Vlaams Parlement

37-A (2016-2017) – Nr. 1
ingediend op 3 november 2016 (2016-2017)

Verslag

van het Rekenhof

over de uitvoering van de besparings- en begrotingsmaatregelen 2015

verzendcode: FIN

Rekenhof

Uitvoering van de besparings- en begrotingsmaatregelen 2015

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, oktober 2016

Rekenhof

Uitvoering van de besparings- en begrotingsmaatregelen 2015

Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 25 oktober 2016
Vlaams Parlement, 37-A (2016-2017) – Nr. 1

Inhoud

Samenvatting 7

Hoofdstuk 1
Inleiding 13
1.1 Onderzoeksdomein 13
1.2 Onderzoeksaanpak 13

Hoofdstuk 2
Begrotingsmaatregelen 2015 15
2.1 Maatregelen in de initiële begroting 2015 15
2.2 Maatregelen in de aangepaste begroting 2015 16
2.3 Conclusies 18

Hoofdstuk 3
Concretisering van de begrotingsmaatregelen 19
3.1 Beschikbaarheid van centrale informatie 19
3.2 Informatieverstrekking vanuit de beleidsdomeinen 19
3.3 Analyse van de programmatoelichtingen 21
3.4 Analyse van de SERV 25
3.5 Conclusies 27

Hoofdstuk 4
Opvolging van de begrotingsmaatregelen 29
4.1 Centrale sturing en opvolging 29
4.2 Opvolging per beleidsdomein 29
4.3 Conclusies 30

Hoofdstuk 5
Realisatie van de begrotingsmaatregelen en verantwoording 31
5.1 Evolutie van het vorderingensaldo 31
5.2 Realisatie meerontvangsten 32
5.3 Besparingsrealisatie volgens de beleidsdomeinen 33
5.4 Opmerkingen van het Rekenhof 35
5.5 Financiële verantwoording bij de rekeningaflegging 36
5.6 Conclusies 36

Hoofdstuk 6
Aard van de gerealiseerde maatregelen 39
6.1 Structurele aard van de initiële maatregelen 39
6.2 Mate waarin de uitgevoerde besparingen structureel zijn 40
6.3 Conclusies 42

Hoofdstuk 7
Besparingen 2015 bij de VRT 43
7.1 Situering 43
7.2 Opmaak besparingsplan en verantwoording 43
7.3 Financiële impact voor de Vlaamse overheid 44
7.4 Bevindingen toelichting besparingsplan 45
7.5 Conclusies 46

Hoofdstuk 8
Algemene conclusies 49

Hoofdstuk 9
Aanbevelingen 51

Hoofdstuk 10
Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting 53

Bijlage 1
Lijst met punctuele besparingen in de initiële begroting 2015 57

Bijlage 2
Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting 61

Samenvatting

Bij de begrotingsopmaak voor het jaar 2015 opteerde de Vlaamse Regering voor een begroting in evenwicht middels een aantal structurele begrotingsmaatregelen, samen begroot op 1,15 miljard euro. De begrotingsaanpassing hield de doelstelling van een nominaal begrotingsevenwicht niet aan, maar wilde het begrotingstekort beperken door 349,5 miljoen euro nieuwe begrotingsmaatregelen, waaronder 155,8 miljoen euro bijkomende besparingen op uitgaven, zowel structurele als eenmalige. Het Rekenhof stelde bij zijn begrotingsonderzoek vast dat het niet alle besparingsmaatregelen in de algemene toelichting bij de begroting kon aansluiten met de begrotingsontwerpen en bijhorende programmatoelichtingen die aan het Vlaams Parlement werden voorgelegd. Daarom besliste het in het kader van zijn onderzoek naar de uitvoering van de begroting 2015 na te gaan in welke mate het de begrotingsmaatregelen in de algemene toelichting eenduidig in verband kon brengen met de begrotingsartikelen die het Vlaams Parlement goedkeurde. Het probeerde zich ook een beeld te vormen van de mate waarin die maatregelen werden opgevolgd en gerealiseerd, en of ze structureel van aard waren.

De algemene toelichting bij de begroting 2015 somde 1,15 miljard euro begrotingsmaatregelen op, verdeeld over zeven categorieën. Slechts één categorie (394 miljoen euro) lichtte zij concreter toe. Een verdeling van de maatregelen over de beleidsdomeinen werd pas verstrekt na een vraag in de Commissie Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement.

De aanlevering van gegevens door de onderscheiden beleidsdomeinen verliep echter op een weinig uniforme of transparante wijze. Bovendien hanteerden de beleidsdomeinen niet de indeling in zeven categorieën van begrotingsmaatregelen uit de algemene toelichting, maar deelden zij de maatregelen in zogenaamde punctuele en generieke maatregelen op.

Het Rekenhof kon zelden een volledige aansluiting vinden tussen de gegevens in de algemene toelichting, die in de programmatoelichtingen en die welke de beleidsdomeinen in de loop van het onderzoek hebben opgegeven. Voor de beleidsdomeinen waarvoor zowel de administratie als het kabinet gegevens opgaven, stemden ook die gegevens niet altijd overeen. Uiteindelijk kon het Rekenhof zich wel een beeld van de begrotingsmaatregelen vormen, ook al kon het niet voor alle categorieën het volledige bedrag reconstrueren.

Het departement Financiën en Begroting communiceerde de besparingsmaatregelen naar de verscheidene beleidsdomeinen, maar de concretisering in het beleidsdomein, de uitvoering en de monitoring waren bevoegdheden van de beleidsdomeinen. Op één punt was er wel een centrale begeleiding en opvolging, namelijk door het Agentschap Overheidspersoneel met betrekking tot de besparing op de personeelsbestanden en op loonkredieten.

Het ontbreken van een lijst met begrotingsmaatregelen had ook tot gevolg dat de uitvoering ervan niet punctueel werd opgevolgd. De administratie ging ervan uit dat de besparingen de facto werden gerealiseerd, aangezien kredietoverschrijdingen in principe niet mogelijk zijn in de Orafin-boekhouding. Die stelling vergt nuancering. Kredietoverschrijdingen blijven immers mogelijk door manuele wijzigingen in Orafin en facturen kunnen worden doorgeschoven naar een volgend begrotingsjaar. Ten slotte kan een toename van het gebruik van een krediet de effectieve realisatie van een besparing beperken. Voorts werken niet alle entiteiten van de geconsolideerde Vlaamse overheid onder het Orafin-kredietbewakingssysteem. De administratie heeft de begrotingsmaatregelen overigens in eerste instantie geformuleerd op het niveau van de algemene uitgavenbegroting. Zij omvatten een groot aantal besparingen op dotaties aan instellingen die tot de consolidatiekring van de Vlaamse overheid behoren. De reële besparing hangt dan af van de

mate waarin deze instellingen hun dotatievermindering hebben omgezet in effectieve uitgavenverminderingen. Het Rekenhof voerde in dit verband specifiek onderzoek uit naar de besparingen van de VRT. De VRT verantwoordde de besparingsmaatregelen 2015 via de evoluties in het ondernemingsplan. Het Rekenhof kon die verantwoording aansluiten met de uitvoeringsrekening en de jaarrekening van de omroep. Bovendien zijn de financieringslasten voor de Vlaamse overheid gedaald en de halfjaarlijkse cijfers 2016 van de VRT ondersteunen de doorwerking van de besparingen in 2016. De VRT haalde ook de vooropgestelde personeelsuitstroom nagenoeg volledig.

Bij de begrotingsaanpassing of door herverdelingen zijn een aantal kredietverminderingen in de loop van 2015 teruggedraaid, waardoor oorspronkelijke besparingsmaatregelen werden afgebouwd, zoals de fiscalisering van de renovatiepremie en de vermindering van de rentesubsidies aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaams Woningfonds.

De Vlaamse overheid realiseerde de onderliggende doelstelling van de begrotingsmaatregelen: een verbetering van het vorderingensaldo. Zij boekte in 2015 een vorderingentekort van 296 miljoen euro, in plaats van het geraamde tekort van 548 miljoen euro. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting koppelde deze verbetering niet aan de realisatie van de begrotingsmaatregelen. Bij de algemene rekening 2015 heeft de Vlaamse Regering de realisatie van de besparingen evenmin toegelicht.

De algemene toelichting bij de initiële begroting ging ervan uit dat alle begrotingsmaatregelen structureel waren. Dat was echter niet het geval voor de schrapping van de competitiviteitsprovisie en de fiscalisering van de renovatiepremie. De begrotingsaanpassing maakte een onderscheid tussen eenmalige en structurele maatregelen. De beleidsdomeinen gaven aan dat de meeste gerealiseerde besparingen structureel van aard waren.

Uitvoering van de besparings- en begrotingsmaatregelen 2015

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

De Vlaamse Regering stelde bij de begrotingsopmaak voor het jaar 2015 een begroting in evenwicht voor. Dat vereiste een aantal begrotingsmaatregelen. Volgens de algemene toelichting bij de initiële begroting 2015[1] zocht de begroting de vereiste besparingen in de eerste plaats bij de eigen werking van de Vlaamse overheid. Door te zorgen voor efficiëntere overheidsstructuren, een vermindering van de werkingsmiddelen en de inzet op kerntaken, zou de Vlaamse overheid het grootste gedeelte van de inspanning intern leveren. Daarbuiten verhoogde de Vlaamse Regering ook de kostendekkingsgraad van een aantal diensten[2] en beperkte zij de uitgaven van sommige nieuwe bevoegdheden[3]. De begroting raamde het totaal van al deze inspanningen op 1,15 miljard euro. Nog volgens de algemene toelichting, zou het om structurele besparingsmaatregelen gaan.

Bij de begrotingsaanpassing hield de Vlaamse Regering de doelstelling van een nominaal begrotingsevenwicht niet meer aan. Zij verwees naar drie factoren die het saldo negatief beïnvloedden: de slechtere parameters, de neerwaartse herziening van de gewestelijke opcentiemen door de federale overheid en de bijstelling van de kredietaanwendingshypothese naar een hoger aanwendingspercentage. Om het tekort beperkt te houden, kondigde zij 349,5 miljoen euro nieuwe begrotingsmaatregelen aan: 155,8 miljoen euro bijkomende besparingen op uitgaven, zowel structureel als eenmalig, en 193,7 miljoen euro ontvangstmaatregelen en maatregelen in het kader van het verstrengd Europees begrotingstoezicht.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof stelde bij zijn begrotingsonderzoek 2015 vast dat het niet alle besparingsmaatregelen die de algemene toelichting bij de begroting besprak, kon aansluiten met de begrotingsontwerpen die de regering voor goedkeuring aan het Vlaams Parlement voorlegde. Het miste een transparante concretisering van de maatregelen die de algemene toelichting globaal omschreef. In het kader van zijn onderzoek naar de uitvoering van de begroting 2015 besliste het daarom te onderzoeken in welke mate de begrotingsbesparingen in de algemene toelichting eenduidig in verband konden worden gebracht met de door het Vlaams Parlement goedgekeurde begrotingsartikelen. Bij het onderzoek probeerde het zich tevens een beeld te vormen van de mate waarin de Vlaamse overheid de besparingen opvolgde en realiseerde en in welke mate de gerealiseerde besparingen structureel van aard waren.

---

1 Algemene toelichting bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2015, Vlaams Parlement, 13 (2014-2015) – Nr. 1, van 17 oktober 2014.

2 De mate waarin diensten zelf voldoende middelen kunnen genereren om de kosten van hun werking te dekken, bijvoorbeeld door verhoogde tickettarieven bij De Lijn.

3 Bijvoorbeeld de desindexatie van de kinderbijslag.

Het ging daarbij uit van de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe zijn de begrotingsmaatregelen in de initiële begroting van de beleidsdomeinen en entiteiten geconcretiseerd?
- Zijn de begrotingsmaatregelen naar aanleiding van de begrotingsaanpassing bijgestuurd? Hoe zijn die bijsturingen in de begrotingen van de beleidsdomeinen en de entiteiten geconcretiseerd?
- Hoe is de monitoring van de uitvoering van de begrotingsmaatregelen georganiseerd?
- In welke mate zijn de begrotingsmaatregelen ook effectief gerealiseerd?
- In welke mate gaat het om structurele maatregelen?

Tevens vergeleek het Rekenhof de eigen vaststellingen met die in het Evaluatierapport Begroting 2015 dat de SERV heeft gepubliceerd op 21 januari 2015.

Bijzondere aandacht schonk het Rekenhof aan het specifieke besparingstraject 2015 van de VRT[4].

Het onderzoek van het Rekenhof steunt op de analyse van beleids- en begrotingsdocumenten en van uitvoeringsrekeningen, alsook op een bevraging van de diverse bij de begrotingsmaatregelen betrokken instanties in de beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid.

Het Rekenhof heeft in het bijzonder ook de personeelsbesparingen onderzocht, waarover het evenwel in een afzonderlijk verslag heeft gerapporteerd[5].

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek op 19 januari 2016 aan bij alle leden van de Vlaamse Regering. Het voerde zijn onderzoek uit van februari tot september 2016. In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft het Rekenhof zijn ontwerp van verslag op 4 oktober 2016 voorgelegd aan de betrokken beleidsdomeinen en leden van de Vlaamse Regering. Hun reacties zijn verwerkt in dit rapport.

---

[4] Het Rekenhof heeft ook het besparingsplan 2010-2012 opgevolgd. Zie onder meer het rekeningenboek over 2011, Vlaams Parlement, 36 (2012-2013) – Nr. 1, p. 198 en volgende, en rekeningenboek over 2014, Vlaams Parlement, 36 (2015-2016) – Nr. 1, p. 78-79.

[5] Verslag van het Rekenhof over de personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid, Vlaams Parlement, 37 (2016-2017) – Nr. 1. Deze audit had onder meer betrekking op het beleidskader van de huidige personeelsbesparingen, maar in het bijzonder ook op de besparingen die zijn gerealiseerd tijdens het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014.

HOOFDSTUK 2

Begrotingsmaatregelen 2015

2.1 Maatregelen in de initiële begroting 2015

De onderstaande tabel toont de begrotingsmaatregelen die de algemene toelichting bij de begrotingsopmaak 2015 in haar tabel *Creatie en aanwending bruto beleidsruimte* heeft opgesomd.

Tabel 1 – begrotingsmaatregelen volgens de algemene toelichting 2015 (in miljoen euro)

Omschrijving besparingspijlers	Bedrag
Besparen op werking overheid / derden	394,00
Afbouwen overheidsstructuren	37,4
Inzetten op kerntaken en efficiëntere werking	175,0
Stopzetten uitholling kostendekkingsgraad	196,8
Rationaliseren en budgettair houdbaar maken nieuwe bevoegdheden	200,6
Afremmen groeipaden	45,7
Andere punctuele maatregelen	99,2
Totaal	1.148,7

Bron: Algemene toelichting bij de begroting 2015.

Onder de 394 miljoen euro besparingen op werking vermeldde de algemene toelichting de volgende maatregelen (een belangrijk deel van die maatregelen zou de Vlaamse overheid nadien kwalificeren als *generieke besparingen* – zie 3.2):

- een nulindexatie voor niet-loonkredieten;
- een besparing van 2% op het loongedeelte van de apparaatskredieten door de selectieve vervanging van personeelsleden (met een vervangingsratio van 1 op 3);
- een besparing van 10% op het niet-loongedeelte van de apparaatskredieten;
- een besparing van 6% op de werkingskredieten in de beleidsprogramma's;
- een besparing van 10% op het niet-loonaandeel van de werkingssubsidies aan derden;
- de tenuitvoerlegging van een afzonderlijk efficiëntietraject voor De Lijn, de VRT en Kind en Gezin.

De algemene toelichting heeft de andere, algemeen omschreven maatregelen niet systematisch geconcretiseerd of opgedeeld.

Bij de bespreking van de begroting 2015 in de Commissie Algemeen Beleid, Financiën en Begroting deelde de Vlaamse minister van Begroting de begrotingsmaatregelen per beleidsdomein als volgt in[6]:

Tabel 2 – overzicht begrotingsmaatregelen per beleidsdomein begrotingsopmaak 2015 (in miljoen euro)

Beleidsdomein	Bedrag
Hogere Entiteiten	2,0
Diensten Algemeen Regeringsbeleid	9,6
Bestuurszaken	50,1
Financiën en Begroting	44,7
Internationaal Vlaanderen	8,6
Economie, Wetenschappen en Innovatie	62,7
Onderwijs en Vorming	[7]186,9
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	247,3
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	55,0
Werk en Sociale Economie	184,1
Landbouw en Visserij	7,7
Leefmilieu, Natuur en Energie	116,4
Mobiliteit en Openbare Werken	73,1
Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	100,5
Totaal	1.148,7

Bron: Verslag Commissie Financiën en Begroting.

Het Vlaams parlementair debat over de begroting focust zich in belangrijke mate op de gegevens van de algemene toelichting. Het parlementair debat over de begroting kan slechts echt concreet en zinvol worden als er een transparante afstemming is tussen de cijfers in de algemene toelichting en de cijfers in de ontwerpbegrotingen en hun programmatoelichtingen[8]. Het is dan ook belangrijk dat de relatie tussen de geaggregeerde cijfers in de algemene toelichting en de gegevens van de begrotingsontwerpen voldoende worden toegelicht in de programmatoelichtingen van de beleidsdomeinen, wat in 2015 niet het geval was (zie verder hoofdstuk 3).

