*

Op 30 april 2014 heeft het Overlegcomité een voorlopige beslissing genomen: in het stabiliteitsprogramma 2014-2017 wordt louter ten indicatieve titel verwezen naar de door de HRF voorgestelde individuele begrotingsdoelstelling voor iedere overheid: *Aangezien er op zondag 25 mei 2014 federale en gewestverkiezingen zijn, zal het stabiliteitsprogramma uit een louter indicatief traject bestaan zowel voor de globale begrotingsdoelstelling als voor de verdeling van de doelstellingen over de verscheidene beleidsniveaus, waarover de volgende regeringen opnieuw zullen moeten overleggen en een beslissing nemen overeenkomstig de procedure voorzien in het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013.*

In het Belgische ontwerpbegrotingsplan van oktober 2014 wordt het advies niet volledig gevolgd. Het structureel evenwicht van de gezamenlijke overheid wordt er met twee jaar uitgesteld, nl. tot 2018. Voor 2014 en 2015 wordt een gezamenlijk structureel saldo van respectievelijk -2,0% en -1,3% vooropgesteld, waarbij zowel voor de Vlaamse overheid als voor de lokale overheden wordt uitgegaan van een nominaal begrotingsevenwicht. Opnieuw wordt echter aangegeven dat het om een indicatief traject gaat dat nog binnen het Overlegcomité moet worden besproken en vastgelegd. Het Rekenhof heeft nog geen kennis van een definitief standpunt van het Overlegcomité over de begrotingsdoelstellingen.

Voorafgaand aan de definitieve beoordeling van het ontwerp begrotingsplan heeft de Europese commissie in haar herfstprognoses van november 2014 een eerste inschatting gemaakt van de verwachte evolutie van de saldi van de gezamenlijke overheid. Deze wijken fel af van het indicatief traject van de gezamenlijke overheid vooropgesteld in het ontwerp begrotingsplan van België, zoals blijkt in onderstaande tabel.

Tabel 2 – Indicatief traject saldo voor de gezamenlijke overheid: vergelijking ontwerp begrotingsplan en EU herfstprognoses (in % BBP)

	2014	2015	2014	2015
Vorderingensaldo	-2,9	-2,1	-3	-2,8
Structureel saldo	-2	-1,3	-2,6	-2,2

Aanpassing van de algemenebepalingenwet

De wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, die in werking is getreden op 5 mei 2014, voegt aan de algemenebepalingenwet een specifiek hoofdstuk toe met een aantal Europees opgelegde voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten. De algemenebepalingenwet is van toepassing voor de begroting van de Vlaamse overheid.

De nieuwe bepalingen verplichten onder meer in de toelichting bij de begroting informatie op te nemen zoals:

- een gevoeligheidsanalyse van de belangrijkste begrotingsvariabelen;
- vermelding van alle niet in de begroting opgenomen fondsen en instellingen die van de consolidatiekring deel uitmaken, met analyse van hun impact op het vorderingensaldo en de overheidsschuld;
- gedetailleerde informatie over de gevolgen van belastinguitgaven voor de ontvangsten (met inbegrip van een inventaris van die belastinguitgaven).

De gewijzigde algemenebepalingenwet bepaalt ook dat de jaarlijkse begroting moet worden aangevuld met een meerjarige begrotingsplanning op basis van een begrotingskader voor middellange termijn die de volgende elementen bevat:

- algemene en transparante meerjarige begrotingsdoelstellingen voor het overheidstekort, de overheidsschuld, of eventuele andere samenvattende begrotingsindicatoren;
- prognoses voor elke belangrijke uitgaven- en ontvangstenpost bij ongewijzigd beleid;
- beschrijving van de geplande beleidsmaatregelen op middellange termijn afgezet tegen de prognoses bij ongewijzigd beleid;
- beoordeling van de impact van de beleidsmaatregelen op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.

Het begrotingskader voor middellange termijn, de meerjarige begrotingsplanning en de aanpassingen ervan moeten worden gepubliceerd samen met de toelichtingen bij de begroting. Eventuele afwijkingen van de jaarlijkse begroting van het begrotingskader moeten in de toelichtingen worden uitgelegd.

Na advies van de Raad van State werd bovendien een bepaling toegevoegd die de toepassing van artikel 14 van de richtlijn vervolledigt wat betreft de publicatie van relevante informatie over voorwaardelijke verplichtingen met mogelijk grote gevolgen voor de begroting en informatie over betekenisvolle kapitaalparticipaties. Zowel de richtlijn als de wet geeft als voorbeelden van voorwaardelijke verplichtingen onder meer overheidsgaranties en oninbare leningen. Eurostat verstaat daaronder ook de buitenbalansdata m.b.t. PPS, vermeld voor hun aangepaste kapitaalwaarde.

Bezoek van Eurostat (februari 2014)

Eurostat bezocht België in februari 2014 en publiceerde zijn bevindingen op 6 oktober 2014⁴. De focus lag onder meer op het onderzoek van de consolidatieperimeter van de overheid, alternatieve financiering en PPS-contracten.

De consolidatieperimeter van de Vlaamse overheid werd wezenlijk uitgebreid, in het bijzonder op basis van het ESR₂₀₁₀ dat het ESR₉₅ actualiseert. Dat gaf op 17 april en 30 september 2014 aanleiding tot aanpassingen van de NBB-lijst *eenheden van de publieke sector*, die de publieke sector in België inventariseert in overeenstemming met de Europese normen. Daardoor moeten van nog meer instellingen dan voorheen de begrotingsgegevens mee worden geconsolideerd met de centrale Vlaamse overheid. Dat heeft niet alleen gevolgen voor het vorderingensaldo, maar ook voor de globale schuldtoestand van de Vlaamse overheid. Vooral de consolidatie van de huisvestingsmaatschappijen heeft in dat verband een belangrijke impact. Ook de consolidatieperimeter van de lokale overheden werd overigens aanzienlijk vergroot.

Eurostat stelde voorts vast dat in België, in tegenstelling tot andere Europese lidstaten, de meeste PPS-contracten buiten de balans van de overheid werden geclassificeerd en dat ze niet systematisch voor analyse aan Eurostat werden bezorgd. Nader onderzoek gaf aanleiding tot specifieke adviezen van Eurostat en het INR, waarbij de alternatieve financiering van infrastructuur voor scholen en verzorgingsinstellingen voortaan moet worden meegenomen bij de vaststelling van het vorderingensaldo en de schuldtoestand van de Vlaamse overheid. Ook de financiering van de Oosterweelverbinding was het voorwerp van een specifiek advies van Eurostat dat belangrijke gevolgen kan hebben voor de toekomstige begrotingen van de Vlaamse overheid.

Op deze *herclassificaties* wordt hierna verder ingegaan onder 1.4 en 1.5 en in de bespreking van de beleidsdomeinen in deel 3 *Analyse van de uitgaven*.

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 18 november 2014 werd ingegaan op de opmerkingen.

1.3 Economische groei- en inflatieparameters

Artikel 16/9 van de recent gewijzigde algemenebepalingenwet bevestigt het INR als de enige autoriteit voor de aanlevering van de macro-economische prognoses voor de opmaak van de begrotingen van de gemeenschappen en de gewesten. Voor die prognoses, ook wel economische begroting genoemd, doet het INR een beroep op het Federaal Planbureau (FPB).

Bij de opmaak van de initiële begroting 2015 ging de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 1,5% en een inflatie van 1,3%, zoals geraamd door het FPB op 11 september 2014. Op dezelfde datum heeft het FPB de ramingen voor 2014 bijgesteld van 1,4% naar 1,1% voor de economische groei en van 0,8% naar 0,6% voor de inflatie. Toch heeft de Vlaamse Regering voor de opmaak van de (tweede) begrotingsaanpassing 2014 de parameters ge-

⁴ European Commission – Eurostat, Final findings EDP dialogue and ad-hoc visits to Belgium 3-5 February 2014 and 13-14 February 2014.

bruikt die daten van 12 februari 2014, nl. 1,4% groei en 0,8% inflatie. In de algemene toelichting wordt dat als volgt gemotiveerd: *Het is nog niet duidelijk op basis van welke economische begroting de federale overheid haar doorstorting aan de gemeenschappen en de gewesten zal doen. Het gebruik van de Economische Begroting van 12 februari 2014 als uitgangspunt voor de Vlaams 2^{de} begrotingsaanpassing 2014 is bijgevolg een veronderstelling die gebaseerd is op de hypothese van constant beleid.* Voor de inschatting van de afrekening in 2015 over 2014 worden dan weer wel de recente parameters (11 september 2014) gebruikt.

Als de Vlaamse Regering de begrotingsaanpassing had gebaseerd op de recente parameters, dan zouden de ontvangsten voor 2014 lager en die van 2015 hoger zijn ingeschat. Aangezien het voor 2014 in principe om de laatste begrotingsaanpassing gaat, was dat wellicht voorzichtiger geweest. Uit recente gegevens blijkt overigens dat bij de federale begrotingsaanpassing wel de recente parameters (economische begroting 11 september 2014) zullen worden toegepast. Bijgevolg zullen de ontvangsten van de Vlaamse overheid voor 2014 ongeveer 38 miljoen euro⁵ lager uitvallen dan in de voorliggende begrotingsaanpassing is voorzien (zie hierna onder 2.2.1). Er zouden bijkomende maatregelen nodig zijn om het voor 2014 beoogde begrotingsevenwicht te realiseren.

De onderstaande tabel vat de ramingen van het FPB (economische begrotingen van februari en september 2014) samen en vergelijkt die met de nog recentere ramingen van het IMF (oktober 2014) en de Europese Commissie (november 2014). De raming van het IMF bevestigt de dalende trend in de groeiverwachting voor 2014 en een beperkte herleving van de economie in 2015. Het IMF bevestigt ook de lage inschatting van de inflatie voor 2014 en een beperkte toename voor 2015. De Europese Commissie is opvallend minder positief en raamt de groeiverwachting voor 2015 op slechts 0,9%, terwijl het begrotingsontwerp op basis van de economische begroting van september nog uitgaat van een groei van 1,5%.

Tabel 3 – Ramingen van groei en inflatie voor België

	FPB (2/2014)	FPB (9/2014)	IMF (10/2014)	EC (11/2014)
Economische groei 2014	1,4%	1,1%	1,0%	0,9%
Economische groei 2015	-	1,5%	1,4%	0,9%
Inflatie 2014	0,8%	0,6%	0,7%	0,6%
Inflatie 2015	-	1,3%	1,0%	0,9%

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 18 november 2014 werd ingegaan op de opmerkingen.

1.4 Normnaleving

Gelet op de regeringswissel op federaal en regionaal niveau, zijn de voorliggende begrotingsontwerpen tot stand gekomen binnen de krijtlijnen van een voorlopig (indicatief) traject, met het oog op het behalen van de vooropgestelde saldi van de gezamenlijke overheid op basis van het advies van de HRF (cf. 1.1). De doelstelling die de Vlaamse Regering in haar regeerakkoord van 23 juli 2014 heeft gesteld, is in overeenstemming met dat traject, nl.

⁵ Louter op basis van de economische parameters zou het verschil groter zijn geweest, nl. 95 miljoen euro. De federale overheid houdt echter ook rekening met de voor Vlaanderen gunstigere PB-verdeelsleutel en leerlingen-verdeelsleutel (zie 2.2.1).

een begroting die ESR-matig (vorderingensaldo van de geconsolideerde Vlaamse overheid) nominaal in evenwicht blijft. Het ontwerpbegrotingsplan dat België in oktober bij de Europese Commissie heeft ingediend, wijkt enigszins af van het door de HRF voorgestelde traject, maar de doelstelling van nominaal begrotingsevenwicht voor de Vlaamse overheid blijft ongewijzigd.

Volgens de tabel 6-5 *Normnaleving door de Vlaamse overheid* wordt de doelstelling van nominaal evenwicht behaald, zowel in 2014 als in 2015. Daartoe moesten belangrijke begrotingsmaatregelen worden genomen, gelet op onder meer de saneringsbijdrage die bij de implementatie van de zesde staatshervorming wordt verrekend en de implicaties van de strengere Europees begrotingsnormen. In het verleden werden evenwel soms begrotingen in evenwicht voorgelegd, die nadien deficitair bleken na doorlichting door het INR en Eurostat. Het komt er dus op aan de Europese regels bij de beoordeling van ontvangsten en uitgaven accuraat op te volgen. De toepassing van de nieuwe standaard ESR₂₀₁₀ en het verscherpte toezicht van Europa leiden er toe dat de consolidatieperimeter breder wordt en de investeringsprojecten met PPS en alternatieve financiering nauwkeuriger worden getoetst aan de realiteit van de financieringsconstructie. De Vlaamse overheid draagt voorts een verantwoordelijkheid tegenover de door de lokale overheden te respecteren begrotingsdoelstellingen.

Consolidatieperimeter

Mede naar aanleiding van het bezoek van Eurostat aan België heeft de NBB in 2014 tweemaal de officiële lijst met *eenheden van de publieke sector* bijgewerkt, onder meer door toepassing van het ESR₂₀₁₀. Daardoor is het aantal instellingen die budgettair met de Vlaamse overheid moet worden geconsolideerd (sectorcode 1312) aanzienlijk verhoogd.

In principe wordt de consolidatie bij de berekening van het vorderingensaldo in voornoemde tabel 6-5 van de algemene toelichting, vastgesteld op basis van de begrotingen van de te consolideren instellingen, in enkele gevallen op basis van een correctie (bv. bij het ontbreken van een begroting). Sommige van de te consolideren instellingen worden (voorlopig) echter nog niet geconsolideerd, noch op basis van hun begroting, noch bij wijze van correctie. Dat is bv. nog altijd het geval voor de universiteiten en hogescholen. Op basis van de in bijlage bij de algemene uitgavenbegroting opgenomen begrotingsgegevens van de universiteiten en hogescholen, schat het Rekenhof de impact van die entiteiten op het vorderingensaldo als volgt in:

- voor de begrotingsaanpassing 2014 : negatieve impact van 136,5 miljoen euro;
- voor de initiële begroting 2015 : negatieve impact van 203,8 miljoen euro.

Volgens het departement Financiën en Begroting zou die negatieve impact worden geneutraliseerd door onder meer de onderbenutting van de begrote uitgaven van universiteiten en hogescholen (zie ook punt 4.4.6 van de algemene toelichting), die op ongeveer 160 miljoen euro per jaar wordt geraamd.

Naast de universiteiten en hogescholen zijn er nog andere entiteiten die niet effectief worden geconsolideerd, zoals de erkende kredietmaatschappijen. Uit artikel 16/11, 2° van de gewijzigde algemenebepalingenwet (cf. 1.2 *Europees begrotingskader*) volgt dat de algemene toelichting een analyse moet omvatten van de impact van alle niet effectief in de begroting geconsolideerde instellingen en fondsen op het vorderingensaldo en op de overheids-schuld. Die analyse ontbreekt.

PPS en alternatieve financiering

De analyse van Eurostat en het INR met betrekking tot PPS en alternatieve financiering is verscherpt. In die context heeft Eurostat specifieke adviezen gepubliceerd over de alternatieve financiering van de schoolinfrastructuur⁶ en van de Oosterweelverbinding⁷. Met een brief van 19 juni 2014 heeft het INR aan het VIPA de geactualiseerde visie meegedeeld over de alternatieve investeringssubsidies voor de bouw of renovatie van ziekenhuizen en rust- en verzorgingstehuizen.

Voor de begrotingen 2014 en 2015 zijn vooral de adviezen over de scholenbouw en de VIPA-subsidiëring belangrijk. Wat de PPS-constructie voor de schoolinfrastructuur betreft, is Eurostat van oordeel dat de Vlaamse overheid het grootste deel van het financiële risico draagt, wat tot gevolg heeft dat de investeringen voor de bouw en renovatie van de scholen moeten worden gebudgetteerd. Aan het VIPA deelde het INR mee dat op basis van het ESR₂₀₁₀ het systeem van het VIPA niet voldoet aan de voorwaarden om te verantwoorden dat een jaarlijkse aanrekening plaatsvindt op het moment dat de gebruikstoelage wordt betaald en dat de registratie van de investeringsbijdrage in de overheidsrekening in zijn geheel dient te gebeuren op het moment dat aan de voorwaarden wordt voldaan om de eerste keer de investeringsbijdrage toe te kennen⁸. In beide gevallen kunnen de begrotingsconsequenties dus niet meer worden uitgesteld tot de ingebruikneming van de infrastructuur en de daaraan verbonden beschikbaarheidsvergoedingen.

Andere standpunten van Eurostat of het INR over specifieke alternatief gefinancierde investeringsprojecten zijn het Rekenhof voorlopig onbekend. Het vroeg naar de voorlegging van alle correspondentie daarover tussen enerzijds Eurostat en het INR en anderzijds de Vlaamse Regering en de Vlaamse administratie, maar kreeg nog geen afdoend antwoord op die vraag. Het is bovendien niet duidelijk of de eventuele impact op het vorderingensaldo en de geconsolideerde schuld is onderzocht van de alternatieve financieringsprojecten binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken die niet specifiek door het INR of Eurostat zijn getoetst aan het ESR₂₀₁₀. Het is evenmin duidelijk of die impact is onderzocht voor alle entiteiten die tot de consolidatieperimeter van dat beleidsdomein behoren (cf. 3.2.9).

Lokale overheden

Als de lokale overheden onvoldoende inspanningen leveren om het begrotingsobjectief te bereiken, wordt in het verslag van de HRF⁹ verondersteld dat in het kader van de praktische uitvoering van het globale begrotingstraject een ander overheidsniveau maatregelen treft om de afwijkingen te compenseren (cf. 1.2). Het is duidelijk dat, tenzij kan worden aangetoond dat een deficit van de lokale overheden geheel of ten dele te wijten is aan maatregelen beslist door de federale overheid, in principe een compensatie wordt verwacht van de toezichthoudende overheid, dat is voor de Vlaamse lokale besturen de Vlaamse gewestelijke overheid.

Het verslag van de HRF analyseert de begrotingssituatie van de lokale overheden in de voorbije periode en stelt daarbij voor de laatste jaren een verslechtering vast van het ESR-saldo, met een lichte verbetering in 2013, maar nog altijd een tekort. Het verslag geeft geen raming voor de toekomst. Er zijn wel recente ramingen voor de toekomst gemaakt door

⁶ Advies van 14 mei 2014: *Recording in national accounts/EDP of Public-Private-Partnerships for the construction and renovation of schools in Belgium (Flanders)*.

⁷ Advies van 7 juli 2014: *Concession contract related to the "Oosterweel Link" (OWV)*.

⁸ Het INR stelt daarbij in het bijzonder het voorwaardelijk karakter van de jaarlijkse investeringsbijdragen in vraag.

⁹ *Verslag over de budgettaire evolutie van de Lokale Overheden* van maart 2014.

Belfius en door de Afdeling Binnenlands Bestuur van het departement Bestuurszaken. In beide gevallen wordt de financiële evolutie van de Vlaamse gemeenten geraamd op basis van de door de gemeenten ingediende meerjarenplannen. Daaruit blijkt dat het ESR-saldo van de Vlaamse gemeenten de eerstvolgende jaren nog belangrijke, weliswaar afnemende tekorten zou vertonen. Volgens de raming van het departement Bestuurszaken zou het gezamenlijk ESR-saldo van de Vlaamse gemeenten over de periode van de legislatuur (2014-2019) uitkomen op gemiddeld een jaarlijks tekort van -392,5 miljoen euro. Die problematiek wordt niet belicht in de algemene toelichting.

Onderbenutting

Bij de berekening van het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid wordt in de algemene toelichting traditioneel ook rekening gehouden met onderbenutting van de uitgavenkredieten. Die onderbenutting wordt voor de tweede begrotingsaanpassing 2014 geraamd op 633,4 miljoen euro en voor de begroting 2015, na correctie vanwege besparingsmaatregelen, op 584,6 miljoen euro. Impliciet wordt echter van een hogere onderbenutting uitgegaan. De veronderstelde onderbenutting van universiteiten en hogescholen voor 160 miljoen euro per jaar (cf. supra) is in voormelde bedragen niet inbegrepen. Bij de vaststelling van het vorderingensaldo voor 2014 wordt daarenboven de begrote buffer voor extra uitgaven ten bedrage van 187,8 miljoen euro (zie ook 3.2.3) volledig in mindering gebracht. Er wordt dus verondersteld dat die buffer helemaal niet zal worden aangewend. De vermindering wordt overigens op een weinig transparante wijze doorgevoerd. Ze is in tabel 6-5 van de algemene toelichting opgenomen onder de te elimineren interne stromen (dotaties aan instellingen behorende tot de consolidatiekring).

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 18 november 2014 werd ingegaan op de opmerkingen.

1.5 Schuldevolutie

Onder punt 5 *financieel beheer* raamt de algemene toelichting de evolutie van de geconsolideerde Vlaamse schuld (tabel 5-5). Door de recente herclassificaties in kader van het verstrengd Europees begrotingstoezicht wordt die schuld hoger ingeschat en gaat ze ook in stijgende lijn, van 16,6 miljard euro eind 2013 naar 18,2 miljard euro eind 2015. Een factor die daarin meespeelt, is de herclassificatie van enkele schuldschema's verbonden aan PPS en alternatieve financiering (bv. Scholen van morgen, VIPA). Zoals de algemene toelichting aangeeft, is dat echter grotendeels toe te schrijven aan de schuldevolutie van de geherclassificeerde huisvestingsmaatschappijen (VMSW en VWF), die volgens de tabel van de algemene toelichting in twee jaar tijd (van eind 2013 tot eind 2015) stijgt van 7,8 naar 10 miljard euro (+28%). De schuldtoename van die maatschappijen was overigens al in vorige jaren ingezet. Dat is echter niet de verantwoordelijkheid van die instellingen alleen, aangezien hun leningscapaciteit vooraf moet worden gemachtigd. Een eerste begrotingsaanpassing voor 2014 eerder dit jaar had zelfs uitsluitend betrekking op machtigingen om die leningscapaciteit te verhogen. In de ontwerpbegroting voor 2015 worden de machtigingen voor de VMSW en het VWF verminderd.

