Rekenhof

Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2018

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 14 november 2017

INHOUD

Inleiding **3**

1	**Macrobudgettaire aspecten**	**4**
1.1	Economische groei- en inflatieparameters	4
1.2	Europees begrotingskader	4
1.3	Normnaleving	5
1.4	Kas- en schuldbeheer	9
1.5	Transparantie van de begroting	10
2	**Analyse van de ontvangsten**	**13**
2.1	Algemeen	13
2.2	PB- en btw-toewijzingen en nieuwe federale dotaties	14
2.3	Opcentiemen	15
2.4	Gewestelijke belastingen	18
2.5	Toegewezen ontvangsten	21
3	**Analyse van de uitgaven**	**24**
3.1	Decreetsbepalingen	24
3.2	Beleidsdomein Financiën en Begroting	25
3.3	Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie	27
3.4	Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	28
3.5	Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	28
3.6	Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media	30
3.7	Beleidsdomein Werk en Sociale Economie	31
3.8	Beleidsdomein Landbouw en Visserij	31
3.9	Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	32
3.10	Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur	34
3.11	Beleidsdomein Omgeving	35
4	**Begrotingsfondsen**	**36**
4.1	Inleiding	36
4.2	Evolutie	36
4.3	Rapportering	38
4.4	Administratieve opvolging	38
4.5	Conclusies	39
4.6	Aanbevelingen	39
4.7	Reactie van de administratie	40

Bijlage 1 : formele opmerkingen **41**

Bijlage 2 : technische nota energieheffing **42**

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de initiële Vlaamse begroting 2018 en het bijbehorende programmadecreet. Het vloeit voort uit de informatieopdracht van het Rekenhof tegenover het Vlaams Parlement, zoals vastgesteld in het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof (het zogenaamde rekendecreet). Artikel 16 van het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering een afschrift van de begrotingsontwerpen aan het Rekenhof bezorgt, gelijktijdig met de indiening ervan bij het Vlaams Parlement, en dat het Rekenhof zijn opmerkingen daarover aan het Vlaams Parlement meedeelt, met afschrift aan de Vlaamse Regering.

Het Rekenhof stelde vast dat een recente wijziging van het rekendecreet in nieuwe termijnen voorziet voor de indiening van de begrotingsdocumenten: 28 oktober in plaats van 21 oktober voor de ontwerpbegrotingen en de algemene toelichting, 31 oktober in plaats van 28 oktober voor de toelichtingen bij de beleidsdomeinen. Die laatste zijn binnen de nieuwe wettelijke termijnen voorgelegd (namelijk op 30 en 31 oktober), maar dus later dan in vorige jaren. Aangezien de toelichtingen bij de beleidsdomeinen essentieel zijn voor de interpretatie van de begrotingsontwerpen, heeft de latere indiening ervan tot gevolg dat er minder tijd rest voor grondig onderzoek van de begrotingsdocumenten.

Zoals vorige jaren ontving het Rekenhof nog geen meerjarenraming en heeft het dus niet kunnen nagaan of en in welke mate de voorgelegde jaarbegroting binnen een geactualiseerd meerjarig kader is opgemaakt.

Dit verslag behandelt zoals gebruikelijk eerst de macro-budgettaire aspecten van de voorgelegde begroting, gevolgd door een analyse van de ontvangsten en uitgaven.

Hoofdstuk 4 bestaat uit een specifiek thematisch onderzoek over de begrotingsfondsen, die specifieke ontvangsten toewijzen aan specifieke uitgaven.

In een eerste bijlage wordt het Vlaams Parlement zoals gewoonlijk in kennis gesteld van een aantal formele opmerkingen van het Rekenhof gericht aan het departement Financiën en Begroting.

De tweede bijlage omvat een gedetailleerde technische nota over de energieheffing.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

Voor de opmaak van de initiële begroting 2018 gaat de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 1,7% en een inflatie van 1,2%. Voor 2017 werd de groeiparameter bijgesteld van 1,4% naar 1,7%, de inflatieparameter blijft ongewijzigd op 2,1%. De Vlaamse Regering baseert zich daarvoor op de ramingen waarover het Federaal Planbureau (FPB) op 7 september 2017 communiceerde in het kader van de zogenaamde economische begroting. Recentere ramingen zijn die van het IMF (10 oktober 2017) en de Europese Commissie (9 november 2017), die een iets hogere inflatie voorspellen.

Tabel 1 – Ramingen van groei en inflatie voor België

	FPB (7/9/2017)	IMF (10/10/2017)	EC (9/11/2017)
Economische groei 2017	1,7	1,6	1,7
Economische groei 2018	1,7	1,6	1,8
Inflatie 2017	2,1	2,2	2,2
Inflatie 2018	1,2	1,5	1,4

De IMF-raming op middellange termijn bevestigt de prognose die werd gemaakt bij de begroting 2017: een beperkte, maar vrij stabiele groei en inflatie.

Tabel 2 – IMF-raming van groei en inflatie voor België op middellange termijn

	2017	2018	2019	2020	2021
Economische groei	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
Inflatie	2,2	1,5	1,8	1,9	2,0

Het rekendecreet stelt dat de toelichting bij de jaarbegroting die begroting moet situeren ten opzichte van de meerjarenraming. Die situering ontbreekt. Toen het Rekenhof de ontwerpbegroting 2018 onderzocht, was nog geen geactualiseerde meerjarenraming beschikbaar.

1.2 Europees begrotingskader

Samenwerkingsakkoord

Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies *betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie* voorziet in een procedure voor overleg tussen de federale overheid en de regionale overheden over de Europees genormeerde begrotingsdoelstelling en de verdeling van de inspanningen. De Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën (HRF) verleent advies en evalueert de geleverde inspanningen. De procedure moet in principe leiden tot een *goedkeuring* van de individuele budgettaire doelstellingen van de akkoordsluitende partijen en van de lokale overheden in nominale en structurele termen. Zowel in 2015 (stabiliteitsprogramma 2015-2018) als in 2016 (stabiliteitsprogramma 2016-2019) beperkte het overlegcomité zich echter tot een *akteneming*.

Zoals vorige jaren is ook over het stabiliteitsprogramma 2017-2020 geen akkoord bereikt en heeft het overlegcomité slechts akte genomen van het globale traject, dat in een structureel evenwicht voorziet voor de gezamenlijke overheid en voor entiteit I en entiteit II tegen 2019. In zijn *evaluatie van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en analyse van de recente budgettaire evoluties* van juli 2017 stelde de HRF vast dat het begrotingskader zoals vormgegeven in het akkoord, in de praktijk niet naar behoren wordt toegepast. Aangezien er sinds de sluiting van het samenwerkingsakkoord binnen het Overlegcomité nog geen akkoord werd bereikt over het globale begrotingstraject en de verdeling ervan tussen de individuele entiteiten, kan de HRF bovendien zijn ex-post-monitoringopdracht, zoals voorgeschreven door hetzelfde samenwerkingsakkoord, niet vervullen.

Binnen het kader van het Europese Semester heeft de Raad van de Europese Unie op 11 juli 2017 aanbevolen dat België actie zou ondernemen om overeenstemming te bereiken over een afdwingbare verdeling van de begrotingsdoelstellingen over alle overheidsniveaus en te zorgen voor onafhankelijk begrotingstoezicht.

Vooral het al dan niet in aanmerking nemen van zogenaamde strategische investeringen, zoals het Oosterweelproject, bij de vaststelling van het begrotingstraject, blijft een probleem. Het voorwoord bij het stabiliteitsprogramma 2017-2020 vermeldt daarover dat de federale overheid, in samenwerking met de gemeenschappen en de gewesten, een dialoog zal aangaan met de Europese Commissie over de begrotingsmatige behandeling van die strategische investeringen. Het departement Financiën en Begroting verwijst naar de werkzaamheden in het kader van het Nationaal Pact voor Strategische Investeringen (zie ook infra: *Correcties voor aftoetsing begrotingsdoelstelling* en *Bouwkost Oosterweel*).

Ontwerpbegrotingsplan

De Vlaamse Regering heeft op 3 oktober 2017 het Vlaams ontwerpbegrotingsplan[1] bij het Vlaams Parlement ingediend. Het gaat om de bijdrage van de Vlaamse Regering aan het ontwerpbegrotingsplan dat België bij de Europese Commissie heeft ingediend.

Het Rekenhof heeft de gegevens van het Vlaams ontwerpbegrotingsplan vergeleken met de gegevens van de algemene toelichting bij de ontwerpbegroting 2018 en stelde een verschil vast van ongeveer 10 miljoen euro in het geraamde ESR-vorderingensaldo. Het betreft een verschil in de inschatting van het saldo bij ongewijzigd beleid. Het departement Financiën en Begroting deelde mee dat het gaat om technische correcties en aanpassingen in functie van een uitgebreide perimeter bij ongewijzigd beleid (onder meer nieuw te consolideren instellingen).

Het ontwerpbegrotingsplan maakt melding van de door de Vlaamse Regering toegepaste correcties op het ESR-vorderingensaldo voor een bedrag van ruim 1,2 miljard euro (zie verder).