2.2 Maatregelen in de aangepaste begroting 2015

De begrotingsaanpassing heeft 349,5 miljoen euro bijkomende begrotingsmaatregelen aangekondigd, waaronder 155,8 miljoen euro extra besparingen op uitgaven en 193,7 miljoen euro ontvangstenmaatregelen en maatregelen in het kader van het verstrengd Europees begrotingstoezicht. Volgens de algemene toelichting bij de begrotingsaanpassing bestonden de

[6] Verslag Commissie Financiën en Begroting – Vlaams Parlement, 15 (2014-2015) – Nr. 11, p. 101.

[7] De administratie onderwijs heeft aan het Rekenhof een antwoord met overzicht bezorgd van de besparingsmaatregelen. Daarin stelt zij dat het bedrag van 186,9 miljoen euro aansluit met de gegevens uit het commissieverslag maar dat dit bedrag niet correct is en slechts 177,031 miljoen euro zou belopen. Dat bedrag zou bij begrotingsaanpassing verminderd zijn naar 176,762 miljoen euro.

[8] Zie ook de overeenkomstige aanbeveling van het Rekenhof in zijn verslag over het onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2016 (Vlaams Parlement, 16 (2015-2016) – Nr. 1, p. 12).

besparingsmaatregelen uit 101,9 miljoen euro structurele maatregelen en 53,9 miljoen euro eenmalige maatregelen.

Tabel 3 – begrotingsaanpassing 2015 – bijkomende begrotingsmaatregelen (in miljoen euro)

Omschrijving begrotingsmaatregelen	Bedrag
Besparingen op uitgaven	155,8
• *structureel*	*101,9*
• *eenmalig*	*53,9*
Meerontvangsten	165,8
• *Schenkingsrechten*	*56,8*
• *Afvalheffingen*	*14,0*
• *Inkomsten uit de verkoop van activa*	*81,0*
• *Andere kleine maatregelen*	*14,0*
Maatregelen gesitueerd bij entiteiten ressorterend onder het verstrengd Europees begrotingstoezicht[9]	28,0
Totaal	349,5

Bron: algemene toelichting bij de begrotingsaanpassing 2015.

De onderstaande tabel toont de structurele besparingsmaatregelen die de algemene toelichting bij de begrotingsaanpassing heeft gedetailleerd.

Tabel 4 – begrotingsaanpassing 2015 – structurele besparingen (in miljoen euro)

Omschrijving structurele besparing	Bedrag
Competitiviteitsprovisie[10]	8,0
Amoras[11]	18,8
Gemeentelijk rioleringsnetwerk[12]	30,0
Andere kleinere maatregelen	45,1
Totaal	101,9

Bron: algemene toelichting bij de begrotingsaanpassing 2015

De algemene toelichting lichtte ook de begrote meerontvangsten toe (zie verder punt 3.3).

9 Het gaat om de verrichtingen van de VMSW en het VWF, die ingevolge het verstrengd Europees toezicht opgenomen zijn in de consolidatieperimeter (zie verder punt 3.3).

10 In de initiële begroting 2014 omschreven als een provisie voor het relancebeleid ter ondersteuning van het prille herstel van de economie dat zich stilaan aandient. Het Rekenhof heeft daarbij opgemerkt dat een toelichting of concrete inhoud ontbraken (verslag van het Rekenhof over de begroting 2014, Vlaams Parlement, 16 (2014-2015) – Nr. 1, 14 november 2014, p. 5).

11 Amoras staat voor Antwerpse Mechanische Ontwatering, Recyclage en Applicatie van Slib. Met dit project investeren de Vlaamse overheid en het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen in een duurzame oplossing voor de berging en verwerking van baggerspecie afkomstig van de onderhoudsbaggerwerken in de Antwerpse haven. De mechanische ontwateringsinstallatie is operationeel sinds oktober 2011. De begrotingsaanpassing 2015 voorzag in een structurele besparing in het Amorasproject door een efficiëntere slibverwerking.

12 Het betreft subsidies voor waterzuivering en de aanpassing van de gemeentelijke rioleringsnetwerken ten laste van de DAB Minafonds.

2.3 Conclusies

De algemene toelichting bij de initiële begroting 2015 heeft de begrotingsmaatregelen op zeer algemene wijze opgesomd. Alleen over de besparingen op de overheidswerking is enig detail voorhanden. Pas na een vraag in de parlementaire commissie heeft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting een detail verstrekt over de verdeling van de inspanningen over de beleidsdomeinen. De algemene toelichtingen bij de initiële begroting en bij aangepaste begroting hebben de andere, algemeen omschreven maatregelen, niet systematisch geconcretiseerd noch opgedeeld per beleidsdomein.

HOOFDSTUK 3

Concretisering van de begrotingsmaatregelen

3.1 Beschikbaarheid van centrale informatie

Het Rekenhof ging na in hoeverre de begroting en de programmatoelichtingen van de onderscheiden beleidsdomeinen de begrotingsmaatregelen die de algemene toelichting heeft opgesomd, daadwerkelijk hebben geconcretiseerd. Het wenste bij dit onderzoek in eerste instantie uit te gaan van centraal beschikbare begrotingsgegevens. Het vroeg het departement Financiën en Begroting daarom bij de aanvang van zijn onderzoek om het achterliggende bestand van de tabel *Overzicht maatregelen per beleidsdomein begrotingsopmaak 2015* in het verslag van de Commissie voor Financiën en Begroting (zie tabel 2).

Op 29 februari 2016 deelde het kabinet van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting mee dat intern werd beslist de gevraagde informatie niet centraal aan het Rekenhof te bezorgen, maar aan de verscheidene kabinetten. Die zouden dan de tabelgegevens in overeenstemming brengen met hun uiteindelijke geconcretiseerde begrotingsmaatregelen.

3.2 Informatieverstrekking vanuit de beleidsdomeinen

Een gevolg van die werkwijze, waarbij het onderzoek niet kon rekenen op een centrale ondersteuning en gegevensaanlevering door het departement Financiën en Begroting, was dat het Rekenhof niet gericht kon zoeken naar wijzigingen die de departementen aanbrachten aan de afgesproken besparingsmaatregelen. Daardoor daalde de betrouwbaarheid van de informatie die het van de beleidsdomeinen ontving. In de gevallen dat zowel de administratie als het kabinet voor beleidsdomeinen gegevens opgaven, stemden die bijvoorbeeld niet altijd overeen. Bovendien was de kwaliteit van de ontvangen informatie niet homogeen en was de medewerking naargelang het beleidsdomein ook verschillend. Uiteindelijk hebben alle departementen het Rekenhof een wedersamenstelling van de besparingsmaatregelen bezorgd, die, op vier beleidsdomeinen na, aansloot bij het te besparen bedrag.

Bij de aanlevering van de detailgegevens hebben de beleidsdomeinen de indeling in de zeven categorieën begrotingsmaatregelen uit de algemene toelichting (zie tabel 1) niet aangehouden: zij deelden de maatregelen op in zogenaamde *punctuele* en *generieke* maatregelen. Volgens informatie die het Rekenhof ontving langs verscheidene kanalen in de administratie waren die maatregelen als volgt over de beleidsdomeinen verdeeld[13]:

[13] Aangezien deze bronnen in verscheidene beleidsdomeinen uitgingen van dezelfde cijferverdeling en de som van de bedragen gelijk was aan het totaal te besparen bedrag, neemt het Rekenhof aan dat dit de cijfers zijn die het departement Financiën en Begroting centraal heeft aangereikt aan de departementen.

Tabel 5 – Opdeling begrotingsmaatregelen initiële begroting (BO) 2015 in punctuele en generieke (in miljoen euro)

Maatregelen BO 2015	Totaal	Punctueel	Generiek
Hogere Entiteiten	2,0	[14]-	-
DAR	9,6	6,5	3,1
BZ	50,1	38,9	11,2
FB	44,7	22,4	22,3
IV	8,6	1,4	7,2
EWI	62,7	30,7	32,0
OV	186,9	115,9	71,0
WVG	247,3	251,9	[15] -4,6
CJSM	55,0	19,2	35,8
WSE	184,1	157,9	26,1
LV	7,7	0,0	7,7
LNE	116,4	95,5	20,9
MOW	73,1	50,0	23,1
RWO	100,5	82,8	17,7
Totaal	1.148,7	873,1	273,5

Bron: antwoorden beleidsdomeinen op de vragen van het Rekenhof.

In hun informatieverstrekking over de bijkomende maatregelen ingevolge de begrotingsaanpassing, gingen de beleidsdomeinen dan weer uit van een opdeling in structurele en eenmalige maatregelen. Volgens diverse bronnen in de administratie werden deze maatregelen als volgt verdeeld:

Tabel 6 – Opdeling begrotingsmaatregelen aangepaste begroting (BA) 2015 in structurele en eenmalige (in miljoen euro)

Maatregelen BA 2015	Totaal	Structureel	Eenmalig
HE	0,0	0,0	0,0
DAR	0,0	0,0	0,0
BZ	0,0	0,0	0,0
FB	8,0	8,0	0,0
IV	2,8	2,8	0,0
EWI	15,3	15,3	0,0
OV	19,5	0,0	19,5
WVG	16,1	16,1	0,0
CJSM	1,0	0,0	1,0
WSE	14,3	4,9	9,4
LV	0,0	0,0	0,0
LNE	60,0	36,0	24,0
MOW	18,8	18,8	0,0
RWO	0,0	0,0	0,0
TOTAAL	155,8	101,9	53,9

Bron: antwoorden beleidsdomeinen op de vragen van het Rekenhof.

[14] Het Rekenhof kon voor HE geen onderverdeling in punctuele en generieke maatregelen vinden. Volgens het antwoord van de administratie ging het om structurele maatregelen.

[15] Het negatieve bedrag wordt veroorzaakt door interne compensaties. Bij vergissing werd een aantal maatregelen in de verkeerde categorie opgenomen. Het Rekenhof ontving van het kabinet WVG de juiste verdeling. Het totaal aan generieke maatregelen bedroeg in werkelijkheid 36,5 miljoen euro en het totaal aan punctuele maatregelen 211,9 miljoen euro.

Voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming (OV) vergt deze tabel nuancering. De minister verklaarde immers dat de aanpassing van de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2015 geen bijkomende besparingen inhield voor de onderwijsbegroting[16]. Het Rekenhof kon niet achterhalen welk departement de eenmalige maatregelen van 19,5 miljoen euro dan wel moest realiseren.

3.3 Analyse van de programmatoelichtingen

Het Rekenhof heeft getracht te identificeren in hoeverre de beleidsdomeinen de verschillende begrotingsmaatregelen in hun programmatoelichtingen bij de begroting inhoudelijk hebben toegelicht. Het verstaat daarbij onder *inhoudelijk toegelicht* dat de administratie informatie heeft verstrekt over zowel de inhoud van de besparing als over de becijfering ervan. De onderstaande tabel toont de resultaten van deze oefening.

Tabel 7 – Identificatie van toegelichte begrotingsmaatregelen in de programmatoelichtingen

Maatregelen BO 2015	Totaal	Toegelicht	%
Hogere Entiteiten	2,0	1,8	90,0%
DAR	9,6	9,4	97,9%
BZ	50,1	46,8	93,4%
FB	44,7	42,5	95,1%
IV	8,6	[17]10,2	118,6%
EWI	62,7	56,6	90,3%
OV	186,9	141,5	75,7%
WVG	247,3	[18]64,0	25,9%
CJSM	55,0	39,0	70,9%
WSE	184,1	[19]180,7	98,2%
LV	7,7	4,0	51,9%
LNE	116,4	[20]126,1	108,3%
MOW	73,1	64,4	88,1%
RWO	100,5	93,0	92,5%
Totaal	1.148,7	880,0	76,6%

Bron: eigen analyse van de toelichting bij de begroting.

[16] Verslag namens de Commissie voor Onderwijs aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting over het ontwerp van decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2015, Vlaams Parlement 19-A (2014-2015) – Nr. 2-H, p. 5.

[17] FIT begrootte meer besparingen dan opgelegd in de initiële begroting en begrootte vervolgens minder extra besparingen bij de begrotingsaanpassing.

[18] Zie de opmerking in het verslag van het Rekenhof over het onderzoek van de Vlaamse begroting 2015 (Vlaams Parlement, 16 (2014-2015) – Nr. 1) over het gebrek aan toelichting over de besparingen: behalve de vermelding in de algemene toelichting van het bedrag van de besparing door niet-indexering van de gezinsbijslag (63 miljoen euro), somt de programmatoelichting nog ongeveer 1 miljoen euro besparingen op. Voor de rest vermeldt de toelichting bij de overige begrotingsartikelen vaag dat het budget is aangepast aan de generieke besparingen, zonder de concrete budgettaire impact aan te geven. In de commissie WVG werd echter wel voor meer dan 200 miljoen euro specifieke maatregelen toegelicht.

[19] 125,0 miljoen euro WSE-besparingen staan onder Financiën en Begroting (provisie).

[20] De programmatoelichting LNE vermeldt meer besparingen dan vooropgesteld.

Het Rekenhof kon bij geen enkel beleidsdomein een volledige overeenkomst vinden tussen de gegevens die de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement bij de begrotingsbesprekingen voor elk beleidsdomein verstrekte en de gegevens die blijken uit de programmatoelichtingen. Het Rekenhof kon aldus bij gebrek aan eenduidige detailinformatie zijn ondersteunende, adviserende rol ten aanzien van de parlementaire begrotingsautoriteit niet ten volle spelen.

Ondanks de beperkte informatie die de programmatoelichtingen boden en de wisselende kwaliteit van de informatie die de beleidsdomeinen hebben bezorgd, heeft het Rekenhof zich, mede op grond van bijkomend opgevraagde interne informatie, een beeld gevormd van de begrotingsmaatregelen uit de *initiële begroting*. Weliswaar steunt sommige informatie uitsluitend op verklaringen van de administratie en kon het Rekenhof de verankering in de begrotingsdocumenten of andere documenten niet altijd controleren.

- Het onderzoek bevestigde dat de Vlaamse overheid de *besparingen op werking overheid/derden* (394 miljoen euro) heeft geconcretiseerd in een aantal zogenaamde generieke maatregelen, die alle beleidsdomeinen op een gelijkaardige wijze moesten uitvoeren, en een aantal punctuele maatregelen. De generieke maatregelen hadden betrekking op een inkrimping van het personeelsbestand, een nulindexatie voor de niet-loonkredieten, en generieke besparingen op het niet-loongedeelte van de apparaatskredieten, de beleidskredieten en de werkingssubsidies aan derden. De besparing op subsidies aan derden vormde daarbij veruit het grootste gedeelte van de maatregelen (ruim 200 miljoen euro). De punctuele maatregelen hadden betrekking op specifieke efficiëntietrajecten voor de rechtspersonen De Lijn[21], de VRT[22] en Kind en Gezin[23] (samen ongeveer 22 miljoen euro) en op een paar specifieke maatregelen voor de werkingsmiddelen van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming (bijna 51 miljoen euro)[24].
- De *afbouw van overheidsstructuren* sloeg uitsluitend op de afschaffing van het provinciefonds, dat ruim 37 miljoen euro vertegenwoordigde.
- De pijler *stopzetten van de uitholling van de kostendekkingsraad* (196,8 miljoen euro) omvatte maatregelen waarbij de Vlaamse overheid de dotatiefinanciering van de kosten voor openbare dienstverlening deels wilde vervangen, hetzij door een hogere inbreng van de gebruiker, direct (hervorming van het tarievenbeleid voor openbaar vervoer en kinderopvang) of indirect (verhoging bovengemeentelijke saneringsbijdrage), hetzij door een hogere inbreng van de burgers in het kader van de sociale zekerheid (verhoging en indexering van de bijdragen voor het Zorgfonds).
- Onder de pijler *rationaliseren en budgettair houdbaar maken van de nieuwe bevoegdheden* (200,6 miljoen euro) werden sommige uitgaven voor bevoegdheden die in het kader van de zesde staatshervorming zijn overgedragen, verminderd of uitgesteld. De belangrijkste maatregelen die hieronder ressorteren zijn de desindexatie van de kinderbijslag (63 mil-

[21] Het vooropgestelde besparingstraject van De Lijn was vooral gericht op een verhoging van de productiviteit door een verbetering van de rijprestaties en een aanpassing van het aanbod, hoofdzakelijk een beperking van het aantal zondagsritten en van de bediening met belbussen. De initiële begroting verwachtte een effect op personeelsuitgaven van 7,2 miljoen euro.

[22] Zie hoofdstuk 7 in dit verslag.

[23] Het traject van Kind en Gezin betreft een besparing van 0,8 miljoen euro op de frontoffice van de K&G-lijn.

[24] Het Rekenhof merkt op dat de instellingen van het hoger onderwijs het studiegeld konden verhogen.

joen euro)[25] en het uitstel van de competitiviteitsprovisie voor het doelgroepenbeleid inzake werkgelegenheid (125,0 miljoen euro).