In de kasprognose van de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap in de middelenbegroting wordt uitgegaan van leningsopbrengsten ten belope van 719 miljoen euro, zoals ingeschreven in het ontwerp van aangepaste middelenbegroting 2014, terwijl in de berekening van de (geconsolideerde) schuldevolutie wordt verondersteld dat deze leningen niet opgenomen zullen worden. Punt 4.4.3. van de algemene toelichting houdt rekening met een nieuwe

EMTN-uitgifte van 750 miljoen euro. Het Rekenhof dringt aan op meer eenduidigheid bij het opstellen van de prognose van de kassituatie en de schuldevolutie.

Voorts wordt opgemerkt dat bij de prognose van de schuldevolutie een correctie wordt toegepast met betrekking tot het verstrengd begrotingstoezicht. Ingevolge de invoering van ESR 2010 moeten enkele investeringen die door derden worden geprefinancierd en door de Vlaamse overheid via jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen over de gebruiksduur van de investering worden terugbetaald (zoals bij VIPA - alternatieve financiering en Scholen van Morgen), in de berekening van het vorderingensaldo worden opgenomen. Omdat de Vlaamse overheid uitgaat van een ESR-begroting in evenwicht, genereert die prefinanciering door derden een (tijdelijk) kasoverschot bij de Vlaamse overheid. Op het moment dat de beschikbaarheidsvergoeding wordt betaald, wordt het reeds aangerekende kapitaalge-deelte ESR-matig gecorrigeerd in de berekening van het vorderingensaldo en heeft die be-taling een negatief impact op de kaspositie (zoals bij Amoras). De Vlaamse overheid past die correctie echter ten onrechte ook toe bij entiteiten (zoals VMSW, VWF en TLH) die behoren tot de consolidatieperimeter. De impact van deze entiteiten op de schuldpositie dient te worden berekend door hun bijdrage tot het vorderingensaldo te corrigeren voor de impact van hun ESR8- en ESR9-verrichtingen. Voor VMSW betekent dit bijvoorbeeld dat de negatieve correctie van 207,2 miljoen euro in 2014 eigenlijk een positieve correctie van 193,1 miljoen euro zou moeten zijn. Hierdoor wordt de schuld van de Vlaamse Gemeen-schap te hoog ingeschat.

In vorige legislatures werd voor de schulddoelstelling verwezen naar het pact 2020 dat voorziet in een volledige afbouw van de geconsolideerde Vlaamse schuld tegen 2020. Het huidige regeerakkoord verwijst daar niet meer naar. Niettemin blijft het belangrijk dat een duidelijke doelstelling voor de beheersing van de schuld wordt vooropgesteld. Het regeer-akkoord stelt dienaangaande: *Met het oog op het behoud van onze gunstige rating en de duurzaamheid van de Vlaamse financiën, beperken we tegen het einde van de legislatuur de geconsolideerde schuld, PPS-schuld en waarborgen tot een globaal plafond ten belope van een percentage van de ontvangsten.* Het is raadzaam die algemeen geformuleerde doelstelling zo vlug mogelijk te concretiseren en het beleid inzake de geconsolideerde Vlaamse schuld daarop af te stemmen. Het is ook aan te bevelen over de doelstelling overleg te plegen met de federale overheid en de andere gemeenschappen en gewesten, aangezien die zal moeten worden ingepast in de globale doelstelling inzake schuldontwikkeling van de gezamenlijke Belgische overheid, die aan Europees vastgestelde normen moet voldoen.

Aansluitend op voormeld citaat uit het regeerakkoord herinnert het Rekenhof nogmaals aan zijn advies van 8 december 2008 over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Re-gering, waarin het heeft gepleit om het hoofdstuk *schuldbeheer* (nu *financieel beheer*) uit te breiden tot een hoofdstuk dat een algemener beeld schetst van de evolutie van de financi-eel-economische toestand van de Vlaamse overheid, met inbegrip van de zogenaamde *con-tingent liabilities*, zoals waarborgen en opbouw van off-budget-verplichtingen in het kader van PPS en alternatieve financiering. Dat is ook het streven van de richtlijn 2011/95/EU tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten en de daarop geba-seerde wijziging van de algemenebepalingenwet. In de algemene toelichting ontbreekt informatie over de stand en de evolutie van waarborgen en van verplichtingen buiten be-groting inzake PPS en alternatieve financiering. In het verleden werd daarvoor soms verwe-zen naar afzonderlijke rapporteringen inzake schuld-, kas- en waarborgbeheer en inzake alternatieve financiering. Het Rekenhof beveelt aan de globale gegevens van die rapporte-ringen, zoveel mogelijk geactualiseerd en aangevuld met prognoses, in de algemene toe-lichting samen te brengen ter verduidelijking van de financiële toestand van de Vlaamse overheid waarin de begroting tot stand komt.

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 18 november 2014 werd ingegaan op de opmerkingen.

1.6 Evolutie naar een prestatiebegroting

In de vorige legislatuur heeft het Rekenhof aanbevolen in de algemene toelichting te rapporteren over de voortgang van de evolutie naar een prestatiebegroting. Bijlage II bij de algemene toelichting gaat daarop in en verwijst naar een nota *Richtlijnen voor de opmaak van de beleidsdocumenten* voorgelegd aan het CAG¹⁰ van 22 mei 2014. De nota stelt voor de voor een prestatiebegroting noodzakelijke afstemming van de begrotingsstructuur op de doelstellingenstructuur uit de beleidscyclus te realiseren vanaf 2016. Ook de afstemming van de begrotingsstructuur van de Vlaamse rechtspersonen op die van de ministeries zou vanaf begrotingsjaar 2016, het moment van inwerkingtreding van de nieuwe beheersdocumenten, worden geïmplementeerd. Die werkwijze sluit aan op wat bij de afsluiting van de vorige legislatuur werd vooropgesteld.

Ter voorbereiding daarvan wordt in de voorgelegde begrotingstabellen de doelstellingen-code van de begrotingsartikelen ontdeubeld (om de beperking tot 26 posities op te heffen) en wordt de artikelstructuur van de algemene uitgavenbegroting al bij een aantal rechtspersonen uitgetest. Ook voor de opmaak van de beleidsnota's worden ter voorbereiding van de prestatiebegroting enkele richtlijnen meegegeven om beleidsdocumenten en begrotingsdocumenten op elkaar aan te sluiten:

1. de doelstellingen organiseren per beleidsveld (= criterium voor de opdeling van de begroting in beleidsprogramma's);
2. per doelstelling een raming van de voorziene beleidskredieten toevoegen;
3. per doelstelling de begrotingsartikelen (codes) vermelden.

Bij een eerste analyse blijkt dat weinig beleidsnota's aan alle drie de richtlijnen voldoen. Het Rekenhof beveelt aan bij de opmaak van de beleidsbrieven 2016 voldoende aandacht te schenken aan een adequate opvolging van de vormvoorschriften om de slaagkansen van een duidelijke koppeling tussen beleids- en begrotingsdocumenten te bevorderen. Dat is een belangrijke voorwaarde voor de evolutie naar een prestatiebegroting.

Het Rekenhof dringt er overigens nogmaals (zie bv. het begrotingsverslag over de initiële begroting 2013¹¹) op aan dat in de programmatoelichtingen bij de begroting, naast informatie over doelstellingen en prestatie-indicatoren, ook blijvend aandacht wordt besteed aan volledige en nauwkeurige informatie over de ingezette middelen en instrumenten. Doordat een overzicht van de uitgaven op het niveau van de basisallocaties is weggefallen, is de informatie over de middelen soms moeilijk te achterhalen¹². Het Rekenhof verwijst daarvoor ook naar de volgende intentie van de begrotingsminister (beleidsnota Financiën en Begroting): *Ik zal er evenwel over waken dat begrotingsdocumenten steeds de nodige informatie bevatten over de precieze allocatie van middelen. Het is niet de bedoeling om bij de evolutie richting prestatiebegroting de uitgaven samen te voegen tot een geaggregeerd niveau dat nog moeilijk te plaatsen valt in het geheel van de beleidsvoering.*

¹⁰ College van Ambtenaren-Generaal, nu Voorzitterscollege.

¹¹ Stuk 16 (2012-2013) – Nr. 1, punt 3.1 en 4.2.

¹² Zie bijvoorbeeld 3.3.8 - Bloso

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 18 november 2014 werd ingegaan op de opmerkingen.

2 Analyse van de ontvangsten

2.1 Impact van de zesde staatshervorming

De ontvangsten in het voorgelegde begrotingsontwerp voor 2015 verschillen sterk van die in het ontwerp van de aangepaste begroting voor 2014. De geraamde ontvangsten nemen toe van 27,5 miljard euro in 2014 tot 38,2 miljard euro in 2015, dat is een stijging met 10,7 miljard euro of 39%. Die evolutie is grotendeels het gevolg van de zesde staatshervorming, die wat ontvangsten betreft verder is uitgewerkt in de bijzondere financieringswet (BFW).

De gewijzigde BFW voerde al in de begroting van 2014 een bijdrage in voor de sanering van de openbare financiën¹³ en voor het pendelverkeer naar het Brussels Gewest¹⁴. Vanaf de begroting 2015 is de saneringsbijdrage verwerkt in het basisbedrag van de toegewezen personenbelasting (PB)¹⁵ (de inspanning is dus recurrent). Daarnaast is er voor de pensioenen van de ambtenaren vanaf 2015 ook een jaarlijks oplopende responsabiliseringsbijdrage¹⁶ verschuldigd en is er een klimaatresponsabiliseringsmechanisme ingesteld.

De vroegere benamingen *gedeelde* (gemeenschappen) en *samengevoegde* (gewesten) *belastingen* worden vervangen door de benaming *toegewezen gedeelten van de opbrengsten van belastingen*. De verdeling ervan gebeurt nog steeds volgens de PB-verdeelsleutel (juste retour) voor de PB-toewijzing en volgens de leerlingenverdeelsleutel (behoeften) voor de btw-toewijzing.

Wat de gemeenschapsbevoegdheden betreft, wordt de PB-toewijzing beperkt tot het basisbedrag en de extra-Lambermontmiddelen. De bbp-groei 2005-2010 van het basisbedrag gaat over naar de btw-toewijzing, waarin naast het basisbedrag nu ook de vroegere dotatie kijk- en luistergeld is vervat. Bovendien worden nieuwe federale dotaties ingevoerd, met specifieke berekeningswijzen en verdeelsleutels op basis van behoeften, voor de overgedragen gezinsbijslagen, ouderenzorg, gezondheidszorg, ziekenhuisinfrastructuur (vanaf 2016), justitiehuisen en interuniversitaire attractiepolen (vanaf 2018).

Wat de gewestbevoegdheden¹⁷ betreft, wordt de PB-toewijzing beperkt tot de extra-Lambermontmiddelen en aangevuld met de nieuw overgedragen middelen voor tewerkstelling en voor 60% van de geraamde kostprijs van de overgedragen fiscale uitgaven (woonbonus, energiebesparende maatregelen, beveiliging, renovatie, grootstedenbeleid en dienstencheques). Het basisbedrag, verminderd met de negatieve term (verzacht) en de resterende 40% van de fiscale uitgaven, wordt vervangen door de gewestelijke aanvullende PB-belasting (= opcentiemen). Dat geeft de Vlaamse overheid de mogelijkheid zelf een bijkomend fiscaal beleid te voeren (fiscale autonomie).

Ten slotte is voorzien in een overgangsmechanisme: voor begrotingsjaar 2015 wordt een egalisatiebedrag vastgesteld dat de budgettaire gevolgen van de wijzigingen aan de be-

¹³ 104,835 miljoen euro voor het Vlaams Gewest en 46,332 miljoen euro voor de Vlaamse Gemeenschap.

¹⁴ 20,210 miljoen euro.

¹⁵ 356,292 miljoen euro voor de twee gemeenschappen samen en 831,348 miljoen euro voor de drie gewesten samen; door de verankering in het basisbedrag volgt de inspanning dezelfde aanpassingen als het aanvangsbedrag en wordt ze volgens de PB-verdeelsleutel verdeeld.

¹⁶ Art. 65quinquies BFW bevat de nominale bedragen. In 2015 moet de Vlaamse Gemeenschap 84,463 miljoen inleveren.

¹⁷ De nationale solidariteitstussenkomst speelt niet voor de Vlaamse begroting en wordt niet besproken.

staande regels¹⁸ en de tekorten aan overgedragen middelen voor de nieuwe bevoegdheden neutraliseert. Dat bedrag blijft gedurende 10 jaar constant en wordt daarna over een periode van 10 jaar lineair afgebouwd. De egalisatiebedragen worden aangerekend op de PB-toewijzingen.

De tabel hieronder toont de evolutie van de ontvangsten voor de belangrijkste ontvangstencategorieën.

Tabel 4 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten, exclusief lening-opbrengsten (in duizend euro)

	2013	2014	2015	2014 t.o.v. 2013	2015 t.o.v. 2014
	realisatie	aangepast	initieel		
	(a)	(b)	(c)	(b)-(a)	(c)-(b)
Gedeelde belastingen/PB- en btw-toewijzing gemeenschap, inclusief, voor 2015 de nieuwe federale dotaties	12.741.368	13.060.530	20.105.700	319.162	7.045.170
Samengevoegde belastingen/PB-toewijzing gewest	6.224.548	6.250.400	2.913.542	25.852	-3.336.858
Opcentiemen			7.466.983	0	7.466.983
Andere dotaties en transfers van de federale overheid (incl.dot. kijk- en luistergeld en Lottomiddelen tot 2015)	928.924	939.209	115.722	10.285	-823.487
Gewestelijke belastingen	5.279.670	5.453.706	5.588.856	174.036	135.150
Andere niet-fiscale algemene ontvangsten	418.939	125.736	430.831	-293.203	305.095
Toegewezen ontvangsten	135.774	161.198	150.398	150.398	-10.800
Ontvangsten ministeries	25.729.223	25.990.779	36.772.032	386.530	10.781.253
Ontvangsten te consolideren instellingen	1.363.895	1.558.966	1.510.649	195.071	-48.317
Totaal ontvangsten	27.093.117	27.549.747	38.282.679	581.601	10.732.936

Op de ramingen van de belangrijke ontvangstencategorieën wordt hierna dieper ingegaan.

De *andere dotaties en transfers van de federale overheid* bevatten in 2015 nog de dotatie financiering onderwijs buitenlandse studenten (ca. 37 miljoen euro), de dotatie verdeling winst Nationale Loterij (ca. 34 miljoen euro), de dotatie voor het overgenomen personeel van de verkeersbelastingen (ca. 15 miljoen euro), voor de Nationale Plantentuin (ca. 7 miljoen euro sinds 2014) en voor het overgenomen personeel van de registratie- en successierechten (ca. 24 miljoen euro vanaf 2015). De dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld (ca. 585 miljoen euro) is vanaf 2015 geïntegreerd in de btw-toewijzing aan de gemeenschappen, de dotatie voor de tewerkstellingsprogramma's (261,6 miljoen euro) in de PB-toewijzing aan de gewesten. De evolutie en de raming van die ontvangsten geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

¹⁸ De sanerings- en responsabiliseringsbijdragen blijven uiteraard buiten het overgangsmechanisme.

Ook de andere, niet-fiscale ontvangsten en de toegewezen ontvangsten geven geen aanleiding tot opmerkingen.

ANTWOORD

De Vlaamse regering neemt akte van deze vaststelling van het Rekenhof.

2.2 Ontvangsten op basis van de bijzondere financieringswet

2.2.1 Begrotingsaanpassing 2014

Gedeelde en samengevoegde belastingen inclusief dotatie kijk- en luistergeld

De oude BFW blijft van toepassing voor de middelen 2014 die betrekking hebben op de toegewezen ontvangsten van PB en btw (gedeelde belastingen, samengevoegde belastingen, dotatie kijk- en luistergeld, andere transferten). De aanpassing vervangt de raming van het initiële bedrag 2014 en de vermoedelijke afrekening 2013 door het aangepaste bedrag 2014 en de definitieve afrekening 2013. Voor de definitieve afrekening 2013 gebruikt de Vlaamse Regering daarbij terecht¹⁹ de parameters van de economische begroting van 12 februari 2014. Voor het aangepaste bedrag 2014 gaat ze echter ook uit van de parameters van begin 2014, terwijl de recente parameters²⁰ daarvan afwijken.

De federale regering gaat in de aangepaste rijksmiddelenbegroting 2014 voor het aangepaste bedrag 2014 wel uit van de recente parameters. Daardoor sluit het aangepaste bedrag aan bij het vermoedelijk bedrag 2014 en wordt er dus geen voorlopige afrekening 2014 naar het begrotingsjaar 2015 doorgeschoven. De aldus aangepaste bedragen worden nog in 2014 overgemaakt. Die ontvangsten moeten dus als ontvangsten van 2014 worden beschouwd.

De tabel hieronder vergelijkt de aangepaste bedragen 2014²¹ en de voorlopige afrekening 2014 (in de initiële begroting 2015 toe te voegen aan het initiële bedrag 2015).

Tabel 5 – Vergelijking van de aangepaste bedragen 2014 en de voorlopige afrekening 2014 (in duizend euro)

	2014 aangepast bedrag (Vlaams)	2014 vermoedelijk bedrag (Vlaams)	2014 aangepast bedrag = vermoedelijk bedrag (federaal)	Vermoedelijke afrekening 2014 in initiële begroting 2015 (Vlaams)
Gedeelde belastingen	13.103.719		13.646.537	
Sanering overheidsfinanciën gemeenschappen	-46.332		-46.332	
Totaal	13.057.387	12.997.846	13.600.205	-59.541
Samengevoegde belastingen	6.375.338		6.380.566	
Sanering overheidsfinanciën gewesten	-104.835		-104.835	
Bijdrage pendel naar Brussel	-19.840		-20.210	
Totaal	6.250.663	6.216.497	6.255.521	-34.166

¹⁹ Afspraak: wijziging aan de parameters BNP en ICP van na 31/3 van het jaar x+1 worden niet meer doorgerekend.

²⁰ Economische begroting van 11 september 2014.

²¹ Omdat de definitieve afrekening 2013 overeenkomt wordt hiervan abstractie gemaakt.

Dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld	584.983	583.822	zit in de gedeelde belastingen	-1.161
Algemeen totaal	19.893.033	19.798.165	19.855.726	-94.868

De algemene toelichting bevat in tabel 3.5 enkel de totaalbedragen van de vermoedelijke bedragen 2014, die leiden tot de vermoedelijke afrekening.

De volgende tabel overziet de parameters die werden gebruikt door de Vlaamse en federale overheid.

Tabel 6 – Gebruikte parameters

	2014 aangepast (Vlaams)	2014 vermoedelijk (Vlaams)	2014 aangepast = vermoedelijk (federaal)	2015 initieel (Vlaams)	2015 initieel (federaal)
Inflatie (CPI)	0,80%	0,60%	0,60%	1,30%	1,30%
Economische groei (bbp)	1,40%	1,10%	1,10%	1,50%	1,50%
Fiscale capaciteit PB (FC) Begrotingsjaar = aj-1	63,06% (aj 2012)	63,06% (aj 2012)	63,32% (aj 2013)	63,06% (aj 2012)	63,32% (aj 2013)
Verdeelsleutel onderwijs (leerlingen)	56,50%	56,41%	56,49%	56,43%	56,51%
MIN 18-jarigen (DENAT)	105,33%	105,53%	105,35%	106,13%	105,64%
Pendelaars naar Brussel	62,00%	63,16%	63,16%	62,93%	62,93%

Het Vlaamse aangepaste bedrag gaat uit van een hogere inflatie en groei dan het federale aangepaste/vermoedelijke bedrag. Hoewel het Vlaamse aangepaste bedrag daardoor nog ca. 95 miljoen euro hoger ligt dan het Vlaamse vermoedelijke bedrag, overstijgt dat het federaal geraamde bedrag maar met ca. 38 miljoen euro. Dat laatste houdt al rekening met de voor Vlaanderen gunstigere PB-verdeelsleutel (fiscale capaciteit)²² en leerlingenverdeelsleutel²³. De ontvangsten 2014 zijn dus 37,4 miljoen euro te hoog geraamd, de ontvangsten 2015, ceteris paribus, 57,4 (94,8 – 37,4) miljoen euro te laag.

2.2.2 Initiële begroting 2015

PB- en btw-toewijzingen, nieuwe federale dotaties en opcentiemen

Algemeen

In de tabel hieronder volgt een vergelijking tussen de Vlaamse en de federale raming voor de initiële begroting 2015 van deze bedragen.