1.3 Normnaleving

Tabel vorderingensaldo

In de tabel *Vorderingensaldo* van de algemene toelichting (tabel 6-4) wordt voor het ESR-vorderingensaldo van de ontwerpbegroting 2018 een nominaal tekort van -1.206.149 duizend euro vastgesteld. De tabel vermeldt daaropvolgend een aantal *correcties voor aftoetsing begrotingsdoelstelling* voor een totaal bedrag van 1.218.083 duizend euro. Tot slot wordt het *saldo na correcties aftoetsing begrotingsinstelling* vastgesteld op een beperkt

[1] Vlaams Parlement, 33 (2017-2018) – Nr.1.

overschot van 11.934 duizend euro. Op basis van dat laatste bedrag stelt de Vlaamse Regering dat de Vlaamse begroting 2018 structureel gezond is.

Vaststelling ESR-vorderingensaldo

Tabel 6-4 *Vorderingensaldo* van de algemene toelichting bevat voor de *Onderbenutting hogescholen en universiteiten* een bedrag van 117.896 duizend euro. Op de vraag van het Rekenhof naar bijkomende toelichting heeft het departement Financiën en Begroting meegedeeld dat voorgaande jaren universiteiten en hogescholen als geheel een begroting hebben ingediend, waarbij de ESR-uitgaven telkens hoger lagen dan de combinatie van de ESR-ontvangsten en toelagen van de Vlaamse Gemeenschap. Uit de uitvoering is echter telkenmale gebleken dat de ESR-uitgaven lager waren dan de som van de effectieve ontvangsten. Als onderbenuttingshypothese werd er dan ook van uitgegaan dat er ook in 2017 (bij de eerste officiële indiening van een ESR-begroting door de universiteiten en hogescholen) een evenwicht zou zijn tussen de uitgaven en de ontvangsten. Dat betekent dat de ESR-impact van de universiteiten en hogescholen overeenkomt met de ESR-impact van hun betoelaging. Het departement Financiën en Begroting heeft ook nog meegedeeld dat de onderbenutting jaar na jaar zal worden bekeken en dat er voorlopig geen redenen zijn om de hypothese te verlaten.

Correcties voor aftoetsing begrotingsdoelstelling

De begrotingsdoelstelling en in het bijzonder de verdeling ervan onder de Belgische overheden is onzeker, gelet op het uitblijven van een akkoord in het Overlegcomité in toepassing van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 (cf. supra).

De voorgestelde correcties voor aftoetsing begrotingsdoelstelling zijn de volgende:

- afrekening 2018: 1.004.982 duizend euro,
- A1/A3 (niet-aangevraagde provisionele bedragen inzake investeringen voor 2016): 40.000 duizend euro,
- schuldovername gemeenten: 96.654 duizend euro,
- bouwkost Oosterweel (incl. rente): 76.447 duizend euro.

De belangrijkste correctie betreft de minderontvangsten ingevolge de afrekening van de definitieve autonomiefactor, zoals dit door de HRF wordt geïnterpreteerd. Het hoofdstuk *Analyse van de ontvangsten* besteedt verder aandacht aan de samenstelling van dat bedrag (cf. 2.3).

Zoals in 2017 corrigeert de Vlaamse Regering haar begrotingsdoelstelling met een *voorzichtigheidsbuffer* van 40 miljoen euro in verband met de problematiek van de ziekenhuisinvesteringen A1/A3 van vóór de bevoegdheidsoverdracht in het kader van de zesde staatshervorming. De algemene toelichting bij de initiële begroting 2017 stelde dat een specifieke interfederale werkgroep klaarheid zou scheppen over de hoegrootheid van de problematiek en de concrete ESR-impact. Uit de aan het Rekenhof bezorgde informatie blijkt dat de laatste vergadering van die werkgroep dateert van 3 maart 2017 en dat de verhoopte klaarheid nog niet werd gerealiseerd.

Hierna wordt dieper ingegaan op de correcties voor de schuldovername van gemeenten en het Oosterweelproject.

Schuldovername gemeenten

De correctie schuldovername gemeenten houdt verband met het decreet van 24 juni 2016 houdende de regels voor de vrijwillige samenvoeging van gemeenten. Titel 4 vermeldt dat de Vlaamse Regering de schulden overneemt van de gemeenten die beslist hebben tot samenvoeging op 1 januari 2019 en de beslissing hebben ingediend bij de Vlaamse Regering vóór 31 december 2017. Het maximale bedrag bedraagt 500 euro per inwoner van de samen te voegen gemeenten, met een maximumbedrag van 20 miljoen euro per samenvoeging en voor zover het totaalbedrag van 200 miljoen euro niet wordt overschreden.

Op dit ogenblik zijn er 7 principiële beslissingen getroffen tot een vrijwillige fusie, waardoor de totale maximale schuldovername door de Vlaamse Regering op 96,7 miljoen euro komt. De schuldovername gebeurt op het einde van de maand die volgt op de bekendmaking van het samenvoegingsdecreet.

Het Rekenhof wijst erop dat de Vlaamse Regering abstractie maakt van die schuldovername bij de aftoetsing van het structureel begrotingsevenwicht, met als reden dat dit negatieve effect tot een gelijk positief begrotingseffect bij de gemeenten leidt.

In de commissievergadering van 6 oktober 2017 over het Vlaams ontwerpbegrotingsplan 2018 wordt hieromtrent verwezen naar een brief van de HRF van 10 januari 2008. Die geeft een antwoord op de invloed op het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid van een gelijkaardige operatie, nl. de schuldovername in 2008. De HRF stemde toen in met het verzoek van het Vlaams Gewest om bij de beoordeling van de normnaleving voor begrotingsjaar 2008 de verslechtering van het vorderingensaldo van het Vlaams Gewest te nuanceren door melding te maken van de integrale compensatie op het niveau van de Vlaamse gemeenten. De HRF wees er wel op dat de ESR-neutraliteit kon worden beïnvloed door de wijze waarop wederbeleggingsvergoeding aan de kredietgevers werd geregeld. Bijkomend diende het Vlaams Gewest als voogdijoverheid van de gemeenten erop toe te zien dat de schuldvermindering bij de lokale overheden geen aanleiding zou geven tot nieuwe lokale beleidsinitiatieven die het vorderingensaldo van entiteit II alsnog zouden verslechteren. Zo niet is de operatie niet meer neutraal. De toelichting bij de begrotingsopmaak 2018 voorziet echter niet in een engagement van de gemeenten met betrekking tot hun vorderingensaldo.

Met betrekking tot de eventuele ESR-neutraliteit van de schuldovername wijst het Rekenhof erop dat enkele fusiegemeenten stellen dat door de fusiebonus ruimte ontstaat voor lastenverlagingen en voor bijkomende investeringen[2]. Dat gaat in tegen het advies van de HRF.

Bouwkost Oosterweel

In de algemene toelichting stelt de Vlaamse Regering dat er in 2018 voor 76,4 miljoen euro aan bouwuitgaven voor Oosterweel[3] wel in de begroting worden voorzien, maar buiten de begrotingsdoelstelling worden gehouden. De komende jaren zou dat bedrag verder evolueren naar ca. 600 miljoen euro per jaar. Volgens recente informatie zullen de bedragen vanaf

---

[2] Fusie Kruishoutem en Zingem (http://fusiekz.be/faqs/); fusie Sint-Amands en Puurs (http://puurs-sint-amands.be/waarom/); fusie Aalter en Knesselare (http://www.samensterkerbeter.be).

[3] In de mate dat er een bouwvergunning wordt afgeleverd, kunnen de werken op Linkeroever in het voorjaar 2018 effectief worden opgestart. Gelet op de geraamde bouwperiode van 5 jaar en de aanbestedingsprijs, lijkt het gebudgetteerde bedrag van 76,4 miljoen euro realistisch. De BAM heeft het projectonderdeel voor de werken op Linkeroever in 2017 aanbesteed en gegund voor een bedrag van 386 miljoen euro.

2022 echter al 620 miljoen euro bedragen en verder stijgen tot meer dan 750 miljoen euro in 2025[4]. Die bedragen omvatten enkel de investeringen - bouwkosten en ten[5] - voor Oosterweel sensu stricto: de financiering van de versterking van de R2, het zogenaamde Haventracé[6], die volgens een eerste raming 1,1 miljard euro beloopt, valt daar dus niet onder. Daarvan is 626 miljoen euro bestemd voor de aanleg van de tweede Tijsmanstunnel (en de daarmee verbonden werken), die gedeeltelijk overlappend zijn met de werken op Linkeroever.

De Vlaamse Regering heeft beslist de bouwuitgaven voor Oosterweel buiten de begrotingsdoelstelling te houden gelet op het achterliggende terugverdienmodel, het strategisch belang van de investering en het feit dat het een exceptioneel grote en eenmalige uitgave voor de Vlaamse overheid betreft, die niet-inpasbaar is zonder komende jaren andere noodzakelijke investeringen in het gedrang te brengen[7].