- Daarbuiten heeft de Vlaamse overheid sommige *groeipaden afgeremd* (45,7 miljoen euro) die voortvloeiden uit het constant beleid, zoals de zogenaamde kliks in het hoger onderwijs[26] en het groeipad *uren gezinszorg*.
- De pijler *inzetten op kerntaken en efficiëntere werking* (175 miljoen euro) omvatte een groot aantal relatief kleine maatregelen die niet onmiddellijk onder de andere categorieën kon worden ondergebracht. De belangrijkste ervan betroffen de uitgaven voor rationeel energieverbruik en openbare dienstverplichtingen (samen 42,96 miljoen euro) en een vermindering van de ecologiesteun en diverse projecten gefinancierd langs het Hermesfonds (samen 7 miljoen euro vereffeningskredieten en 27 miljoen euro vastleggingskredieten).
- Onder de *andere punctuele maatregelen* (99,2 miljoen euro) horen in het bijzonder de fiscalisering van de renovatiepremie, die uiteindelijk niet is uitgevoerd (zie verder), en een vermindering van de dotatie aan het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD).

In zijn onderzoek van de *begrotingsaanpassing 2015* stelde het Rekenhof vast dat de beleidsdomeinen bij die aanpassing niet alleen de bijkomende begrotingsmaatregelen concretiseerden die de algemene toelichting aangekondigde, maar dat zij ook wijzigingen aanbrachten in de maatregelen waarin de initiële begroting voorzag. De meest opvallende wijzigingen waren die aan de renovatiepremie, aan de rentesubsidies aan de VMSW en het Woningfonds en aan de indexprovisie(zie punt 5.4).

Het beleidsdomein Bestuurszaken verwees bovendien bij het onderzoek als maatregel bij de begrotingsaanpassing naar een desaffectatie van 10 miljoen euro van het begrotingsfonds onroerende goederen[27]. Deze desaffectatie vloeide voort uit de verkoop van gebouwen door het Agentschap Facilitair Bedrijf. Een gedeelte van de desaffectatie vond echter pas in 2016 plaats.

Het Rekenhof heeft ook onderzocht in welke mate de toelichting bij de aangepaste begroting de aanvullende begrotingsmaatregelen heeft gedetailleerd. De onderstaande tabel geeft de resultaten daarvan weer.

---

[25] De besparing is bij de initiële begroting 2015 overschat. Bij de uitvoering bleek dat de blokkering van de gezondheidsindex een verhoging van de kosten met 2% vanaf juli 2015 heeft vermeden. Dat leverde een besparing op van ongeveer 35 miljoen euro.

[26] Volgens het kliksysteem stijgt of daalt een variabel deel van het onderwijsbudget als de financieringspunten gegenereerd in het betreffende deelbudget, met 2% toenemen, respectievelijk dalen. De term groeipad mag niet verward worden met het groeipad in het hoger onderwijs (zijnde extra middelen die voorzien zijn voor de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten).

[27] Deze middelen werden zodoende in de algemene begroting weer beschikbaar.

Tabel 8 – Identificatie toegelichte begrotingsmaatregelen BA 2015 (in miljoen euro)

Maatregelen BA 2015	Totaal	Structureel	Eenmalig	Toegelicht	%
FB	8,0	8,0	0,0	8,0	100,0%
IV	2,8	2,8	0,0	[16]1,2	42,9%
EWI	15,3	15,3	0,0	[28]17,2	112,4%
OV	19,5	0,0	19,5	[29]0,0	0,0%
WVG	16,1	16,1	0,0	16,1	100,0%
CJSM	1,0	0,0	1,0	1,0	100,0%
WSE	14,3	4,9	9,4	14,3	100,0%
LNE	60,0	36,0	24,0	[30]43,4	72,3%
MOW	18,8	18,8	0,0	[31]18,8	100,0%
TOTAAL	155,8	101,9	53,9	120,0	77,0%

Bron: eigen analyse van de toelichting bij de begroting.

De toelichtingen bij de bijkomende begrotingsmaatregelen zijn voor het merendeel van de beleidsdomeinen min of meer geduid. Belangrijke informatie ontbreekt echter bij de maatregelen die de beleidsdomeinen IV, OV en LNE dienden te realiseren. Vooral voor Onderwijs en Vorming bevatte de programmatoelichting geen informatie over besparingen: de Vlaamse minister van Onderwijs verklaarde dat de aanpassing van de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2015 geen bijkomende besparingen inhield voor de onderwijsbegroting[15].

Het onderzoek naar in hoeverre de toelichting informatie verstrekte over de ontvangstenmaatregelen, gaf aanleiding tot de volgende bevindingen:

- De bijkomend geraamde ontvangsten inzake afvalheffingen (14 miljoen euro) hadden volgens de programmatoelichting betrekking op het netto-effect van bijna 10 miljoen euro ingevolge hogere tarieven voor de milieuheffing en een heffing van 6 miljoen euro op de reserves van beheersorganen.
- De algemene toelichting bij de begrotingsaanpassing 2015 heeft de hogere ontvangsten door nieuwe maatregelen inzake de schenkbelasting[32] geraamd op 56,8 miljoen euro. De raming van de opbrengst van de schenkbelasting voor het begrotingsjaar 2015 evolueerde aldus van 343,6 miljoen euro bij de initiële begroting 2015 tot 390,1 miljoen euro in de aangepaste begroting (het resultaat van de bovengenoemde 56,8 miljoen euro en -10,3 miljoen euro voor de aanpassing van de raming bij ongewijzigd beleid). De nieuwe maatregelen hielden een verlaging in van de tarieven bij schenkingen van onroerende goederen, die tot de geraamde meeropbrengsten zouden leiden door de toename van het aantal schen-

[28] Het beleidsdomein EWI haalde bij de initiële begroting de aangekondigde besparing niet, maar bespaarde meer dan aangekondigd bij de aangepaste begroting 2015.

[29] Zie de commentaar bij tabel 7.

[30] Inclusief 30 miljoen euro die werd verschoven van de DAB Minafonds naar de projectenportefeuille van nv Aquafin, waarbij de financiering na oplevering geschiedde door de drinkwatermaatschappijen op basis van tarieven aan de gebruikers en subsidies van het Vlaams Gewest.

[31] Betreft volgens de toelichtingen het Amorasproject.

[32] De artikelen 26 tot 28 van het decreet van 3 juli 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2015. Deze maatregelen zijn op 1 juli 2015 in werking getreden (artikel 61).

kingen (en dus de belastbare grondslag) als gevolg van de lagere tarieven[33]. Het Rekenhof heeft al opgemerkt dat de programmatoelichting melding maakt van de geraamde toename van de opbrengsten van de schenkbelasting met ongeveer 56,8 miljoen euro, maar dat de Vlaamse Regering nauwelijks of niet heeft toegelicht hoe zij tot die raming kwam[34]. Op zijn verzoek bekwam het Rekenhof de berekening van het kabinet van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting.

- De algemene toelichting stelde dat de Vlaamse Regering, behalve de structurele maatregelen, ook 148,9 miljoen eenmalige maatregelen heeft getroffen, voornamelijk aan de ontvangstenzijde, meer bepaald met de verkoop van activa. In de detailtabel die een overzicht geeft van de verschillende maatregelen die de nettobeleidsruimte moesten aanpassen tot 349,5 miljoen euro, werd een bedrag van 81 miljoen euro vermeld als eenmalige ontvangsten door de verkoop van activa. De tabel verstrekte echter geen verdere toelichting over de samenstelling van dit bedrag. Diverse programmatoelichtingen hebben wel melding gemaakt van opbrengsten uit de verkoop van activa.

Tot slot onderzocht het Rekenhof ook de maatregelen die zich situeerden bij de entiteiten die ressorteren onder het verstrengd Europees begrotingstoezicht. Deze maatregelen werden summier toegelicht. Het gaat om de verrichtingen van de VMSW en het VWF, die ingevolge het verstrengd Europees toezicht opgenomen zijn in de consolidatieperimeter. Deels gaat het om de herfinancieringsoperatie die is toegelicht op p. 54 van de algemene toelichting. Navraag bij Financiën en Begroting leerde dat zich dat vertaalde in een toename van de rentelasten bij dit departement met in totaal 4 miljoen euro en een vermindering ervan bij de VMSW met 9 miljoen euro en bij VWF met 3 miljoen euro. De overige 20 miljoen euro situeert zich ook bij de VMSW. Het gaat om 10 miljoen euro minderuitgaven voor het rollend grondfonds en 10 miljoen euro ontvangsten uit verkopen van activa. In ruil voor de voorgaande tweemaal 10 miljoen euro is, ter compensatie, aan de VMSW een verhoging van de machtiging voor FS3-leningen toegekend van 20 miljoen euro. In de begroting 2016 is die verhoging voor het eerst effectief mee verrekend.

3.4 Analyse van de SERV

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) heeft het begrotingsbeleid 2015 van de Vlaamse overheid geëvalueerd op vraag van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting[35]. De raad heeft in zijn rapport een overzicht opgenomen van begrotingsinspanningen per beleidsdomein. Daarbij is ook hij uitgegaan van de toelichtingen per beleidsdomein, waardoor, volgens de raad, *een aantal verschillen met de algemene besparingentabel van de Vlaamse Regering onvermijdelijk zijn, er is immers geen lijst met concrete maatregelen voor deze besparingstabel gepubliceerd*[36]. Toch kon de SERV een lijst van 53 punctuele maatregelen opstellen (zie de bijlage 1).

---

[33] De tarieven zijn nu vergelijkbaar met die van de erfbelastingen en liggen zelfs lager voor de hoogste schijf bij transacties tussen derden. Een toename kon dus inderdaad worden verwacht, temeer aangezien ook het progressievoorbehoud (bij overlijden of opeenvolgende schenkingen binnen de drie jaar) werd afgezwakt en er ook nog een gunstig tarief werd ingesteld voor woningen die energiezuinig worden gemaakt.

[34] Verslag van het Rekenhof bij de begrotingsaanpassing 2015, Vlaams Parlement, 20-A (2014-2015) – Nr. 1 van 18 mei 2015, p. 17.

[35] SERV, Evaluatierapport Begroting 2015, 21 januari 2015, Vlaams Parlement, 12 (2014-2015) – Nr. 1.

[36] SERV, Evaluatierapport Begroting 2015, p. 19.

De onderstaande tabel toont de bevindingen van de SERV. Bij de bespreking van het SERV-rapport in de Commissie Financiën en Begroting op 3 februari 2015 heeft de SERV onderstreept dat het moeilijk was de informatie te vertalen naar de toelichtingen per beleidsdomein[37]. De onderstaande tabel geeft de besparingskredieten weer die de SERV kon identificeren.

Tabel 9 – Identificatie van besparingskredieten door de SERV (in miljoen euro)[38]

	Generieke besparingen	Specifieke besparingen	Totaal Besparingen
HE	2,1	1,1	3,1
DAR	3,1	5,5	8,6
BZ	11,5	38,7	50,2
FB	22,5	152,8	175,3
IV	7,3	1,4	8,6
EWI	32,3	35,2	67,5
OV	72,9	120,6	193,5
WVG	5,7	207,4	213,1
CJSM	36,4	15,0	51,4
WSE	31,2	33,1	64,2
LV	7,7	0,0	7,7
LNE	24,3	90,5	114,8
MOW	26,7	50,1	76,7
RWO	18,4	75,8	94,3
Totaal	301,9	827,3	1.129,2

Bron: SERV-rapport 2015.

Deze oefening van de SERV vertoont grote verschillen met de identificatieoefening van het Rekenhof. Sommige van die verschillen kunnen worden verklaard. Zo heeft de SERV de besparingen op de competitiviteitsprovisie niet geheralloceerd van het beleidsdomein Financiën en Begroting naar het beleidsdomein Werk en Sociale Economie, terwijl de tabel met de verdeling over de beleidsdomeinen, die in de commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting werd besproken, en de analyse van het Rekenhof die provisie meerekenden bij het beleidsdomein WSE. De andere verschillen hebben wellicht te maken met de strikte definitie die het Rekenhof in tabel 7 gaf aan het bestaan van een inhoudelijke toelichting in de programmabegroting[39]. De algemene toelichting gaf immers alleen de grote lijnen van de besparingen aan, en niet de verdeling per beleidsdomein. De programmatoelichtingen en de begrotingen van de beleidsdomeinen hebben op hun beurt evenmin de aansluiting bij de bedragen in de algemene toelichting gemaakt, noch voldoende verdere toelichtingen verstrekt. Toch blijft het vergelijken van deze informatie interessant. Het toont immers aan hoe weinig transparant de concretisering van de begrotingsmaatregelen was.

[37] Verslag van de commissievergadering, p. 2.

[38] De SERV heeft in zijn voorstelling ook indexatiegebonden besparingen die doorvloeiden uit de begrotingscontrole 2014 opgenomen. Het Rekenhof heeft die maatregelen in zijn tabel, die alleen de besparingen 2015 betreft, niet opgenomen

[39] Het Rekenhof hield geen rekening met bedragen in de begroting die niet werden toegelicht. Een voorbeeld daarvan is het artikel ter ondersteuning van stadsontwikkelingsprojecten (stedenbeleid), waarvan de SERV ook aangaf dat deze besparing niet werd toegelicht.

Tabel 10 – Vergelijking gegevens begroting, Rekenhof en SERV (in miljoen euro)

	maatregelen volgens verslag commissie FB	Kwalitatief toegelichte maatregelen volgens het Rekenhof (zie tabel 7)	Besparingen volgens rapport SERV
HE	2,0	1,8	3,1
DAR	9,6	9,4	8,6
BZ	50,1	46,8	50,2
FB	44,7	42,5	175,3
IV	8,6	10,2	8,6
EWI	62,7	56,6	67,5
OV	186,9	141,5	193,5
WVG	247,3	64,0	213,1
CJSM	55,0	39,0	51,4
WSE	184,1	180,7	64,2
LV	7,7	4,0	7,7
LNE	116,4	126,1	114,8
MOW	73,1	64,4	76,7
RWO	100,5	93,0	94,3
Totaal	1.148,7	880,0	1.129,2

3.5 Conclusies

De concretisering van de maatregelen uit de algemene toelichtingen in de programmatoelichtingen en begrotingen van de beleidsdomeinen is bijzonder intransparant door het ontbreken van een gelaagde opbouw, waarbij de algemene cijfers uit de algemene toelichting in de programmatoelichtingen worden hernomen en verder geconcretiseerd. Noch het Rekenhof, noch de SERV, slaagden erin een volledige overeenkomst te vinden tussen de begrotingsmaatregelen en de programmatoelichtingen per beleidsdomein. Het departement Financiën en Begroting stelde zich weinig behulpzaam op bij de poging van het Rekenhof om de diverse maatregelen in de begroting te lokaliseren, te kwantificeren en toegelicht te krijgen.

HOOFDSTUK 4

Opvolging van de begrotingsmaatregelen

4.1 Centrale sturing en opvolging

De Vlaamse overheid heeft geen specifieke rapporteringsverplichtingen of opvolgingsrichtlijnen voor de begrotingsmaatregelen gepubliceerd. Sinds 2006 monitort de Vlaamse Regering de uitvoering van de begroting op geconsolideerde basis op basis van circulaire FB/ABAFIM/2005-3. Een ambtelijk comité staat in voor de maandelijkse opvolging van de begrotingsuitvoering en rapporteert daarover aan het ministerieel comité voor de begroting. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting deelt deze monitoringrapporten ook mee aan het Vlaams Parlement. Het Rekenhof heeft de monitoringrapporten van november en december 2015 geanalyseerd. Het stelde vast dat deze rapporten niet ingaan op de uitvoering van de begrotingsmaatregelen.

Het Rekenhof kon, behalve de begrotingstechnische monitoring, doorgaans geen specifieke, centrale sturing en opvolging van de begrotingsmaatregelen door het beleidsdomein Financiën en Begroting vaststellen. Uit de overeenkomst in de cijfers die meer beleidsdomeinen in hun informatieverstrekking aan het Rekenhof hanteerden, kan nochtans worden afgeleid dat centrale sturing in enige mate aanwezig was. Het departement Financiën en Begroting deelde overigens mede de begrotingsmaatregelen naar de verscheidene beleidsdomeinen te hebben gecommuniceerd.

De centrale begeleiding en opvolging beperkten zich in de praktijk dan ook tot:

- de kredietbegrenzing in Orafin (zie 5.3 en 5.4);
- de centrale opvolging door het Agentschap Overheidspersoneel van de besparingen op de personeelsbestanden en op de loonkredieten.

In zijn antwoord van 18 oktober 2016 deelde de minister mee dat daarbuiten, naar aanleiding van elke begrotingsronde die na de begrotingsopmaak 2015 heeft plaatsgevonden, een globale analyse werd uitgevoerd van de mate waarin de maatregelen effectief werden doorgevoerd en gerealiseerd.

4.2 Opvolging per beleidsdomein

De monitoring van de uitvoering van de begrotingsmaatregelen is dus in hoofdzaak georganiseerd op het niveau van de onderscheiden beleidsdomeinen. Volgens het departement Financiën en Begroting was de toewijzing, uitvoering én monitoring immers een bevoegdheid voor de beleidsdomeinen.

Blijkens de verstrekte informatie verschilde deze monitoring van beleidsdomein tot beleidsdomein. De meeste beleidsdomeinen verwezen naar de automatische bewaking van de besparingen door de kredietbegrenzing in Orafin (zie ook 5.3 en 5.4). Voor sommige maatregelen deden zij evenwel een beroep op specifieke monitoringinstanties[40].