²² Sensitiviteit = 22.803 miljoen euro per 0,1 procentpunt wijziging: dus x 2,6 = 59,3 miljoen euro

²³ Sensitiviteit = 13.050 miljoen euro per 0,1 procentpunt wijziging: dus x 0,8 = 10,4 miljoen euro

Tabel 7 – Vergelijking tussen Vlaamse en federale raming van initiële begroting 2015 (in duizend euro)

	2015	2015	2015
	initieel bedrag (Vlaams) (a)	initieel bedrag (federaal) (b)	initieel bedrag (verschil federaal/Vlaams) (a-b)
Gemeenschappen			
PB- en btw-toewijzing (vroegere gedeelde belastingen)	13.838.729	13.915.031	-76.302
Berekend bedrag PB	5.187.640	5.204.069	-16.429
Berekend bedrag btw	8.585.779	8.560.867	24.912
Overgangsmechanisme	149.773	150.095	-322
Responsabiliseringsbijdrage pensioenen	-84.463	0	-84.463
Federale dotaties uitgaven-begroting	6.326.512	6.328.288	-1.776
Gezinsbijslag	3.627.729	3.627.729	0
Kosten gezinsbijslagen*	0	0	0
Ouderenzorg	2.175.011	2.176.787	-1.776
Gezondheidszorg	472.034	472.034	0
Ziekenhuisinfrastructuur	0	0	0
Justitiehuizen	51.738	51.738	0
Interuniversitaire attractiepolen	0	0	0
Totaal Gemeenschappen	20.165.241	20.243.319	-78.078
Gewesten			
PB-toewijzing (vroegere samengevoegde belastingen)	2.947.708	2.925.502	22.206
Berekend bedrag PB	440.692	440.692	0
Tewerkstelling	1.649.455	1.656.486	-7.031
60% fiscale uitgaven	1.153.146	1.158.061	-4.915
Overgangsmechanisme	-265.381	-215.070	-50.311
Responsabiliseringsbijdrage pensioenen	0	-84.463	84.463
Bijdrage aan pendelfonds	-30.204	-30.204	0
Opcentiemen (bruto)	7.466.983	7.527.835	-60.852
(Fiscale) uitgaven	-1.934.294	-1.934.294	0
Opcentiemen (netto)	5.532.689	5.593.541	-60.852
Totaal Gewesten	10.414.691	10.453.337	-38.646
Algemeen totaal met bruto opcentiemen	30.579.932	30.696.656	-116.724
Algemeen totaal met netto opcentiemen	28.645.638	28.762.362	-116.724

* De kosten voor het administratief beheer en de betaling van de gezinsbijslagen zijn verwerkt via de uitgaven.

Na de neutralisatie van de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen zijn, wat de gemeenschappen betreft, de verschillen beperkt voor de toewijzingen van belastingen (ca. 8,5 miljoen euro) als gevolg van de verschillende waarden voor de fiscale capaciteit personenbelasting (PB-toewijzing) en de leerlingenverdeelsleutel en denataliteitscoëfficiënt (btw-toewijzing). De verschillen zijn nagenoeg nihil voor het overgangsmechanisme en de bij-

komende dotaties uit de federale begroting. Het minieme verschil voor ouderenzorg ligt wellicht aan de afronding van de aanpassingscoëfficiënt 2014/2015.

Wat de gewesten betreft, zijn er nog voor ca. 11,9 miljoen euro verschillen in de bedragen voor tewerkstelling en voor de 60% fiscale uitgaven. Beide bedragen zijn terug te vinden onder de PB-toewijzing en worden verdeeld volgens de PB-verdeelsleutel. De federaal gehanteerde recentere waarde van aanslagjaar 2013, die voor Vlaanderen gunstiger uitvalt, verklaart de verschillen.

Het verschillend bedrag voor het overgangsmechanisme bij de gewesten vloeit eveneens voort uit die verschillende PB-verdeelsleutel (63,32% tegenover 63,06%). Voor de berekening van deelbedragen van het overgangsmechanisme (art 48/1 §2, 6° en 7°) is de Vlaamse raming dus 67,7 miljoen euro te hoog en wordt er dus via het overgangsmechanisme 67,7 miljoen euro te veel in mindering gebracht.

Tabel 8 Voorlopige berekening van deelbedragen 6° en 7° van het overgangsmechanisme voor de gewesten. (in duizend euro)

Berekening	Teller autonoomiefactor	6°: effect wijziging verdeelsleutel*	7°: effect verzachting negatieve term*
Vlaamse berekening 2015 initieel (63,06% op basis van aj. 2012)		-2.650	201.136
Federale berekening 2015 initieel (63,32% op basis van aj. 2013)	7.352.570	-33.849	164.631
Vershil (Vlaams - federaal)		31.199	36.505

Bedrag opcentiemen

De raming van de opcentiemen gebeurde op basis van de gegevens uit de onderstaande tabel.

Tabel 9 – Raming van de opcentiemen

	2015 initieel (Vlaams)	2015 initieel (federaal monitoring 15/7)
(belasting staat)	(26.795.921)	(27.029.956)
(+ fiscale uitgaven)	(1.934.294)	(1.934.294)
= (bruto) belasting staat	28.730.215	28.964.250
gereduceerde belasting staat = bruto belasting staat: x (1-0,2599) (autonomiefactor art. 5/2 §1 BFW))	21.263.232	21.436.441
opcentiemen bruto: x 35,117% (art. 81quater BFW)	7.467.009*	7.527.835
opcentiemen netto: bruto - fiscale uitgaven	5.532.715	5.593.541

* De opcentiemen in de begrotingsraming zijn 26.000 euro lager omdat niet werd afgerond naar de derde hogere decimaal.

De federale raming van het monitoringcomité is berekend volgens *methodologie toegelicht in de Nota Stafdirecteur BEO van 26/6/2014: Raming van de gewestelijke personenbelasting aj. 2015-juni 2014*. De Vlaamse raming heeft nog rekening gehouden met de iets latere prognoses, die wat lager uitvallen. Daardoor is de raming van de opcentiemen ca. 60,8 miljoen euro lager dan de federale raming.

De nieuwe BFW bepaalt dat het bedrag van de opcentiemen met betrekking tot aanslagjaar 2015 (federaal te ontvangen tegen 30 juni 2016) wordt geraamd bij het opstellen van de begroting 2015. De methodologie voor die raming wordt vastgelegd bij koninklijk besluit²⁴ (vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na overleg met de gewestregeringen²⁵) en houdt rekening met de impact van de gewestelijk reeds genomen maatregelen in het kader van autonomie. Elke maand van het begrotingsjaar 2015 krijgt het Vlaams Gewest dan 1/12 van het geraamd bedrag. Die bedragen – hoewel gedefinieerd als voorschotten, waarop de latere afrekeningen worden aangerekend – zijn in 2015 definitief op basis van die raming verworven krachtens de formele bepalingen van de BFW zelf.

Er gebeuren wel correcties/afrekeningen tijdens de latere begrotingsjaren, die dan op dat moment definitief worden ontvangen of uitgegeven. De eerste afrekening, voorgeschreven na afloop van de aanslagtermijn van 18 maanden, vindt voor het aanslagjaar 2015 plaats voor eind september 2016 (op basis van de ontvangsten tot 31 augustus 2016). Daarna volgt elke maand een afrekening (in de toekomst voor alle volgende lopende aanslagjaren trouwens) totdat die volledig zijn afgewerkt. De bedragen in de afrekeningen (+/-) worden dan aangerekend in het begrotingsjaar waarin de afrekeningen plaatsvinden.

De twee door de bijzondere wetgever voorgeschreven koninklijke besluiten zijn niet uitgevaardigd.

Het Rekenhof stelt voor om zich voor de raming van de opcentiemen te richten op de voorlopige raming van de teller van de definitieve autonomiefactor (art. 5/2, §1, derde lid BFW). Die teller bestaat uit drie elementen die het aanvangsbedrag 2015 van de opcentiemen vormen. Voor twee daarvan (weggevalen deel samengevoegde belastingen en weggevalen negatieve term) moet nog volgens de regels van de oude BFW het *initieel bedrag* 2015 worden vastgesteld. Dat biedt op dit moment al een relatieve zekerheid, al zal het *definitief bedrag* 2015 daar ongetwijfeld nog van afwijken. Het derde element, een percentage (4/6 van 60% van het bedrag vermeld in art. 35decies BFW) van de overgedragen fiscale uitgaven, is meer onzeker (trouwens ook in de ramingen waarvan hierboven wordt uitgegaan) en wordt pas binnen een paar jaar definitief bepaald.

Het Rekenhof heeft deze oefening gemaakt en komt op een bedrag van 7,353 miljard euro, dat is 114 miljoen lager dan de Vlaamse raming. Aansluitend op het advies van de SERV over de initiële begroting 2015 (juni 2014) raadt het Rekenhof aan, ook al zouden de hogere *voorschotten* van de opcentiemen in 2015 rechtmatig als begrotingsontvangsten worden geboekt op basis van de BFW, eventueel een provisie aan te leggen. De provisie kan worden gebruikt om bij de afrekeningen²⁶ de verschillen te neutraliseren.

²⁴ Art. 54/1, §3 BFW.

²⁵ Art. 54/1, §5 BFW.

²⁶ Zowel de afrekeningen, vanaf september 2015, bedoeld in art. 54/1 §4 BFW (inkohieringen PB <-> voorschotten) als de afrekeningen, vanaf 2018, bedoeld in art. 54, §1, 6^{de} tot 10^{de} lid BFW (definitieve autonomiefactor <-> voorlopige autonomiefactor).

Bruto-netto

De federale raming van de voorschotten gaat uit van de netto-opcentiemen. De Vlaamse overheid boekt de bruto-ontvangsten en neemt de *fiscale uitgaven* op als uitgaven in de uitgavenbegroting. Die werkwijze is verdedigbaar zolang de door de BFW voorgeschreven koninklijke besluiten nog niet zijn uitgevaardigd en biedt wellicht zelfs meer duidelijkheid.

Samenvatting van de gevolgen van de opmerkingen op de raming

Afgaande op de federale raming zijn de ontvangsten van de opcentiemen 60,9 miljoen euro onderschat. Conform de bepalingen van de BFW wordt het bedrag van de federale raming in maandelijkse voorschotten doorgestort. Het Rekenhof stelt echter vast dat na de definitieve vaststelling van de autonomiefactor en de afrekening van de voorschotten de opcentiemen wellicht lager zullen uitvallen. Een voorlopige berekening komt uit op een bedrag van 7,353 miljard euro, dat is bijna 174 miljoen euro lager dan wat in 2015 al effectief zal worden ontvangen. Het aanleggen van een *opcentiemenprovisie* lijkt wenselijk om de schokken op te vangen.

De Vlaamse ramingen van de btw en PB-toewijzingen en dotaties uit de federale uitgavenbegroting zijn met 55,9 miljoen euro voorzigtiger geraamd.

De integratie van de voorlopige afrekening 2014 in de initiële begroting 2015 leidt nog tot een bijkomende onderschatting van de ontvangsten van 94,9 miljoen euro.

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 18 november 2014 werd ingegaan op de opmerkingen.

2.3 Gewestelijke belastingen

De gewestelijke belastingen maken in 2015 14,6% van de geconsolideerde ontvangsten uit. Ze worden geraamd op 5.558,9 miljoen euro (begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten), een toename van 2,5% (135,2 miljoen euro) tegenover de tweede begrotingsaanpassing 2014. De tabel hieronder geeft een overzicht van de evolutie van deze ontvangsten.

Tabel 10 – Evolutie gewestelijke belastingen (in duizend euro)

Begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten	2013 realisatie (ESR)	2014 aan- passing	2015 initieel	2015 federale raming	2014 t.o. 2013	2015 t.o. 2014
	(a)	(b)	(c)		(b)-(a)	(c)-(b)
Geïnd door de federale over- heid						
Belasting op de spelen en wed- denschappen	28.386	36.169	36.169	38.462	7.783	0
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen	33.432	28.406	28.406	28.863	-5.026	0
Openingsbelasting op de slijte- rijen van gegiste dranken	64	34	0	0	-30	-34
Registratierechten	1.880.342	1.934.507	0		54.165	-1.934.507
Hypotheekrechten	143.569	129.551	0		-14.018	-129.551
Verkeersbelasting op de auto- voertuigen		0	0	0		0
Belasting op de inverkeerstelling		0	0	0		0
Eurovignet	22.446	29.039	29.039	30.384	3.593	3.000
Schenkingsrechten	284.103	305.826	0		21.723	-305.826
Successierechten en recht van overgang bij overlijden	1.543.625	1.640.425			96.800	-1.640.425
Totaal	3.935.967	4.103.957	93.614	97.709	167.990	-4.010.343
Eigen inning						
Jaarlijkse verkeersbelasting	985.840	993.204	999.501		7.364	6.297
Belasting op inverkeerstelling	201.780	200.203	200.544		-1.577	341
Eurovignet	52.333	52.532	53.173		199	641
Onroerende voorheffing	103.751	103.810	106.676		59	2.866
Erfbelastingen			1.595.905		0	1.595.905
Registratiebelastingen op ver- kopen en verdelingen			2.044.734		0	2.044.734
Schenkingsrechten			343.594		0	343.594
Registratie op hypotheekvesti- gingen			151.115			151.115
Totaal eigen inning	1.343.704	1.349.749	5.495.242		6.045	4.145.493
Totaal gewestelijke belastingen	5.279.671	5.453.706	5.588.856		174.035	135.150

Naast de gewestelijke belastingen, vermeld in de BFW, zijn er ook nog de eigenlijke ge-
westbelastingen, dat zijn de planbatenheffing en de leegstandsheffing. De opbrengst voor

2015 wordt geraamd op 8,0 miljoen euro voor de planbatenheffing en 6,4 miljoen euro voor de leegstandsheffing.

Wat de federaal geïnde gewestelijke belastingen betreft, zijn de Vlaamse ramingen voor de initiële begroting 2015 gelijk aan de aangepaste ramingen voor de begroting 2014. Het totaalbedrag van 93,6 miljoen euro wordt ook overgenomen in de tabel van de administratieve middelenbegroting. De FOD Financiën raamt de ontvangsten 4,1 miljoen hoger.

- De ramingen van de door Vlabel geïnde belastingen gaan uit van monitoringcijfers 2014, bedoeld worden de realisatiecijfers van de inkohieringen. Volgens de toelichting werd ook rekening gehouden met bijkomende factoren zoals nalatigheidsintresten en kosten, en een percentage voor onwaarden en wanbetalers. Het Rekenhof heeft die gegevens opgevraagd bij de administratie en het bevoegde kabinet, maar heeft ze niet ontvangen.
- De erfbelastingen en registratiebelastingen die vanaf 2015 ook door Vlabel worden geïnd, steunen op de federale ramingen, die werden verhoogd met in totaal 18 miljoen euro omdat er wordt uitgegaan van een efficiëntere inning door Vlabel. Enige voorzichtigheid is echter geboden, aangezien in het verleden al is gebleken (bv. bij de onroerende voorheffing) dat de introductie van een nieuwe belasting op het Vlaams fiscaal platform in beginfase kan leiden tot een vertraagde inning.
- De registratierechten²⁷ geven een stijging te zien van 7,2% (inclusief de geraamde meeropbrengst van 9 miljoen euro door efficiëntiewinsten bij Vlabel). Die aanzienlijke toename wordt niet toegelicht. Het te verwachten negatief effect van bepaalde ontwikkelingen op de registratierechten verdienen nochtans nadere uitleg, zoals de mogelijke gevolgen van de nieuwe regeling inzake de woonbonus op het aantal en de waarde van verkooptransacties, alsook de verlaging van bepaalde verdelingsrechten van 2,5% naar 1%.

Tabel 11 – Evolutie registratierechten en erfbelastingen (in duizend euro)

	AANP. 2014	2015(V)	2015(F)	VERSCHIL 15-14 (V)	PROC. ST.
Registratiebelastingen op verkopen en verdelingen	1.934.507	2.044.734	2.024.601	110.227	105,7%
Registratiebelastingen op vestiging van hypotheken	129.551	151.115	151.115	21.564	116,6%
Schenkingsrechten	305.826	343.594	343.594	37.768	112,3%
Boetes			11.134		
Totaal registratiebelastingen	2.369.884	2.539.443	2.530.444	169.559	107,2%
Erfbelastingen (successierechten)	1.640.425	1.595.905	1.586.905	-44.520	97,3%

ANTWOORD

²⁷ Het onder begrotingsartikel CEO-gCDBAAM-OW vermelde bedrag van 2.539.443 euro aan registratierechten omvat het verkooprecht en het verdeelrecht, inclusief boetes (globale stijging met 5,6%. Voor het verdeelrecht apart wordt een toename van 14,9% geraamd), het schenkingsrecht (geraamde stijging met 12,3%) en het hypotheekrecht (geraamde stijging met 16,6%).

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 18 november 2014 werd ingegaan op de opmerkingen.

2.4 Andere ontvangsten

Beleidsdomein Werk en Sociale Economie – begrotingsartikel JBo-9JECAAA-OW – Maatwerken

In het kader van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardeneconomie werd in de initiële begroting 2014 een ontvangst van 9,1 miljoen euro geraamd van middelen die nog betrekking hadden op het begrotingsjaar 2010. Dat samenwerkingsakkoord maakt echter deel uit van de staatshervorming. De toelichting bij de begrotingsaanpassing vermeldt dat de in 2014 geplande uitbetaling door de RVA vanwege vertraging bij de juridische procedure bij een van de andere gewesten niet meer kon worden gerealiseerd vóór de bevoegdheidsoverdracht op 1 juli 2014. De aangepaste begroting houdt rekening met die minderontvangst. Dat impliceert wellicht dat Vlaanderen geen middelen meer zal ontvangen voor de periode 2010-2014.

Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie – begrotingsartikel LBo-9LCHTAI-OI – Verdeling van de opbrengsten uit de veiling van emissierechten – Europese klimaat- en energiedoelstellingen 2020

In de begroting 2015 zijn op het begrotingsartikel LBo-9LCHTAI-OI (Ontvangsten interne stromen – klimaatbeleid) geen ontvangsten voorzien voor het Vlaams Klimaatfonds. Het oprichtingsdecreet van 13 juli 2012 bepaalt nochtans dat op dat klimaatfonds onder andere de opbrengsten voor Vlaanderen uit de veiling van emissierechten voor broeikasgasinrichtingen vanaf 2012 zullen worden geboekt. De veiling van de Belgische emissierechten startte begin 2013; de opbrengst ervan is voorlopig geblokkeerd op een federale wachtrekening. Tussen de federale staat en de gewesten dient nog een akkoord te worden afgesloten. Dat akkoord wordt nog steeds voorbereid en heeft, naast de verdeling van de veilingopbrengsten, ook betrekking op de intra-Belgische verdeling van de inspanningen in het kader van het Europees klimaat- en energiepakket 2020 en van de internationale klimaatfinanciering.

ANTWOORD

De Vlaamse regering neemt akte van deze vaststelling van het Rekenhof.

3 Analyse van de uitgaven

3.1 Impact van de zesde staatshervorming

De uitgaven in de voorgelegde begrotingsaanpassing voor 2014 en ontwerpbegroting voor 2015 verschillen sterk. Volgens de algemene toelichting nemen de beleidskredieten toe van 28,1 miljard euro naar 38,3 miljard euro en de betaalkredieten van 28 miljard euro naar 38,4 miljard euro²⁸. Veruit de belangrijkste oorzaak is de budgettaire impact van de zesde staatshervorming. Hoewel de overdracht van bevoegdheden al op 1 juli 2014 in werking trad (datum inwerkingtreding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming), wordt de budgettaire impact van die bevoegdheden voor het begrotingsjaar 2014 in principe nog gedragen door de federale begroting (art. 77, §3 van de gewijzigde BFW). Vanaf 1 januari 2015 moet de Vlaamse Gemeenschap de uitgaven voor de overgedragen bevoegdheden in haar begroting opnemen.

Naargelang het beleidsdomein is de impact op de uitgavenkredieten zeer verschillend. De belangrijkste stijgers zijn de beleidsdomeinen Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (+ 6,3 miljard euro), Werk en Sociale Economie (+ 2,1 miljard euro) en Financiën en Begroting (+ 2,1 miljard euro). Bij het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, waarvan de uitgaven bijna zo hoog worden als voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, houdt de stijging vooral verband met de overdracht van de bevoegdheden voor de gezinsbijslagen en ouderenzorg. Bij het beleidsdomein Werk en Sociale Economie gaat het vooral om de overdracht van het doelgroepenbeleid en de dienstencheques. De uitgaven van het beleidsdomein Financiën en Begroting omvatten de overgedragen bevoegdheid voor de fiscale uitgaven voor wonen en werk. Op de budgettaire impact van de staatshervorming wordt hierna verder ingegaan onder punt 3.3.2, 3.3.7, en 3.3.9.

De volgende tabel geeft een overzicht van de evolutie van de betaalkredieten op basis van de gegevens van de algemene toelichting.

Tabel 12 – Evolutie betaalkredieten per beleidsdomein (in duizend euro)

	REA 2013 (a)	2BA 2014 (b)	BO 2015 (c)	(b)-(a)	(c)-(b)
Hogere Entiteiten	123.788	129.530	128.800	5.742	-730
Diensten Algemeen Regeringsbeleid	133.420	146.833	132.748	13.413	-14.085
Bestuurszaken	2.838.033	2.868.417	2.933.287	30.384	64.870
Financiën en Begroting	337.852	361.448	2.459.441	23.596	2.097.993
Internationaal Vlaanderen	146.368	182.691	195.909	36.323	13.218
Economie, Wetenschappen en Innovatie	1.263.223	1.399.330	1.444.832	136.107	45.502
Onderwijs en Vorming	10.612.358	10.891.784	10.896.861	279.426	5.077
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	3.910.997	4.084.803	10.421.358	173.806	6.336.555
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	1.277.215	1.319.061	1.278.727	41.846	-40.334
Werk en Sociale Economie	1.499.752	1.586.137	3.708.615	86.385	2.122.478
Landbouw en Visserij	206.208	181.063	189.585	-25.145	8.522
Leefmilieu, Natuur en Energie	831.082	852.108	838.640	21.026	-13.468
Mobiliteit en Openbare Werken	2.948.914	3.058.551	3.012.545	109.637	-46.006
Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onr. Erfgoed	685.346	846.197	681.686	160.851	-164.511
TOTAAL (excl. FFEU & ESR-correcties)	26.814.556	27.907.953	38.323.034	1.093.397	10.415.081
FFEU	92.418	92.023	101.079	-395	9.056
TOTAAL (incl. FFEU, excl. ESR-correcties)	26.906.974	27.999.976	38.424.113	1.093.002	10.424.137
SUBTOTAAL ESR-correcties uitgaven	-856	642	-1.480	1.498	-2.122
TOTAAL	26.906.118	28.000.618	38.422.633	1.094.500	10.422.015

²⁸ Zie de tabellen 4-7 en 4-8 van de algemene toelichting.