De Vlaamse Gemeenschap heeft bij het stabiliteitsprogramma 2017-2020 van april 2017 een bijlage gevoegd over het verwachte economisch rendement van overheidsinvesteringsprojecten met aanzienlijke budgettaire gevolgen, waarin ze toelicht dat de Oosterweelverbinding een eenmalige productieve strategische investering is. De Oosterweelverbinding zou dan kunnen worden beschouwd als een investering equivalent aan een structurele hervorming, met sterke economische baten en directe positieve effecten voor de publieke financiën op lange termijn. Om dat te onderbouwen, verwijst de Vlaamse Regering naar de MKBA van de Oosterweelverbinding, die de positieve maatschappelijke baten op 14,2 miljard euro raamt. De MKBA dateert evenwel uit 2014 en betreft het – ondertussen achterhaald[8] - scenario van de Oosterweelverbinding met de A102/R11bis. Een nieuwe kostenraming, die rekening houdt met zowel het aangepaste Oosterweelproject en het Haventracé, als met de eventuele gewijzigde tolinkomsten is (nog) niet opgemaakt. Recente gegevens over de actualisering van het financiële model van de BAM zijn nog niet beschikbaar voor het Rekenhof.

Het stabiliteitsprogramma 2017-2020 vermeldde dat de federale regering in samenwerking met de gemeenschappen en gewesten een dialoog zou aangaan met de Europese Commissie over de begrotingsmatige behandeling van dergelijke strategische investeringen. De uitkomst van die dialoog zal een bepalend belang hebben voor de naleving van het begrotingstraject van het stabiliteitsprogramma. De dialoog vindt plaats via de werkzaamheden in het kader van het Nationaal Pact voor Strategische investeringen. De kalender die daarbij wordt gehanteerd, voorziet pas in november/december 2017 in een ontwerpargumentatie van de verschillende overheden ter attentie van de Europese Commissie, waardoor de eventuele resultaten niet kunnen worden meegenomen in de ontwerpbegrotingen 2018. Zolang de Europese Commissie daarover geen standpunt heeft ingenomen, blijft het onzeker of de Vlaamse Regering de bouwkosten van de Oosterweel effectief in mindering kan brengen voor de toetsing van de normnaleving door de Vlaamse overheid.

---

4 In de meerjarenraming 2017-2022 was ook sprake van bedragen van meer dan 700 miljoen euro per jaar.

5 De Vlaamse Regering opteert er voor enkel de bouwkost van het Oosterweelproject buiten de begrotingsdoelstelling te houden, maar uit de bijgevoegde tabel blijkt dat ook de advizeurskosten ten bedrage van 100,6 miljoen euro buiten de doelstelling gehouden worden.

6 Het Toekomstverbond van maart 2017 wil het doorgaand verkeer rond de stad leiden via het Haventracé, en de R1 inrichten voor het stadsregionaal en bestemmingsverkeer.

7 Zie ook BO 2016, BO 2017 en BA 2017.

8 Het Toekomstverbond van maart 2017 schrapt de R11bis.

1.4 Kas- en schuldbeheer

Centrale financiering

De beleidsbrief Financiën en Begroting 2016-2017 stelt dat de Vlaamse overheid zich goedkoper financiert op de kapitaalmarkt dan de Vlaamse instellingen. De Vlaamse overheid verkreeg een ruling met de fiscus, die bevestigde dat de Vlaamse overheid geen roerende voorheffing verschuldigd is als verkrijger van inkomsten van obligaties uitgegeven door rechtspersonen die deel uitmaken van de sector overheid in ESR 2010.

Het overgrote deel van de financiering gebeurt al centraal vanuit het departement Financien en Begroting. Bij de universiteiten en hogescholen (33 miljoen euro) en de erkende kredietmaatschappijen (88 miljoen euro) worden nog ramingen opgenomen om decentraal leningen af te sluiten. Het Rekenhof beveelt aan ook voor die instellingen de financiering vanuit het departement FB te laten verlopen of aan te geven waarom die instellingen zelf voor hun financiering blijven zorgen. Ten opzichte van de begrotingsaanpassing 2017 is er een stijging van meer dan 30 miljoen euro. Centrale financiering genereert een minderuitgave van 20 tot 30 basispunten. Als het volledige bedrag decentraal wordt opgehaald, betekent dat een jaarlijkse meerkost van ongeveer 0,3 miljoen euro.

Schuldnorm

De conceptnota *Quo vadis Vlaamse schuld, uitbouw van een nieuwe Vlaamse schuldnorm*[9] stelt een Vlaamse schuldnormering voor op basis van twee doelstellingen: het behoud van een gunstige rating en een positieve netto-actief positie.

Als streefwaarde om een blijvende gunstige rating te behouden, wordt de definitie gehanteerd zoals door ratingbureau Moody's is bepaald: de schuld dient te worden beperkt tot 35-65% van de lopende ontvangsten. In de voorliggende begrotingsdocumenten 2018 wordt de streefwaarde niet berekend.

Het Rekenhof berekende de omvang van de bruto-geconsolideerde schuld, exclusief de ziekenhuisfinanciering[10], ten opzichte van de ESR ontvangsten:

(in miljard euro)	**BA 2017**	**BO 2018**
Bruto-geconsolideerde schuld	24,7	26,8
Ziekenhuisschuld	-4,7	-4,5
Bruto-geconsolideerde schuld excl. ziekenhuisfinanciering	20,0	22,3
ESR-ontvangsten	42,3	42,3
Schuld t.o.v. ESR-ontvangsten	**47,3%**	**52,7%**

Inzake de Vlaamse schuldnorm vraagt het Rekenhof dat de norm inpasbaar is bij het traject dat de gezamenlijke overheden van België moeten realiseren conform de Europese begrotingsdoelstellingen om de overheidsschuld te doen dalen tot 60% van het BBP.

Wat betreft de berekening van de netto-actief-positie, merkte het Rekenhof in het verleden al op dat de Vlaamse Regering de boekwaarde van de vorderingen op lange termijn op-

---

9 VR 2016 1811 DOC 1221/Quater.

10 Moody's houdt geen rekening met de ziekenhuisfinanciering.

neemt als bedrijfsmatig vermarktbare activa, zonder toepassing van een realisatiepercentage[11]. Daardoor overschat de Vlaamse Regering mogelijk de marktwaarde van die vorderingen en de directe terugbetalingscapaciteit van de schuld.

De geraamde geconsolideerde schuld stijgt met 2,1 miljard tot 26,8 miljard euro. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn:

- De éénmalige afrekening van ongeveer 1 miljard euro van de Bijzondere Financieringswet naar aanleiding van de bepaling van de definitieve autonomiefactor. Dit bedrag wordt kasmatig in mindering gebracht van de ontvangsten over een periode van 16 jaar, maar wordt opgenomen als een schuld. In de periode '15-'17 ontving de Vlaamse overheid telkens ongeveer 1/3 van dit bedrag teveel, waardoor de schuld tijdens deze begrotingsjaren minder steeg.
- Schuldtoename bij VMSW (721 miljoen euro) en VWF (187 miljoen euro).
- Schuldovername gemeenten (96,6 miljoen euro).
- Ziekenhuisinfrastructuur (40 miljoen euro)
- ESR-resultaat (-11,9 miljoen euro)
- ESR 9 niet CFO (-40,6miljoen euro)
- ESR 8 resultaat ministerie en CFO-leden (130,8 miljoen euro)

Een belangrijke daling valt te noteren bij de schuld met betrekking tot de ziekenhuisinfrastructuur (-248 miljoen euro).

1.5 Transparantie van de begroting

Evolutie naar een prestatiebegroting

De algemene toelichting stelt dat bij de begrotingsopmaak 2018 een eerste belangrijk stap wordt gezet naar een prestatiegerichte begroting (type *performance informed budgetting*). In zes beleidsdomeinen (FB, EWI, WSE, LV, KB, OMG) wordt de artikelstructuur gereorganiseerd door introductie van zogenaamde inhoudelijke structuurelementen.

Bij de begrotingsopmaak 2019 zullen ook de overige beleidsdomeinen die overstap maken. Pas dan zal de administratieve uitgaventabel worden herschikt met het oog op een betere leesbaarheid: de begrotingsartikels zullen dan in eerste instantie worden opgelijst per programma en vervolgens per inhoudelijk structuurelement.

De inhoudelijke structuurelementen zijn bedoeld om de link tussen begrotingsmiddelen en beleidsdoelstellingen te verduidelijken. Daartoe moeten ook de beleidsdocumenten worden opgesteld in functie van dezelfde inhoudelijke structuurelementen. Volgens de algemene toelichting zal dat voor het eerst gebeuren bij de opmaak van de beleidsnota's voor de volgende legislatuur. Deze legislatuur zal nog werk worden gemaakt van een groeitraject om tot kwaliteitsvolle indicatoren te komen.

De programmatoelichtingen bij de beleidsdomeinen waar de artikelstructuur al is gereorganiseerd, starten met een apart hoofdstuk, dat de impact van de invoering van inhoudelijke structuurelementen transparant toelicht. Zo presenteren de tabellen de verschuiving van de kredieten zoals goedgekeurd bij begrotingsaanpassing 2017, naar de nieuwe inhou-

---

[11] N 09-3.714.456 B1- Brief aan de heer J. Peumans, voorzitter van het Vlaamse Parlement, met opmerkingen over de meerjarenraming 2017-2022 van de Vlaamse Gemeenschap.

delijke structuurelementen, waardoor een correcte vergelijking mogelijk is van de evolutie per begrotingsartikel in de begrotingsopmaak 2018.