Tabel 11 – Voorbeelden van specifieke opvolgingssystemen in de beleidsdomeinen

CJSM	VRT-monitoringsysteem (zie hoofdstuk 7)	Besparingstraject VRT
WVG	VAPH: opvolging PAB (persoonlijke assistentiebudgetten).	Generieke besparingen
LNE	VMM: opvolging drinkwatertarieven.	Punctuele besparing 44 in SERV-verslag
	VREG: opvolging distributietarieven en energieheffing.	Punctuele besparingen 45 en 46 in SERV-verslag
MOW	De Lijn: opvolging besparingsmaatregelen in maandelijks managementrapport.	Punctuele besparing 47 in SERV-verslag
	W&Z en DS: opvolging besparingen per kwartaal in verkorte rapportering aan raad van bestuur.	Generieke besparingen

4.3 Conclusies

Uit de gegevens over de uitvoering van de begrotingsmaatregelen 2015 die de beleidsdomeinen het Rekenhof tijdens het onderzoek bezorgden, bleek dat de opvolging van de begrotingsmaatregelen decentraal georganiseerd was en zich doorgaans beperkte tot de automatische bewaking van de kredietbegrenzing in Orafin. Zij steunde dus niet op centrale begeleiding of richtlijnen.

[40] Het Rekenhof heeft zich niet specifiek gericht op het in kaart brengen van de diverse specifieke opvolgingssystemen in de beleidsdomeinen.

HOOFDSTUK 5

Realisatie van de begrotingsmaatregelen en verantwoording

5.1 Evolutie van het vorderingensaldo

De Vlaamse Regering wilde met de 1,15 miljard euro begrotingsinspanningen bij de initiële begrotingsopmaak 2015 een begroting in evenwicht mogelijk maken[41]. Tegelijkertijd zouden de maatregelen voor extra beleidsruimte zorgen. Bij de begrotingsaanpassing 2015 werd een vorderingensaldo voorspeld van -551,5 miljoen euro, ondanks de begrotingsmaatregelen. Aan de uitgavenzijde daalden de vereffeningskredieten van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap met 355 miljoen euro[42]. De vereffeningskredieten van de geconsolideerde instellingen stegen licht, met 15 miljoen euro. De verslechtering van het vorderingensaldo werd hoofdzakelijk veroorzaakt door bijgestuurde en verslechterde prognoses voor de ontvangsten en een geschatte daling van de onderbenuttingsgraad.

De daling van de vereffeningskredieten met 355 miljoen euro omvatte het resultaat van het wegvallen van de indexprovisie van 201,4 miljoen euro en de begrote daling van de uitgaven voor de zesde staatshervorming met 141,9 miljoen euro, op zich samen al goed voor 343,3 miljoen euro minder uitgaven. De 155 miljoen euro bijkomende structurele en eenmalige uitgavenmaatregelen die de begrotingsaanpassing plande, deden de vereffeningskredieten dus nog nauwelijks verder dalen. Dat impliceert dat daartegenover uitgavenstijgingen stonden ingevolge de evolutie van kostendrijvers en andere parameters.

Uiteindelijk realiseerde de Vlaamse overheid een effectief vorderingentekort in 2015 van 296 miljoen euro. Dat betekende een duidelijke verbetering ten opzichte van het geraamde tekort 2015 van 548 miljoen euro (én het tekort 2014 van 582 miljoen euro[43]). In de briefings aan de commissie Financiën en Begroting op 26 januari 2016 of 7 juni 2016 over de monitoringrapporten van de begrotingsuitvoering 2015 lichtte de Vlaamse minister van Financiën en Begroting toe dat de verbetering grotendeels resulteerde uit een combinatie van meer- en minderontvangsten[44], waarvan de gestegen opcentiemen (+406,9 miljoen euro) en de lager uitgevallen gewestbelastingen (-272,4 miljoen euro) de belangrijkste waren. Het monitoring-

[41] Het vorderingensaldo werd aldus begroot op + 3,5 miljoen euro.

[42] Exclusief kredieten voor deelnemingen, overheidsschuld en interne stromen.

[43] Het bedrag van het ESR-vorderingensaldo zoals bepaald in het verslag van het Rekenhof over de algemene rekeningen 2014 van de Vlaamse Gemeenschap bedroeg -664 miljoen euro; intussen heeft het INR het vorderingensaldo 2014 teruggebracht tot een tekort van 582 miljoen euro (exclusief 24,8 miljoen euro vorderingenoverschot van het Zorgfonds).

[44] Bron: monitoringrapport uitvoeringsresultaat 2015 – update van 20 mei 2016.

rapport verklaarde de verbetering van het vorderingensaldo zonder dat het gewag maakte van een inbreng van de vooropgezette begrotingsmaatregelen. De Vlaamse overheid liet bijgevolg na de impact van de begrotingsmaatregelen te duiden of af te zonderen binnen de vele factoren die het vorderingensaldo 2015 hebben beïnvloed (miljarden euro nieuwe ontvangsten en uitgaven ingevolge de zesde staatshervorming, de uitbreiding van de consolidatieperimeter, de vele ESR-correcties, de onderbenuttingsgraad,...).

5.2 Realisatie meerontvangsten

Schenkbelastingen

De begrotingsaanpassing 2015 trok de raming van de ontvangsten uit de schenkbelasting op tot 390,1 miljoen euro en hield rekening met 56,8 miljoen euro meerontvangsten als gevolg van de verlaging van de tarieven bij schenkingen van onroerende goederen vanaf 1 juli 2015. De redenering was dat de grote toename van het aantal schenkingen door de lagere tarieven, die tariefverlaging ruim zou compenseren. Het bedrag volgde uit een simulatie op basis van hypothesen.

Voor 2015 inde Vlabel uiteindelijk 314,8 miljoen euro. Dit bedrag betreft de kasontvangsten van januari 2015 tot half maart 2016[45]. De opbrengst lag dus gevoelig lager dan de geraamde 390,1 miljoen euro. Zij hield wel een lichte stijging in tegenover 2014 (+13,2 miljoen euro), maar lag 75,3 miljoen euro onder de raming 2015. De organisatiebeheersing bij Vlabel liet toe de maatregel uit te voeren en de effecten op te volgen. Uit een gedetailleerd antwoord van Vlabel bleek dat zowel het aantal akten (vanaf augustus 2015), als de ontvangsten (vanaf oktober 2015) meer dan verdriedubbelden. De maatregel moest eerst ingeburgerd geraken in de successieplanning, maar had dus wel, zij het met enige vertraging, het beoogde effect. De stijging van het aantal onroerende schenkingen ging evenwel gepaard met minder dan de geraamde ontvangsten bij de roerende schenkingen. Het negatieve budgettaire effect dat kon worden verwacht door het verlies aan toekomstige erfbelastingen, deed zich volgens Vlabel tot augustus 2016 nog niet voor. Het gemiddeld betaalde erfbelastingbedrag per overlijden steeg in 2016 nog licht.

Afvalheffingen

De bij de aangepaste begroting vooropgestelde bijkomende ontvangsten voor afvalheffingen zijn effectief gerealiseerd. De aangepaste milieuheffing heeft meer opgebracht dan waarin de aangepaste begroting voorzag (28,7 miljoen euro, verhoogd met 10 miljoen euro, geraamd en 40,9 miljoen euro gerealiseerd). Op hetzelfde begrotingsartikel is ook de bijkomende heffing op de reserves van beheersorganen gerealiseerd (6 miljoen euro geraamd en 6,6 miljoen euro gerealiseerd).

Verkopen van activa

Een vergelijking van de ontvangsten uit verkopen van activa voor de jaren 2014 en 2015 toont een stijging van 19,5 miljoen euro (van 106,8 miljoen euro tot 126,3 miljoen euro)[46]. De be-

[45] Algemene toelichting bij de begroting 2016, tabel 4.6, p. 42.

[46] Volgens Economische hergroepering 2014 en 2015, voor extra-comptabele ESR correcties.

langrijkste ervan betrof de verkoop van verscheidene gronden aan de stad Oostende, voor 31,1 miljoen euro. Deze verkoop werd initieel gepland in 2014[47].

5.3 Besparingsrealisatie volgens de beleidsdomeinen

De departementen gingen ervan uit dat de besparingen op de uitgaven de facto werden gerealiseerd, aangezien overschrijdingen van de bijgestelde kredieten in principe onmogelijk waren. De Vlaamse overheid bewaakt immers de limitativiteit van de kredieten in haar boekhoudtoepassing Orafin.

Het Rekenhof kan deze redenering in grote mate volgen. Toch wenst het enig voorbehoud te formuleren. Immers, de beperkte concretisering en monitoring van de begrotingsmaatregelen lieten niet toe de maatregelen met zekerheid te kennen, noch hun uitvoering nadien te evalueren. Daarom opteerde het Rekenhof er in de tabel 12 voor de realisatie van de maatregelen te bevestigen met de woorden *geen tegenindicaties*. Complementair aan deze tabel geeft bijlage 1 een overzicht van de mate waarin volgens het Rekenhof voor de 53 punctuele maatregelen die de SERV distilleerde, kan worden gesteld dat ze zijn gerealiseerd.

Tabel 12 – Uitvoering volgens de beleidsdomeinen en tegenindicaties Rekenhof[48]

	Uitvoering volgens beleidsdomein	Tegenindicaties Rekenhof
HE	De geplande besparingen werden gerealiseerd.	Geen tegenindicaties.
DAR	Bij gebrek aan verbanden met de besparingspijlers uit de algemene toelichting, ging het beleidsdomein ervan uit dat het alleen het beoogde besparingsbedrag moest halen. Het stelde dat dit ook effectief werd behaald.	Geen tegenindicaties.
BZ	Idem.	Een kredietoverschrijding van 0,3 miljoen euro voor de weddekredieten AFB (Agentschap Facilitair Bedrijf).
FB	Volgens de toelichting verkregen van FB op 4 maart 2016 is de besparing de facto gerealiseerd.	Ruime overschrijding van de rentelastkredieten (CB0-1CDB2AN-WT en CB0-1CEB2AA-WT) met respectievelijk 18,3 en 1,9 miljoen euro[48]. De besparing op de dotatie van het VFLD van 14,5 miljoen euro werd uitgevoerd, maar de rekeningen 2014 en 2015 van het VFLD tonen dat de uitgaven stegen met 9,4 miljoen euro (6,6 miljoen euro na ESR-correctie). Een daling van de dotatie impliceert dus niet altijd een daling van de gerealiseerde (ESR-) uitgaven.
IV	Voor het departement en TVL werd geantwoord dat de uitgaven gerealiseerd werden binnen het vastgestelde budget.	FIT toonde voor de personeelsbesparingen een kleine overschrijding op ESR 11.11 (personeelskosten), maar overschreed niet het totaal van ESR 11. Voor de subsidies is er een kleine overschrijding in VAK/VEK KMO-portefeuille. Ook het totaal werd licht overschreden.

[47] Zie toelichting bij initiële begroting 2014 MOW.

[48] De tabel toont in de tweede kolom de mate van uitvoering per beleidsdomein zoals die blijkt uit de antwoorden op de enquête van het Rekenhof.

[49] Het ging om extra uitgaven voor de rentelasten (actief schuldbeheer). Aan de andere kant waren echter ook de vorderingen voor te ontvangen rentes hoger dan begroot. Finaal gaf dit een positief resultaat.

	Uitvoering volgens beleidsdomein	Tegenindicaties Rekenhof
EWI	De realisatie van de besparingen werd overal behaald.	Geen tegenindicaties. Voor het Hermesfonds was er echter een overschrijding van de begroting van 19,7 miljoen euro en een tekort op de economische rekening van 35 miljoen euro. Die hebben te maken met een aantal correcties voor dubieuze debiteuren op het einde van het boekjaar om tegemoet te komen aan de opmerkingen die het Rekenhof de voorbije jaren had gemaakt. Het totaal van de correcties was iets meer dan 35 miljoen euro. Dit neutraliseerde het effect van de besparing van 27 miljoen euro die het Hermesfonds heeft gerealiseerd. Het IWT heeft meer op zijn personeelsbestand bespaard dan gepland, doordat een aantal personeelsleden de organisatie verlaten hebben wegens onzekerheden over de fusie met het Agentschap Ondernemen vanaf 2016.
OV	Het beleidsdomein deelde mee dat de betrokken begrotingsartikelen bij de initiële of aangepaste begroting 2016 werden verminderd, wat betekende dat de besparingen werden gerealiseerd.	Geen tegenindicaties.
WVG	Het beleidsdomein deelde mee dat alle opgelegde besparingen volledig werden gerealiseerd. Soms werd de besparing individueel niet gehaald, maar gecompenseerd door andere meevallers (bijvoorbeeld Vlaams Zorgfonds, Kind en Gezin). Bij het VAPH was er een overschrijding, die volgens de instelling niets te maken had met de besparingen. In 2015 ontstonden in de dagprijsberekening tekorten ingevolge de anciënniteitsevolutie.	Het VIPA vertoonde een budgetoverschrijding van 4,6 miljoen EUR doordat het de besparingsmaatregel eenmalige terugbetaling alternatieve financiering niet haalde.
CJSM	Het beleidsdomein antwoordde dat alle besparingsmaatregelen effectief werden uitgevoerd.	Geen tegenindicaties.
WSE	Het beleidsdomein bezorgde een overzicht waarin het aangaf dat alle besparingsmaatregelen werden uitgevoerd. Het uitdoven van niet-thematische verloven bij loopbaanonderbreking is pas in het najaar van 2016 gestart.	Geen tegenindicaties, doch de competitiviteitsprovisie van 125 miljoen euro zal in 2017 terug in de begroting worden opgenomen.
LV	Het beleidsdomein beweerde geen zicht te hebben op de mate van uitvoering van de besparingsmaatregelen	Geen tegenindicaties, maar het is moeilijk de uitvoering na te gaan door de manier waarop de begrotingsartikelen zijn opgebouwd en de vele interne budgetverschuivingen tussen begrotingsartikelen.
LNE	Volgens het beleidsdomein zijn zowel de punctuele als de generieke besparingen volledig uitgevoerd en later niet verminderd.	Bij een aantal entiteiten zijn kosten doorgeschoven naar 2016, een aantal ervan wegens onvoldoende beschikbare kredieten. Als deze kosten in 2015 zouden zijn geboekt, dan waren ongetwijfeld een aantal besparingsmaatregelen niet gehaald. De besparing van 30 miljoen euro wegens verschuiving van subsidieprojecten van gewestelijke aard naar de projectenportefeuille van de nv Aquafin (gemeentelijke rioleringen) komt neer op een verhoging van de investeringsmachtiging van Aquafin buiten de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid. Vermoedelijk zullen de projecten van de nv Aquafin in de volgende jaren worden gefinancierd via de drinkwatermaatschappijen, die deze kosten doorrekenen in hun tarieven aan de gebruikers, aangevuld met subsidies van het Vlaams Gewest.

	Uitvoering volgens beleidsdomein	Tegenindicaties Rekenhof
MOW	Volgens het departement is een overschrijding van de totale kredietmassa niet mogelijk in Orafin. De Lijn stelde dat zij de besparingen realiseerde aangezien het bedrijfseconomisch resultaat 2015 in evenwicht was met de begroting. De Lijn realiseerde de geplande aanpassing van de *regelset* voor loontrekkenden exploitatie (vereenvoudiging premiestelsel) nog niet in 2015.	MOW kent een aantal laattijdige aanrekeningen van facturen, vooral bij het VIF. De Scheepvaart toont een budgetoverschrijding van 0,3 miljoen euro op ESR-rubriek 12.11 (algemene werkingskosten).
RWO	Het beleidsdomein gaf aan alle besparingsmaatregelen te hebben uitgevoerd, behalve de fiscalisering van de renovatiepremie (zie verder).	Zie ook 5.4 (fiscalisering renovatiepremie, rentesubsidies aan VMSW en VWF) De verhoging van de machtiging aan de VMSW voor FS3-leningen van 20 miljoen euro, die naar 2016 werd doorgeschoven (zie punt 3.3), diende om leningen te kunnen verschaffen aan de sociale huisvestingsmaatschappijen die dit patrimonium van de VMSW overnemen, en om leningen uit het rollend grondfonds te kunnen verstrekken aan de sociale huisvestingsmaatschappijen die daarmee gronden aankopen in plaats van het fonds zelf. Aan de ene kant heeft de VMSW 10 miljoen euro inkomsten en 10 miljoen euro minder uitgaven, maar aan de andere kant wordt zij gemachtigd leningen voor 20 miljoen euro aan de sociale huisvestingsmaatschappijen te verstrekken. Het kapitaal van deze leningen zal gespreid in de tijd worden terugbetaald. De meerkosten van de financiering (bestaande uit rentesubsidiëring) blijft ten laste van de Vlaamse overheid.