Hierna wordt dieper ingegaan op het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2014 en het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2015, waarbij telkens ook de begrotingen worden behandeld van de diensten met afzonderlijk beheer en van de rechtspersonen die aan de uitgavenbegroting worden toegevoegd of in de bijlage daaraan worden opgenomen. Gelet op de opmerkelijke toename van de uitgavenkredieten voor het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wordt in punt 3.3.7. uitgebreid ingegaan op de budgettaire implicaties van de zesde staatshervorming voor dit specifieke beleidsdomein en wordt ook bijzondere aandacht besteed aan de opgelegde besparingsmaatregelen en de nieuwe aangekondigde beleidsimpulsen voor het beleidsdomein.

ANTWOORD

De Vlaamse regering neemt akte van deze vaststelling van het Rekenhof.

3.2 Tweede aanpassing van de begroting 2014

3.2.1 *Decreetsbepalingen*

Artikel 19

De Vlaamse Regering besloot op 20 september 2013 het ESF-agentschap op te heffen en in te bedden in het departement of de VDAB. Tot hiertoe heeft die beslissing nog geen gevolg gehad. Het zou de bedoeling zijn dat het agentschap de afwikkeling van de programma-periode 2007-2013 op zich blijft nemen, maar dat het beheer van de middelen van de programma-periode 2014-2020 overgaat naar het departement. Momenteel heeft Europa het operationeel programma 2014-2020 nog niet goedgekeurd. In 2014 zullen nog geen toewijzingen in het kader van het nieuwe programma gebeuren. Bijgevolg is het niet meer nodig een vastleggingsmachtiging aan het ESF-agentschap toe te kennen. De aan het ESF-agentschap toegekende vastleggingsmachtiging in artikel 19 van het ontwerp van uitgavendecreet houdende tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2014 kan worden geschrapt.

ANTWOORD

De bedoelde inbedding van het ESF-agentschap in het departement of VDAB zal pas vanaf 2016 gerealiseerd worden. De vastleggingsmachtiging bedoeld in artikel 19 dient bijgevolg te worden behouden.

Artikel 84

Cf. commentaar bij art. 139 van het uitgavendecreet 2015 (3.3.1).

ANTWOORD

Ingaand op de opmerking van het Rekenhof wordt er een amendement ingediend.

3.2.2 Informatie over kredietherverdelingen

Voor het eerst wordt in de bijlage bij het ontwerp houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting een tabel gevoegd die een volledig overzicht geeft van de kredietherverdelingen (tot en met 30 september 2014) die de Vlaamse Regering heeft beslist op basis van artikel 20 van het rekendecreet of op basis van bepalingen in het begrotingsdecreet. De programmatoelichtingen (toelichtingen per beleidsdomein) lichten die kredietherverdelingen voor het eerst systematisch toe. Zowel in de programmatoelichtingen als in de algemene toelichting worden de kredietherverdelingen ook meegenomen bij de vaststelling per beleidsdomein van de beleids- en betaalkredieten.

De bijlage wordt als volgt gemotiveerd: *De beperking van het aantal entiteiten waartoe de Vlaamse Regering medio september 2013 besliste, heeft tot gevolg gehad dat op het vlak van de uitgaven een aantal kredieten herschikt werden. Onderstaande tabel toont alle kredietherschikkingen, ook gewone kredietherschikkingen die niet het gevolg waren van de beperking van het aantal entiteiten, die tot en met 30 september 2014 hebben plaatsgevonden. De bedoelde herschikkingen zijn niet verwerkt in de administratieve uitgaventabel.*

Het Rekenhof beveelt aan die werkwijze in het vervolg bij elke begrotingsaanpassing toe te passen en niet afhankelijk te maken van een wijziging in het aantal entiteiten. Een overzicht en toelichting bij alle door de Vlaamse Regering doorgevoerde kredietherverdelingen en de opname ervan in de vaststelling per beleidsdomein van de beleids- en betaalkredieten biedt het Vlaams Parlement een beter inzicht in de reële allocatie van de uitgavenkredieten, d.w.z. zowel de allocatie zoals initieel gestemd door het Vlaams Parlement, als de allocatiewijzigingen die de Vlaamse Regering nadien op basis van een decretale machtiging heeft doorgevoerd. Dat is in het bijzonder belangrijk voor een begrotingsaanpassing die pas laat in de loop van het begrotingsjaar tot stand komt²⁹ en daardoor in belangrijke mate is voorafgegaan door kredietherverdelingen.

ANTWOORD

De Vlaamse regering neemt akte van deze vaststelling van het Rekenhof.

3.2.3 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Programma CB – Provisie voor extra uitgaven

Een belangrijke component van de provisies onder programma CB is de zogenaamde buffer voor extra uitgaven voor een bedrag van 187,8 miljoen euro. In de toelichting wordt geen verdere informatie gegeven over wat concreet met extra uitgaven wordt bedoeld en op welke wijze het bedrag van die buffer is samengesteld. Het departement Financiën en Begroting deelde mee dat het bedrag van de provisie overeenstemt met het effect van het verstrengd begrotingstoezicht. Bij de berekening van het vorderingensaldo wordt overigens verondersteld dat die buffer volledig onbenut zal blijven (zie 1.4).

ANTWOORD

²⁹ De eerste begrotingsaanpassing 2014 (decreet van 25 april 2014 houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2014) was beperkt tot machtigingen aan de VMSW en het VWF en had dus geen betrekking op een integrale herziening van de begroting.

De Vlaamse regering neemt akte van deze opmerking van het Rekenhof.

Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU)

Het FFEU heeft een projectboekhouding, waarbij de middelen worden opgevolgd en begrensd binnen de onderscheiden projecten. Bij twee projecten voor het wegwerken van gevaarlijke punten (beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken) was de uitvoering eind oktober al 4 miljoen euro hoger dan het voorgestelde kredietbedrag in de tweede begrotingsaanpassing 2014.

ANTWOORD

Er zijn voldoende herschikkingsmogelijkheden om tussen projecten onderling te compenseren.

3.2.4 Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen

Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen (VLAIO) – Flanders Investment and Trade (FIT)

Ondanks de stijgende vraag naar uitbetaling van schijven voor de haalbaarheidssubsidies, ligt het begrote vereffeningskrediet op begrotingsartikel DBo-1DFA5AY-IS (Interne Stroom – Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen) onder het krediet ingeschreven in de initiële begroting 2014.

De toelichting verstrekt slechts in beperkte mate informatie over de gerealiseerde recurrente besparingen bij het FIT, zowel generieke als personeelsmatige, en de (gedeeltelijke) compensaties erop.

ANTWOORD

Het correlatief krediet van het agentschap FIT, ingeschreven onder begrotingsartikel DBo-1DFA5AY-IS, daalt bij 2BA 2014 inderdaad met 1.796.000 euro tot 10.410.000 euro. Dit correlatief krediet dient om aangegane engagementen te vereffenen, onder meer de toegekende subsidies voor haalbaarheidsstudies.

Om het voor de vereffening van aangegane engagementen noodzakelijke bedrag te ramen, maakt het agentschap FIT betaalkalenders op voor alle toegekende subsidies, maar dat zijn in feite momentopnames op het ogenblik dat de begrotingsfiches ingediend moeten worden. De vastleggingsmachtiging bij de subsidiedotatie ligt hoger dan het VEK/VAK omwille van: het feit dat de uitbetaling in schijven gebeurt; omdat er soms "uitval" is en vooral omdat de subsidie bij de uitrustingsgoederen een "onderhandelingssubsidie" is. Volgens de reglementering wordt deze subsidie toegekend tijdens de onderhandelingsfase tussen verkoper en potentiële koper om de onderhandelingspositie van de verkoper te ondersteunen. In een aantal gevallen worden de onderhandelingen niet omgezet in een effectief contracten en dus wordt de subsidie niet uitbetaald (maar is ze wel reeds vastgelegd op de vastleggingsmachtiging (MAC)).

De "uitval" bij uitrustingsgoederen varieert van jaar tot jaar en is soms moeilijk te voorspellen. Bij de andere subsidies van het agentschap FIT is er eveneens "uitval". Bij alle subsidies is er immers ook een controle en afrekening op het einde of op het moment dat de laatste schijf wordt opgevraagd. Soms wordt er dus maar een gedeelte van de subsidie uitbetaald (of soms helemaal niets).

De bijstelling bij 2BA 2014 van het benodigde correlatief krediet gebeurde op basis van de geactualiseerde betaalkalenders en een nieuwe raming van de betaalverplichtingen voor 2014.

Wat de doorgevoerde besparingen betreft, die in hoofdzaak effect hebben vanaf begrotingsjaar 2015, heeft het agentschap FIT diverse besparingsmaatregelen vooropgesteld:

1. Het niet extern vervangen van personeelsleden die op pensioen gaan, die loopbaanonderbreking nemen of het agentschap FIT vrijwillig verlaten (alle personeelskredieten)(recurrent).
2. Realisatie van de besparingen op het nieuwe gebouw vanaf 2015 (recurrent).
3. Vermindering van de uitgaven m.b.t. aanwervingen.
4. Beperking van de mutaties vlev's (Vlaamse economische vertegenwoordigers) in 2015.
5. Wereldwijsweek: bepaalde voorstellen uit het verleden worden momenteel toegepast (bv. koppeling van de contactdagen voor en na de Wereldwijs). Ook de organisatie van de Exportbeurs (vermoedelijk vanaf 2016) kadert hierin: sponsoring, EFRO, enz...
6. Heronderhandelen van de huurovereenkomsten buitenlandse kantoren. Zowel voor de buitenlandse kantoren, als voor de hoofdzetel werd dit reeds toegepast. Verdere kostenbesparingen kunnen eventueel gerealiseerd worden in het kader van de optimalisatie-oefening of bij onderverhuur van de ruimte in de hoofdzetel (zie verder).
7. Evaluatie van sommige vergoedingen voor vlev's (voornamelijk actieve representatie).
8. Diverse kleinere besparingsmaatregelen:
 -
 - Doorlichtingen en studies: beperking. Audits buitenlandse kantoren beperken tot 4 per jaar in 2015 en 2016.
 - Inperken van de kilometervergoedingen binnenlandse verplaatsingen België.
 - Acties en activiteiten in Brussel zoveel mogelijk organiseren in zalen en locaties van de Vlaamse Overheid.
 - Verdere beperking verspreiding informatie op papier.
 - Datacommunicatie, verbruiksgoederen, enz.. Inzetten op het gebruik van Lync en videoconferencing.
 - Strikte naleving van toegekende budgetten.

Het agentschap FIT voert momenteel onderzoek m.b.t. het buitenlands netwerk van kantoren en vertegenwoordigers en zoekt manieren om te optimaliseren.

Toerisme Vlaanderen (TV) – PPS-projecten

Onder het begrotingsartikel DBo-1DGF5AY-IS is voor een looptijd van 25 jaar een totale beschikbaarheidsvergoeding opgenomen van 505 duizend euro per jaar voor de werken van

het DBFM-project Jeugdverblijf Centrum Brasschaat. In het overzicht van de ESR-gecorrigeerde uitgaven van de Vlaamse overheid is de DBFM Toerisme Vlaanderen trouwens verrekend in de tweede aanpassing van de begroting 2014 (+3.519 duizend euro) en in de initiële begroting 2015 (-4.432 duizend euro). De herkomst van die bedragen zijn onduidelijk.

ANTWOORD

Het betreft een ESR-correctie inzake JH Lier en JH Brugge, de betaalluitgaven 2015 werden gespreid over de periode “start der werken” en “einde der werken”.

3.2.5 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Consolidatieperimeter

De ministeriële omzendbrief begrotingsinstructies vermeldt onder punt 1.2.3. *Specifieke werkwijze consolidatie hogescholen en universiteiten* dat de hogescholen en universiteiten vanaf de tweede begrotingsaanpassing 2014 volledig in de consolidatieperimeter zouden worden opgenomen.

Uit de verantwoordingen bij artikel 84 van het ontwerpdecreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2014 en bij artikel 139 van het ontwerpdecreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2015, blijkt echter dat de hogescholen en universiteiten uitdrukkelijk niet in de consolidatieperimeter zijn opgenomen. In de verantwoording bij die decreetsbepalingen wordt gesteld dat het administratieve begrotingsproces van de betrokken instellingen zich nog in een groeitraject zou bevinden. In zijn rekeningenboek over 2013 stelde het Rekenhof echter dat uit de verklaringen van de bedrijfsrevisoren bij de rekeningen 2013 blijkt dat de universiteiten al zijn ver gevorderd in hun groeitraject.

Overigens houden de begrotingen van de hogescholen en de universiteiten die als bijlage bij het uitgavendecreet zijn opgenomen, nog geen rekening met de besparingen in het hoger onderwijs, zoals trouwens wordt vermeld in de algemene toelichting. Gelet op de impact van de besparingen is de waarde van de bijgevoegde begrotingen beperkt. De algemene toelichting vermeldt verder: *Het is mede om deze reden en omwille van het toepassen van een natuurlijke onderbenuttingsgraad en de te verwachte daling van de uitgaven ingevolge het verminderen van de administratieve druk dat verwacht kan worden dat het effect van de consolidatie van deze instellingen op het ESR-vorderingensaldo neutraal is.*

Bovendien worden ook de instellingen van het vrij gesubsidieerd (basis en secundair) onderwijs als eenheden van de publieke sector beschouwd (sectorcode 1312 in de NBB-lijst *eenheden van de publieke sector*) en behoren dus tot de consolidatiekring van de Vlaamse overheid. Bij gebrek aan voldoende gegevens over hun begrotingen en hun positieve of negatieve saldi houden de begrotingscijfers van de Vlaamse overheid daarmee geen rekening.

ANTWOORD

Pas sinds 2014 worden de instellingen Hoger Onderwijs – universiteiten en hogescholen – geconsolideerd op basis van hun ESR-begrotingen. Daarvoor werd enkel gekeken

naar de som van de dotaties aan de instellingen vanuit de Vlaamse Overheid. Nu kijkt men naar de globale begroting en berekent men het effect op het ESR-vorderingsaldo volgens de principes toegepast bij de andere Vlaamse instellingen.

Zowel de instellingen Hoger Onderwijs als de departementen onderwijs en begroting moeten nog groeien in het realistisch begroten van het effect van de consolidatie op het vorderingenresultaat. Zo bedroeg in 2013 het theoretisch negatief effect op basis van de begrotingen -101 miljoen, terwijl het uiteindelijk resultaat dat uit de uitvoeringscijfers bleek 28 miljoen euro positief bleek. Men mag daarbij niet uit het oog verliezen dat elke begroting een raming is die onderhevig is in de uitvoering aan onverwachte evoluties zoals een trager dan verwachte instroom van personeelsleden of een vertraging bij geplande investeringen. Dergelijke elementen beïnvloeden het ESR-resultaat. De instellingen kennen ook het begrip “onderbenutting” niet die eigen is aan elke begrotingsuitvoering in een overheidscontext.

Bij de begrotingscontrole 2014 en de begrotingsopmaak 2015 heeft het departement Onderwijs weer de ESR-begrotingen opgevraagd. Theoretisch tonen ze een negatieve impact op het vorderingenresultaat van:

2014: -133,5 mio

2015: -205,5 mio

Het Rekenhof komt tot cijfers van -136,5 mio voor 2014 en -203,8 mio voor 2015, hetgeen in de lijn ligt.

Ik sluit mij aan bij wat de minister van begroting in de algemene toelichting heeft gezegd (en waar het Rekenhof ook naar verwijst in haar onderzoek van de begroting):

“De implementatie van de besparingen heeft nog geen weerslag gevonden in de begrotingen van de instellingen Hoger Onderwijs gelet op het feit dat nog niet alle modaliteiten gekend zijn. Het is mede om deze reden en omwille van het toepassen van een natuurlijke onderbenuttingsgraad en de te verwachte daling van de uitgaven ingevolge het verminderen van de administratieve druk dat verwacht kan worden dat het effect op de consolidatie van deze instellingen op het ESR-vorderingensaldo neutraal is”

Er wordt inderdaad van uitgegaan dat wanneer het onderbenuttingspercentage 2013 wordt toegepast op 2014 en 2015 ook dat tot een verbetering van het resultaat in ESR-termen zal leiden.

Het is inderdaad zo dat bijvoorbeeld de nieuwe tariefstructuur van de inschrijvingsgelden nog niet bekend was op het moment dat de begrotingen werden ingediend. De instellingen zijn ook nog bezig na te kijken welke efficiëntiemaatregelen ze kunnen nemen.

PPS schoolinfrastructuur

Gelet op een advies van Eurostat van 14 mei 2014 (cf. 1.4) moeten de investeringen in het kader van de PPS-schoolinfrastructuur in de begroting van de Vlaamse overheid worden opgenomen. In de voorliggende begrotingsaanpassing 2014 en de begroting 2015 leidde dat tot een negatieve correctie bij de berekening van het ESR-vorderingensaldo van respectievelijk 91,5 miljoen euro en 422,4 miljoen euro.

De bedragen van die correcties zijn gebaseerd op de zogenaamde risk assessment planning (RAP) van juni 2014 van de nv DBFM Scholen van Morgen. De bedragen zijn samengesteld uit drie componenten, met name *Design*, *Build* en *Fees*. De risk assessment planning wijkt af van de operationele planning (= normaal verloop van de investeringen) door de toepassing van 17 risico's die de werkzaamheden kunnen vertragen. De RAP is dus eigenlijk een soort *worst case scenario* wat uitvoeringstermijn betreft, dat bijgevolg ook een uitstel van de kosten inhoudt. Door te begroten op basis van dit scenario is er een risico op onderschatting van de reële uitgaven.

Ter situering van de toegepaste begrotingscorrecties geeft de volgende tabel zowel de gegevens van de operationele planning als de RAP van juni 2014 en september 2014:

Tabel 13 – Scholen van Morgen – planning PPS schoolinfrastructuur (in euro)

	Begrotingsjaar 2014	Begrotingsjaar 2015
Operationele planning 6/2014	103.414.205	565.723.935
Risk assessment planning 6/2014	91.511.768	422.488.827
Operationele planning 9/2014	91.151.539	544.098.961
Risk assessment planning 9/2014	83.823.034	402.426.258

ANTWOORD

Gelet op een advies van Eurostat van 14 mei 2014 (cf. 1.4) moeten de investeringen in het kader van de PPS-schoolinfrastructuur in de begroting van de Vlaamse overheid worden opgenomen. In de voorliggende begrotingsaanpassing 2014 en de begroting 2015 leidde dat tot een negatieve correctie bij de berekening van het ESR-vorderingensaldo van respectievelijk 91,5 miljoen euro en 422,4 miljoen euro.

De bedragen van die correcties zijn gebaseerd op de zogenaamde risk assessment planning (RAP) van juni 2014 van de nv DBFM Scholen van Morgen. De bedragen zijn samengesteld uit drie componenten, met name *Design*, *Build* en *Fees*. De risk assessment planning wijkt af van de operationele planning (= normaal verloop van de investeringen) door de toepassing van 17 risico's die de werkzaamheden kunnen vertragen. De RAP is dus eigenlijk een soort *worst case scenario* wat uitvoeringstermijn betreft, dat bijgevolg ook een uitstel van de kosten inhoudt. Door te begroten op basis van dit scenario is er een risico op onderschatting van de reële uitgaven.

De ervaring leert dat bouwprojecten soms vertraging oplopen. De Risk assessment planning zal naar alle waarschijnlijkheid het dichtst bij de reële uitvoering van de bouwprojecten liggen, vandaar dat deze planning is gevolgd.

3.2.6 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Integratie justitiehuizen

De vraag van het departement WVG voor een bijkomend krediet van 313.000 euro voor de voorbereiding van de integratie van de Justitiehuizen en het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht (NCET) in het kader van de zesde staatshervorming is niet weerhouden. Het departement WVG heeft noodgedwongen zijn weddekrediet herschikt en een aantal ICT-investeringen uitgesteld. De noodzakelijke bestellingen voor de integratie van deze diensten zullen nog in 2014 worden geplaatst maar de uitvoering (incl. betalingen) zal in

2015 gebeuren. Daardoor zal het personeel van de Justitiehuisen in 2015 nog een tijdlang moeten werken via het federale netwerk. Voor de meeste praktische problemen is een akkoord gesloten met de federale overheid zodat de reguliere werking van de Justitiehuisen niet in het gedrang zou mogen komen.

ANTWOORD

De Vlaamse regering neemt akte van deze vaststelling van het Rekenhof.