Een aangepaste en leesbare begrotingsstructuur, de effectieve koppeling met beleidsdoelstellingen en de opvolgbaarheid middels indicatoren zijn belangrijke elementen die in de toekomst nog moeten worden gerealiseerd om tot een daadwerkelijke prestatiebegroting te komen.

Voorts moet de Vlaamse Regering erop toezien dat de evolutie naar een prestatiebegroting geen vermindering van informatie met zich brengt. In dat verband verwijst het Rekenhof naar de begroting van het Vlaams Agentschap voor Ondernemingsvorming Syntra Vlaanderen (Syntra). Syntra maakt bij de begrotingsopmaak 2018 de omschakeling naar een artikelstructuur, naar aanleiding van de inkanteling in Orafin. De begrotingsartikelen volgen de inhoudelijke structuurelementen uit de prestatiebegroting en dat leidt ertoe dat in de begrotingstabel van Syntra voor het beleid, zowel aan ontvangsten- als aan uitgavenzijde, slechts één begrotingsartikel is opgenomen. De toelichting bij die begrotingsartikelen verstrekt geen inhoudelijke en cijfermatige informatie over de uitvoering van de diverse beleidsmaatregelen, maar bevat slechts beknopte informatie over de (beperkte) mutaties tussen de initiële begroting 2018 en de aangepaste begroting 2017. In de vroegere begrotingstabellen van Syntra, met gedetailleerde ESR-coderingen, aangevuld met de toelichtingen, was wel alle noodzakelijke informatie beschikbaar.

Verbetering van de toelichtingen

Algemene toelichting

In zijn verslag over de aangepaste begroting 2017 stelde het Rekenhof enkele belangrijke verbeteringen vast in de algemene toelichting bij de begroting. De uitsplitsing in twee samenvattende tabellen van enerzijds de evolutie van ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid en van anderzijds de maatregelen en nieuwe initiatieven met aansluitend een detailtabel netto-beleidsruimte, is verhelderend. Door in de detailtabel verwijzingen naar programma's en instellingen toe te voegen, is er een betere aansluiting tussen de algemene toelichting enerzijds en de programmatoelichtingen en begrotingstabellen anderzijds.

Om de leesbaarheid van de algemene toelichting verder te bevorderen beveelt het Rekenhof aan sommige gegevens die zijn opgenomen in de verschillende tabellen van de algemene toelichting, verder te detailleren of toe te lichten. Het verwijst hiervoor naar:

- tabel 3-11 waarbij de ESR-ontvangsten van de hogescholen en universiteiten (920 miljoen euro) en van instellingen andere dan DAB-vorm (792 miljoen euro) in hun totaal worden gepresenteerd;

- tabel 8-5 waar de geconsolideerde schuld in netto-cijfers wordt weergegeven, zodat over de onderlinge financieringen niet duidelijk en transparant wordt gerapporteerd.

Het Rekenhof beveelt ook aan correcties zoveel mogelijk te vervangen door effectieve begrotingsgegevens. Daarbij heeft het onder meer de volgende opmerkingen:

- De kostprijs van de werken van de Sluis Terneuzen wordt geraamd op 71,3 miljoen euro, waarbij de Vlaamse overheid in een negatieve ESR-correctie van 11,8 miljoen euro voorziet. Het Rekenhof beveelt aan alle boekingen voor de bouw van de Sluis Terneu-

zen rechtstreeks op te nemen in de boekhouding[12] en niet achteraf via een ESR-correctie.

- Voor Amoras wordt, net als in de vorige begrotingsjaren[13], voorzien in een positieve ESR-correctie van 4,7 miljoen euro omdat de kapitaalaflossing van een lening ten onrechte als een begrotingsuitgave werd geregistreerd. De begroting legt de aflossingen van de Amoraslening immers niet ten laste van de kredieten op Titel III, maar van de werkingskredieten van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. Het Rekenhof beveelt aan alle schuldaflossingen aan te rekenen op de daarvoor voorziene begrotingsposten. Dat zou dergelijke ESR-correcties overbodig maken.

Toelichtingen per beleidsdomein

Het Rekenhof herhaalt de volgende aanbevelingen voor de toelichtingen bij de beleidsdomeinen om de transparantie nog verder te bevorderen.

- Wat betreft de aansluiting tussen algemene toelichting en de begrotingsontwerpen, heeft het Rekenhof onder meer voorgesteld dat de toelichtingen 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, zouden hernemen en in een tabel verder zouden detailleren, verwijzend naar de toepasselijke begrotingsartikelen.
- Het Rekenhof heeft er al meermaals op gewezen dat bij de evolutie naar een prestatiebegroting de aandacht voor een duidelijke toelichting bij de ingezette middelen niet mag ontbreken. Daarom beveelt het Rekenhof aan in de toelichting per begrotingsartikel de cijfergegevens over die middelen (cf. de vroegere basisallocaties) op een overzichtelijke wijze in een tabel op te nemen. Zo niet wordt het moeilijk om bijvoorbeeld de evolutie van de kredieten voor een bepaalde subsidie op een transparante wijze op te volgen.

ANTWOORD

De opmerkingen van het Rekenhof aangaande de macro budgettaire aspecten werden door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting mondeling beantwoord en toegelicht op 14 november 2017.

---

[12] Cf. Advies 2016/4 van de Vlaamse Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen van 14 december 2016 over de verwerking van ontvangen voorschotfacturen.

[13] Zie onder andere verslag van het Rekenhof bij de initiële begroting 2017 en verslag bij de algemene rekeningen 2015 en 2016.

2 Analyse van de ontvangsten

2.1 Algemeen

In de initiële begroting 2018 verminderen de ESR-geconsolideerde ontvangsten in vergelijking met de aangepaste begroting 2017 met 46,7 miljoen euro (-0,11%). De tabel hieronder herneemt de gegevens uit de algemene toelichting en toont de evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten per categorie.

Tabel 3 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten (in duizend euro)

	2016 realisatie	2017 aangepast	2018 initieel	2016 realisatie = 100	2017 aangepast = 100
PB- en btw-toewijzing gemeenschap en nieuwe dotaties	*20.884.985*	*21.716.378*	*22.290.646*	*106,73*	*102,64*
PB-toewijzing gewest	*2.229.549*	*2.242.214*	*2.398.114*	*107,56*	*106,95*
Opcentiemen op de PB	*7.611.898*	*7.655.952*	*7.600.134*	*99,85*	*99,27*
Herrekening 2018			*-1.004.982*		
Andere dotaties en transfers van de federale overheid	*84.148*	*87.091*	*87.818*	*104,36*	*100,83*
Gewestelijke belastingen	*5.772.903*	*6.230.767*	*6.577.752*	*113,94*	*105,57*
Lottomiddelen	*30.669*	*29.999*	*29.999*	*97,82*	*100,00*
Andere niet-fiscale algemene ontvangsten	*233.150*	*271.257*	*221.962*	*95,20*	*81,83*
Toegewezen ontvangsten	*567.665*	*708.175*	*432.320*	*76,16*	*61,05*
Ontvangsten ministeries	**37.414.967**	**38.941.833**	**38.633.763**	**103,26**	**99,21**
Ontvangsten te consolideren instellingen	*2.198.514*	*3.359.528*	*3.620.854*	*164,70*	*107,78*
Totaal ontvangsten	**39.613.480**	**42.301.361**	**42.254.617**	**106,67**	**99,89**

De opcentiemen, PB- en btw-toewijzingen, andere dotaties en gewestelijke belastingen worden op ESR-basis geraamd en zijn ook zo verwerkt in de middelen- en administratieve begroting[14].

Het Rekenhof onderzocht de consistentie tussen de raming van de begrotingsontvangsten in de middelen- en administratieve begroting en de ESR-ontvangsten in de bovenstaande tabel en de andere meer uitvoerige tabellen uit de algemene toelichting. Het stelde daarbij geen anomalieën vast. De verschillen met de federale ramingen worden verder in dit hoofdstuk toegelicht.

[14] Het Rekenhof wijst er (nogmaals) op dat zodoende voor de raming van de begrotingsontvangsten om pragmatische redenen in bepaalde gevallen onvermijdelijk wordt afgeweken van de aanrekeningsregels in het rekendecreet.

De Vlaamse overheid neemt de door de federale overheid verleende dotaties en de door de federale overheid voor rekening van het Vlaams Gewest geïnde opcentiemen bruto op in de middelen en verwerkt de federale inhoudingen op die middelen via de uitgavenbegroting.

Voor de bruto-opcentiemen is voor het eerst een afzonderlijk begrotingsartikel opgenomen met de correcte ESR-code. De toegewezen bedragen met betrekking tot de gemeenschapsaangelegenheden en de gewestaangelegenheden, de twee belangrijkste artikels van de administratieve begroting, zijn in het boekhoudkundig systeem voor betere opvolging verder opgesplitst.

De eigen ontvangsten van de Vlaamse openbare instellingen worden geraamd op 3.620,9 miljoen euro. De toename met 261,3 miljoen euro is het gevolg van de uitbreiding van de consolidatieperimeter.

Op de belangrijkste ontvangstencategorieën wordt hierna verder ingegaan.