5.4 Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof wenst de stelling dat Orafin garant staat voor de volledige realisatie van de besparingsmaatregelen te nuanceren. Er bestaan immers diverse mogelijkheden om de systeembewaking te omzeilen:

- Kredietoverschrijdingen blijven mogelijk met manuele wijzigingen in het Orafinsysteem. Zo merkte het Rekenhof op sommige begrotingsartikelen van het departement Financiën en Begroting ruime kredietoverschrijdingen.
- Bovendien bestaat de mogelijkheid dat facturen laattijdig worden aangerekend (in een volgend begrotingsjaar). Uit tabel 12 blijkt dat dit bijvoorbeeld bij LNE en MOW geschiedde.
- Ten slotte kan een besparing effectief zijn gerealiseerd en een om besparingsredenen bijgesteld krediet niet zijn overschreden, maar kan een toename van de aanwendingsgraad van het krediet door de onvoorziene evolutie van bepaalde kostendrijvers het besparingseffect ongedaan maken. Een voorbeeld daarvan is het Hermesfonds (zie tabel 12).

Overigens werken niet alle entiteiten van de geconsolideerde Vlaamse overheid onder het systeem van kredietbewaking in Orafin. De besparingen in de overzichtstabellen die de administratie bezorgde, zijn in eerste instantie geformuleerd op het niveau van de algemene uitgavenbegroting. Zij omvatten een belangrijk aantal besparingen op dotaties aan instellingen die tot de consolidatiekring van de Vlaamse overheid behoren (begrotingsartikelen met extensie *IS* – interne stromen). De reële besparing hangt in deze gevallen af van de mate waarin de betrokken instellingen de dotatievermindering hebben omgezet in effectieve uitgavenverminderingen of ontvangstenvermeerderingen op hun begroting. Het Rekenhof heeft

dat in beperkte mate onderzocht. Het heeft in dit verband wel een grondig onderzoek naar de besparingen in de VRT gevoerd (zie hoofdstuk 7).

Ten slotte is het evident dat de bevoegde minister via een begrotingsaanpassing of krediethervverdeling een andere invulling kan geven aan de oorspronkelijk voorziene besparingsmaatregel, waardoor deze mogelijks ook kan worden afgebouwd. Het Rekenhof heeft in dit kader enkele vaststellingen gedaan:

- De Vlaamse Regering beoogde de fiscalisering van de renovatiepremie te spreiden over drie jaar. De initiële begroting 2015 voorzag daardoor in een besparing van 69,8 miljoen euro. De begrotingsaanpassing heeft deze besparing echter met 54,4 miljoen euro verminderd. De stopzetting van de oude reglementering en de rechtsonzekerheid die daarbij ontstond, zorgden voor een aanzuigeffect van dossiers volgens het oude stelsel. Uiteindelijk was nog een kredietherverdeling binnen het beleidsveld nodig van 5,5 miljoen euro. De besparingen vielen dus veel lager uit dan oorspronkelijk begroot. De Vlaamse Regering heeft de piste van de fiscalisering overigens een jaar later verlaten. De oude regelgeving is op een aantal punten aangepast.
- De initiële begroting rekende onder de generieke besparingsmaatregelen onder meer een vermindering met 10% van de kredieten 2014 voor de rentesubsidies aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) en het Vlaams Woningfonds (VWF). Het Rekenhof heeft in zijn verslag over het onderzoek van de begroting 2015 opgemerkt dat het ging om in principe onvermijdbare uitgaven, namelijk de rente die respectievelijk de VMSW en het VWF aan banken moesten betalen voor aangegane leningen. Vooral de besparing die de Vlaamse overheid bij het VWF beoogde was vrij hoog (5,5 miljoen euro). De begrotingsaanpassing moest die besparing met 4,8 miljoen euro verminderen.

5.5 Financiële verantwoording bij de rekeningaflegging

In zijn rekeningenrapport over de algemene rekeningen 2015[50] stelde het Rekenhof dat de toelichting en ook het jaarverslag onvoldoende duiding en toelichting geven bij de uitvoeringsrekening van de begroting en bij de jaarrekening. De uitvoeringsrapportering van de begroting bevatte uitsluitend tabellen met cijfers, waarbij een inhoudelijke bespreking en analyse ontbrak. In het jaarverslag 2015 kwam de mate waarin de Vlaamse overheid de vooropgezette (structurele) begrotings- of besparingsmaatregelen heeft gerealiseerd evenmin aan bod. In zijn antwoord heeft de minister erop gewezen dat het niet mogelijk was binnen de strikte timing van de opmaak van de jaarrekening 2015 meer duiding te geven.

5.6 Conclusies

Bij gebrek aan duidelijk geconcretiseerde begrotingsmaatregelen, gestructureerde opvolgingsinformatie en een voldoende toegelichte financiële verantwoording bij de rekeningaflegging, diende het Rekenhof voor de vraag naar de mate van uitvoering van de begrotingsmaatregelen terug te vallen op de antwoorden die de onderscheiden beleidsdomeinen bezorgden. De beleidsdomeinen gaven over het algemeen aan dat de maatregelen effectief zijn uitgevoerd en verwezen naar de limitativiteit van de kredieten in het Orafinsysteem. Het Rekenhof nuanceert evenwel de stelling dat Orafin garant staat voor de volledige realisatie van de begrotings-

[50] Rekeningenrapport over 2015, Vlaams Parlement, 36-A (2015-2016) – Nr. 1.

maatregelen. Er bestaan immers diverse mogelijkheden om de kredietbegrenzing te omzeilen, zoals manuele wijzigingen of kostendoorschuivingen naar volgende jaren. Overigens werken niet alle entiteiten van de geconsolideerde Vlaamse overheid onder het systeem van kredietbewaking in Orafin. Ten slotte hebben een aantal begrotingsaanpassingen en kredietherverdelingen de oorspronkelijke begrotingsmaatregelen 2015 gewijzigd en merkte het Rekenhof bij zijn onderzoek enkele indicaties op dat bepaalde maatregelen niet werden gehaald.

Uiteindelijk realiseerde de Vlaamse overheid een effectief vorderingentekort in 2015 van 296 miljoen euro. Dat hield een belangrijke verbetering in ten opzichte van de raming 2015 of het saldo 2014. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting verklaarde deze verbetering, maar verwees daarbij niet naar de begrotingsmaatregelen. De Vlaamse overheid liet dus na de impact van de begrotingsmaatregelen te duiden of af te zonderen binnen de vele factoren die het vorderingensaldo 2015 hebben beïnvloed.

HOOFDSTUK 6

Aard van de gerealiseerde maatregelen

6.1 Structurele aard van de initiële maatregelen

Blijkens de informatie die de beleidsdomeinen het Rekenhof hebben bezorgd, heeft de Vlaamse overheid bij de begrotingsaanpassing het onderscheid gemaakt tussen eenmalige en structurele begrotingsmaatregelen. De algemene toelichting bij de initiële begroting had dat onderscheid niet gemaakt en ging ervan uit dat alle begrotingsmaatregelen structureel moesten zijn[51].

De Vlaamse Regering heeft het begrip structurele maatregelen in geen van de toelichtingen bij de begroting gedefinieerd. Daarom interpreteert het Rekenhof dit begrip in zijn gebruikelijke betekenis, namelijk maatregelen die in de volgende begrotingsjaren blijven doorwerken. In die zin onderscheiden zij zich van de zogenaamde eenmalige begrotingsmaatregelen, die slechts een effect hebben in het betrokken begrotingsjaar.

Gelet op deze definitie kan het Rekenhof sommige initiële begrotingsmaatregelen, zoals die inzake de competitiviteitsprovisie en de fiscalisering van de renovatiepremie, niet beschouwen als structureel:

- Zo stelde de meerjarenbegroting 2016-2021 over de zogenaamde competitiviteitsprovisie van 125 miljoen euro, waarvan de afschaffing onder de noemer *rationaliseren en budgettair houdbaar maken van de nieuwe bevoegdheden* een van de belangrijkste besparingsmaatregelen voor het beleidsdomein WSE was, dat in die provisie, die afgesproken was bij de formatiebesprekingen, zou worden voorzien vanaf 2017 (punt 3.2.2.7). De afschaffing in 2015 van de competitiviteitsprovisie betrof dus geen besparing, en zeker geen recurrente of structurele besparing, maar een uitstel van de inzet van die provisie voor het doelgroepenbeleid tot 2017.
- De fiscalisering van de renovatiepremie, die uiteindelijk niet doorging, kon evenmin als een structurele begrotingsmaatregel worden beschouwd. De maatregel beoogde in eerste instantie een spreiding over drie jaar. Na die drie jaar zou het effect zijn verdwenen door de cumulatie van de opeenvolgende spreidingen.

Personeelsbesparingen hebben in principe een structureel karakter. Krachtens artikel 9 van het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering dient immers elk voorstel van beslissing dat leidt tot een uitbreiding van het aantal VTE voor akkoord te worden voorgelegd aan

[51] Algemene toelichting bij de begroting 2015, Vlaams Parlement, (2014-2015) – Nr. 1, p. 37. In zijn antwoord stelde de Vlaamse minister van Financiën en Begroting dat de algemene toelichting in die zin onvoldoende genuanceerd was.

de minister van Bestuurszaken. Die oordeelt of de gevraagde uitbreiding voldoende verantwoord wordt, gelet op de opgelegde personeelsdaling. De minister kan het voorstel weigeren, goedkeuren of voorwaardelijk goedkeuren. De Vlaamse Regering beslist over de toename en kan de weigering of de opgelegde voorwaarden terzijde schuiven. Indien de condities worden gerespecteerd zijn personeelsbesparingen dus structureel[52].

De structurele aard van de generieke besparingsmaatregelen hangt samen met de begrotingsopmaak. Doorgaans blijft bij de begrotingsopmaak de groei van de begrotingsposten met generieke maatregelen beperkt tot groeivoeten. Bij de politieke deliberatie kan dat echter veranderen. Het structurele karakter van een begrotingsmaatregel betreft dus dikwijls een intentieverklaring, waarop de regering later kan terugkomen. Alleen als de financiële motoren van de uitgaven wetgevend zijn verankerd (bijvoorbeeld door een wijziging van de subsidiereglementering[53]), kan de Vlaamse Regering de besparingsmaatregelen niet zonder meer terugdraaien.

6.2 Mate waarin de uitgevoerde besparingen structureel zijn

De onderstaande tabel overziet de verklaringen van de diverse beleidsdomeinen over de structurele aard van de begrotingsmaatregelen, met de bedenkingen van het Rekenhof daarbij.

Tabel 13 – Structurele besparingen volgens de beleidsdomeinen en bedenkingen van het Rekenhof

	Structurele besparingen volgens beleidsdomein	Bedenkingen Rekenhof
HE		
DAR	Het beleidsdomein spreekt van drie structurele maatregelen, waaronder: • de verminderde dotatie aan het AGIV • de besparing van 2 miljoen euro op de machtiging voor de interne stroom naar het Brusselfonds	De bevoegde minister heeft verklaard dat het Brusselfonds in het begin van de legislatuur minder middelen nodig zou hebben, maar dat *alles weer normaal zou worden* in het tweede deel. Er kan worden betwijfeld of een besparing op de machtiging een echte besparing is. En als dat zo is, dan is die besparing in elk geval punctueel.
BZ	Meestal gaat het bij BZ om generieke besparingen en besparingen op het personeelsbestand, inclusief de afschaffing van het provinciefonds. Daarbuiten haalt BZ ook de inkomsten uit de verkoop van patrimonium als besparingen aan.	De verkoop van gebouwen is per definitie eenmalig. Door de verkoop van één van de gebouwen verdwijnen de huurinkomsten daaruit, wat dus structureel minder inkomsten betekent. De minister heeft de vermindering van de subsidies voor stadsvernieuwingsprojecten in haar projectkeuzes 2015 gerespecteerd, maar het is onduidelijk in hoeverre zij dat ook in volgende jaren zal doen.
FB	Geen verklaringen van het beleidsdomein daarover.	

[52] In de periode 2009-2014 heeft de Vlaamse Regering in totaal 127 bijkomende aanwervingen wegens nieuw beleid goedgekeurd. Deze aanwervingen werden geneutraliseerd: ze werden retroactief bij de nulmeting bijgeteld. Ook aanwervingen die externe overheden minstens gedeeltelijk financierden en bijkomende aanwervingen van wetenschappelijk personeel werden geneutraliseerd. Ook in de huidige besparingsronde worden aanwervingen wegens bijkomend beleid, externe projectfinanciering en aanwervingen van wetenschappelijk personeel geneutraliseerd. De neutralisatie van bijkomende aanwervingen wegens nieuw beleid relativeert de gerealiseerde personeelsvermindering van 7,5% in de vorige besparingsronde. Zie: Verslag van het Rekenhof over de personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid, Vlaams Parlement, 37 (2016-2017) – Nr. 1, p. 32-34.

[53] Met andere woorden, als minder subsidies worden toegekend op grond van een bepaling dat de subsidies binnen het beschikbare krediet moeten worden toegekend, kan een kredietverhoging deze verlaagde subsidiëring het volgende jaar ongedaan maken.

	Structurele besparingen volgens beleidsdomein	Bedenkingen Rekenhof
IV	Het beleidsdomein stelde dat de besparingen bij het departement en Toerisme Vlaanderen recurrent zijn, aangezien de cijfers dienen als basis voor de opmaak van de begroting 2016 en in 2016 hebben geleid tot verdere personeels-besparingen. Ook voor FIT zouden de besparingen op subsidiedotaties definitief en structureel zijn, evenals die op de werkingsdotatie.	Het Rekenhof vond geen tegenindicaties voor de beweringen van het beleidsdomein.
EWI	De besparingen komen in hoofdzaak neer op een beperking van de subsidiekredieten en op het personeelsbestand.	Als de Vlaamse Regering het groeipad voor O&O wil behouden, zal het daarvoor de volgende jaren bij-komende middelen moeten uittrekken.
OV	Het beleidsdomein heeft de cijfers enkel opge-splitst in generieke en punctuele besparingen. Het gaf niet aan welke maatregelen structureel zijn.	Het Rekenhof kreeg geen informatie over het al dan niet structurele karakter van de maatregelen. Volgens een eigen beoordeling zijn de besparingen voor het overgrote deel structureel.
WVG	Het departement antwoordde niet op de vraag naar de structurele aard van de besparingen. Volgens het agentschap Zorg en Gezondheid zijn alle maatregelen structureel. De rechtspersonen namen in 2015 een aantal eenmalige maatregelen, waarvan de meeste in 2016 worden omgezet in structurele maatregelen. Alleen het VAPH zal de eenmalige maatregelen recurrent uitvoeren.	Het Rekenhof vond geen tegenindicaties voor de beweringen van het beleidsdomein.
CJSM	CJSM voert de besparingen recurrent uit. Het gaat in hoofdzaak om subsidieverminderingen.	Het Rekenhof vond geen tegenindicaties voor de beweringen van het beleidsdomein. De initiële be-sparing werd bij de aanpassing van de begroting voor een klein stuk teruggedraaid wegens engagementen en saldi uit 2014 (toen de subsidiebasis nog groter was).
WSE	De afgesproken besparingen zijn volgens het beleidsdomein structureel op de betrokken begrotingsartikelen en onderliggende basisallocaties.	De maatregelen van WSE zijn structureel, behalve die inzake de competitiviteitsprovisie, die neerkomen op een doorschuifoperatie in de tijd.
LV	Het departement LV gaf aan dat de maatregelen structureel zijn.	Het Rekenhof vond geen tegenindicaties voor de beweringen van het departement.
LNE	Volgens het departement LNE zijn alle maatregelen structureel.	LNE kent tal van doorschuivingen van facturen.
MOW	Het departement MOW stelde dat de verlaging van de beschikbare kredietmassa recurrent is doorgetrokken, en los staat van andere kredietbewegingen (compensaties, indexatie, externe kostendrijvers,…) die onderdeel uitmaken van iedere begrotingsronde[54].	MOW kent tal van doorschuivingen van facturen, vooral bij het VIF.
RWO	Ruimtelijke Ordening: één punctuele besparing (2 miljoen euro Rubiconfonds), verder alleen structurele besparingen (indexaties, generieke- en besparingen op personeelsbestand). Wonen: Alle begrotingsmaatregelen, behalve de fiscalisering van de renovatiepremie, zijn structureel. Onroerend Erfgoed: Alle besparingen zijn recurrent, met uitzondering van de premie-kredieten (met een verwaarloosbaar besparing), waarvoor in een groeipad is voorzien in deze regeerperiode[55]. DAB Grondfonds: 5 miljoen euro minder ontvangsten uit planbaten begroot. Dit betreft een punctuele besparing.	Vlaams Woningfonds: de generieke besparing van 5,5 miljoen euro is bij de aanpassing bijgesteld (+4,8 miljoen euro). Een generieke besparing op intrestsubsidies is eigenlijk niet mogelijk aangezien dergelijke subsidies niet samendrukbaar zijn.

[54] De administratie stelde in het antwoord van 18 oktober 2016 dat, meerjarig bekeken, de besparingen worden gerealiseerd door de recurrent doorgevoerde verlaging van de beleidskredieten, waardoor minder engagementen kunnen worden aangegaan (waar facturen uit voortkomen).

[55] Bij de begrotingsopmaak 2016 werden deze kredieten recurrent verhoogd met 10 miljoen euro.