3.2.7 Beleidsdomein Landbouw en Visserij

Vastleggingsmachtiging van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF)

Vanaf de begroting 2014 worden voor de berekening van de vastleggingsmachtiging van het VLIF de eigen ontvangsten niet meer in rekening gebracht. De eigen ontvangsten bestaan voor het grootste deel (1,75 miljoen euro) uit terugbetalingen door ondernemingen (begunstigden of kredietinstellingen). Het betreft echter de terugbetaling van steunverlening die initieel vanuit de machtiging werd toegekend. Door die kredieten nu buiten het machtigingsproces te brengen, worden ze onttrokken aan hun initieel door het Vlaams Parlement goedgekeurde toewijzing.

ANTWOORD

Dit principe is ingevoerd door de decreetgever via het Rekendecreet (decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof (art. 38 §4)). Dit is dus niet specifiek voor VLIF alleen voorzien.

Naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2014 werd voor het VLIF dit principe geïntroduceerd namelijk dat a rato van de effectieve ontvangsten van terugbetalingen aan dit fonds, het bedrag van deze terugbetalingen zowel in vastlegging als in vereffeningskredieten kunnen worden uitgegeven.

Bij de begrotingsopmaak 2014 werd hiervoor eenmalig de vastleggingsmachtiging van het VLIF verminderd met het gemiddelde van de ontvangsten van de laatste 5 jaar.

Deze werkwijze voor aanwending van de eigen ontvangsten gebeurt volgens de methodologie van een variabel krediet. De vastleggingen en uitgaven kunnen bijgevolg enkel gebeuren als er effectieve ontvangsten worden gerealiseerd.

Het apart saldo aan beschikbaar vastleggings- en vereffeningskrediet zal niet in de begroting zelf worden geregeld, maar in de rapportering van de jaarrekening (zie vol. 23, waarin deze rapporteringsmogelijkheid qua genomen vastleggingen reeds is voorzien onder luik D).

3.2.8 Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie

DAB Minafonds – Werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen

De ontwerpbegroting van de DAB Minafonds bevat op het begrotingsartikel LBC-3LCH2AN-WT (werking en toelagen – integraal waterbeleid – overdracht aan de openbare waterdistributienetwerken) uitsluitend de werkingstoelagen die aan de drinkwatermaat-

schappijen worden toegekend voor hun bovengemeentelijke saneringsplicht. Voor de tweede aangepaste begroting 2014 bedraagt het krediet 86,6 miljoen euro, een vermindering met 26,9 miljoen euro tegenover de initiële begroting 2014 (beide VAK/VEK). In de toelichting bij dat begrotingsartikel is duidelijk weergegeven hoe het krediet in de aangepaste begroting is samengesteld. Overeenkomstig de verstrekte informatie bedraagt de voor het werkingsjaar 2014 geraamde werkingstoelage 168,6 miljoen euro en wordt daarvan 82 miljoen euro afgetrokken ingevolge vooruitbetalingen einde 2013.

Door de toelagevermindering in het begrotingsjaar 2014, evenals in het begrotingsjaar 2013, zal de overbetoelaging van de drinkwatermaatschappijen eind 2014 sterk zijn afgenomen. Om te voorkomen dat in de volgende jaren eventuele overschotten opnieuw worden gecumuleerd, had het Rekenhof er al bij de initiële begroting 2014 op gewezen dat een aangepaste vaststelling van de jaarlijkse werkingstoelage raadzaam is. Zoals gebruikelijk bij de toekenning van overheidstoelagen en -subsidies, zou de toelage aan de drinkwatermaatschappijen kunnen steunen op een jaarlijkse raming van het verschil tussen de verschuldigde Aquafinfactuur voor waterzuivering en de door de drinkwatermaatschappijen te factureren bovengemeentelijke bijdragen, waarbij in een volgend begrotingsjaar of de volgende begrotingsjaren³⁰ een correctie plaatsvindt voor de verschillen tussen de geraamde en de werkelijk verschuldigde toelage.

ANTWOORD

De overbetoelaging, deels bewust omwille van het tijdelijk kastekort in hoofde van de watermaatschappijen in het vierde kwartaal, werd via een eerdere eenmalige besparingsmaatregel weggewerkt.

In de begroting wordt nu voor de werkingstoelage het mathematische model, zoals eerder gesuggereerd door het Rekenhof, toegepast. De werkingstoelage is immers de resultante van het budget AQF (incl. niet recupereerbare BTW in voorkomend geval en cf. BTW-ruling) en de inkomsten DWM (excl. Inningspercentage). De afrekening van de werkingstoelage volgt na definitieve vastlegging van het BTW-recup percentage en is gebaseerd op de reële kosten en opbrengsten. Eventuele overdracht van jaar x naar jaar x+1 komt aldus uitsluitend van het verschil tussen de ramingen en de reële cijfers

3.2.9 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Consolidatieperimeter, PPS en alternatieve financiering

Voor het beleidsdomein MOW heeft de gewijzigde perimeter van de overheid ertoe geleid dat sinds september 2014 de Tunnel Liefkenshoek (TLH), het Site Kanaal, de Vlaamse Stichting Verkeerskunde en het EV Flanders Hydraulics tot de eenheden van de publieke sector worden gerekend. Dat was voordien ook al het geval voor entiteiten die bij alternatieve financieringsprojecten betrokken zijn, zoals de BAM, de Vlaamse Havens, Lijninvest, Via Invest, Wandelaar Invest en Nautinvest.

³⁰ De bedragen die tot de belangrijkste verschillen kunnen leiden, zijn bekend in het jaar X+1, nl. de factureringen van de nv Aquafin aan de drinkwatermaatschappijen en de factureringen van die maatschappijen aan de waterverbruiker. De vaststelling van het definitieve btw-recuperatiepercentage voor de drinkwatermaatschappijen is pas beschikbaar midden jaar X+2 (maar dit vervalt vanaf het werkingsjaar 2014), evenals de goedkeuring van de gefactureerde uitgaven van de nv Aquafin, door de Vlaamse Regering (hoewel voor het jaar 2012 de goedkeuring reeds werd verleend op 20 december 2013).

Voor de budgettaire verwerking van PPS-projecten gaat ESR2010 er nog steeds van uit dat de private partner de risico's verbonden aan een project moet dragen om de betrokken infrastructuur in de rekening van die private partner te kunnen opnemen. Eurostat benadrukt nu ook dat bij onderzoek van een PPS-project rekening moet worden gehouden met de winstdeling, met overheidsfinanciering in de vorm van instrumenten die meer risico's inhouden dan de door de private partner gebruikte instrumenten, en met de verschillende types van overheidsgaranties. Dat heeft voor het beleidsdomein MOW tot gevolg dat de alternatieve financieringsprojecten Amoras, Brabo I, *stelplaatsen* bij de VVM en Livan I in 2014 geherclassificeerd zijn en dus in de Vlaamse begroting moeten worden meegerekend.

Volgens de algemene toelichting bij de tweede begrotingsaanpassing 2014 en de initiële begroting 2015 heeft de consolidatie van TLH en het project Amoras het effect van een negatieve aanwending (dus een toename) van de beleidsruimte van respectievelijk 15 miljoen en 4,7 miljoen euro. De raming voor TLH steunt op de berekening van het ESR-vorderingensaldo van de instelling voor 2013, waarbij er wordt van uitgegaan dat het saldo voor 2014 en 2015 ongewijzigd zal blijven. De raming voor Amoras vertegenwoordigt een deel (kapitaalflossing) van de jaarlijkse terugbetaling van de bouwfinanciering (de prefinitanciering dateert van 2011), waarvoor een positieve correctie wordt doorgevoerd. Voor de bepaling van de geconsolideerde schuld wordt voor beleidsdomein MOW ook rekening gehouden met de herclassificatie van TLH, Site Kanaal, Brabo I, Livan I en het project *stelplaatsen*.

Het is echter niet duidelijk of de eventuele impact op het vorderingensaldo en de geconsolideerde schuld is onderzocht van de alternatieve financieringsprojecten binnen het beleidsdomein MOW die niet door het INR of Eurostat getoetst zijn aan het ESR2010, zoals de projecten van Via-Invest. Het is evenmin duidelijk of die impact is onderzocht voor alle entiteiten die tot de consolidatieperimeter van het beleidsdomein MOW behoren, zoals Lijninvest.

Ten slotte wordt in de begrotingsdocumenten nog steeds geen duidelijke stand van zaken opgenomen over de verschuldigde beschikbaarheidsvergoedingen voor de alternatieve financieringsprojecten. De Vlaamse Regering rapporteert weliswaar jaarlijks over de alternatieve financiering van de Vlaamse overheidsinvesteringen, maar de laatste rapportering dateert van 22 november 2013. Bij de begrotingsopmaak en -besprekingen is de informatie uit dat rapport dus al achterhaald en is een geactualiseerd rapport nog niet beschikbaar. Zeker in de huidige context, met de gewijzigde standaard ESR 2010 en de recente standpunten van Eurostat en het INR, lijkt een transparante en overzichtelijke rapportering daarover raadzaam, te meer daar voor geherclassificeerde projecten de bouwkost in rekening wordt genomen op het moment van oplevering van de infrastructuur, maar de aflossing van de kapitaalcomponent in dat geval in mindering wordt gebracht van de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen. In dat verband lijkt het ook wenselijk in de begrotingsdocumenten een duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende componenten (kapitaal, financieringskosten, onderhoudskosten) van die beschikbaarheidsvergoedingen.

ANTWOORD

Het Rekenhof verwijst reeds naar de jaarlijkse rapportering aan het Vlaamse Parlement. De Vlaamse Regering zal bekijken in welke mate de rapportering inzake alternatieve financiering kan geoptimaliseerd worden.

Verder kan verwezen worden naar de mondelinge toelichting in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 18 november 2014.

Entreevergoedingen

De toelichting bij het beleidsdomein MOW bepaalt dat Lijninvest in 2014 entreevergoedingen ontvangt voor een bedrag van 2.044.000 euro en in 2015 voor 1.893.000 euro. Het betreft inkomsten die aan de private opdrachtnemers worden doorgerekend in geval van succesvolle afsluiting van een project, aldus de toelichting. Het principe van de entreevergoedingen heeft het Rekenhof bekritiseerd in het kader van de audit *Besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn*³¹. Het heeft aan de Vlaamse Regering aanbevolen een duidelijk standpunt in te nemen over de mogelijkheid entreevergoedingen te vragen en in bevestigend geval wie de begunstigde is: De Lijn of Lijninvest. De vergoeding dient via een eenmalige betaling door de private partij te worden betaald bij de contractsluiting. Het is dan ook onduidelijk waarom:

- voor bepaalde nog niet gesloten contracten al in inkomsten is voorzien (bv. Spartacus 1 en Wissenhage);
- de vergoeding wordt gespreid over verschillende jaren. Voor Livan bv. was contractueel 4.000.000 euro als entreevergoeding voorzien; de ontvangsten in de begroting bedragen voor 2014 slechts 638.000 euro. Voor 2015 is in een ontvangst van 132.000 euro voorzien. Het is daarenboven niet duidelijk of en wanneer het resterende saldo werd geboekt.

Het Rekenhof merkt op dat die eventuele ontvangsten aan entreevergoedingen op termijn zullen worden aangerekend als uitgaven in de beschikbaarheidsvergoedingen, inclusief intresten daarop.

ANTWOORD

De entreevergoedingen moeten worden beschouwd als een forfaitaire bijdrage die de projectvennootschap moet betalen voor al het voorbereidende werk dat De Lijn reeds heeft verricht inzake projectontwikkeling, initiële engineering (inclusief het vergunings- en MER-traject) en de opvolging van het contract. De entreevergoeding wordt in omzet genomen gespreid over de looptijd van het onderliggende contract. Dit wordt opgevolgd door de bedrijfsrevisoren.

BAM – Dading Noriant

Op 20 oktober 2014 hebben de BAM en Noriant een dading gesloten voor een bedrag van 42,29 miljoen euro, waarvan 37,19 miljoen euro als verbrekiings- en stopzettingsvergoeding en 5,10 miljoen als vergoeding voor het gebruiksrecht op de intellectuele eigendom betreffende het ontwerp van het gedeelte Linkeroever en Scheldetunnel. De verbintenis treedt in werking als de BAM uiterlijk op 15 december 2014 geen standpunt heeft gekregen van de Europese Commissie dat comfort biedt voor een gunning aan Noriant van de gereduceerde opdracht. Op dat ogenblik is het bedrag van de dading onmiddellijk verschuldigd. In geval van een gunstig standpunt van de Europese Commissie zullen de partijen de onderhandelingen voortzetten en over de voorwaarden onderhandelen. Uiterlijk op 15 maart 2015 moet een overeenkomst worden bereikt over de prijs en de voorwaarden. Als dat niet het geval is, moet de BAM alsnog de vergoeding betalen.

³¹ Stuk 37-A (2013-2014- - Nr. 1 van 24 februari 2014.

In de ontwerpen van de begrotingsaanpassing 2014 en van de initiële begroting 2015 van de BAM is voorlopig geen rekening gehouden met de dading. Afhankelijk van het verdere verloop kan één van beide begrotingen alsnog bezwaard worden met een dadingsvergoeding van 42,29 miljoen euro.

ANTWOORD

Naar aanleiding van de uitkomst van de uitspraak van de Europese Commissie en de daaraan gekoppelde eventuele dading zal een aangepaste begroting voorgelegd en goedgekeurd worden indien nodig.

Kredietonderschatting

Het vereffeningskrediet voor investeringsuitgaven aan en buitengewoon onderhoud van de maritieme toegangswegen en de basisinfrastructuur (begrotingsartikel MBU-3MIF2AF-WT van de DAB Vlaams Infrastructuurfonds) daalt met 10 miljoen euro door een kredietherverdeling en met 33,2 miljoen euro door een herraming van de vereffeningskalender. Het resterend krediet bedraagt 50 miljoen euro. Eind oktober 2014 bedroegen de reeds aangerekende uitgaven echter al 57 miljoen euro. Het bijgestelde vereffeningskrediet is bijgevolg nu al ruim onvoldoende en bovendien zijn geen kredieten meer beschikbaar voor de resterende twee maanden van 2014.

ANTWOORD

Binnen de begroting van het VIF zal in eerste instantie bekeken worden welke kredieten herschikt kunnen worden om aan alle verplichtingen te voldoen. Reeds een eerste herverdeling van 15 miljoen euro werd doorgevoerd. Daarnaast zal verder nagegaan worden hoe ook in de (nabije) toekomst aan alle betaalverplichtingen tijdig kan blijven voldaan worden, teneinde verwijlinteressen te vermijden.

DAB Loodswezen

De begroting van de DAB Loodswezen voorziet een lichte daling van de loodsgelden met 1,8 miljoen euro als aanpassing van de geraamde ontvangsten op basis van de huidige trafiek en de schaalvergroting van de schepen. Zowel het overgedragen als het over te dragen saldo wordt geraamd op 9,7 miljoen euro, wat inhoudt dat alle ontvangsten van het begrotingsjaar (dus zowel dotatie als loodsgelden) gebruikt moeten worden om alle lopende en investeringsuitgaven in 2014 te dekken.

De DAB Loodswezen bevindt zich echter nog steeds in financiële moeilijkheden en sleept sinds 2009 (sterke daling van de trafiek als gevolg van de economische crisis) een aanzienlijke betalingsachterstand met zich mee. Op 31/12/2013 moest de DAB Loodswezen nog ca. 53,1 miljoen euro aan openstaande facturen betalen, terwijl het op dat ogenblik nog ca. 12,6 miljoen euro beschikbaar had aan financiële middelen en ca. 6 miljoen euro aan openstaande vastgestelde rechten. Dit geeft een tekort van ca. 34,5 miljoen euro op 31/12/2013. Hoewel de Vlaamse Regering in haar repliek op de opmerkingen van het Rekenhof bij de tweede begrotingscontrole 2012 had gesteld dat zou worden onderzocht hoe een structurele oplossing de betalingsachterstand kon wegwerken, werd tot vandaag op dat vlak geen

initiatief genomen. Ook deze aangepaste begroting voorziet niet in budgettaire ruimte om de aanzienlijke betalingsachterstand terug te dringen of weg te werken.

ANTWOORD

Deze problematiek is gekend en er zal verder onderzocht worden hoe tot een oplossing kan gekomen worden voor dit probleem. Het betreft louter een interne schuld (betalingsachterstand) binnen de Vlaamse overheid. Ook ESR-matig werden de facturen steeds aangerekend binnen de ESR-begroting van de DAB.

Zie ook het antwoord op de formele opmerkingen hieromtrent.

3.2.10 Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed

Consolidatie

De begrotingsgegevens van de EVA VMSW die recent tot de consolidatiekring behoort, zijn niet opgenomen in de tabellen van de beleids- en betaalkredieten van het beleidsdomein RWO. De cijfers in die tabellen, zowel in de algemene toelichting (cf. 1.1) als in de toelichtingen bij het beleidsdomein, zijn derhalve in belangrijke mate onderschat.

Niet alle entiteiten bedoeld bij artikel 4, §2 van het rekendecreet en opgenomen in de recentste NBB-lijst *eenheden van de publieke sector*, hebben een begroting voorgelegd. Voor het beleidsdomein RWO is de belangrijkste die ontbreekt, die van het Vlaams Woningfonds.

ANTWOORD

De Vlaamse regering neemt akte van deze vaststelling van het Rekenhof.

3.3 Initiële begroting 2015

3.3.1 Decreetsbepalingen

Artikel 66

Artikel 35, §4, tweede lid van het rekendecreet stelt expliciet dat de Vlaamse Regering categorieën van uitgaven kan bepalen die zijn vrijgesteld van het voorafgaand visum van de controleur van de vastleggingen. Dat is geregeld bij artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 betreffende de boekhoudregels en de aanrekeningsregels die van toepassing zijn op de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer en betreffende de controle op de vastleggingskredieten, zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2014 tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering betreffende de financiën en de begrotingen. Onder artikel 66 van het ontwerp van uitgavendecreet komen echter drie nieuwe bepalingen voor. Het Rekenhof beveelt aan de bepalingen onder dat artikel zoveel mogelijk op te nemen in het voornoemde besluit.

Het betrokken artikel wordt ook niet volledig verantwoord.

ANTWOORD

De suggestie van het Rekenhof is terecht. Naar aanleiding van de volgende aanpassing van de genoemde Besluiten van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011, zullen de bedoelde aanpassingen verwerkt worden.

Artikel 130

De bepaling in artikel 130 van het ontwerp van uitgavendecreet 2015 over de machtiging tot kwijtschelding van schuld in de genoemde ambtshalve dossiers, gaat voorbij aan de problematiek van de oninvorderbaarheid van de schuld in de betrokken dossiers en ontnemt zelfs de mogelijkheid in geval van een mogelijk latere vermogensverbetering van de betrokken schuldenaars alsnog over te gaan tot de (al dan niet gedeeltelijke) inning van de corresponderende schuld. Het Rekenhof stelt dan ook voor de formulering aan te passen naar het voorbeeld van de gehanteerde machtigingsverlening bij het IVA OVAM, nl. *de minister wordt ertoe gemachtigd af te zien van verdere terugvordering in hierna genoemde ambtshalve dossiers* (cf. art. 77, §7 van het ontwerp van aanpassing uitgavendecreet 2014).

ANTWOORD

Er wordt een amendement ingediend.

Artikel 139

In toepassing van het rekendecreet (art. 4, §3) moet de algemene uitgavenbegroting jaarlijks de lijst van Vlaamse rechtspersonen opnemen die bedoeld worden onder artikel 4, §2, van dat decreet. Het gaat om alle andere rechtspersonen dan deze vermeld in artikel 4, §1, van het rekendecreet als die, in overeenstemming met het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen, vermeld in verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad van 25 juni 1996 betreffende het Europees systeem van de nationale en regionale rekeningen in de gemeenschap, deel uitmaken van de Vlaamse deelstaatoverheid door onder sectorale code 13.12 te ressorteren. Concreet betekent dit dat de lijst alle rechtspersonen moet omvatten die niet expliciet in het rekendecreet zijn vermeld, maar wel deel uitmaken van de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid. Zoals hiervoor al vermeld, is die consolidatiekring recent sterk uitgebreid. De lijst opgenomen onder artikel 139 van het ontwerp van uitgavendecreet moet in principe alle niet in het rekendecreet nominatim opgesomde rechtspersonen omvatten die op de recentste NBB-lijst *eenheden van de publieke sector* voorkomen onder de Vlaamse Gemeenschap met sectorcode 1312.

De lijst opgenomen onder artikel 139 is echter onvolledig. Zo ontbreken de nv Tunnel Liefkenschhoek, de cv Vlaams Woningfonds, Jobpunt Vlaanderen en de erkende kredietmaatschappijen.

De lijst is overigens niet alleen belangrijk voor de afbakening van de consolidatieperimeter van de Vlaamse overheid, maar ook voor de omschrijving van de controlebevoegdheid van het Rekenhof in toepassing van artikel 63 van het rekendecreet.

ANTWOORD

Ingaand op de opmerking van het Rekenhof wordt er een amendement ingediend.

3.3.2 Beleidsdomein Bestuurszaken

Programma BF – Naar een efficiënte en duurzame facilitaire ondersteuning en een proactief vastgoedbeleid

De kredieten opgenomen onder begrotingsartikel BFo-1BFC2AC-WT voor de huur van gebouwen zijn onvoldoende om de huurcontracten te honoreren. Zo is er geen rekening gehouden met de huur van de justitiehuizen die in het kader van de zesde staatshervorming zijn overgekomen (2,2 miljoen euro). Er is daarenboven een nulindexatie en desindexatie van kredieten voor ongeveer 1,3 miljoen euro. Door de contractuele indexering van de huurprijzen en de lange opzegtermijnen zijn die kredieten echter nodig.