ANTWOORD

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

2.2 PB- en btw-toewijzingen en nieuwe federale dotaties

De hier bedoelde ontvangsten zijn de PB- en btw-toewijzing aan de gemeenschap, nieuwe dotaties aan de gemeenschap voor de overgedragen bevoegdheden, de PB-toewijzing aan het gewest en de in het kader van het overgangsmechanisme vastgestelde overgangsbedragen. De ramingen voor begrotingsjaar 2018 bevatten telkens ook de vermoedelijke afrekening 2017. Die vermoedelijke afrekeningen zouden moeten worden geneutraliseerd bij de overgang van het nominaal vorderingensaldo naar het structureel saldo.

De macro-economische parameters voor de vaststelling van de vermoedelijke bedragen 2017, met het oog op de voorlopige afrekening 2017, en van de initiële bedragen 2018, werden overgenomen van de economische begroting van 7 september 2017. Wat de andere parameters betreft, heeft het Rekenhof enkel voor de leerlingenverdeelsleutel een verschil vastgesteld. Voor die Vlaamse leerlingenverdeelsleutel, van toepassing voor het vermoedelijk bedrag 2017 en het initieel bedrag 2018, hanteerde de Vlaamse Regering nog een vroegere raming (56,78% en 56,87%). De parameter werd nadien vastgesteld op 56,85% voor 2017 op basis van de leerlingenaantallen die het Rekenhof op 4 oktober 2017 goedkeurde en op 56,94% voor 2018 op basis van de nieuwe trendraming. De positieve impact op het vorderingensaldo van die wijziging op de Vlaamse raming van de btw-toewijzing aan de Vlaamse Gemeenschap bedraagt +11,3 miljoen euro voor de vermoedelijke afrekening 2017 en +11,6 miljoen euro voor het initieel bedrag 2018.

De federale overheid houdt voor uitgaven die ze nog draagt in naam en voor rekening van de Vlaamse overheid, de verschuldigde bedragen kasmatig in. De Vlaamse overheid raamt die uitgaven in de uitgavenbegroting.

De inhouding voor de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen (112,4 miljoen euro) wordt voorlopig nog als minderontvangst verwerkt.

Specifieke afrekening artikel 54, §1, leden 4 tot 6 (overgangsbedragen, dotatie fiscale uitgaven)

Het referentiebedrag met betrekking tot het aanslagjaar 2015 voor de dotatie fiscale uitgaven (art. 35decies BFW) werd in 2016 en 2017 al herraamd en voor 2016 en 2017 aangepast aan de macro-economische parameters. In 2017 werd het referentiebedrag vastgesteld, na het rapport ter zake van het Rekenhof. De specifieke afrekening in het begrotingsjaar 2018 met betrekking tot de dotatie fiscale uitgaven 2015 bedraagt -121,9 miljoen euro.

Ook de aanvangsbedragen van het overgangsmechanisme (art. 48/1 BFW) werden in 2016 en 2017 telkens al geactualiseerd. Die bedragen blijven gedurende de eerste 10 jaar nominaal constant. Er is niet voorzien in een aanpassing aan de macro-economische parameters. Het nu vastgestelde bedrag houdt rekening met het rapport van het Rekenhof over de autonomiefactor en met de door de FOD Financiën vastgestelde verdeelsleutel voor de federale personenbelasting van aanslagjaar 2015[15]. Die vaststelling leidt tot (kleine) bijkomende afrekeningen voor 2016 en 2017. Daarnaast is er ook een specifieke afrekening voor 2015 (overgangsmechanisme gewest: +42 miljoen euro, overgangsmechanisme gemeenschap: +11,6 miljoen euro).

De aanvullende afrekeningen voor 2016 en 2017 en de specifieke afrekening voor 2015 van de dotatie fiscale uitgaven en de overgangsbedragen worden (in principe) eveneens geneutraliseerd bij de overgang van het nominaal vorderingensaldo naar het structureel vorderingensaldo.

ANTWOORD

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

2.3 Opcentiemen

De gewestelijke opcentiemen worden bepaald door de raming van het bedrag van de belasting Staat, die via de autonomiefactor[16] wordt herleid tot de gereduceerde belasting Staat. Daarop wordt het percentage van de opcentiemen toegepast. De autonomiefactor is vanaf aanslagjaar 2018 vastgesteld op 24,957%. Die definitieve autonomiefactor leidt tot een opcentiementarief van 33,257%[17]. Na aftrek van het geraamde bedrag van de gewestelijke fiscale uitgaven van het aanslagjaar (belastingverminderingen en –kredieten) wordt de gewestelijke personenbelasting bekomen.

Bepalend voor de raming van de gewestelijke personenbelasting is de raming van het bedrag van de belasting Staat door de federale overheid.

De ESR-ontvangsten van de *opcentiemen* worden met een correcte methode geraamd. De algemene toelichting en de programmatoelichting van het beleidsdomein Financiën en Begroting bevatten een transparante uitleg.

---

[15] De vaststelling (actualisatie) door de FOD Financiën van de gewestelijke aandelen in de federale personenbelasting van het aanslagjaar 2015 (Vlaams aandeel steeg van 63,652% naar 63,666%) had kleine gevolgen voor de bedragen van het overgangsmechanisme en daarnaast ook voor de dotaties met betrekking tot 2016.

[16] De autonomiefactor is gelijk aan een breuk, met in de teller een aantal grootheden uit de oude BFW, namelijk de *juste retour* en een gedeelte van de *negatieve term*, en een gedeelte van de gewestelijke fiscale uitgaven, en in de noemer de belasting Staat van het aanslagjaar 2015 (art. 5/2, §1, van de BFW).

[17] Met toepassing van artikel 81quater, eerste lid, 1° van de BFW.

Op die manier worden de ESR-ontvangsten uit opcentiemen voor het begrotingsjaar 2018 geraamd op 7.600,1 miljoen euro. Daarbij werd uitgegaan van de mededeling van de interkabinettenwerkgroep van september. De Vlaamse overheid houdt bij de berekening van de ESR-ontvangsten ook rekening met de (ramingen van) de inkohieringen en inningen tot einde 2018 (de zogenaamde "staart" van het aanslagjaar).

De krachtens de BFW georganiseerde informatieverstrekking[18] van de FOD Financiën voldoet voor de Vlaamse overheid om de ontvangsten aan te rekenen op basis van de (geïnde) inkohieringen (getransactionaliseerde kas). Ook de administratieve middelenbegroting gaat voor de raming uit van de ESR-ontvangsten[19].

Dezelfde inningspercentages worden toegepast op de ramingen van de verwachte ingekohierde fiscale uitgaven van de aanslagjaren 2016 tot 2018 om te komen tot de ramingen van de ESR-aanrekeningen van de fiscale uitgaven voor begrotingsjaar 2018. De administratieve uitgavenbegroting neemt als begrotingsuitgaven die ESR-uitgaven over.

De opcentiemen worden vanaf aanslagjaar 2018 berekend aan de hand van de lagere definitieve autonomiefactor. De definitieve autonomiefactor en het daaruit afgeleide opcentiementarief valt lager uit dan voorheen en leidt tot een structurele verlaging vanaf 2018 van de inkomsten van ca. 300 miljoen euro per begrotingsjaar. Met andere woorden: tijdens de voorbije overgangsperiode 2015-2017 werd door de toepassing van de te hoge voorlopige autonomiefactor per jaar ca. 300 miljoen euro te veel ontvangen.

Specifieke afrekening artikel 54, §1, leden 7 tot 9 (teller autonomiefactor)

De afrekening wordt geraamd op -936,7 miljoen euro. Die eenmalige ESR-minderontvangst in 2018 wordt in rekening gebracht bij de overgang naar het structureel saldo.

De afrekening wordt kasmatig beperkt volgens het maandelijks plafond waarin artikel 54, §1, lid 9 BFW voorziet. De afrekening wordt in 2018 ten belope van 49,7 miljoen euro doorgevoerd.

Voorschotten aanslagjaar 2018 tijdens begrotingsjaar 2018

De BFW bepaalt dat de gewestelijke personenbelasting van het begrotingsjaar die is van het aanslagjaar met hetzelfde jaartal. Omdat het bedrag ervan pas in de tweede helft van het volgende jaar bekend is, moet tijdens het begrotingsjaar noodzakelijk met voorschotten worden gewerkt. In de BFW is bepaald dat de in de federale begroting ingeschreven voorschotten moeten beantwoorden aan het vermoedelijke bedrag van de gewestelijke personenbelasting en dat dit bedrag moet worden geraamd volgens een methode vastgelegd bij koninklijk besluit[20].

---

[18] Het maandelijks overzicht van de aanvullende personenbelasting (artikel 54/1, §1 van de bijzondere financieringswet) bevat voldoende detailgegevens om voor de gewestelijke personenbelasting de ontvangsten ESR-matig correct aan te rekenen.

[19] De Vlaamse overheid doet dit om de begrotingsaanrekening te laten aansluiten bij de ESR-aanrekening. Artikel 10 van het rekendecreet schrijft voor de ontvangsten op de begroting aan te rekenen bij het ontstaan van de schuldvordering, dat is bij de inkohiering.

[20] Koninklijk besluit van 27 juni 2016 tot vaststelling van de methodologie voor de raming van de gewestelijke ontvangsten uit de personenbelasting in uitvoering artikel 54/1, §3, lid 2 BFW (*Belgisch Staatsblad,* 4 juli 2016).