De administraties gaven aan dat het merendeel van de gerealiseerde begrotingsmaatregelen 2015 een structurele aard had. Het Rekenhof vond vanuit de eigen definitie van wat structurele maatregelen behoren te zijn (zie 6.1), weinig tegenindicaties voor deze beweringen, maar onderstreept dat de structurele aard slechts volkomen zeker is als deze besparingen in de volgende begrotingsjaren ook effectief blijven doorwerken (en dus niet worden teruggedraaid).

6.3 Conclusies

De regering definieerde het begrip *structurele maatregelen* niet. Begrepen als maatregelen die in de volgende begrotingsjaren blijven doorwerken, blijkt uit de informatie die de beleidsdomeinen hebben bezorgd dat het merendeel van de gerealiseerde maatregelen inderdaad structureel van aard waren. Het Rekenhof heeft immers weinig tegenindicaties voor deze beweringen gevonden, met uitzondering van de maatregelen *uitstel competitiviteitsprovisie* en *fiscalisering renovatiepremie.* De begrotingsaanpassing 2015 heeft overigens impliciet de vereiste verlaten dat de begrotingsmaatregelen structureel moesten zijn.

HOOFDSTUK 7

Besparingen 2015 bij de VRT

7.1 Situering

Op 26 september 2014 vroeg de Vlaamse Regering aan de VRT voor de komende vijf jaren besparingsinspanningen, bestaande uit (1) een besparingstraject van 15 miljoen euro in 2015, oplopend tot 27,5 miljoen in 2019, (2) geen indexering in 2015 en 2016 van het werkingsaandeel van de dotatie en (3) geen nieuwe dotatie voor onderzoek en innovatie.

De raad van bestuur van de VRT keurde vervolgens een besparingsplan goed voor maatregelen met een financiële impact in 2015 van 26 miljoen euro: een eigen besparingstraject van 15 miljoen euro en een besparing op de dotatie van onderzoek en ontwikkeling. Het werkingsaandeel van de dotatie werd niet verhoogd met de gezondheidsindex en de dotatie voor de lonen werd in 2015 evenmin geïndexeerd. Wel voorzag de VRT in 8 miljoen euro voor de heroriëntering van het lineaire radio- en tv-aanbod naar een digitaal aanbod. De middelen daarvoor dienden te komen uit de middelenheroriëntatie naar digitaal aanbod en uit besparingen op personeels- en exploitatiekosten. De VRT wilde bovenop het besparingsplan dat de Vlaamse Regering heeft opgelegd, een bijkomende besparingsinspanning leveren om de investering in de digitale shift te financieren.

Het Rekenhof heeft het besparingsplan 2015 van de VRT onderzocht. Het ging na of de VRT de besparingsdoelstellingen voor 2015 haalde en of de raad van bestuur de initiële uitgangspunten aanhield. Het analyseerde ook de gebudgetteerde en uitvoeringscijfers van de maatregelen uit het besparingsplan en berekende de financiële impact van het VRT-besparingsplan op de Vlaamse overheid.

7.2 Opmaak besparingsplan en verantwoording

7.2.1 Besparingsmaatregelen volgens ondernemingsplan

Het initiële plan raamde de globale besparingsoefening 2015 op 26 miljoen euro. De VRT heeft de besparingsmaatregelen in zijn ondernemingsplan verwerkt. Het plan deelde de maatregelen in drie financiële hefbomen in: personeel, exploitatie en ontvangsten. Het plan dwong niet alleen tot uitgavenbeperking, maar bracht ook extra opbrengsten in rekening. De werkelijke besparingen 2015 liepen volgens het overzicht dat de VRT heeft bezorgd, op tot ongeveer 30,6 miljoen euro.

7.2.2 Financiële verantwoording en belang voor het onderzoek

Behalve het budget en de uitvoeringscijfers van het besparingsplan 2015, ontving het Rekenhof van de VRT ook een inhoudelijke en financiële verantwoording. Deze toelichting was vol-

doende begrijpelijk. Aangezien de verantwoording steunt op het ondernemingsplan, heeft het Rekenhof de aansluiting tussen ondernemingsplan[56], begroting en jaarrekening onderzocht.

De cijfers die de VRT aanleverde komen uit de analytische boekhouding 2014 en 2015, met als bron de SAP-boekhouding[57]. De omroep heeft zijn besparingsmaatregelen individueel in de detailbudgetten van zijn bedrijfseconomische boekhouding verwerkt, en via de reconciliatie dus ook in de ESR-budgetten.

Voorts heeft de VRT de aansluiting aangetoond tussen het budget van het ondernemingsplan 2015 met de ESR-codes in de begrotingsaanpassing 2015, en sloot het resultaat van de bedrijfseconomische rekening aan met het resultaat per directie van het ondernemingsplan. Dat geschiedde weliswaar op een geaggregeerd niveau[58], maar de reconciliatie kon ook, met een aantal berekeningen, op detailniveau worden aangetoond. Daarvoor heeft het Rekenhof een aantal detailcijfers opgevraagd over de uitvoering van de besparingsmaatregelen[59]. Deze detailopvragingen brachten geen anomalieën aan het licht.

7.3 Financiële impact voor de Vlaamse overheid

De VRT-financieringslasten[60] voor de Vlaamse overheid daalden in 2015 met 29,5 miljoen euro tot -260 miljoen euro. Dat was in hoofdzaak het gevolg van vier financiële bewegingen:

- een daling van de basisdotatie met 15 miljoen euro;
- een vermindering van de dotatie voor onderzoek en innovatie met 2,6 miljoen euro;
- een verbetering van het uitvoeringsresultaat van de begroting met 3,7 miljoen euro;
- de interne inkomensoverdracht van de 8,5 miljoen euro patronale bijdragen voor het pensioenfonds VRT (boekhoudtechnische aanpassing).

Deze daling van de financieringslasten ondersteunde voor een groot stuk het resultaat van de werkelijke besparingen in 2015. De interne inkomensoverdracht voor het pensioenfonds was voor de Vlaamse overheid weliswaar een interne operatie, maar de lagere dotaties en het positiever resultaat (per saldo 21,3 miljoen euro) waren effectieve besparingen.

De VRT heeft ook de toelichting bij de prognose van zijn halfjaarlijkse cijfers 2016 aan het Rekenhof bezorgd. Daaruit blijkt dat de VRT-ontvangsten en -exploitatiekosten voor de eerste jaarhelft van 2016 globaal in de lijn liggen van het budget 2016 en dat zelfs een overschot wordt verwacht. Deze vaststelling bevestigt dat het effect van de besparingen 2015 in de VRT doorwerkt in 2016.

---

56 De VRT hanteert het ondernemingsplan vooral als een opvolgingsinstrument voor haar beleid. De omroep gebruikt daarvoor dezelfde cijfers uit de economische en budgettaire rekening, maar herverdeelt dit in andere rubrieken die voor hem meer toepasselijk zijn.

57 De VRT heeft de ingediende jaarrekening uitsluitend met cijfers uit de SAP-boekhouding opgemaakt.

58 Op het geaggregeerde niveau kon het bewijs van de aansluiting worden geleverd aan de hand van de boordtabellen die de omroep samenstelde uit verschillende rekeningen en financiële staten.

59 Grote evenementen zoals verkiezingen, Olympische Spelen, voetbal-EK en -WK's,... kunnen een invloed hebben op het resultaat in de jaarrekening van de VRT. Het Rekenhof onderzocht niet in welke mate de afwezigheid van dergelijke grote evenementen in 2015 de besparingen heeft beïnvloed. Volgens de VRT was de impact daarvan op de kosten in 2015 niet materieel.

60 Of het ESR-vorderingensaldo van de VRT.

7.4 Bevindingen toelichting besparingsplan

De onderstaande alinea's overzien in hoofdlijnen de verantwoording van de besparingsmaatregelen door de VRT per financiële hefboom, alsook de stand van de afschrijvingen.

7.4.1 Hefboom personeel

In 2015 moest de VRT een personeelsuitstroom van 128,5 FTE realiseren (36 FTE uit het vroegere meerjarenplan 2013-2015 en 92,5 FTE uit het besparingsplan 2015). Uiteindelijk haalde de VRT dat met 126,1 FTE net niet[61]. De besparingsplanuitstroom van 92,5 FTE verliep in 2015 gefaseerd. Daardoor was het besparingseffect in 2015 niet maximaal. De VRT raamde de besparing op 3,4 miljoen euro. In werkelijkheid bespaarde de omroep 3,2 miljoen euro ten opzichte van het budget.

De personeelsverloningsmaatregelen leidden volgens de VRT tot een werkelijke besparing van ongeveer 3,5 miljoen euro tegenover een gebudgetteerde besparingsdoelstelling van 3 miljoen euro. De VRT schrapte alle managementbonussen. De collectieve loonsverhogingen werden niet uitgesteld. De omroep haalde de besparingsdoelstelling op dit vlak niet, maar compenseerde de hogere personeelskosten via het mechanisme van de vergrijzingskosten (zie ook 7.4.3). De besparingen die uit een efficiënter toepassing van het bestaande (ongewijzigde) werkreglement dienden voort te vloeien, realiseerde hij maar voor driekwart. De VRT stelde ten slotte dat hij buiten het besparingsplan een besparing van 1,9 miljoen euro heeft gerealiseerd door de beperking van het personeelsbestand in 2015 tot onder het gebudgetteerde contingent[62]. De controle van het Rekenhof leidde niet tot vaststellingen die dat tegenspreken.

De verdere investering in het digitale aanbod vergde volgens het besparingsplan een instroom van 39 FTE met een digitaal profiel. Die doelstelling werd bijna gehaald. Uit toelichtingen van de VRT blijkt dat de digitale medewerkers in 2015 met 35,8 FTE toenamen tegenover 2014.

7.4.2 Hefboom exploitatie

Door een efficiëntere werking van zijn organisatie kon de VRT in 2015 in totaal 2,9 miljoen euro besparen, tegenover het besparingsdoel van 2,7 miljoen euro. De omroep kon de besparingsdoelstellingen inzake de exploitatiebudgetten voor beleid, media en gebouwen halen en zelfs extra besparingen realiseren door een optimalisatie van de budgetten voor marketing, schoonmaakcontracten, reizen en de helpdesk. Voor de reportagewagens werden de besparingsdoelstellingen nagenoeg gehaald. Alleen de exploitatiekosten voor telecom konden het besparingsplan niet volgen.

De besparingen op het aanbod (werkings- en personeelskosten) bedroegen in 2015 11,9 miljoen euro, ongeveer 1 miljoen euro onder de doelstelling van 12,9 miljoen euro. Bij de tv-

[61] De VRT haalde dit resultaat door een versneld in- en outplacement, pensioenincentives, een schoolvakantiestelsel, het niet-opvullen van de reserve 2014 en de natuurlijke uitstroom.

[62] Het ondernemingsplan 2015 ging uit van een daling van het bestand met 53,5 FTE (van 2256,5 FTE tot 2203 FTE). Doorheen 2015 bleef het personeelsbestand onder het gebudgetteerde bestand. De VRT verving uitgestroomde personeelsleden niet rechtstreeks en vulde ontstane vacatures gericht in. Volgens zijn gegevens boekte de omroep in 2015 op het personeelsbudget een totaal overschot van 4,5 miljoen euro, waarvan 1,9 miljoen euro dankzij de niet-opvulling van het personeelsbestand.

merken OP12, Eén en Canvas, de Nieuwsdienst, Sport, de themasites en de uitzendkrachten bleven de besparingen (licht) onder de doelstellingen. Bij Ketnet en de radiomerken liepen de besparingen ver boven de planning uit. De niet-indexering van de kosten voor de aanmaak en (her)uitzending van programma's (uitzendschema's) liet toe nagenoeg 1,1 miljoen euro te besparen.

De radiomerken bespaarden door herschikkingen in het muziekaanbod bij Radio 1, een beperking van het aantal radiocaptaties van concerten bij Klara en een beperking van het aantal evenementen bij Studio Brussel. De besparingen bij de tv-merken volgden een aantal krachtlijnen: schrapping van het tv-merk OP12, integratie van Cobra.be in Canvas.be, schrapping van de dagprogrammering bij Canvas, schrapping van programma's en van de buitenlandse bureaus bij de Nieuwsdienst en vermindering van de uitzendrechtenkosten en de uitzendingen van Sporza op Zondag bij Sport.

Het besparingsplan voor het aanbod had voornamelijk een impact op het lineaire aanbod van de radio- en tv-merken. De VRT stelde het budget dat door besparingen op het lineaire aanbod vrijkwam, te hebben ingezet ter versterking van het digitale aanbod.

7.4.3 Hefboom ontvangsten

De VRT haalde in 2015 6,2 miljoen euro extra distributieopbrengsten uit rechten van de lineaire doorgifte van het openbaar aanbod en nam 4,2 miljoen euro in opbrengst uit het excedent van de commerciële inkomsten ter compensatie van de vergrijzingskosten 2013-2015[63]. De 1,2 miljoen euro meerkosten voor het doorvoeren van de collectieve loonsverhogingen (zie ook 7.4.1) compenseerde de omroep met de extraontvangsten voor deze vergrijzingskosten. De VRT classificeerde ze daarom als uitgevoerde besparingen.

7.4.4 Afschrijvingen

Tot slot bespaarde de VRT ruim 1 miljoen euro op de afschrijvingen die het investeringsplan vermeldde.

7.5 Conclusies

De Vlaamse overheid heeft de VRT voor 2015 een besparingsplan van 26 miljoen euro opgelegd. De omroep verantwoordde de besparingsmaatregelen 2015 op grond van de evoluties in zijn ondernemingsplan. Hij stelde uiteindelijk in 2015 30,6 miljoen euro op personeels- en exploitatiekosten en door meerontvangsten te hebben bespaard. De hoge geaggregeerde aard van de verantwoording liet echter niet toe de cijfers in de jaarrekening eenvoudig terug te vinden in de budgetten en uitvoeringscijfers, maar de vereiste aansluitingen tussen het ondernemingsplan met de economische en budgettaire rekening werden wel voorgelegd.

De daling van de VRT-financieringslasten voor de Vlaamse overheid ondersteunde voor een groot stuk het resultaat van de werkelijke besparingen in 2015. De overheid stortte 17,6 miljoen euro minder dotaties en het uitvoeringsresultaat van de VRT-begroting verbeterde met

[63] De VRT heeft dit excedent op een wachtrekening geboekt en heeft er in 2015, met politiek akkoord, gebruik van gemaakt.

3,7 miljoen euro. Bovendien staven de halfjaarlijkse uitvoeringscijfers 2016 van de VRT de stelling dat de besparingen 2015 doorwerken in 2016 en niet zijn teruggedraaid.

De VRT haalde de vooropgestelde personeelsuitstroom van 128,5 FTE in 2015 nagenoeg volledig. De instroom van personeelsleden met een digitaal kennisprofiel lag in 2015 3,2 FTE onder de doelstelling. Op de personeelsverloning realiseerde de VRT 0,5 miljoen euro meer besparingen dan gebudgetteerd. De besparingen op grond van een efficiënter werking van de organisatie en de besparingen op de exploitatie van het aanbod lagen samen ongeveer 0,75 miljoen euro (5%) onder de doelstellingen. De VRT kon echter in 2015 rekenen op extra inkomsten en een gunstiger afschrijvingsresultaat.

HOOFDSTUK 8

Algemene conclusies

Noch de algemene toelichtingen bij de begrotingen, noch de programmatoelichtingen bij de beleidsdomeinen hebben de begrotingsmaatregelen 2015 concreet en transparant voorgesteld. De algemene toelichtingen somden de beoogde maatregelen op zeer algemene wijze op. Een verdeling van de maatregelen over de beleidsdomeinen werd pas in de commissie Algemeen Beleid, Financiën en Begroting ter beschikking van het parlement gesteld. Bovendien beschreven de beleidsdomeinen de begrotingsmaatregelen weinig identificeerbaar in hun programmatoelichtingen. Op grond van deze stukken kon het Rekenhof geen sluitend overzicht opmaken van de begrotingsmaatregelen. Het kon aldus bij gebrek aan eenduidige detailinformatie zijn ondersteunende, adviserende rol ten aanzien van de parlementaire begrotingsautoriteit niet ten volle spelen.

Na het stellen van bijkomende vragen aan de diverse begrotingsverantwoordelijken in de beleidsdomeinen, kon het Rekenhof zich wel een beeld vormen van de vormgegeven maatregelen. Weliswaar steunt dit vooral op verklaringen van de administratie en kon het Rekenhof de verankering in de begrotingsdocumenten of andere documenten niet altijd nagaan. Het Rekenhof concludeert dat de begrotingsmaatregelen voor het parlement intransparant en onvoldoende controleerbaar zijn geconcretiseerd. De begrotingsaanpassing heeft de begrotingsmaatregelen bijgestuurd: zij heeft enkele maatregelen teruggedraaid en een aantal bijkomende maatregelen vastgelegd. Ook de concretisering van deze maatregelen was niet altijd transparant.

De opvolging van de begrotingsmaatregelen is decentraal georganiseerd en is, behoudens enkele specifieke materies, doorgaans beperkt tot de automatische bewaking van de kredietbegrenzing in Orafin. Deze opvolging levert echter geen informatie over de realisatie van de concrete begrotingsmaatregelen.