ANTWOORD

Het Rekenhof merkt terecht op dat de kredieten voor de justitiehuizen nog niet herschikt waren. Een amendement is ingevoegd om deze herschikking te doen. Na deze herschikking zouden de kredieten voor huur moeten volstaan. Indien nodig zullen bij begrotingsaanpassing de nodige kredieten worden herschikt opdat alle contracten kunnen worden gehonoreerd.

3.3.3 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD)

De algemene toelichting meldt dat het berekende krediet³² van 48,6 miljoen euro wordt verminderd met 22,4 miljoen euro. Er wordt geen overeenstemmende stijging van kredieten van de beleidsdomeinen gemeld.

Bij de berekening van de behoeften kon volgens de administratie geen rekening worden gehouden met mogelijke lasten uit het verleden die door de staatshervorming zouden worden overgeheveld van het federale niveau. De informatie daarover is te laat en onvolledig verstrekt.

Aangezien het aantal potentiële schadeclaims die ten laste kunnen komen van het VFLD, aanzienlijk is en bovendien opwaarts kan worden beïnvloed door de overdrachten in het kader van de zesde staatshervorming, is het risico reëel dat het VFLD dient in te teren op zijn reserves.

In de algemene toelichting wordt gesteld dat de Vlaamse Regering vanaf volgend jaar strenger zal toezien op het aanduiden van dossiers als lasten uit het verleden. Of, en in voorkomend geval, hoe dat wordt vertaald in een mogelijke aanpassing van regelgeving, wordt niet vermeld.

³² Op basis van een behoefte-enquête uit begin 2014 wordt 35,8 miljoen euro nodig geacht bij ongewijzigd beleid, vermeerderd met 11 miljoen euro die overkomt van het rampenfonds en 1,7 miljoen euro van het landbouwrampenfonds.

ANTWOORD

Er wordt werk gemaakt van een aanpassing van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de regelen betreffende de werking en het beheer van het Vlaams Fonds voor de Lastendelging om de voorziene besparingen te bewerkstelligen.

3.3.4 Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen**Toerisme Vlaanderen (TV)**

Cf. 3.2.4.

ANTWOORD

Cf. antwoord 3.2.4.

3.3.5 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie**Groeipad voor onderzoek en ontwikkeling**

De regeringsverklaring en de beleidsnota behouden de doelstelling om de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling tegen 2020 naar 3% van het bbp te brengen. De toelichting bij de begroting 2015 maakt niet duidelijk hoe de kredieten in relatie tot die langetermijndoelstelling evolueren.

ANTWOORD

Zie antwoord in commissie.

Hermesfonds (Fonds voor Flankerend Economisch Beleid) – Groene economie

Het inzetten van instrumenten om van de Vlaamse economie een groene economie te maken, is een strategische doelstelling van het Hermesfonds. Ten opzichte van de initiële begroting 2014 dalen de vastleggingskredieten voor ecologiesteun aan vastleggingszijde van 45 tot 20 miljoen euro, terwijl de vereffeningskredieten dalen van 35,7 tot 20 miljoen euro. De aangepaste begroting 2014 neemt voor Carbon Leakage³³ 52,7 miljoen euro vastleggingskrediet en 7,1 miljoen euro vereffeningskrediet op. Conform de afspraken in het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 voorziet de initiële begroting 2015 niet in nieuwe kredieten, aangezien er vanuit het klimaatfonds nog geen middelen beschikbaar zijn. Het Rekenhof vraagt zich af of de begroting 2015 van het Hermesfonds daardoor wel een realistisch beeld geeft.

³³ Dit is een compensatie voor een deel van de indirecte CO²-kosten van een aantal industriële ondernemingen.

ANTWOORD

Het Vlaams Regeerakkoord stelt dat de huidige maximale compensatieregeling voor de indirecte carbon leakage tot 2020 wordt voorzien met middelen uit het klimaatfonds. De toestroom van voldoende middelen in het klimaatfonds zal moeten voorzien worden in het intra-Belgische akkoord omtrent de verdeling van de klimaatdoelstellingen en veulingsopbrengsten. In het geval dit akkoord zou uitblijven, zal de Vlaamse regering bij de begrotingsaanpassing een beslissing nemen om de impact van de in het Regeerakkoord verankerde compensatie van indirecte emissiekosten in te passen.

3.3.6 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming**Consolidatieperimeter en PPS-schoolinfrastructuur**

Cf. 3.2.5.

ANTWOORD

Cf. antwoord 3.2.5.

Onduidelijke toelichting bij besparingen en uitgaven onderwijzend personeel

De toelichting bij de besparingsmaatregelen van het beleidsdomein zijn onvoldoende. Zo is voor de volgende, niet-limitatieve lijst van begrotingsartikelen sprake van *specifieke/punctuele* besparingen, maar wordt niet toegelicht wat de besparingen precies inhouden:

- FBo-1FHE2AB-WT, Werking en toelagen – onderzoek en innovatie: *specifieke/punctuele* besparingen van 2 miljoen euro;
- FBo-1FHE2AC-WT, Werking en toelagen – internationalisering: *specifieke/punctuele* besparingen van 1,75 miljoen euro;
- FBo-1FHE2AM-WT, Werking en toelagen – andere beleidsthema's onderwijs: *specifieke/punctuele* besparingen van 3,55 miljoen euro.

Ook voor het begrotingsartikel FCo-1FDE2AG-WT – werking en toelagen – specifieke loonbetalingen is er onvoldoende toelichting. Onder dit begrotingsartikel ressorteren:

- salarissen Nederlandse peutertuinen, kinderdagverblijven, voor- en naschools toezicht van de scholen van het GO in Brussel-hoofdstad;
- salarissen van de gesubsidieerde contractuelen en de contractuelen Ministerie van Onderwijs;
- salarissen tijdelijke werkonbekwaamheid van het contractueel personeel van het GO.

Het bedrag in de begroting 2015 ligt veel lager dan bij de begrotingscontrole 2014 (-7,87%). Het is onduidelijk hoe dat zal worden gerealiseerd. De besparing gaat volgens de toelichting in op 1 januari 2015.

ANTWOORD

Op de opmerking van het Rekenhof wordt ingegaan in de commissie Onderwijs.

De vraag rijst of bij de begrotingscontrole 2014 rekening werd gehouden met het feit dat de gunstigere bezoldiging voor zij-instromers niet doorgaat.

ANTWOORD

Bij de begrotingsaanpassing 2014 werd geen rekening gehouden met het feit dat de gunstigere bezoldiging voor de zij-instromers is uitgesteld. Deze kredietruimte valt binnen de onzekerheidsmarge van het loonmodel.

Het is voor het Rekenhof niet duidelijk hoe de onderstaande cijfers uit de algemene toelichting voor de uitgaven onderwijzend personeel werden berekend.

- *De middelen voor de lonen van het onderwijzend personeel dalen bij de tweede begrotingsaanpassing 2014 met 23,6 miljoen euro in vergelijking met de begrotingsopmaak 2014.*
- *Ten opzichte van de situatie bij de begrotingsopmaak 2014 stijgen in 2015 de middelen met 72,3 miljoen euro eveneens als gevolg van de leerlingenevolutie en vergrijzingskosten.*
- *Daarnaast worden voor in totaal 42,7 miljoen euro maatregelen genomen die moeten leiden tot een structurele besparing met betrekking tot de uitgaven voor het onderwijzend personeel.*

ANTWOORD

In de algemene toelichting worden heel summier de wijzigingen per beleidsdomein opgenomen. Deze wijzigingen worden in detail verder toegelicht bij de betreffende begrotingsartikels zowel bij de begrotingsaanpassing 2014 als bij de initiële begroting 2015.

Voor 2014 zorgt de lagere vergrijzing voor de grootse verklaring van de daling. Die daling is uiteindelijk iets minder uitgesproken doordat de inschattingen van de te betalen TBS voorafgaand aan het pensioen een paar mio hoger uitvallen dan geraamd bij de initiële begroting 2014. De overige wijzigingen zijn heel divers maar relatief klein van omvang. Hiervoor verwijs ik naar de toelichting bij de desbetreffende begrotingsartikels.

Bij de begrotingsaanpassing 2014 is het bedrag die voor de zij-instroom werd voorzien – hoewel dat kon – niet geschrapt. Deze beslissing werd na de opmaak van deze begrotingscontrole genomen en tijdens het verdere proces werd dit voor 2014 niet meer verrekend. Voor 2015 is dit wel gebeurd.

Voor 2015 is de belangrijkste verklaring van de stijging de toename van de leerlingen in het basisonderwijs. Daarnaast zorgen de vergrijzing, de RKW, de middelen voor

inburgering en de oorspronkelijk voorziene middelen voor zij-instroom voor de overige stijgen. Vervolgens worden de voorziene besparingen terug in mindering gebracht, binnen de loonsector gaat dit de besparing zij-instroom, de besparing SO, de vermindering contingent detacheringen en de 2% op alle lonen van de overige onderwijssectoren met uitzondering van het basisonderwijs. Voor het detail van alle wijzigingen verwijs ik ook naar de toelichting bij de desbetreffende begrotingsartikels van de initiële begroting 2015.

Mogelijke kredietonderschattingen

Begrotingsartikel FCo-1FGE2AE-WT – Werking en toelagen – leerling-, student- en instellingsgebonden ondersteuning

In september 2011 werd de Vlaamse overheid voor het Hof van Beroep van Gent veroordeeld wegens een gebrek aan doventolkuren. De overheid moest aan drie leerlingen minstens gedurende 70% van het totaal aantal schooluren een gebarentaaltolk ter beschikking te stellen. Het is voor het Rekenhof onduidelijk of het voorziene krediet zal volstaan om die regel ook voor andere leerlingen toe te passen als de Vlaamse overheid dat beslist.

ANTWOORD

Mocht het voorziene krediet niet volstaan, zal het bij de begrotingsaanpassing 2015 worden bijgesteld.

Begrotingsartikel FDo-1FGE2AG-WT – Werking en toelagen - studiefinanciering

De kredieten op dit begrotingsartikel liggen in 2015 11,7 miljoen euro lager dan het begrotingsjaar 2014. De toelichting bij het begrotingsartikel vermeldt: *het voorziene budget, om de school- en studietoelagen te betalen, bedraagt in 2015 ongeveer 140 miljoen euro. De uitgaven tijdens het einde van 2015 moeten dus met de grootste zorg worden opgevolgd.* De toelichting vermeldt niet concreet hoe de daling van de kredieten voor deze (verplichte) uitgaven zal worden opgevangen.

ANTWOORD

De studietoelagen zijn een zogenaamd "open end" systeem, dat betekent dat de budgetten worden ingeschreven volgens de meest recente raming die de administratie maakt van het aantal kinderen, leerlingen en studenten die volgens de regelgeving recht hebben op een studietoelage. Bij elke begrotingsronde wordt het budget zo goed mogelijk geraamd en ingeschreven.

Het krediet begrotingsopmaak 2015 zal zoals door de minister toegelicht in de commissie 154,5 miljoen euro bedragen. Het is correct dat in het stuk dat in het Vlaams Parlement is ingediend nog sprake is van 144,5 miljoen euro (141 basiskrediet + 3,5 begrotingsfonds). Binnen de Vlaamse regering is echter afgesproken dat er op basis van de meest recente raming nog 10 miljoen extra zal worden ingeschreven, zodat het krediet 2015 dus op 154,5 miljoen euro komt. Dit zal gebeuren via een regeringsamendement op de begroting, naar aanleiding van de regeringsamendementen

die ook zullen worden ingediend om gevolg te geven aan de bemerkingen van het Rekenhof. Deze werkwijze is courante praktijk en wordt al jaren zo gehanteerd.

Het krediet 2014 dat voor studietoelagen is ingeschreven bedraagt 156,6 miljoen euro. Ook dat is nog steeds een raming.

De correcte conclusie is dus dat het krediet 2015 volledig in de lijn ligt van het krediet 2014. En nogmaals, gezien het gaat om een open end regeling zal de kredietbehoefte opnieuw worden ingeschat bij de begrotingsaanpassing 2015. Dat kan resulteren in een stijging of een daling, in functie van de meest recente parameters.

Voor het overige kan verwezen worden naar het antwoord verstrekt in kader van begrotingsbespreking in de commissie.”.

UZ Gent

Het UZ Gent ontvangt jaarlijks een dotatie van de Vlaamse Gemeenschap voor de terbeschikkingstelling van gebouwen (FDo-1FGEzAI-WT). Normaliter moet dat bedrag overeenstemmen met het bedrag voorzien onder de uitgave ESR-code 41.10 *gebruiksvergoeding gebouwen UZ Gent* van de begroting van het UZ Gent. Bij de initiële begroting 2015 heeft het Rekenhof vastgesteld dat er een verschil is tussen beide bedragen van 2.172 duizend euro. Die minderontvangsten zijn het gevolg van een punctuele besparing. De corresponderende verplichting van het UZ Gent aan uitgavenzijde blijft bestaan.

ANTWOORD

Ook voor de UZ Gent werd een generieke besparing van 10% doorgevoerd.

Ook dit is eigenlijk een anomalie die bij begrotingsaanpassing opnieuw zal moeten geëvalueerd worden.

3.3.7 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Budgettaire implicaties van de zesde staatshervorming

De omzendbrief met de begrotingsinstructies voor de tweede begrotingsaanpassing 2014 en de begrotingsopmaak 2015 stelt dat de federale ETP-tabel een belangrijk referentiepunt is om de kredietbehoeften te bepalen van de overgedragen bevoegdheden naar aanleiding van de zesde staatshervorming. Het Rekenhof heeft weinig informatie over de budgettaire onderbouwing van de tabel, noch over de redelijkheid van de verdeelsleutels die worden gehanteerd om de budgetten tussen de regio's te verdelen.

Tabel 14 – Beleidsdomein WVG – impact staatshervorming (in duizend euro)

Begrotingsartikel	Omschrijving	ETP-budget	BO 2015	Vershil	Vlaams aandeel (% ETP-budget)
GB0-1GFD2AA-WT	Kinderbijslag	3.528.106	3.441.151	- 86.955	53,9
GB0-1GFD2AY-IS	FCUD (K&G)	41.446	41.446	0	54,3

Begrotingsartikel	Omschrijving	ETP-budget	BO 2015	Vershil	Vlaams aandeel (% ETP- budget)
GE0-1GDD2AF-WT	Woonzorgcentra, centra kort verblijf en dagverzorgingscentra	1.808.734	1.861.265	+ 52.531	60,8
GE0-1GDD2AJ-WT	Geïsoleerde geriatrie (G)	21.108			26,2
GE0-1GDD2AJ-WT	Geïsoleerde gespecialiseerde dienst voor behandeling en revalidatie (Sp)	84.616	253.311	- 5.569	62,5
GE0-1GDD2AJ-WT	Revalidatieconventies	153.156			54,8
GE0-1GDD2AK-WT	Maximumfactuur	6.308	6.659	+ 351	57,5
GE0-1GDD2AL-WT	Tegemoetkoming hulp aan bejaarden	412.055	386.706	- 25.349	70,5
GB0-1GCD2AJ-WT	Mobiliteitshulpmiddelen	56.823	57.442	+ 619	70,4
GE0-1GDD2AC-WT	Psychiatrische verzorgingste-huizen	89.705	79.364	- 10.341	67,0
GE0-1GDD2AC-WT	Initiatieven beschut wonen	42.296	40.213	- 2.083	67,4
GE0-1GDD2AC-WT	overlegplatforms GGZ en overleg in thuissituatie	6.951	4.727	- 2.224	59,3
GE0-1GDD2AE-WT	Preventie	22.668	22.668	0	56,9
GE0-1GDD2AE-WT	Middelen verslaving	3.266	3.266	0	60,9
GE0-1GDD2AB-WT	Geïntegreerde diensten Thuiszorg	1.820	1.679	- 141	68,1
GE0-1GDD2AB-WT	Palliatieve samenwerkingsverbanden, multidisciplinaire equipes en lokale multidisciplinaire netwerken	15.336	16.276	+ 940	62,4
GE0-1GDD2AB-WT	Huisartsenkringen	2.188	2.144	- 44	54,9
GE0-1GDD2AB-WT	Impulsefondsen	16.771	17.272	+ 501	65,9
GE0-1GDD2AB-WT	Andere	674	674	0	59,6
GB0-1GCD2AI-WT	juridische eerstelijnsbijstand	1.144	1.024	- 120	63,3
Totaal		6.315.171	6.237.287	- 77.884	

De initiële begroting 2015 schrijft voor de nieuwe bevoegdheden van het beleidsdomein WVG in totaal 6.237,9 miljoen euro beleidskrediet (VAK) in, wat 77,9 miljoen euro minder is dan geraamd in de ETP-tabel.³⁴ Slechts voor een beperkt aantal nieuwe bevoegdheden worden de ramingen voor beleidskredieten uit de ETP-tabel behouden. Voor de meeste nieuwe bevoegdheden stelde het beleidsdomein op basis van recentere informatie vanwege de federale overheidsdiensten een eigen kredietraming op. De programmatoelichting verstrekt nauwelijks informatie over de berekeningsmethoden die het beleidsdomein heeft toegepast, noch over de groeionormen en indexmechanismen die zijn gebruikt. Bovendien zou met de budgettaire impact van een aantal factoren, zoals het sociaal beleid en de nieuwe regelgeving over het thuisoverleg psychiatrische patiënt, nog geen of onvoldoende rekening zijn gehouden. Sommige groeionormen die wel zijn vermeld, kunnen in vraag worden gesteld. Zo gaat de budgetraming voor de woonzorgcentra en de centra voor kortverblijf uit van een groeionorm van 1.500 bijkomende bedden in 2015, terwijl het Vlaams Agent-

³⁴ De ETP-tabel raamt de investeringskredieten voor de Vlaamse ziekenhuizen op 381,9 miljoen euro. Deze investeringskredieten zijn niet opgenomen in het begrotingsontwerp 2015. De bijzondere financieringswet bepaalt immers dat die kredieten in 2015 nog ten laste blijven van de federale overheid en niet in mindering worden gebracht van de dotaties aan de Vlaamse overheid.

schap Zorg en Gezondheid een groeinorm van 4.984 bijkomende bedden had vooropgesteld op basis van een verwachte effectieve aangroei met 4.784 bedden in 2014.³⁵

ANTWOORD

Net zoals de voorgaande jaren wordt bij een begrotingsopmaak getracht een zo volledig mogelijk beeld te geven van welke budgetten terug te vinden zijn op welke artikels. Detailberekeningen over hoe de budgetten per subrubriek tot stand kwamen werden tot nu toe gebruikelijk niet weergegeven. Naar de toekomst toe zal hiermee meer rekening gehouden worden.

Met het sociaal beleid bedoelt het Rekenhof waarschijnlijk de uitvoering van de sociale akkoorden. Het is onduidelijk waar het Rekenhof haar informatie haalt om dit te besluiten. De budgetten voor de sociale akkoorden zijn wel degelijk voorzien.

Voor het thuisoverleg psychiatrische patiënt is in 2015 een bedrag van 3.235 deuro voorzien. Dat budget werd tot vorig jaar nooit volledig opgebruikt. De regelgeving van 1 april 2012 werd gewijzigd op 18 juni 2014 na een eerste evaluatie waaruit bleek dat er veel minder MO-PSY doorgingen dan voorzien. Zo werd, onder andere, de doelgroep verruimd, werd de vergoeding voor het eerste overleg opgetrokken en worden er vergoedingen voor bijkomende overlegmomenten voorzien, met bedoeling de benutting van het voorzien budget te optimaliseren.

Met betrekking tot de suggestie van het Rekenhof dat sommige groeipaden in vraag kunnen worden gesteld : Het Rekenhof verwijst daarbij naar gegevens die in het begin van technische begrotingsonderhandelingen ingebracht zijn geweest. Deze gegevens zijn achterhaald. Een technisch begrotingsproces houdt immers heel wat technische detailanalyse en discussie in waarbij initieel ingebrachte gegevens dikwijls en voortdurend aangepast worden aan verdere inzichten.

Met betrekking tot het Brussels Hoofdstedelijk Gewest neemt het beleidsdomein WVG een ambivalente houding aan. Voor sommige bevoegdheden wordt bij de bepaling van de kredietbehoeften wel rekening gehouden met de Vlaamse voorzieningen in Brussel, terwijl die bij de kredietraming van andere bevoegdheden voorlopig buiten beschouwing worden gelaten. Zo zou de budgetraming van de initiatieven beschut wonen nog geen rekening houden met de 33 erkende Vlaamse plaatsen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar bevat de budgetraming voor de overlegplatforms geestelijke gezondheidszorg wel al een budget voor het Brusselse platform, ook al is het niet zeker dat dit platform naar de Vlaamse overheid komt.

ANTWOORD

Bij de begrotingsopmaak 2015 is wel degelijk rekening gehouden met de 33 plaatsen Beschut Wonen in Brussel erkend door de Vlaamse overheid.

³⁵ Bij het opstellen van de initiële begrotingsvoorstellen medio 2014 kon het agentschap al een vrij realistische inschatting maken van de toename van het aantal bedden in de woonzorgcentra en de centra voor kort verblijf in 2014.

Inzake de Overlegplatforms (OP) Geestelijke Gezondheidszorg : Wat de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden in Brussel betreft, geldt de bevoegdheidsverdeling zoals deze vervat zit in de artikelen 128, §2 en 135 van de Grondwet. Mede op basis hiervan en conform de verdeling van de Federale budgetten voor het OP over de gemeenschappen en de gewesten, ontvangt het Brussels OP haar volledige budget van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC). Het Brussels OP zal door de Vlaamse overheid wel verder betrokken worden bij de besprekingen inzake het toekomstig beleid.