Op de opcentiemen en fiscale uitgaven wordt een inningscoëfficiënt toegepast om te komen tot de gewestelijke personenbelasting. Vanaf begrotingsjaar 2018 wordt de inningscoefficiënt per gewest geraamd en toegepast.

De voorschotten worden voor het Vlaams Gewest geraamd op 5.700,0 miljoen euro.

Afrekeningen vorige aanslagjaren tijdens begrotingsjaar 2018 (BFW artikel 54/1, §§4 en 5)

De voorschotten die met betrekking tot een aanslagjaar worden toegekend tijdens het begrotingsjaar dat hetzelfde jaartal draagt, worden pas afgerekend de derde maand na het verstrijken van de aanslagtermijn van artikel 359 van het wetboek van inkomstenbelastingen: dat is vanaf september van het volgende begrotingsjaar. Vanaf oktober volgen dan maandelijks bijkomende afrekeningen, die doorlopen tijdens de volgende begrotingsjaren. Een koninklijk besluit van 27 juni 2016[21] legt de nadere financiële regels vast.

De eerste afrekening van aanslagjaar 2017 wordt geraamd op 24,8 miljoen euro.

De andere afrekeningen in het begrotingsjaar worden geraamd op 52,1 miljoen euro.

Volgens de methode van de kasvoorschotten tijdens het begrotingsjaar 2018 met betrekking tot het aanslagjaar 2018, verhoogd met de afrekeningen van vorige aanslagjaren, komen de ontvangsten op 5.776,9 miljoen euro gewestelijke personenbelasting. Verhoogd met het geraamde in te houden bedrag van 1.810,3 miljoen euro fiscale uitgaven (inningsgraad 99,17%), geeft dat 7.587,2 miljoen euro opcentiemen.

In de berekening van het structureel saldo gebeurt daarom een correctie voor de gewestelijke personenbelasting van -28,3 miljoen euro.[22]

Tabel 4 - Overzichtstabel voor begrotingsjaar 2018 (in miljoen euro)

	Begroting en algemene toelichting	Begroting actualisatie	Voorschotten + afrekeningen	Verschil met begroting
Gewestelijke PB	5.805,1	5.768,5	5.776,9	**-28,3**
Fiscale uitgaven	1.795,0	1.799,6	1.810,3	15,3
Opcentiemen	7.600,1	7.568,2	7.587,2	-12,9

Bijkomend moeten ook de afrekeningen van de gewestelijke personenbelasting met betrekking tot vorige aanslagjaren (totaal 76,9 miljoen euro) in mindering worden gebracht bij de overgang naar het structureel saldo.[23]

Het Rekenhof stelt vast in de algemene toelichting de uitleg ontbreekt over het door de HRF aan het Vlaamse gewest aanbevolen nominaal vorderingensaldo (en factoren waarmee bij de vaststelling daarvan al rekening werd gehouden), het onderliggend te behalen structureel saldo, en de overgang tussen beiden.

---

[21] Koninklijk besluit van 27 juni 2016 tot vaststelling van de financiële modaliteiten inzake de verrichtingen bedoeld in de artikelen 54/1, §§ 3 en 4, en 54/2, §3, van de BFW (*Belgisch Staatsblad,* 4 juli 2016).

[22] Advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de HRF van juli 2017 over de evaluatie van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en de analyse van de recente budgettaire evoluties, p. 75.

[23] Ibidem, p. 194.

ANTWOORD

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

2.4 Gewestelijke belastingen

In de ontwerpbegroting 2018 maken de gewestelijke belastingen 15,57% uit van de geconsolideerde ontvangsten. Ze worden geraamd op 6.577,8 miljoen euro (begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten), een stijging van 347 miljoen euro (+5,6%) ten opzichte van de aangepaste begroting 2017. Vergeleken met de realisaties 2016 bedraagt de stijging 804,9 miljoen euro (+13,9%). De volgende tabel geeft met het oog op de commentaar van het Rekenhof een overzicht van de evolutie van die ontvangsten en neemt de gegevens over van de algemene toelichting.

Tabel 5 – Evolutie van de gewestelijke belastingen (in miljoen euro)

Begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten	2016 realisatie	2017 aangepast	2017 prognose augustus 2017	2017 prognose oktober 2017	2018 initieel	Verschil 2018 initieel met 2017 aangepast	2016 realisatie= 100	2017 aangepast = 100
Geïnd door de federale overheid								
Belasting op de spelen en weddenschappen	38,4	42,3	40,5	40,9	43,6	1,3	113,6	103,0
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen	23,2	28,4	24,8	24,7	25,5	-2,9	110,2	89,9
Eurovignet	13,8	2,3	0	-5,7	0	-2,3	0	0
Openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken	0,1	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	**75,5**	**73,1**	**65,3**	**59,8**	**69,1**	**-3,9**	**91,6**	**94,6**
Eigen inning (VLABEL)								
Jaarlijkse verkeersbelasting	1.049,4	1.086,4	1.088,2	1.073,0	1.122,0	35,6	106,9	103,3
Belasting op inverkeerstelling	224,7	231,3	246,1	244,2	242,7	11,4	108,0	104,9
Eurovignet	-5,1	0	-0,1	-0,1	0	0	0	0
Onroerende voorheffing	104,9	109,0	109,0	109,0	211,7	102,7	201,7	194,3
Erfbelastingen (exclusief fiscale regularisaties)	1.334,5	1.357,3	1.389,9	1.400,5	1.407,4	50,1	105,5	101,3
Fiscale regularisaties bij erfbelastingen	0	25,0	25,0	25,0	75,0	50,0	0	300,0
Verkooprecht + verdeelrecht	2.129,7	2.331,1	2.385,4	2.391,4	2.441,8	110,7	114,7	104,7
Schenkbelasting	378,7	413,9	383,9	387,6	391,0	-22,9	103,2	94,5
Recht op hypotheekvesti-	167,8	177,1	177,1	172,7	177,1	-0,0	105,5	100,0

Begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten	2016 realisatie	2017 aange-past	2017 prognose augustus 2017	2017 prognose oktober 2017	2018 initieel	Verschil 2018 initieel met 2017 aangepast	2016 realisa-tie= 100	2017 aange-past = 100
ging								
Kilometerheffing	312,8	426,7	430,4	429,6	440,0	13,4	140,7	103,1
Totaal eigen inning	**5.697,4**	**6.157,7**	**6.234,9**	**6.232,9**	**6.508,6**	**350,9**	**114,2**	**105,7**
Totaal gewestelijke belastingen	**5.772,9**	**6.230,8**	**6.300,2**	**6.292,7**	**6.577,8**	**347,0**	**113,9**	**105,6**

De ramingen van de gewestelijke belastingen voor het begrotingsjaar 2018 vertrekken van de vermoedelijke realisaties over het begrotingsjaar 2017 en houden rekening met de parameters van de economische begroting van 7 september 2017. Het Rekenhof heeft de ramingen onderzocht van de gewestelijke belastingen voor 2018 en de toelichting erbij in de algemene toelichting en de programmatoelichting. Het heeft de onderliggende berekeningen en assumpties waarop de ramingen steunen, bij de administratie opgevraagd en ontvangen op 24 oktober 2017. De programmatoelichting van het beleidsdomein FB werd op 30 oktober 2017 ontvangen.

De overzichtstabel Gewestelijke belastingen (Tabel 3-10) van de algemene toelichting bevat ook een prognose van augustus 2017 van de ontvangsten 2017. Die gaat uit van een 69,4 miljoen euro hogere inning van gewestelijke belastingen dan ingeschat bij de begrotingsaanpassing 2017. In zijn rapport van 27 oktober 2017 actualiseerde het monitoringcomité die prognose: de meerontvangsten zouden na compensatie van positieve en negatieve bijstellingen 61,9 miljoen euro bedragen (-7,5 miljoen euro). Enige voorzichtigheid is dus geboden.

De kwaliteit van de informatie verstrekt in de algemene toelichting en de programmatoelichting is erop vooruitgegaan, met meer kwantitatieve informatie in de toelichting over de factoren die van belang zijn voor het uiteindelijk geraamde bedrag, wat niet wegneemt dat er soms nog marge tot verbetering is.

Voor de belasting op de spelen en weddenschappen en de belasting op automatische ontspanningstoestellen, waarvan de dienst nog steeds door de FOD Financiën wordt waargenomen, werd volgens de algemene toelichting uitgegaan van de groeipercentages uit de federale raming van juli 2017. Die werden evenwel toegepast op de Vlaamse prognose voor de ontvangsten 2017, die wat lager ligt dan de ramingen uit de begrotingsaanpassing 2017.

Zo wordt voor de belasting op de spelen en weddenschappen in de algemene toelichting in een stijging voorzien met 3% van 42,3 miljoen euro bij de begrotingsaanpassing 2017 tot 43,6 miljoen euro bij de ontwerpbegroting 2018. Uitgaande van de prognose van augustus voor de ontvangsten 2017 (40,5 miljoen euro), gaat het om een stijging van 7,8%. Het waarom van die laatste aanzienlijke toename, wordt wel formeel (door verwijzing naar de raming van de FOD Financiën), maar nergens inhoudelijk toegelicht.