Bij gebrek aan gestructureerde opvolgingsinformatie en financiële verantwoording over de begrotingsmaatregelen bij de rekeningaflegging, is het onmogelijk een sluitend antwoord te geven op de vraag in welke mate de maatregelen ook effectief zijn gerealiseerd. Uit de antwoorden die de onderscheiden beleidsdomeinen bezorgden, blijkt dat de beleidsdomeinen ervan uitgaan dat zij de meeste maatregelen effectief hebben uitgevoerd, aangezien zij de limitativiteit van de kredieten in het Orafinsysteem hebben geëerbiedigd. Het Rekenhof nuanceert echter de stelling dat Orafin garant staat voor de volledige realisatie van de begrotingsmaatregelen. Er bestaan immers diverse mogelijkheden om de kredietbegrenzing te omzeilen, zoals manuele wijzigingen, kostendoorschuivingen naar volgende jaren, begrotingsaanpassingen en krediethervverdelingen. Overigens werken niet alle entiteiten van de geconsolideerde Vlaamse overheid onder het systeem van kredietbewaking in Orafin. Het Rekenhof vond bij zijn onderzoek dan ook indicaties dat bepaalde besparingen niet werden gehaald en ook enkele van de extra-ontvangsten haalden niet het begrote peil.

De Vlaamse overheid realiseerde wel de onderliggende doelstelling van de begrotingsmaatregelen: een verbetering van het vorderingensaldo. Zij sloot het begrotingsjaar 2015 af met een effectief vorderingentekort van 296 miljoen euro, in plaats van het geraamde tekort van 548 miljoen euro. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting koppelde deze verbetering in zijn verklaring ervan echter niet aan de realisatie van de begrotingsmaatregelen. De algemene rekening 2015 gaf evenmin een toelichting over de realisatie van de besparingen.

Het Rekenhof onderzocht in het bijzonder de realisatie van het besparingsplan 2015 van de VRT, een van de entiteiten die niet onder het Orafin-bewakingssysteem vallen. De omroep beweerde meer te hebben bespaard dan begroot. De VRT verantwoordde de besparingsmaatregelen 2015 via de evoluties in het ondernemingsplan. Het Rekenhof kon die verantwoording aansluiten met de uitvoeringsrekening en de jaarrekening van de omroep. Bovendien zijn de financieringslasten voor de Vlaamse overheid gedaald en de halfjaarlijkse cijfers 2016 van de VRT ondersteunen de doorwerking van de besparingen in 2016. De VRT haalde ook de vooropgestelde personeelsuitstroom nagenoeg volledig.

De initiële begroting 2015 eiste van de Vlaamse overheid uitsluitend structurele maatregelen. De begrotingsaanpassing heeft deze vereiste impliciet verlaten. Uit de informatie die de beleidsdomeinen hebben bezorgd blijkt dat zij het merendeel van de gerealiseerde begrotingsmaatregelen inderdaad als structureel beschouwen. Het Rekenhof vond ook weinig tegenindicaties daarvoor, met uitzondering van de toch wel belangrijke maatregelen *uitstel competitiviteitsprovisie* en *fiscalisering renovatiepremie*, die duidelijk niet structureel van aard waren. De structurele aard van de maatregelen zal overigens pas in de volgende begrotingsjaren ten volle tot uiting komen.

HOOFDSTUK 9

Aanbevelingen

- De Vlaamse Regering moet maatregelen treffen opdat de informatie over begrote en gerealiseerde besparingen voldoende controleerbaar is voor het Rekenhof en het Vlaams Parlement. Zij dient de informatie zowel centraal, langs het departement Financiën en Begroting, als decentraal, in de verschillende beleidsdomeinen, nauwkeurig te registreren en op te volgen. De interne controle moet dat mede ondersteunen.

- Het Rekenhof stelde bij zijn onderzoek van de begroting 2016 voor erover te waken dat de programmatoelichtingen per beleidsdomein de gegevens voor dat domein uit de algemene toelichting hernemen en in een tabel verder detailleren, verwijzend naar de toepasselijke begrotingsartikelen.

- Bij de programmatoelichting bij een dotatie aan een instelling uit de consolidatiekring van de Vlaamse overheid, dient die toelichting bovendien expliciet de relatie te leggen met de begroting van de betrokken instelling.

- Het is in de eerste plaats aan de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement bij de indiening van de begrotingen én bij de rekeningaflegging gedetailleerde en onderbouwde, kwantitatieve en inhoudelijke informatie te bezorgen over de beoogde en gerealiseerde besparingen en meeropbrengsten, alsook over de impact ervan op het beleid.

HOOFDSTUK 10

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 18 oktober 2016 een gecoördineerd antwoord in samenwerking met alle betrokken administraties en kabinetten aan het Rekenhof bezorgd. Behalve een aantal punctuele bemerkingen bij het verslag, die aanleiding hebben gegeven tot aanpassingen in het verslag, bevatte het antwoord ook enkele meer algemene commentaren en een reactie op de aanbevelingen.

Zo stelde het beleidsdomein Financiën en Begroting dat al van bij de initiële begroting 2015 ook gekozen werd voor een aantal eenmalige of tijdelijke maatregelen, voornamelijk omdat werd verwacht dat een aantal structurele besparingsmaatregelen tijd nodig zouden hebben om op kruissnelheid te komen.

Voorts zou er wel degelijk een centrale opvolging van de besparingsmaatregelen bestaan. Dat niet alle besparingsmaatregelen zijn uitgevoerd, zou een bewuste keuze zijn geweest om in functie van de gewijzigde omstandigheden of technische moeilijkheden het geplande besparingstraject aan te passen. Bij elke begrotingsronde die na de begrotingsopmaak 2015 heeft plaatsgevonden, werden de besparingsmaatregelen overlopen en bijgesteld. Vanuit Financiën en Begroting is geen centrale informatie aan het Rekenhof bezorgd omdat de oorspronkelijke maatregelenlijst slechts indicatief was en de bevoegde ministers de concrete invulling konden bijstellen. Dat de exacte bedragen in realisaties niet altijd te achterhalen zijn, komt volgens het beleidsdomein Financiën en Begroting doordat het netto-effect van een besparingsmaatregel soms moeilijk te achterhalen is.

Op de conclusies van het Rekenhof dat het departement Financiën en Begroting zich weinig behulpzaam opstelde bij het onderzoek, antwoordde het departement dat de Vlaamse Regering ervoor koos ieder beleidsdomein apart te laten rapporteren aan het Rekenhof over de maatregelen in hun beleidsdomein, aangezien zij het best geplaatst waren om de meest accurate informatie te geven. Het Departement Financiën en Begroting heeft dan ook zijn volle medewerking verleend door de centraal beschikbare informatie door te sturen naar de beleidsdomeinen.

Het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken verwees voor de discrepanties tussen de besparingsgegevens van de Vlaamse Regering en de gegevens in de programmatoelichtingen, naar het feit dat een deel van de besparingen werd gerealiseerd door het niet toekennen van indexkredieten, een aspect dat de programmatoelichtingen niet afdekken.

Als reactie op de aanbevelingen stelde het gecoördineerde antwoord dat bij de begrotingsopmaak 2017 de maatregelen zijn genomen voor de afstemming van de toelichtingen bij de artikels op de maatregelen in de tabel netto-beleidsruimte. De opvolging van de begrotingsmaatregelen zal evenwel onveranderd blijven. Bovendien werd voor de begrotingsopmaak 2017 een nieuw sjabloon opgesteld voor de toelichtingen per programma, dat een detail per artikel inhoudt over de begrotingsmaatregelen. Het departement Financiën en Begroting zou tevens voor de volgende rekeningaflegging de mogelijkheid onderzoeken bijkomende duiding te geven op programmaniveau.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Lijst met punctuele besparingen in de initiële begroting 2015

De onderstaande tabel somt de 53 punctuele maatregelen op die de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) heeft opgenomen in zijn Evaluatierapport Begroting 2015 van 21 januari 2015 (Vlaams Parlement, 12 (2014-2015) – Nr. 1). In de kolom *Realisatie* geeft het Rekenhof aan in welke mate elke maatregelen als gerealiseerd kan worden beschouwd.

(in miljoen euro)

nr	BD	Instelling/artikel	Commentaar	VAK	VEK	Doelstelling	Realisatie
1	A	Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen	Agiv werking	-3,5	-3,5	Instelling	Gerealiseerd
2	A	Vlaams Brusselfonds	Vermindering (tijdelijk?)	-2,0	-2,0	Subsidie	Gerealiseerd
3	B	Vlaams Provinciefonds	Afschaffen provinciefonds	-37,4	-37,4	Afbouw	Gerealiseerd
4	B	Ondersteuning naar duurzame en creatieve steden	Projecten duurzame en creatieve steden	-1,5	-1,5	Subsidie	Gerealiseerd
5	C	Vlaamse Regering	Competitiviteitsprovisie	-125,0	-125,0	NieuwBev	Gerealiseerd. Geen besparing, maar uitstel van de inzet van de provisie voor doelgroepenbeleid in beleidsdomein WSE
6	C	Vlaams Fonds voor de Lastendelging	Correctie onderbenutting	-22,4	-22,4	NieuwBev	Gerealiseerd[64]
7	C	Vlaams Pensioenfonds vzw	Afschaffing egalisatiefonds	-5,4	-5,4	Afbouw	Gerealiseerd
8	D	Toerisme Vlaanderen	Vermindering machtiging	-1,4	-1,4	Subsidie	Gerealiseerd
9	E	Agentschap Plantentuin Meise		0,3	0,3	Divers	Gerealiseerd
10	E	Strategische onderzoekscentra en innovatie platformen	iMinds	-1,6	-1,6	Instelling	Geen tegenindicaties
11	E	Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie	Lichte structuren, E-media, projecten Vlaamse regering	-6,9	-6,9	Instelling	Geen tegenindicaties
12	E	Fonds Flankerend Economisch Beleid (Hermes-fonds)	Ecologiesteun + diverse projecten, intermediaire structuren en partners	-7,0	-27,0	Instelling	Geen tegenindicaties
13	F	Professionalisering	Specifieke besparingen onderwijs	-1,6	-7,5	Werking	-6,4[65]
14	F	Onderzoek en Innovatie	Specifieke besparingen onderwijs	-2,0	-2,0	Werking	-0,4[64]
15	F	Internationalisering	Specifieke besparingen onderwijs	-1,8	-1,8	Werking	-0,1[64]

[64] De besparing op de dotatie van het VFLD werd uitgevoerd, maar de rekeningen 2014 en 2015 van het VFLD tonen dat de uitgaven stegen met 9,4 miljoen euro (6,6 miljoen euro na ESR correctie). Een daling van de dotatie impliceert dus niet altijd een daling van de gerealiseerde (ESR-)uitgaven.

[65] Voor het bekomen van de cijfers van de gerealiseerde besparingen werden telkens de uitvoeringscijfers 2015 van de betreffende begrotingsartikels vergeleken met die van 2014. Belangrijk om te vermelden is dat het definitief budget van 2015 voor de projecten voor professionalisering, onderzoek en innovatie, internationalisering, onderwijs-arbeidsmarkt, gelijke kansen en andere beleidsthema's onderwijs 12.558 keuro lager is dan het definitief budget 2014.

nr	BD	Instelling/artikel	Commentaar	VAK	VEK	Doelstelling	Realisatie
16	F	Onderwijs - Arbeidsmarkt	Specifieke besparingen onderwijs	-1,0	-1,0	Werking	-2,0[64]
17	F	Gelijke kansen	Specifieke besparingen onderwijs	-0,3	-0,3	Werking	+0,5[64 66]
18	F	Onderwijscommunicatie en cultuureducatie	Specifieke besparingen onderwijs (Klasse)	-1,8	-1,8	Werking	-1,8
19	F	Andere beleidsthema's onderwijs	Projecten (KBS, Stichting Schoolsport, ...)	-3,6	-3,6	Subsidie	-1,1[64]
20	F	Lonen basisonderwijs	Werkingsmiddelen leerplichtonderwijs	-4,0	-4,0	Werking	0,0[67]
21	F	Lonen secundair onderwijs	Werkingsmiddelen leerplichtonderwijs: zij-instroom gradueel optrekken anciënniteit	-26,3	-26,3	Werking	?[68]
22	F	Specifieke loonbetalingen	Werkingsmiddelen leerplichtonderwijs	-1,6	-1,6	Werking	Niet gerealiseerd (maatregel terug-gedraaid bij begrotings-aanpassing).
23	F	Lonen deeltijds kunstonderwijs	Verhogen inschrijvingsgelden	-4,6	-4,6	KostDekGraad	?[69]
24	F	Werking deeltijds kunstonderwijs	Verhogen inschrijvingsgelden	-0,5	-0,5	KostDekGraad	De maatregel is uit gevoerd, maar het bedrag is onduidelijk.
25	F	Lonen centra voor leerlingenbegeleiding	Structurele besparing onderwijs	-2,9	-2,9	Werking	?[70] Verschillende maatre-gelen zijn uitgevoerd: vervroeging vaste be-noeming en niet vervan-gen van titularis bij ziekte twee weken voor vakantie.

[66] Merk op dat het realisatiecijfer hier niet duidt op een besparing. Bij de vergelijking van de initiële budgetten (2014 en 2015) is er een besparing maar bij de begrotingscontrole 2015 werd een krediet van 579 keuro toegevoegd waardoor het definitief budget 2015 hoger ligt dan het definitief budget 2014.

[67] Het betreft hier de zij-instroom. De budgettaire weerslag van het door de Vlaamse Regering goedgekeurde voorstel werd opgenomen in de voorstellen van 2016. Deze maatregel werd uiteindelijk niet doorgevoerd. De vraag rijst of hier sprake is van een daadwerkelijke besparing. Het gaat hier immers om een intentie die nog niet het stadium van definitieve uitvoering had bereikt. Dit begrotingsartikel betreft ook de lonen voor basisonderwijs. Bij de initiële begroting was er buiten de zij-instroom, geen extra besparing. Bij de begrotingscontrole werden echter in het kader van de besparingen volgende maatregelen genomen en effectief uitgevoerd: vervroeging vaste benoeming en geen bezoldigde vakantie bij loopbaanonderbreking voor medische bijstand. We beschikken hier over onvoldoende informatie om de gerealiseerde besparing te kwantificeren.

[68] 4,3 miljoen euro betreft de zij-instroom. De budgettaire weerslag van het door de Vlaamse Regering goedgekeurde voorstel werd opgenomen in de voorstellen van 2016. Deze maatregel werd uiteindelijk niet doorgevoerd. De vraag rijst of hier sprake is van een daadwerkelijke besparing. Het gaat hier immers om een intentie die nog niet het stadium van definitieve uitvoering had bereikt. Dit begrotingsartikel betreft ook de lonen secundair onderwijs. Met betrekking tot deze lonen werden in het kader van de besparingen verschillende maatregelen genomen: vervroeging vaste benoeming, niet vervangen van titularis bij ziekte 2 weken voor vakantie, gelijke puntenwaarde van vervanger en titularis en geen bezoldigde vakantie bij loopbaanonderbreking voor medische bijstand. Deze maatregelen werden effectief uitgevoerd maar we beschikken over onvoldoende informatie om de gerealiseerde besparing te kwantificeren.

[69] Vanaf september 2015 zijn de inschrijvingsgelden voor volwassenen opgetrokken. Voorheen betaalden de volwassenen 202 euro en bedroeg het kortingstarief 116 euro. In de nieuwe situatie is het standaardtarief 300 euro en betalen de jongvolwassenen (18-24 jaar) en de volwassenen die in aanmerking komen voor het kortingstarief 125 euro. Dit begrotingsartikel betreft naast de verhoging van de inschrijvingsgelden ook de lonen voor het deeltijds kunstonderwijs. Met betrekking tot de lonen voor het deeltijds kunstonderwijs werden in het kader van de besparingen verschillende maatregelen genomen en effectief uitgevoerd: vervroeging vaste benoeming en niet vervangen van titularis bij ziekte 2 weken voor vakantie. We beschikken hier over onvoldoende informatie om de gerealiseerde besparing te kwantificeren.

[70] Het Rekenhof beschikt over onvoldoende informatie om de gerealiseerde besparing te kwantificeren.

nr	BD	Instelling/artikel	Commentaar	VAK	VEK	Doelstelling	Realisatie
26	F	Werking centra voor leerlingenbegeleiding	Structurele besparing onderwijs	-1,6	-1,6	Werking	-1,6
27	F	Hoger onderwijs - basisfinanciering	Structurele besparing onderwijs	-51,5	-51,5	Werking	-51,5
28	F	Lonen volwassenenonderwijs	Hoger onderwijs basisfinanciering: beperken groeipaden	-3,1	-3,1	Werking	?[69] Verschillende maatregelen uitgevoerd: vervroeging vaste benoeming, niet vervangen van titularis bij ziekte 2 weken voor vakantie en gelijke puntenwaarde van vervanger en titularis.
29	F	Volwassenenonderwijs - ondersteuning	Structurele besparing onderwijs	-3,1	-3,1	Werking	Gerealiseerd[71]
30	F	DAB volwassenen-onderwijs	Niet-indexatie	-3,5	-3,5	Werking	Gerealiseerd
31	F	Kwaliteit en kwalificaties	Structurele besparing onderwijs	-0,3	-0,3	Werking	Gerealiseerd
32	F	Kwaliteit en kwalificaties	Structurele besparing onderwijs	-0,1	-0,1	Werking	Gerealiseerd
33	G	Gezinsbijslag	Indexatie	-63,0	-63,0	NieuwBev	Door de blokkering van de gezondheidsindex werd een verhoging van de kosten met 2% (of 35 miljoen euro) vanaf juli 2015 vermeden.
34	G	Kind en Gezin	Verhogen financiële bijdragen gezinnen	-27,5	-27,5	KostDekGraad	Het bedrag van de besparing zoals weergegeven klopt niet[72].
35	G	Vlaams Zorgfonds	Verhogen zorgpremie	-104,0	-104,0	KostDekGraad	De begrote inkomsten uit ledenbijdragen werden op 2 miljoen euro na gehaald (206,1 miljoen euro in plaats van de begrote 208,2 miljoen euro).
36	G	Thuis- en ouderenzorgbeleid	Groeipad uren gezinszorg	-13,0	-13,0	Werking	De effectieve besparing wegens de beperking groeipad uren gezinszorg en taakuitzuivering bedraagt volgens Zorg en Gezondheid 15,2 miljoen euro.