De apparaatskredieten voor de nieuwe bevoegdheden van WVG in het begrotingsontwerp 2015 bedragen 173,2 miljoen euro, wat 1,4 miljoen euro minder is dan voorzien in de ETP-tabel. Het beleidsdomein WVG heeft de budgetramingen uit de ETP-tabel overgenomen. Enkel de apparaatskredieten voor jeugdbescherming zijn bijgesteld. Omdat de voor de jeugdbescherming voorziene 137 VTE niet allemaal in 2015 naar de Vlaamse overheid overkomen, is het loonbudget met 2,2 miljoen euro verminderd en is 0,7 miljoen euro toegevoegd aan het werkingsbudget.

Vlaamse Sociale Bescherming

De beleidsnota WVG stelt dat de Vlaamse Sociale Bescherming (VSB) zal worden uitgebouwd tot een Vlaamse volksverzekering. Het decreet van 13 juli 2012 voorziet in de omvorming van het IVA Vlaams Zorgfonds tot het IVA Agentschap voor Vlaamse sociale bescherming. De Vlaamse Regering zal op termijn de volgende onderdelen integreren in de VSB: de bestaande zorgverzekering, de tegemoetkoming hulp aan bejaarden, een vraaggestuurde financiering van de residentiële ouderenzorg, de opvang in beschut wonen en psychiatrische verzorgingstehuizen, het basisondersteuningsbudget (BOB) voor personen met een beperking, de revalidatie, de leeftijdsonafhankelijke hulpmiddelen, mobiliteitshulpmiddelen en systemen van inkomensrelatering voor de eigen bijdrageregeling in de thuiszorg. De implementatie ervan zal gefaseerd gebeuren. In een eerste fase geeft de Vlaamse Regering voorrang aan de integratie van de tegemoetkoming van hulp aan bejaarden en de implementatie van het BOB voor personen met een beperking. De mogelijkheid om de hulpmiddelen (leeftijdsonafhankelijk en mobiliteit) op korte termijn te integreren in de VSB, is in onderzoek. De programmatoelichting verwijst niet naar deze toekomstige ontwikkelingen.

Enkele nieuwe begrotingsartikelen die naar aanleiding van de zesde staatshervorming zijn gecreëerd (nl. de 3 nieuwe begrotingsartikelen binnen het budget van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid en de 2 nieuwe begrotingsartikelen voor het hulpmiddelenbeleid bij het departement WVG), hebben een tijdelijk karakter en worden op termijn geïntegreerd in de begroting van het IVA Agentschap voor Vlaamse sociale bescherming.

ANTWOORD

De programmatoelichting betreft de begroting 2015, daarin wordt niet vooruitgeblikt naar toekomstige ontwikkelingen.

Budgettaire impact van de besparingsmaatregelen voor het beleidsdomein WVG

De algemene toelichting geeft een globaal overzicht van de diverse maatregelen die de Vlaamse Regering in het kader van de begrotingsopmaak 2015 heeft genomen voor de creatie van brutobeleidsruimte en geeft een korte toelichting over de besparingsmaatregelen op eigen werking: een nulindexatie voor niet-loonkredieten, besparingen op apparaatskredieten via selectieve personeelsvervanging en een besparing van 10% op het niet-loongedeelte, een besparing van 6% op de werkingskredieten binnen de beleidsprogramma's en een besparing van 10% op het niet-loongedeelte van werkingssubsidies.

De algemene toelichting bevat geen overzicht van de budgettaire impact van de structurele besparingsmaatregelen per beleidsdomein. De administratie stelt dat het beleidsdomein WVG een besparing van ongeveer 247 miljoen euro moet doorvoeren (21,5% van het totaalpakket). Verdeeld over de verschillende WVG-entiteiten geeft dat het volgende besparingsbeeld:

- Departement WVG: 2.573.000 euro
- Agentschap Zorginspectie: 162.000 euro
- Agentschap Jongerenwelzijn: 716.000 euro
- Fonds Jongerenwelzijn: 4.342.000 euro
- Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (VAZG): 19.900.000 euro
- Kind en Gezin: 86.880.000 euro
- Zorgfonds: 112.286.000 euro
- Openbare Psychiatrische Ziekenhuizen: 86.000 euro
- Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap: 20.721.000 euro

De algemene toelichting gaat enkel in op de belangrijkste punctuele maatregelen per beleidsdomein. De concretisering van de meer generieke besparingsmaatregelen op de eigen werking zouden in de diverse programmatietoelichtingen aan bod moeten komen. Voor het beleidsdomein WVG is dat echter niet het geval. Slechts voor één begrotingsartikel wordt in de programmatietoelichting de concrete budgettaire impact van de besparingsmaatregelen aangegeven.³⁶ De overige begrotingsartikelen vermelden vaag dat het budget is aangepast aan de generieke besparingen, zonder de concrete budgettaire impact aan te geven.

Wat de punctuele maatregelen betreft, kunnen in de algemene toelichting voor het beleidsdomein WVG enkel de volgende maatregelen worden geïdentificeerd: een vermindering met 2,4 miljoen euro van de beleidskredieten voor de bouw van serviceflats (BEVAK) en aanpassingen aan de berekeningswijze van de financiële bijdragen van de gezinnen voor kinderopvang, maar aan die tweede maatregel is geen kredietraming gekoppeld.

De algemene toelichting blijft zeer vaag over de maatregelen die binnen het beleidsdomein WVG zijn genomen om de nieuwe bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming het rationaliseren en budgettair houdbaar te maken. Er wordt alleen verwezen naar het feit dat bij de budgetberekening van de gezinsbijslag geen indexering is toegepast, wat een besparing van 63 miljoen euro oplevert. Ook de programmatietoelichting geeft onvoldoende duiding bij de besparingen.

ANTWOORD

³⁶ Begrotingsartikel GBo-1GCC2AH-WT (coördinatie armoedebestrijdingsbeleid): 318 duizend euro.

De algemene toelichting is opgemaakt zoals ze ook voor de andere beleidsdomeinen is opgemaakt. De belangrijkste punctuele besparingen worden in de algemene toelichting vermeld, namelijk de desindexatie van de gezinsbijslag, de verhoging van de bijdrage in de Vlaamse zorgverzekering en de wijzigingen aan de ouderbijdragen in de kinderopvang.

Bij de instellingen met rechtspersoonlijkheid is het niet duidelijk hoe de besparingen op de subsidiestromen zullen worden gerealiseerd.

- Kind en Gezin moet 5,5 miljoen euro extra inkomsten halen uit de verhoging van de ouderbijdragen. Aangezien de gewijzigde regelgeving nog niet is goedgekeurd en alleen geldt voor nieuwe aanvragen, lijkt die meerinkomst onrealistisch. Daarnaast moet 10 miljoen euro worden bespaard in de kinderopvang van baby's en peuters. Die besparing wil Kind en Gezin neutraliseren door het nieuw beleid (zie infra). Een besparing van 5,4 miljoen euro in de buitenschoolse opvang kan worden opgevangen door de overgedragen FCUD-middelen.

ANTWOORD

De aanpassing aan de ouderbijdragen zal niet enkel gelden voor nieuwe aanvragen (nieuw te berekenen tarieven), maar ook wanneer een reeds bestaand tarief moet worden herberekend. De extra inkomst zal zich inderdaad geleidelijk aan realiseren. In de eerste jaren wordt het tekort t.o.v. de te behalen besparingsdoelstelling ondervangen door éénmalige marges op het uitbreidingsbudget omwille van geleidelijke implementatie van dit uitbreidingsbudget.

Met betrekking tot de resterende besparing in de kinderopvang: er zijn op dit ogenblik geen maatregelen uitgewerkt om te besparen op de werkingsmiddelen (of enveloppe) van kinderopvangvoorzieningen. Reden hiertoe is het feit dat er nog een CAO moet afgesloten worden die de leefbaarheid van de zelfstandige kinderopvang moet ondersteunen, gezien de grote kwetsbaarheid van deze sector leek het ons dan ook niet opportuun om hier te besparen en zo het afsluiten van de CAO te faciliteren. Afhankelijk van de beslissing van de sociale partners zullen al dan niet nog maatregelen uitgewerkt worden. Eens hierover duidelijkheid is zal aan de verdere maatregelen vorm gegeven worden zowel wat besparingen als uitbreiding/versterking van de leefbaarheid betreft. Tot dan wordt de besparing van 10 miljoen euro inderdaad ondervangen op éénmalige marges omwille van de geleidelijke implementatie van het uitbreidingsbudget.

Met betrekking tot FCUD : de besparing betreft een deel van het overgedragen budget dat momenteel niet ingezet wordt. Alvorens verder te investeren in buitenschoolse kinderopvang zal werk worden gemaakt van een nieuw organisatie- en financieringsmodel. Hierover en ook over de globaliteit van de kinderopvang zal in overleg gegaan worden met de sociale partners in het te installeren sociaal overleg.

- Het grootste deel van de besparingen bij het Fonds Jongerenwelzijn betreft de besparing op de werkingsmiddelen van de gesubsidieerde instellingen voor 2,1 miljoen euro. Daarnaast kan er ook nog ongeveer 1 miljoen euro worden bespaard op HCA-diensten (herstel constructieve afhandelingsvormen).

ANTWOORD

Het budget voor HCA diensten vermindert met een 200 deuro, en geen 1 mio euro zoals het Rekenhof stelt. De rest van de besparingen op Jongerenwelzijn wordt onderhouden door schrappen van marges en een generieke besparing op steunpunten.

- Bij het VAPH werd geen duidelijkheid verschaft waarop zal worden bespaard.

ANTWOORD

De gevraagde informatie werd aan het Rekenhof bezorgd.

- Het Vlaams Zorgfonds moet 104 miljoen euro extra inkomsten halen uit de ledenbijdragen. De gewone bijdrage wordt verhoogd van 25 euro naar 50 euro en de bijdrage Omnio-statuuat stijgt van 10 euro naar 25 euro. De raming gaat ervan uit dat de huidige inningspercentages (96% in Vlaanderen en 86,95% in Brussel) stabiel blijven. Een daling van het inningspercentage met 1% geeft al aanleiding tot een overschatting van de inkomsten met 2,1 miljoen euro. Het effect van de bijdrageverhoging op het inningspercentage, alsook op de evolutie van de boetes zal goed moeten worden gemonitord. Ook de inkomsten uit beleggingen moeten verplicht toenemen met 7,2 miljoen euro door de opbrengsten niet meer te kapitaliseren. Een technische werkgroep onderzoekt de verschillende opties. Het Rekenhof vraagt bij de beslissing ook rekening te houden met het rendement op lange termijn en risicospreiding.

ANTWOORD

Deze vraag werd beantwoord in de commissie.

- Het VIPA bevriest het plafond voor de gebruikstoelagen inzake alternatieve financiering op het niveau van 2014. In de begroting is ook geen vastleggingsmachtiging ingeschreven voor de klassieke financiering. In de beleidsnota staat: *De mogelijkheden voor een VIPA-toelage in het 'klassieke systeem' zullen in het eerste jaar van de regeerperiode beperkt zijn tot wat –binnen de gezamenlijke begrotingsambities van de Regering- aan eenmalige marges kan vrijgemaakt worden in de loop van het begrotingsjaar. Dit krediet zal dan bij de begrotingscontrole ingeschreven moeten worden.* De wachtlijst alternatieve financiering (voornamelijk sector ouderenzorg en ziekenhuizen) bedroeg eind 2013 nog 1,6 miljard euro. In 2014 zijn er principiële akkoorden tot aan de bovengrens toegekend (voor een basisbedrag van ongeveer 0,3 miljard euro). De wachtlijst is dus nog steeds omvangrijk.

ANTWOORD

De Vlaamse regering neemt akte van deze vaststelling van het Rekenhof.

Nieuwe beleidsimpuls

De Vlaamse Regering begroot een bijkomende beleidsimpuls van 65 miljoen euro in het beleidsdomein WVG: 40 miljoen euro voor het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH), 21 miljoen euro voor Kind en Gezin, 3 miljoen euro voor het Fonds Jongerenwelzijn en 1 miljoen euro voor algemeen welzijnswerk.

De algemene toelichting verstrekt daarover nauwelijks informatie. Er wordt alleen vermeld dat het Fonds Jongerenwelzijn in 2015 1,7 miljoen euro bijkomende beleidskredieten ontvangt ter ondersteuning van pleegplaatsingen, internaten en preventieve sociale actie.

De programmatoelichting geeft iets meer informatie over de bestemming van de bijkomende beleidskredieten bij Kind en Gezin en het VAPH. Kind en Gezin gebruikt 20 miljoen euro voor de kinderopvang en 1 miljoen euro voor de Huizen van het Kind. VAPH bestemt de 40 miljoen euro voor uitbreidingsbeleid.

Het risico is reëel dat het geplande uitbreidingsbeleid (gedeeltelijk) wordt geneutraliseerd door de opgelegde besparingsmaatregelen. Zo wil Kind en Gezin 10 miljoen euro van het uitbreidingsbudget besteden om de geplande besparing van 10 miljoen euro binnen de voorschoolse kinderopvang op te vangen. Gezien de uitdaging waarvoor de instellingen staan om de besparingen te realiseren, is het waarschijnlijk dat de uitbreidingsmiddelen voor het Fonds Jongerenwelzijn, Kind en Gezin en VAPH pas laat in het jaar in concrete projecten worden omgezet.

ANTWOORD

Behoudens een tijdelijk ondervangen van de besparing binnen de kinderopvang (zie hoger geduid), is deze opmerking van het Rekenhof niet correct en betreft het tevens een gissing.

Decreet persoonsvolgende financiering

Op 1 januari 2015 treedt het decreet van april 2014 houdende de persoonsvolgende financiering (PVF) voor personen met een handicap in werking, waarvan artikel 3 bepaalt: *Op basis van een analyse van de niet-ingevulde nood aan zorg en ondersteuning voorziet de Vlaamse Regering, binnen de beschikbare budgetten, in een groeipad voor de financiering van de niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning. De Vlaamse Regering brengt daarover jaarlijks verslag uit aan het Vlaams Parlement. De Vlaamse Regering stelt, vervolgens jaarlijks het beschikbare budget vast dat voor de uitvoering van het decreet beschikbaar is. Dat betreft zowel het basisondersteuningsbudget als het budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning met inbegrip van de verschillende budgetcategorieën.*

Het Rekenhof stelt vast dat de begroting 2015 niet in middelen voorziet om dat decreet (geleidelijk) uit te voeren. Er worden geen budgetten bepaald voor de betaling van het basisondersteuningsbudget, noch voor het budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning. De invoering van een systeem van PVF is een van de strategische projecten om de strategische doelstellingen uit *Perspectief 2020, Nieuw ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap* te realiseren (Vlaams Parlement, 2009-2010, Stuk 632/1). Een projectplan voorzag in een duidelijk tijdsschema met een algemene invoering van de PVF op 1 januari 2015. Ook in zijn beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2013-2014 stelde de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin duidelijk dat het de bedoeling is het stelsel van PVF gefaseerd in te voeren vanaf begin 2015. Ook de zorgregieprocessen en de opdrachten van de Regionale Overlegnetwerken Gehandicapten zouden tegen begin 2015 worden hertekend.

De toelichting bij de begroting 2015 bevat geen enkele informatie over het decretale engagement van artikel 3 van voormeld decreet om op basis van een analyse van de niet-ingevulde nood aan zorg en ondersteuning, binnen de beschikbare budgetten, in een

groeipad te voorzien voor de financiering van de niet-rechtstreekse toegankelijke zorg en ondersteuning.

ANTWOORD

Het decreet PVF zal geleidelijk ingang vinden vanaf 2015. Het BOB zal maar ingang vinden vanaf 2016. Vandaar dat daarvoor nog geen budget is voorzien. In tegenstelling tot wat het Rekenhof stelt, wordt er 18,9 mio euro van het uitbreidingsbudget VAPH van 40 miljoen euro ingezet voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg. Daartoe is een omzendbrief 'Inzet uitbreidingsbeleid VAPH 2015' reeds naar de sector verzonden.

Kwaliteit van de informatieverstrekking

De informatiewaarde van de programmatoelichting WVG voor 2015 heeft t.o.v. de programmatoelichting 2014 sterk aan kwaliteit ingeboet. Enkel voor de begrotingsartikelen voor beleidsontwikkeling en -ondersteuning geeft de programmatoelichting nog een gedetailleerd cijfermatig overzicht van de kredietbestemming.³⁷ Bij de andere begrotingsartikelen ontbreekt dit grotendeels of geheel. De toelichting duidt de aard en de budgettaire impact van de genomen besparingsmaatregelen niet. De informatieverstrekking over de nieuwe bevoegdheden van het beleidsdomein WVG is uiterst minimaal, alhoewel uit het begrotingsonderzoek blijkt dat de administratie over voldoende informatie beschikt om het Vlaams Parlement op een meer gedegen wijze in te lichten over de budgetramingen en -aanwendungen van deze nieuwe bevoegdheden.

ANTWOORD

Net zoals de voorgaande jaren wordt bij een begrotingsopmaak getracht een zo volledig mogelijk beeld te geven van welke budgetten terug te vinden zijn op welke artikels. Detailberekeningen over hoe de budgetten per subrubriek tot stand kwamen werden tot nu toe gebruikelijk niet weergegeven. De toelichting in een begrotingsaanpassing is steeds anders dan die van een budgetopmaak. Bij een begrotingsaanpassing wordt in detail ingezoomd op de wijzigingen die gebeurd zijn tav de opmaak. Een toelichting begrotingsaanpassing en -opmaak kan dus niet zomaar vergeleken worden. Desalniettemin, zal met de opmerking van het Rekenhof naar de toekomst toe rekening gehouden worden.

3.3.8 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Vlaams Fonds voor de Letteren

Vlaanderen en Nederland zijn samen gastland op de Frankfurter Buchmesse in 2016. De coördinatie en de organisatie van het project zijn in handen van het Vlaams Fonds voor de Letteren en het Nederlands Letterenfonds. Op 20 juni 2014 besliste de Vlaamse Regering daarvoor in de nodige financiering te voorzien, gespreid over de begrotingsjaren 2014, 2015 en 2016. Voor die coördinerende functie heeft het Vlaams Fonds voor de Letteren extra

³⁷ Begrotingsartikelen GE0-1GDD2AA-WT en GB0-1GCD2AA-WT.

personeels- en werkingskosten begroot, maar omdat de beloofde bijkomende dotaties van 188.000 euro voor 2014 en 551.000 euro voor 2015 nog niet werden toegekend, teert het fonds in op de geldelijke uitkeringen (subsidies).

ANTWOORD

Op 17 maart 2014 ondertekenen Vlaanderen en Nederland het contract om samen als gastland op te treden op de Frankfurter Buchmesse in 2016.

Het Vlaams fonds voor de Letteren en het Nederlands letterfonds zullen de coördinatie en de organisatie van dit project op zich nemen.

Op 20 juni 2014 wordt door de vorige Vlaamse Regering beslist om aan het Vlaams Fonds voor de letteren 2.385.680 euro toe te kennen gespreid over drie jaar.

Deze meervraag voor 2014 en vervolgens ook 2015 werd niet aanvaard bij de bespreking van de technische bilaterale van juni 2014.

Het dossier van de Frankfurter Buchmesse is een cruciaal dossier voor de komende beleidsperiode (zie beleidsnota van cultuur) en de nodige middelen zullen voorzien worden.

Binnen het programma cultuur wordt er een kredietherschikking opgemaakt voor het toekennen van een bijkomende dotatie aan het Vlaams fonds voor de letteren van 209.000 euro voor het begrotingsjaar 2014. Tegelijk wordt er onderzocht hoe de middelen voor het begrotingsjaar 2015 kunnen worden vrijgemaakt conform de afspraak van de Vlaamse Regering van 20 juni 2014 waarin staat dat de financiering moet gedragen worden door verschillende beleidsdomeinen.

Bloso

Bloso maakt vanaf 2015 een begroting op volgens de structuur die wordt gehanteerd door de ministeries om een betere koppeling met de beleidsdoelstellingen mogelijk te maken. De informatiewaarde van de begroting wordt echter beperkt door een te ruime formulering van bepaalde begrotingsartikelen. Zo omvat het artikel *sport voor allen beleid* de ondersteuning van sportfederaties, van het lokaal sportbeleid en van allerlei specifieke organisaties.

ANTWOORD

Zoals aangegeven in het regeerakkoord en in de beleidsnota sport 2014-2019 wordt vanaf nu de samenvoeging van het departement cluster sport en het IVA Bloso voorbereid. Dat betekent ook dat er één begroting sport zal zijn waarbij de diverse begrotingsartikelen zullen worden samengevoegd en duidelijk afgebakend in functie van de bijhorende doelstellingen en processen. Dat zal leiden tot één uniforme transparante begrotingsstructuur bij BO2016.

3.3.9 Beleidsdomein Werk en Sociale Economie

Provisies in het kader van de staatshervorming

Het beleidsdomein Werk en Sociale Economie groepeerde alle middelen die van de federale overheid overkomen in het kader van de staatshervorming, op twee provisionele kredieten. Het artikel JBO-1JBG2AA-PR raamt de apparaatskredieten op 26,9 miljoen euro, zoals in de ETP-tabel. Het artikel JBO-1JBG2AB-PR begroot de beleidskredieten op 2.132 miljoen euro, wat iets lager is dan het bedrag van 2.447 miljoen euro in de ETP-tabel.