Voor de belasting op de automatische ontspanningstoestellen wordt in een daling voorzien met 10,1 percent van 28,4 miljoen euro bij de begrotingsaanpassing 2017 tot 25,5 miljoen euro bij de ontwerpbegroting 2018. Uitgaande van de prognose van augustus 2017 voor de ontvangsten 2017 (24,8 miljoen euro), gaat het om een stijging van 3%.

Wat betreft de BIV, wordt voorzien in een stijging van 4,9% ten opzichte van de aangepaste begroting 2017, van 231,3 miljoen euro tot 242,7 miljoen euro. De raming voor 2018 houdt

rekening met de prognose van augustus 2017 voor de ontvangsten 2017 (246,1 miljoen euro). Daartegenover wordt een daling van 1,4% vooropgesteld.

Wat betreft de jaarlijkse verkeersbelasting (VKB), wordt voorzien in een stijging van 3,3% ten opzichte van de aangepaste begroting 2017, van 1.086,7 miljoen euro tot 1.122 miljoen euro. Ten opzichte van de prognose van augustus 2017 voor de ontvangsten 2017 (1.088,2 miljoen euro) wordt een iets lagere stijging van 3,1% ingeschat.

Voor de kilometerheffing wordt in een toename van 3,1% voorzien in vergelijking met de aangepaste begroting 2017, van 426,7 miljoen euro tot 440 miljoen euro. Ten opzichte van de prognose van augustus 2017 voor de ontvangsten 2017 (430,4 miljoen euro) wordt in een stijging van 2,2% voorzien. In vergelijking met vorig begrotingsjaar wordt de berekening van het geraamd bedrag uitvoeriger toegelicht.

Wat betreft de onroerende voorheffing (OV), raamt de Vlaamse Gemeenschap ten opzichte van de begrotingsaanpassing 2017 een toename met 94,3%, van 109 miljoen euro tot 211,7 miljoen euro. De grote toename van die ontvangsten heeft voornamelijk te maken met de afslanking van de provincies en een gedeeltelijke overname van de provinciale bevoegdheden door de Vlaamse Gemeenschap. Exclusief de verhoging van het tarief van de OV wordt in een stijging van 2,4% voorzien, van 109 miljoen euro tot 111,6 miljoen euro.

In de detailtabel netto-beleidsruimte (tabel 1-4 van de algemene toelichting) wordt gesteld dat de inkanteling van de provincies leidt tot een uitgaventoename van 110,7 miljoen euro aan beleidskredieten en betaalkredieten. Aan de ontvangstenzijde wordt een ontvangstentoename geraamd via de OV van 100,1 miljoen euro. De toelichting vermeldt een basisbedrag van 95, 6 miljoen euro als extra inkomsten voor de Vlaamse Gemeenschap, waarop dan een bijstelling van 4,5 miljoen euro wordt toegepast vanwege indexatie. De programmatoelichting vermeldt niet welk percentage wordt gehanteerd, noch vanaf welk basisjaar er wordt geïndexeerd. De administratie meldde daarover aan het Rekenhof: *De uitgaven van de overgenomen bevoegdheden werden geïndexeerd op basis van de gezondheidsindex april 2017 t.o.v. jaarindex 2014 (4,72%). Er werd gekozen om de overname budgetneutraal te verwerken, vandaar dat voor de ontvangsten dezelfde indexatie werd toegepast als voor de uitgaven.* Nog volgens de administratie werden de ontvangsten op het niveau aanslagjaar 2016 gebracht voor de berekening van de beoogde opbrengst (a rato van de uitgaven). De uitgaven verbonden aan de overgenomen bevoegdheden waren daarentegen vastgesteld op het niveau 2014. De uitgaven dienen dus te worden geïndexeerd met 2014 als basis. Gegeven de anomalie zou het nieuwe Vlaamse OV-tarief in theorie dus te laag zijn. Tegelijk werd echter volgens de administratie ook nog geen rekening gehouden met de reële groei van de ontvangsten ingevolge de jaarlijkse toename van het KI. Die groei wordt geraamd op 0,93% per jaar, wat volgens de administratie het verschil tussen het indexniveau 2014 en 2016 volledig wegwerkt. Bij de begrotingsaanpassing 2018 wordt een nieuwe simulatie in het vooruitzicht gesteld van de ontvangsten op basis van het KI van het laatste volledige aanslagjaar.

Voor de registratiebelastingen (verkoop- en verdeelrecht, schenkbelasting en recht op hypotheekvestiging) wordt in een totale toename van ongeveer 87,8 miljoen euro voorzien, van 2.922,1 miljoen euro bij de begrotingsaanpassing 2017 tot 3.010,0 miljoen euro voor het begrotingsjaar 2018, een stijging met ongeveer 3%. Ten opzichte van de prognose van augustus 2017 voor de ontvangsten 2017 (2.946,5 miljoen euro) wordt een stijging van 63,5 miljoen euro of 2,1% geraamd.

Wat betreft de hypotheekrechten, blijkt een afwijking in min van ongeveer 4,4 miljoen euro tussen de prognose van augustus 2017 die wordt vermeld in de algemene toelichting (177,1 miljoen euro) en de prognose van oktober 2017 (172,7 miljoen euro). Volgens de prognose van oktober 2017 liggen de ontvangsten voor het hypotheekrecht 2,5% lager dan het

niveau van de begrotingsaanpassing 2017, waar in de toelichting wordt gesteld dat deze op het niveau van de begrotingsaanpassing 2017 ligt.

Wat betreft de schenkbelastingen, voorziet de begroting 2018 ten opzichte van de raming bij de begrotingsaanpassing 2017 een afname van 22,9 miljoen euro, van 413,9 miljoen euro tot 391 miljoen euro, hetzij een vermindering van 5,5%, volgens het monitoringrapport van 27 oktober 2017, waar sprake is van 387,6 miljoen euro geraamde ontvangsten, te wijten aan lager dan geraamde ontvangsten bij de onroerende schenkingen. De programmatoelichting geeft daar geen informatie over. Ten opzichte van de prognose van augustus 2017 voor de ontvangsten 2017 (383,9 miljoen euro) wordt voor 2018 in een stijging van 1,8% voorzien.

Voor de erfbelasting wordt, inclusief de fiscale regularisatie, uitgegaan van een toename van de ontvangsten met 100,1 miljoen euro, van 1.382,3 miljoen euro bij de begrotingsaanpassing 2017 tot 1.482,4 miljoen euro, of 7,2%. Dat wordt verklaard door een geraamde toename van de ontvangsten uit fiscale regularisatie met 50 miljoen euro, van 25 miljoen euro bij de begrotingsaanpassing 2017 tot 75 miljoen euro in de begroting 2018. Exclusief de fiscale regularisatie stijgen de geraamde ontvangsten met ongeveer 50 miljoen euro, of 3,7%. Ten opzichte van de prognose van augustus 2017 voorziet de ontwerpbegroting voor de erfbelasting exclusief fiscale regularisatie in een toename met 17,5 miljoen euro, of 1,3%.

Uit informatie verstrekt door de administratie blijkt een voorlopig geraamde nood aan 1,5 miljoen euro voor noodzakelijke ICT-investeringen voor de overname van de dienst van de belasting op spelen en weddenschappen en de automatische ontspanningstoestellen. De toelichting maakt niet duidelijk of, en zo ja, hoe daarmee rekening is gehouden in voorliggende ontwerpbegroting.

De geraamde opbrengst voor het begrotingsjaar 2018 van de door VLABEL geïnde gewestbelastingen bedraagt voor de planbatenheffing 2 miljoen euro, zijnde het gemiddelde van de voorbije drie jaar, en voor de heffing op ongeschikte of onbewoonbare woningen en/of gebouwen 1,7 miljoen euro.

ANTWOORD

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

2.5 Toegewezen ontvangsten

Voor de begrotingsopmaak 2018 werden in het overzicht begrotingsfondsen, in bijlage bij het ontwerp van middelendecreet, de beginsaldi van de begrotingsfondsen binnen de beleidsdomeinen Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) en Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO) getransfereerd naar het nieuwe beleidsdomein Omgeving (OMG). Het Rekenhof slaagde er echter niet in om de transfers tussen de beleidsdomeinen te reconciliëren. Bovendien wordt die oefening bemoeilijkt doordat transfers en desaffectaties zonder onderscheid in dezelfde kolom van het overzicht worden gerapporteerd.

Klimaatfonds

Op begrotingsartikel QB0-9QCHTIB-OW worden naast het Vlaamse aandeel in de Belgische opbrengsten van veiling van de Europese emissierechten ook de opbrengsten aangerekend van de sancties die zijn voorzien in het kader van de handhaving op de inlevering van emissierechten door BKG-installaties en het beschikken over een goedgekeurd emissiemonitoringplan op 1 januari van elk jaar voor vliegtuigexploitanten. In de begroting 2018 wor-

den daarvoor geen bedragen begroot, ook al is in 2017 al voor 30,7 miljoen aangerekend. Daarnaast ontbreekt ook de decretale basis om die opbrengsten toe te wijzen aan het Klimaatfonds. In het oprichtingsdecreet wordt voor de opbrengsten vanaf 2012 enkel verwezen naar een opgeheven artikel 13.5.1 in het energiedecreet.