[71] In het decreet van 19 december 2014 houdende diverse bepalingen onderwijs staat in artikel 28 dat voor het begrotingsjaar 2015 de consortia volwassenenonderwijs over een maximale enveloppe van 0,5 miljoen euro beschikken voor de afbouw van de opdrachten verbonden aan hun doelstellingen. In 2014 werd aan deze consortia nog 3,2 miljoen euro toegekend. Op heden bestaan de consortia niet meer.

[72] De dotatie van K&G werd in 2015 verminderd met 23,2 miljoen euro in het kader van de besparingen. Het verhogen van de financiële bijdragen van de gezinnen zou volgens K&G op kruissnelheid 6,9 mil-joen euro opleveren. In 2015 werd dit nog niet gehaald maar was er een overschot op de FCUD-middelen en werd er geremd op het uitbreidingsbeleid. De rest van de besparingen wordt via andere maatregelen gerealiseerd. Sommige maatregelen waren in 2015 eenmalig en zullen pas in 2016 struc-tureel worden.

nr	BD	Instelling/artikel	Commentaar	VAK	VEK	Doelstelling	Realisatie
37	H	Vlaamse radio- en televisieomroep	VRT	-15,0	-15,0	Instelling	gerealiseerd
38	J	Bestrijden van structurele werkloosheid	Gesco's lokale besturen	-13,9	-13,9	Subsidie	Geen tegenindicaties
39	J	Bestrijden van structurele werkloosheid	Gesco's 5%	-0,8	-0,8	Subsidie	Geen tegenindicaties
40	J	Werkbaar werk	Uitdoven niet-thematische verloven	-9,6	-9,6	NieuwBev	Pas uitvoering vanaf 2017 (nieuw Vlaams stelsel in werking vanaf najaar 2016)
41	J	VDAB	Stroomlijnen van doelgroepenbeleid: 50+ premies	3,0	-3,0	Instelling	Geen tegenindicaties
42	J	Sociale economie	Maatwerk	-3,0	-3,0	Subsidie	Geen besparing, maar terugdraaien van geblokkeerd krediet wegens uitstel uitvoering maatwerkdecreet
43	J	VDAB	Opleidingscheques hooggeschoolden	-2,6	-2,6	Instelling	gerealiseerd
44	L	DAB Minafonds	Verhogen bovengemeentelijke saneringsbijdrage	-43,0	-43,0	KostDekGraad	Gerealiseerd door verschuiving lasten naar drinkwatermaatschappijen
45	L	Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)	Financiering regulator via netbeheerders	-4,4	-4,4	KostDekGraad	Gerealiseerd door financiering via energieheffing
46	L	Energie-efficiëntie	Rationeel energieverbruik en openbare dienstverlening	-43,0	-43,0	KostDekGraad	Gerealiseerd door verschuiving naar netwerkbeheerders
47	M	Vlaamse Vervoersmaatschappij - De Lijn	Zowel hogere kostendekkingsgraad als besparen op werking	-30,0	-30,0	KostDekGraad	Gerealiseerd, maar aanpassing regelset voor loontrekkenden vond nog niet plaats in 2015
48	M	Ondersteuning van het woon-werkverkeer	Subsidies woon-werkverkeer	-2,0	-2,0	Subsidie	Geen tegenindicaties
49	M	DAB Vlaams Infrastructuurfonds	Haveninfrastructuur en verkeersondersteuning	-18,0	-18,0	Subsidie	Kredieten slechts verminderd met 16 miljoen euro
50	N	Aanbod sociale huurwoningen - infrastructuursubsidies	Stopzetten subsidiëring koopwoningen	-28,7	-2,0	Subsidie	Gerealiseerd
51	N	Aanbod sociale huurwoningen - huur/rentesubsidies VMSW	Vermindering machtiging VMSW rentesubsidie	-97,2	0,0	Subsidie	Besparing VEK = 0 (geen verdere analyse)
52	N	Bevordering van de eigendomsverwerving	Wegvallen krediet-behoeftevoor sociale koopwoningen	-10,1	-4,0	Subsidie	Gerealiseerd
53	N	Woonkwaliteit, veiligheid en gezondheid van woningen	Fiscaliseren renovatiepremie	-69,8	-69,8	Afbouw	Niet gerealiseerd (zie 5.4)
		Kleinere besparingen en compensaties		-1,1	-1,2	Divers	
		Totaal		-928,3	-827,3		

Bron: SERV-rapport en eigen analyse begroting

BIJLAGE 2

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting

Mijnheer de Voorzitter,

In bijlage kan u de bevindingen terugvinden met betrekking tot het in rand vermeld horizontaal diepteonderzoek. De bevindingen werden samengevoegd tot één gecoördineerd antwoord in samenwerking met alle betrokken administraties en kabinetten.

Hoogachtend,

Bart TOMMELEIN
Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie

Bijlage bij het antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting

De onderstaande alinea's bevatten de passages uit het antwoord met de meer algemene commentaren. Deze commentaren zijn hoofdzakelijk gesteld door het beleidsdomein Financien en Begroting. De punctuele opmerkingen van de verscheidene beleidsdomeinen hebben geleid tot rechtstreekse aanpassingen in de tekst van het verslag, en zijn in de onderstaande compilatie weergegeven met beletseltekens. Ook herhalingen van algemene commentaren zijn op deze wijze uitgezuiverd.

Opzet van de besparingen in 2015 was om de budgettaire uitgangssituatie van de huidige regering gefaseerd te verbeteren met het oog op een begroting in evenwicht. Omwille van het verstrengd Europees toezicht, de aan Vlaanderen gevraagde substantiële bijdrage voor de sanering van de Belgische overheidsfinanciën en de tegenvallende economische vooruitzichten waren deze besparingsmaatregelen nodig om deze doelstelling te kunnen bereiken.

Opzet van dat besparingspad was om in meerjarig perspectief de Vlaamse overheidsfinanciën gezond te maken en te houden. In functie daarvan werd er voornamelijk gekozen voor structurele maatregelen, maar tegelijk werd ook gebruik gemaakt van enkele eenmalige maatregelen. Dat er ook gekozen werd voor een aantal eenmalige of tijdelijke maatregelen heeft voornamelijk te maken met het feit dat een aantal structurele besparingsmaatregelen tijd nodig hadden om op kruissnelheid te komen.

Het is nooit het opzet van de Vlaamse Regering geweest om de besparingen te verabsoluteren. Er dient in het uitwerken van een besparingstraject steeds rekening te worden gehouden met wijzigende omgevingsfactoren en bijkomende informatie (bijvoorbeeld aangaande technische uitvoerbaarheid). In tegenstelling tot wat er herhaaldelijk in het ontwerprapport wordt gesteld, was er wel degelijk een centrale opvolging van de besparingsmaatregelen. Indien werd vastgesteld dat door omstandigheden bepaalde maatregelen een vertraging hadden opgelopen waardoor het effect niet of niet integraal zou gerealiseerd worden in 2015, werd

dat expliciet ter sprake gebracht en werd er in bepaalde gevallen dan weer over alternatieven gesproken.

Dat niet alle besparingsmaatregelen zijn uitgevoerd zoals oorspronkelijk voorzien, is ook een bewuste keuze om in functie van de gewijzigde omstandigheden of technische moeilijkheden het geplande besparingstraject aan te passen. Bij elke begrotingsronde die na de begrotingsopmaak 2015 heeft plaatsgevonden werden de besparingsmaatregelen overlopen en op bepaalde punten bijgesteld.

Zoals het Rekenhof in zijn rapport correct opmerkt, werd er vanuit Financiën en Begroting geen centrale informatie overgemaakt aan het Rekenhof omdat het oorspronkelijke bestand met een oplijsting van de voorziene maatregelen slechts indicatief was. De bevoegde ministers hebben de concrete invulling voor de verschillende beleidsdomeinen in meer of mindere mate bijgesteld.

Bij het beantwoorden van de specifieke antwoorden is er wel een interne coördinatie geweest door het departement Financiën en Begroting om de antwoorden van de verschillende beleidsdomeinen op elkaar af te stemmen. Zo is op 26 februari een mail vertrokken naar de begrotingscoördinatoren van de verschillende beleidsdomeinen waarin een gedetailleerd overzicht opgenomen was van de generieke besparingsmaatregelen met de bedragen zoals in de begrotingsopmaak opgenomen. Daarnaast werd er ook een lijst overgemaakt van de punctuele maatregelen (zonder bedragen). Op basis van deze lijst konden de beleidsdomeinen intern nagaan voor welk bedrag de begrotingsartikels omwille van die maatregelen gewijzigd was of eventueel nagaan in welke mate deze besparingsmaatregelen elders gerealiseerd zijn geweest.

Dat de exacte bedragen in realisaties niet altijd te achterhalen zijn is onvermijdelijk. In begroting kan men een theoretisch onderscheid maken tussen een begrotingsdynamiek bij ongewijzigd beleid en de impact van de maatregelen. Op uitvoeringsniveau is dit onderscheid niet altijd te maken, waardoor het netto-effect van een besparingsmaatregel moeilijk te achterhalen is. Als voorbeeld hiervan kunnen de doorgevoerde maatregelen binnen het stelsel van de woonbonus aangehaald worden. Hierbij vloeien de effecten van een wijzigende in- en uitstroom in het systeem (= ongewijzigd beleid) samen met wijzigingen in de voorwaarden (= impact van de maatregelen).

(...)

Voor de voorlopige conclusies zoals opgenomen in hoofdstuk 8, gelden de zelfde opmerkingen als hiervoor reeds opgesomd:

- Het Departement Financiën en Begroting heeft zich wel behulpzaam opgesteld voor dit onderzoek, door de nodige informatie over te maken aan alle beleidsdomeinen.
- Het feit dat de begrotingsaanpassing 2015 de besparingsmaatregelen heeft bijgestuurd is correct, maar irrelevant in het kader van dit onderzoek, aangezien de besparingen die afgesproken waren bij de begrotingsopmaak 2015 geen doel op zich waren, maar een middel om de Vlaamse overheidsfinanciën gezond te maken en te houden. De keuzes die door het Vlaams Parlement gemaakt zijn bij de begrotingsaanpassing 2015 hadden hetzelfde doel (gezonde Vlaamse overheidsfinanciën), zij het in een gewijzigde macro-economische context.

- De opvolging van de begrotingsmaatregelen was in eerste instantie de bevoegdheid van de bevoegde ministers die uitvoering gaven aan de voorziene maatregelen. Er was daarnaast ook een centrale opvolging doorheen het begrotingsjaar en tijdens de daaropvolgende begrotingsrondes, waardoor de Vlaamse Regering niet louter vertrouwde op het feit dat de besparingen gerealiseerd zouden worden door de automatische bewaking van de kredietbegrenzing in Orafin. Hoewel er inderdaad mogelijkheden zijn om deze automatische begrenzing te corrigeren indien nodig, werd dit wel centraal opgevolgd door de Vlaamse Regering om misbruiken te voorkomen.
- Het Rekenhof merkt terecht op dat bepaalde besparingen niet gehaald werden. Dit was echter het gevolg van een gezamenlijke beslissing op het niveau van de Vlaamse Regering, waarbij het oorspronkelijke doel van een gezonde Vlaamse begroting altijd voor ogen werd gehouden.

(...)

Met betrekking tot de vaststelling van het Rekenhof dat het niet mogelijk is om volledige overeenstemming te vinden tussen de gegevens die de Vlaamse Regering heeft verstrekt inzake de besparingen en de gegevens die blijken uit de programmatoelichtingen, wordt opgemerkt dat dit deels verklaard kan worden door het feit dat een deel van de besparingen werden gerealiseerd door het niet toekennen van indexkredieten. Gelet dat in de programmatoelichtingen de evolutie van de kredieten ten opzichte van de vorige begrotingsronde worden besproken, en het niet toekennen van indexkredieten op zich geen kredietevolutie veroorzaakt, is dit aspect aldus niet afgedekt in de programmatoelichtingen.

(...)

Reactie op de aanbevelingen

- *De Vlaamse Regering moet maatregelen treffen opdat de informatie over begrote en gerealiseerde besparingen voldoende controleerbaar is voor het Rekenhof en het Vlaams Parlement. Zij dient de informatie zowel centraal, langs het departement Financiën en Begroting, als decentraal, in de verschillende beleidsdomeinen, nauwkeurig te registreren en op te volgen. De interne controle moet dat mede ondersteunen.*

Naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2017 werden de maatregelen zoals opgenomen in de tabel van de netto-beleidsruimte in de bijlage bij de septemberverklaring overgemaakt aan de beleidsdomeinen. Daarbij werd ook expliciet aangegeven dat de toelichtingen bij de artikels en van de begrotingen van de instellingen moesten afgestemd worden op de maatregelen zoals opgenomen in de tabel netto-beleidsruimte, zodat er transparantie zou zijn over de concretisering ervan in de begroting.

Wat de opvolging betreft, zal de opvolging gebeuren zoals reeds het geval was bij de maatregelen die afgesproken waren naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2015: het is in eerste instantie de bevoegdheid van de bevoegde minister en administratie om deze maatregelen op te volgen. Daarnaast zal er, net zoals ook in 2015 reeds het geval was, ook centraal op het niveau van de Vlaamse Regering een opvolging gebeuren gedurende het jaar, onder meer bij elke begrotingsronde.

- *Het Rekenhof stelde bij zijn onderzoek van de begroting 2016 al voor erover te waken dat de programmatoelichtingen per beleidsdomein de gegevens van de algemene toelichting over de evolutie van de beleidsruimte die geheel of gedeeltelijk van toepassing zijn op het betrokken beleidsdomein, hernemen en in een tabel verder detailleren, verwijzend naar de toepasselijke begrotingsartikelen. Als het begrotingsartikel betrekking heeft op een dotatie aan een instelling uit de consolidatiekring van de Vlaamse overheid, dient de programmatoelichting bovendien expliciet de relatie te leggen met de begroting van de betrokken instelling*[73].

Bij de voorbereiding van de begrotingsopmaak 2017 heeft het departement Financiën en Begroting in overleg met de andere beleidsdomeinen een nieuw sjabloon opgesteld dat gebruikt zal worden voor de toelichtingen per programma. Daarbij dient er per artikel een gedetailleerd overzicht gegeven te worden van de verschillende bijstellingen die gebeurd zijn, waaronder de maatregelen. Dit maakt ook deel uit van de werkzaamheden van de parlementaire commissie rond een leesbare begroting waarvan het Rekenhof ook deel uitmaakt. In het kader van deze parlementaire werkgroep kan de impact ervan op de transparantie van de begrotingsmaatregelen op gedetailleerd niveau geëvalueerd worden en desgevallend verder verfijnd voor de volgende begrotingsrondes.

- *Het is in de eerste plaats aan de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement bij de goedkeuring van de begrotingen én bij de rekeningaflegging gedetailleerde en onderbouwde, kwantitatieve en inhoudelijke informatie te bezorgen over de beoogde en gerealiseerde besparingen en meeropbrengsten, alsook over de impact ervan op het beleid.*

Zoals bij de twee eerste aanbevelingen reeds aangegeven heeft het Departement Financiën en Begroting niet gewacht op deze aanbeveling van het Rekenhof om de transparantie van de genomen besparingsmaatregelen op het moment van de begroting te verhogen. Voor de volgende rekeningen wordt volgende bijkomende duiding bij uitvoering verder onderzocht.

Naast de traditionele rapportering over de begrotings- en uitvoeringscijfers per begrotingsartikel, volgens de aard van het krediet, werd reeds een tabel toegevoegd met rapportering op programmaniveau. Hieraan kan een rapportering met het relatieve aandeel van elk beleidsdomein in de ontvangsten en uitgaven van de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap (exclusief DAB's) worden toegevoegd. Daarnaast is het mogelijk om de toelichting aan uitgavenzijde uit te breiden met een tabel met de onderbenutting vóór herverdeling naar de provisie voor schuldafbouw en investeringsuitgaven (FFEU-provisie) en met een tabel met besteding van de FFEU-middelen.

[73] De minister heeft in de bijlage bij het antwoord de oorspronkelijke, voorlopige formulering van de aanbeveling opgenomen. Deze aanbeveling is bij de eindredactie van dit verslag gewijzigd en opgesplitst in twee aanbevelingen.

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be