De middelen zijn ingeschreven op provisionele kredieten omdat bij de opmaak van de begroting nog niet duidelijk was welke instantie binnen het beleidsdomein welke activiteit op zich zou nemen. Algemene afspraken daarover werden pas gemaakt op de beleidsraad van 14 oktober 2014 en voorgelegd aan de raad van bestuur van de VDAB van 5 november 2014. De inkanteling van de activiteiten noopt tot wijzigingen aan het oprichtingsdecreet en het uitvoeringsbesluit van de VDAB.

Daarnaast is er nog onduidelijkheid over de correctheid van de budgetten om de diverse maatregelen uit te voeren. De inschatting van de beleidskredieten berust op federale berekeningen uit augustus/september 2014. Die berekeningen wijken soms fel af van de in de ETP-tabel voorziene bedragen. Recentere informatie laat uitschijnen dat het momenteel voorziene provisionele beleidskrediet ontoereikend zou zijn. Zo wordt nog geen rekening gehouden met de RSZ-korting voor officieren op zee en worden andere maatregelen, zoals de jongerenbonus non profit, onderschat.

Het Rekenhof wijst erop dat een volledig provisionele inschrijving een ruime bevoegdheid aan de regering overlaat. Een (gedeeltelijke) overheveling van de middelen naar bestaande en nog nieuw te creëren begrotingsartikelen is noodzakelijk opdat het departement vanaf januari 2015 ook effectief betalingen kan doen.

ANTWOORD

Bij de initiële begrotingsindiening 2015 werden noodgedwongen zowel beleids- als apparaatskredieten arbeidsmarkt i.k.v. de 6^{de} Staatshervorming op (twee onderscheiden) provisieartikelen ingeschreven.

Zulks heeft het nadeel dat operationele aanwending wordt vertraagd. Gezien er ondertussen duidelijkheid is waar binnen WSE welke overkomende materie wordt opgenomen, kunnen de beleidskredieten in ultimo nog op geëigende bestaande (mbt VDAB) of nieuw gecreëerde begrotingsartikelen (mbt departement WSE) worden geplaatst. Die wijziging wordt nog via Regeringsamendement ingelast en maakt dat de Provisie JB0-1JBG2AB-PR die 2.132.093 keuro in VAK en VEK inhield, integraal kan worden gesupprimeerd en de kredieten overgezet naar de VDAB en het departement WSE.

Dezelfde inkanteling en vervanging van provisie door inbedding op de gewone werkingsBGA's van de overkomende apparaatskredieten i.k.v. de Staatshervorming kan nog niet worden uitgevoerd : de werkelijke loonlasten kunnen nog niet geraamd omdat de nominatieve lijsten van overkomende federale personeelsleden nog onvoldoende beschikbaar zijn. Dus in de definitieve initiële BO 2015 decreetstabel blijft JB0-1JBG2AA-PR behouden met een VAK /VEK t.b.v. 26.936 K euro.

Besparingen bij de VDAB

De VDAB heeft de opgelegde generieke besparingen (2,6 miljoen euro op apparaatskredieten *niet loon*, 7,3 miljoen euro op beleidskredieten en 2 miljoen euro op subsidies) in haar

begroting aangerekend op ESR-code 12.11 *werkingsmiddelen*, maar kan momenteel nog niet concreet invullen hoe die besparingen zullen worden gerealiseerd.

ANTWOORD

Zie antwoord in commissie.

3.3.10 Beleidsdomein Landbouw en Visserij

Vastleggingsmachtiging van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF)

Cf. 3.2.7.

ANTWOORD

Cf. antwoord 3.2.7.

3.3.11 Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie

Financiering van de openbaredienstverplichtingen van de netbeheerders ter stimulering van het rationeel energiegebruik (REG)

Op het begrotingsartikel LEO-1LEB2AB-WT (Werking en toelagen – energie-efficiëntie) wordt een besparing doorgevoerd van 48 miljoen euro op de toelagen aan de netbeheerders om de kosten te temperen van de REG-openbaredienstverplichtingen (REG-premies, sociale dakisolatieprojecten en energiescans). Die openbaredienstverplichtingen worden opgelegd door het energiedecreet (art. 7.5.1) en het energiebesluit (art. 6.4.1). Uit de algemene toelichting blijkt dat de kosten van in het verleden opgelegde openbaredienstverplichtingen vanaf 2015 verrekend zullen worden in de tarieven die de distributienetbeheerders hanteren. De REG-premies vormen een financiële openbaredienstverplichting voor de netbeheerders. Dat houdt in dat de netbeheerders verplicht zijn de premies aan te bieden, ongeacht de beschikbaarheid van overheidsmiddelen. De netbeheerders kunnen die kosten opnemen in hun nettatarieven. Dat geldt niet voor de verplichtingen inzake energiescans en sociale dakisolatieprojecten. Het is dan ook onduidelijk hoe de laatste twee verplichtingen zullen worden gefinancierd.

ANTWOORD

Juridisch bekeken, doet het Rekenhof een verkeerde lezing van het art. 6.4.1/12 van het Energiebesluit. Het is niet omdat iets niet letterlijk als een ODV wordt aangemerkt dat het er geen is. De kosten van de ODV's worden door de netbeheerder middels hun distributienettarieven verwerkt en doorgerekend aan de eindgebruiker. Zij doen in dat kader een tariefvoorstel aan de regulator. Oorspronkelijk werd in de regelgeving bij geen enkele ODV expliciet gesteld dat het een ODV betrof. De bepaling m.b.t. de actieverplichtingen (art. 6.4.1/12, §1, in fine) is er indertijd op vraag van de netbeheerders ingekomen om discussies met de regulator te vermijden omtrent de omvang en aard van die ODV's. Wanneer de bevoegde overheid zelf al letterlijk stelt dat het een

ODV betreft, kan de regulator dit immers niet betwisten. Voor de energiescans en de dakisolatieprojecten (§3-4) is dit toen niet expliciet vermeld omdat daar – zeker wat betreft de scans – toen van een 100% dekking vanuit de begroting werd uitgegaan. Het feit dat dit er niet staat, betekent dan ook niet dat de kosten die door de netbeheerder en surplus van die vergoeding worden gemaakt, niet in zijn tarieven kan verrekenen. Ook de verplichtingen inzake energiescans en sociale dakisolatieprojecten zijn dus in sé ODV's die in de tarieven kunnen worden verwerkt.

Op korte termijn stelt zich dus niet direct een juridische probleem voor doorrekening van de kosten in de tarieven. Uit voorzichtigheid zal het VEA de nodige besluitwijzigingen voorbereiden en trachten deze wijzigingen begin 2015 te laten goedkeuren.

Openstaande schuld in de Vlaamse energiesector

Door het gevoerde energiebeleid in Vlaanderen, o.a. door de invoering van het groenestroom- en warmtekrachtcertificatensysteem, is in de energiesector een openstaande schuld ontstaan. Uit de Vlaamse beleidsnota Energie 2014-2019 valt af te leiden dat Vlaanderen moet beslissen op welke wijze de aldus ontstane kosten zullen worden verrekend, en daarbij nog dient te beslissen in welke mate dat zal gebeuren, via de verbruiksfactuur of uit de algemene middelen. Het is dan ook wenselijk dat de betrokken schuldenproblematiek en de mogelijke remediëringsscenario's in de voorliggende begrotingsdocumenten worden toegelicht.

ANTWOORD

De Vlaamse regering neemt akte van deze opmerking van het Rekenhof.

3.3.12 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Consolidatieperimeter, PPS en alternatieve financiering

Cf. 3.2.9.

ANTWOORD

Cf. antwoord 3.2.9.

BAM – Dading Noriant

Cf. 3.2.9.

ANTWOORD

Cf. antwoord 3.2.9.

Budgettaire machtiging Brabo 2

In artikel 83 van het ontwerp van uitgavendecreet is een vastleggingsmachtiging opgenomen voor de beschikbaarheidsvergoedingen voor de tramprojecten van het Masterplan 2020 ten bedrage van 30 miljoen euro (voor Brabo 1 en Brabo 2 samen). Het betreft de bouwcomponent van de tramprojecten³⁸. Het overige gedeelte van de beschikbaarheidsvergoeding valt ten laste van de jaarlijkse reguliere budgetten voor wegenonderhoud en openbaar vervoer.

In het voorjaar van 2015 zal de DBFM-overeenkomst worden gesloten voor het tramproject Brabo 2. Dat impliceert dat in dat jaar een vastleggingsmachtiging moet worden opgenomen in het beschikking gedeelte van de ontwerpbegroting, met vermelding van het geraamde bedrag en de looptijd van het contract. De in 2011 geraamde – en voorlopig ongewijzigde – beschikbaarheidsvergoeding voor Brabo 2 bedraagt 24,3 miljoen euro. Voor het tramproject Brabo 1 wordt sinds 2012 14,4 miljoen euro betaald of een totaal voor de beide Masterplanprojecten van 38,7 miljoen euro. De machtiging opgenomen in artikel 83 volstaat bijgevolg niet.

ANTWOORD

Vooreerst wordt de aandacht gevestigd op het feit dat de 30 miljoen euro prijspeil 2007 betreft, zoals duidelijk gesteld in artikel 83 van het ontwerp van uitgavendecreet. Daarnaast zal pas op het moment van daadwerkelijke sluiting van het contract het exacte bedrag van de beschikbaarheidsvergoeding bekend zijn. Dit wordt geëvalueerd bij de begrotingsaanpassing 2015.

Integraal fietsinvesteringsprogramma (IFI)

Het integraal fietsinvesteringsprogramma (IFI) bestaat uit investeringen van de Vlaamse overheid langs gewestwegen en waterwegen door AWW, W&Z, DS en De Lijn, en uit subsidies aan lokale overheden voor fietspaden langs gewestwegen en gemeentewegen. Het programma moet de ontbrekende schakels in het bovenlokaal functioneel fietsroutenetwerk realiseren en zorgen voor verkeersveilige en comfortabele (minimale breedte van het fietspad, minimale afstand tot het gemotoriseerd verkeer, staat van het wegdek) aaneengesloten fietsnetwerken.

In de legislatuur 2009-2014 werd daarvoor jaarlijks ca. 100 miljoen euro geïnvesteerd. De beleidsnota MOW 2014-2019 vermeldt dat de investeringen in fietsinfrastructuur zullen verhogen door het IFI. Uit de toelichting MOW bij de ontwerpbegroting 2015 blijkt echter dat bij geen enkele van de betrokken entiteiten het investeringsniveau wordt gehandhaafd, laat staan verhoogd om die doelstelling te realiseren. AWW, dat het grootste aandeel heeft in de ingezette middelen via de investeringskredieten bij het VIF, de subsidies via de mobiliteitsconvenantmodules 12 en 13 en de samenwerkingsovereenkomsten (artikel MDU-3MHF2AD-WT), ziet de kredieten voor investeringen in weginfrastructuur en structureel onderhoud verminderen, want de ogenschijnlijke verhoging van de middelen is terug te brengen tot 10,2 miljoen euro voor de eerste schijf van het project BRABO II (aanleg Ope- raplein en Rooseveltplaats).

³⁸ Beslissing Vlaamse Regering PV 2007/06 – punt 42 en nota VR 2007 1602 DOC.0149.

ANTWOORD

De door het Rekenhof gestelde conclusie (op basis van een analyse van de evolutie van de globale investeringsmachtigingen) is voorbarig. De concrete invulling van deze investeringsmachtigingen is immers afhankelijk van de fysieke programma's die voor 2015 nog niet definitief vastliggen. Hier werd in de Commissie reeds dieper op ingegaan.

Ook wordt nogmaals benadrukt dat in het kader van de besparingen de investeringskredieten zoveel mogelijk gevrijwaard werden.

DAB Loodswezen

De globale ontvangsten in de begroting van de DAB Loodswezen blijven nagenoeg constant tegenover 2014. Zowel het overgedragen als het over te dragen saldo wordt geraamd op 9,7 miljoen euro, wat inhoudt dat alle ontvangsten van het begrotingsjaar (dus zowel dotatie als loodsgelden) moeten worden gebruikt om alle lopende en investeringsuitgaven in 2015 te dekken. De DAB Loodswezen bevindt zich echter nog steeds in financiële moeilijkheden en sleept sinds 2009 (sterke daling van de trafiek als gevolg van de economische crisis) een aanzienlijke betalingsachterstand met zich mee (cf. 3.2.9).

ANTWOORD

Cf. antwoord 3.2.9.

3.3.13 Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed***Besparingen***

Er worden generieke besparingen doorgevoerd op uitgaven die in principe niet samen-drukbaar zijn. In concreto worden er onvoldoende vastleggingskredieten voorzien voor in principe onvermijdbare uitgaven, namelijk de rente die respectievelijk de VMSW en het VWF aan banken moeten betalen ten gevolge van aangegane leningen. De betreffende begrotingsartikelen zijn:

- NEo-1NEC2AE-WT - werking en toelagen - generieke beleidsdoelstellingen van het beleidsveld Wonen - huur - rentesubsidies VMSW. Volgens toelichting benodigd VAK: 583.000 euro. Generieke besparing: 43.000 euro. Toegekend VAK: 540.000 euro.
- NEo-1NEC2AI-WT - werking en toelagen - bevordering van de eigendomsverwerving - rentesubsidies VMSW. Volgens toelichting benodigd VAK: 11.669.000 euro. Generieke besparing: 553.000 euro. Toegekend VAK: 11.116.000 euro.
- NEo-1NEC2AJ-WT - werking en toelagen - bevordering van de eigendomsverwerving - rentesubsidies VWF. Volgens toelichting benodigd VAK: 59.355.000 euro. Generieke besparing: 5.489.000 euro. Toegekend VAK: 53.866.000 euro.

Binnen het beleidsdomein RWO worden specifieke maatregelen vooropgesteld om de budgettaire impact van het woonbeleid te beperken. Het gaat in het bijzonder om:

- het verminderen met 15% van het investeringsbedrag in de sector sociale huurwoningen;

- het fiscaliseren van de renovatiepremie;
- het afschaffen van de projectsubsidies voor sociale koopwoningen;
- het aanpassen van de voorwaarden voor sociale leningen.

Die maatregelen vereisen echter voorafgaande decretale aanpassingen. Voor twee daarvan zijn die aanpassingen in het ontwerp van programmadecreet voor 2015 opgenomen:

- het afschaffen van de projectsubsidies voor sociale koopwoningen (art. 107-115),
- het aanpassen van de voorwaarden voor sociale leningen (art. 117).

Voor de andere twee maatregelen moet de Vlaamse Regering nog een decretaal initiatief nemen. Minstens het decreet Grond- en pandenbeleid en de Vlaamse Wooncode dienen te worden aangepast:

- Uit de algemene toelichting en het regeerakkoord blijkt dat de Vlaamse Regering het groeipad van het decreet grond- en pandenbeleid wil verlengen tot 2025. Dat betekent concreet dat het bereiken van de doelstelling wordt uitgesteld, waardoor het investeringsbedrag in de sector sociale huurwoningen met 15% kan dalen. Het verlengen van het groeipad vereist een wijziging van het decreet grond- en pandenbeleid en de Vlaamse Wooncode, die niet is opgenomen in het programmadecreet of de regelgevingsagenda bij de beleidsnota Wonen.
- Voorlopig is enkel het engagement tot fiscalisering van de renovatiepremie aangekondigd, maar juridisch is dat nog geen feit, ook niet op 1 december 2014 als de oude premie ophoudt te bestaan. Een decretale basis is nodig, maar niet opgenomen in het ontwerp van programmadecreet en zal wellicht pas bij de begrotingscontrole 2015 worden gerealiseerd (mei-juni 2015). Doordat er geen aansluiting is van beide stelsels, ontstaat er rechtsonzekerheid.

ANTWOORD

Generieke besparingen op rentesubsidies Rollend Grondfonds NEO-1NEC2AE-WT, rentesubsidies Bijzondere sociale leningen VMSW NEO-1NEC2AI-WT en rentesubsidies Bijzondere sociale leningen VWF NEO-1NEC2AJ-WT.

Aangezien bij de berekening van de drie rentesubsidies rekening wordt gehouden met een raming van het nog op te nemen bedrag en een prognose van de verschuldigde rente, kan de definitief verschuldigde rente pas worden bepaald bij de begrotingscontrole 2015. De ingeschreven kredieten zullen op dat ogenblik worden bijgesteld in functie van de reëel verschuldigde rentelasten.

Het verlengen van het groeipad van 2023 naar 2025 zal samen met een herziening van het financieringsbesluit worden herbekeken.

Momenteel wordt onderzocht op welke wijze de fiscalisering van de renovatiepremie decretaal zal worden onderbouwd, zodat bij het programmadecreet ter begeleiding van de aanpassing van de begroting 2015 de basis kan worden gelegd voor de nieuwe werkwijze vanaf het aanslagjaar 2016.

Reële beleidsruimte Onroerend Erfgoed

De Vlaamse overheid verstrekt restauratiepremies om het onroerend erfgoed weer in goede staat te brengen. Zij doet dat op twee manieren: met gewone of klassieke restauratiepremies en met meerjarenovereenkomsten voor restauratie. Het Vlaams Parlement machtigt

de minister van Onroerend Erfgoed om vastleggingen te nemen voor klassieke en meerjarenrestauratiepremies.

Gewone restauratiepremedossiers

Op het einde van het jaar wordt een lijst opgesteld van dossiers die op de wachtlijst werden geplaatst in afwachting van de nieuwe kredieten voor het volgende jaar³⁹. Op die manier berekent de administratie het bedrag dat zij in de volgende jaren nog moet vastleggen. Eind 2014 staan er voor 240 miljoen euro dossiers op de wachtlijst. Het vastleggingskrediet voor 2015 is ontoereikend om de restauratiepremedossiers op de wachtlijst vast te leggen.

Meerjarige subsidieovereenkomsten

De decreetgever bood de administratie Onroerend Erfgoed in sectorale regelgeving⁴⁰ de mogelijkheid het totale bedrag van de verplichtingen die voortvloeien uit die overeenkomsten, gefaseerd vast te leggen over de jaren heen. De administratie heeft dan ook verscheidene langlopende verbintenissen, die zij niet in hun totaliteit vooraf heeft ingeschreven in de begroting of die ze niet voor het totale bedrag heeft vastgelegd in de boekhouding. Er zijn 13 lopende meerjarenovereenkomsten met een budgettair effect tot 2024: in 2015 ongeveer 18,9 miljoen euro; van 2016 tot en met 2024 nog een effect van ongeveer 53,2 miljoen euro gecumuleerd. Eind 2014 zijn de verplichtingen dus opgelopen tot 72,1 miljoen euro.

Globaal overzicht

In de toelichting bij het beleidsdomein RWO werden de cijfers geactualiseerd, wat leidt tot het volgende overzicht:

Tabel 15 – Nog vast te leggen restauratiepremies op einde jaar (in miljoen euro)

	Wachtlijst Restauratiepremedossiers (1)	Meerjarige Subsidieverbintenissen (2)	Totaal bedrag
2012	88,7	54,5	143,2
2013	123,7	63,7	187,4
Raming 2014	240,0	72,1	312,1

De reële beleidsruimte binnen het beleidsveld Onroerend Erfgoed komt in het gedrang aangezien de engagementen buiten begroting ondertussen meer dan viermaal groter zijn dan het krediet op begrotingsartikel NFO-1NFA2AI-WT (69,6 miljoen euro vastleggingskrediet) van de voorliggende ontwerp-begroting: *ondersteunen van een kwaliteitsvol onroerenderfgoedbeleid*. Tijdens deze legislatuur zal een groot deel van de vastleggingskredieten moeten worden gebruikt om te voldoen aan de engagementen van de vorige legislatuur.

ANTWOORD

³⁹ De volgende aanbeveling werd in het rekeningenboek over 2012 van het Rekenhof opgenomen: *Begrotingen en rekeningen moeten aangeven welke klassieke restauratiepremedossiers op de wachtlijst komen, welke dossiers onder een meerjarige subsidieovereenkomst vallen en hoeveel openstaande verplichtingen er zijn.*

⁴⁰ Artikel 98, 3° van dit decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunningen en handhavingsbeleid, brengt een wijziging aan in het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten (artikel 11, §8, 2^{de} lid van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten).

De problematiek van de wachtlijst van restauratiepremie-dossiers versus het beschikbare vastleggingskrediet is uitgebreid aan bod gekomen tijdens de bespreking van de Beleidsnota Onroerend Erfgoed 2014-2019 (stuk 146 (2014-2015)).

Wat betreft de budgettaire impact van de meerjarige subsidieovereenkomsten op de reële beleidsruimte binnen het beleidsveld Onroerend Erfgoed deze beleidsperiode: het is inderdaad juist dat er in 2015 ongeveer 18,9 miljoen euro - van de beschikbare 69,6 miljoen euro VAK - aangewend zal (moeten) worden voor het vastleggen van premies in het kader van gesloten meerjarige subsidieovereenkomsten. Er rest voor 2015 dan nog 50,7 miljoen euro "vrij" vastleggingskrediet.

Echter, de daaropvolgende jaren daalt de impact van deze meerjarige subsidieovereenkomsten tot - gecumuleerd over de periode 2016 tot en met 2024 - ongeveer 53,2 miljoen euro gecumuleerd. Dit dus gespreid over een periode van 9 jaar.

De impact voor deze beleidsperiode (= 2016 t/m 2019) bedraagt nog (in mio euro):

	2016	2017	2018	2019	Totaal
Meerjarige	15,7	11,5	8,2	3,6	39
Beschikbaar	69,6	69,6	69,6	69,6	278,4

Dit is gecumuleerd (39 t.o.v. 278,4) dus maar 14% van de beschikbare vastleggingskredieten bij constant beleid.

Bijlage : formele opmerkingen