ANTWOORD

Wat betreft de aanrekening in de begroting van de boetes uit de handhaving zullen deze als dubieus worden geboekt. Het betreft immers in regel gefailleerde bedrijven.

De verwijzing naar artikel 13.5.1. in het programmadecreet 2012 moet inderdaad vervangen worden. Anderzijds is de decretale basis om de opbrengsten van de sancties onder te brengen in het klimaatfonds wel degelijk aanwezig, namelijk, via art. 31 van het decreet van 14 februari 2014 tot wijziging van het DABM werd een nieuw artikel 8.5.5. ingevoegd waarin de ontvangsten van de handhaving toebedeeld worden aan het klimaatfonds.

Energiefonds

De Vlaamse regering wil de overschotten op de markt van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten wegwerken en haar klimaatdoelstellingen bereiken. Na de recente vernietiging van de energieheffing door het Grondwettelijk Hof, kwam de financiering van dit beleid in het gedrang. De Vlaamse Regering heeft dan ook een nieuwe oplossing uitgewerkt, waarin de verhoging van de groenestroomquota en een aangepaste, verlaagde energieheffing centraal staan. Het gros van de middelen die met de aangepaste energieheffing worden geïnd, zullen worden ingezet voor het vernietigen van de overschotten van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten.

De nieuwe energieheffing voorzien vanaf 2018, wordt opnieuw omgevormd naar een maandelijkse forfaitaire heffing per afnamepunt dat elke afnemer die is aangesloten geweest is op één van de netten verschuldigd is. Begrotingstechnisch wordt, wat de geraamde ontvangsten voor 2018 betreft op begrotingsartikel QE0-9QEBTKE-OW een bedrag voorzien van 167,36 miljoen euro ontvangsten in het kader van de energieheffing.

Het certificatensysteem en de doorrekening van de aan dat systeem gerelateerde kosten is vrij complex geworden. De financiering van het subsidiemechanisme verloopt immers via verschillende kanalen: via elektriciteitsprijzen, via distributienettarieven, via de energieheffing of de algemene middelen van de Vlaamse overheid.

Het Rekenhof heeft de aangekondigde maatregelen op basis van het voorontwerp tot aanpassing van het Energiedecreet van 8 mei 2009 inhoudelijk nader onderzocht. Als alle aangekondigde maatregelen kunnen worden doorgevoerd zoals voorzien (verhoogde quotumplicht en opkoopoperaties), zal de groenestroomcertificatenmarkt in 2021 worden teruggebracht naar het niveau dat nodig is voor een ideale marktwerking. Het warmtekrachtcertificatenoverschot blijft tot 2021 hoger dan de buffer voor een ideale marktwerking. Nadien zal het overschot afgebouwd worden omdat de in te leveren WKC-certificaten hoger zullen zijn dan het aantal uitgereikte WKC-certificaten. De aangekondigde maatregelen en de vernieuwde energieheffing lijken op middellange termijn het certificatenoverschot te reduceren en bij te dragen aan het beleid inzake hernieuwbare energie.

Het Rekenhof vraagt een nauwgezette monitoring van de randvoorwaarden en veronderstellingen bij de aangekondigde maatregelen, omdat de Europese en Vlaamse regelgeving beperkingen inhouden voor het uit de markt halen van certificaten. De vooropgestelde

groenestroomdoelstellingen moeten tegen 2020 gehaald worden conform de klimaatafspraken.

Het volledige verslag van het onderzoek over de maatregelen inzake certificatenoverschot groene energie en de impact van de aanpassing van de energieheffing is opgenomen in bijlage 2 bij dit begrotingsverslag.

ANTWOORD

De opmerkingen van het Rekenhof aangaande het energiefonds werden door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting mondeling beantwoord en toegelicht op 14 november 2017.

Verkeersveiligheidsfonds

Door de zesde staatshervorming zijn de gewesten bevoegd voor de verkeersveiligheid en heeft de Vlaamse overheid sinds 2015 recht op de opbrengsten van verkeersovertredingen en de bijdragen van de keuringscentra. Ze wijst een deel van die opbrengsten toe aan het Verkeersveiligheidsfonds[24]. De Vlaamse Regering raamt de totale ontvangsten uit verkeersboetes voor 2018 op 145,8 miljoen euro, waarvan het 18,0 miljoen euro toewijst aan het Verkeersveiligheidsfonds.

Net zoals de voorbije jaren baseert de Vlaamse overheid de voorziene ontvangsten op de raming van de federale overheid omdat zij nog steeds geen zekerheid heeft over haar werkelijk aandeel in de ontvangsten uit de verkeersboetes. In 2016 ontving de Vlaamse overheid 120,9 miljoen euro als voorschot voor 2015 en 161,2 miljoen euro als voorschot voor 2016. Bovendien blijkt uit diezelfde raming dat het aandeel van Vlaanderen in de ontvangen verkeersboetes voor 2015 en 2016 aanzienlijk lager ligt dan oorspronkelijk voorzien. Daardoor zou de Vlaamse overheid eind 2016 ca. 67,0 miljoen euro te veel ontvangen hebben, waardoor een negatieve regularisatie nodig zou zijn tijdens de komende begrotingsjaren.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte, maar benadrukt dat via de aangepaste bepaling binnen het programmadecreet de inkomsten bestemd voor het VVF, ten belope van zo'n 18 miljoen euro, jaarlijks gegarandeerd zijn. Ook zal een eventueel negatieve regularisatie geen impact hebben op de middelen die reeds eerder aan het VVF werden toegewezen.

[24] Initieel ging het om de ontvangsten uit verkeersboetes boven 143,3 miljoen euro en de bijdragen van de keuringscentra boven 5,5 miljoen euro. Het programmadecreet wijzigt deze regeling: voortaan gaat de eerste schijf van 18,0 miljoen euro van de ontvangen verkeersboetes naar het Verkeersveiligheidsfonds, en als de jaarlijks ontvangen verkeersboetes het drempelbedrag van 161,3 miljoen euro overschrijden, gaat het surplus eveneens naar het fonds.

3 Analyse van de uitgaven

3.1 Decreetsbepalingen

Verantwoordingen van begrotingsruiters

De begrotingsinstructies 2018 leggen onder meer de nadruk op het belang van verantwoordingen. Toch ontbreken nog steeds verantwoordingen bij sommige artikelen. Er kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de artikelen 28 tot en met 31, 34 en 35.

ANTWOORD

Deze artikelen geven louter de bepaling van de machtiging en de aanpassing aan het voorziene bedrag in het kader van de begrotingsopmaak 2018 aan voor een aantal MOW-entiteiten. Verdere verantwoording is hierbij niet vereist. De cijfermatige evolutie is toegelicht in de memorie van toelichting van het beleidsdomein MOW. Uiteraard worden investeringsbudgetten verder geconcretiseerd aan de hand van investeringsprogramma's.

Artikel 33, §4

Art. 33, §4 van het ontwerpdecreet voorziet in 10 miljoen euro in het kader van het programma grondaankopen. De toelichting bij de begroting van de VMSW heeft het echter over een machtiging van maximaal 5 miljoen euro. Ook in de krediettabel is overigens slechts een machtiging van 5 miljoen euro opgenomen[25]. Decreet, tabel en toelichting moeten op elkaar worden afgestemd.

ANTWOORD

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

Artikel 51

Het Vlaams Parlement heeft erop aangedrongen machtigingen aan individuele ministers te vervangen door machtigingen aan de Vlaamse Regering. Er dient over te worden gewaakt dat dit niet leidt tot een verruiming van het toepassingsgebied van bepaalde artikelen. Zo bepaalt artikel 51 dat de Vlaamse Regering ertoe wordt gemachtigd overschrijvingen van loonkredieten te verrichten tussen de begrotingsartikels van verschillende begrotingsprogramma's. Uit de verantwoording en uit de formulering van een analoge bepaling in de begroting 2017, blijkt dat het de bedoeling is dit artikel van toepassing te maken binnen het beleidsdomein Onderwijs en Vorming. Door de verwijzing naar de minister bevoegd voor Onderwijs en Vorming (zoals het analoge artikel in de uitgavenbegroting 2017 vermeldde), te vervangen door een verwijzing naar de Vlaamse Regering, ontstaat echter een veel ruimer toepassingsgebied, dat ook niet overeenstemt met de bedoeling die blijkt uit de ver-

[25] Begrotingsartikel QF0-1QDC5QK-IS, in duizend euro: 1.503.086 = 825.302 + 452.784 + 220.000 + ***5.000***

antwoording bij het decreetartikel. In dit geval is het dus raadzaam in de tekst zelf van het decreetartikel duidelijk te maken dat de bepaling enkel slaat op Onderwijs en Vorming.

ANTWOORD

Ingaand op de opmerking van het Rekenhof wordt er een amendement ingediend, dat betrekking heeft op Onderwijs en Vorming, alsook op Omgeving.

3.2 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Artikel CBo-1CBX2AD-PR: Provisie voor schuldafbouw en investeringsuitgaven

Op dit artikel wordt jaarlijks een provisie ingeschreven voor schuldafbouw en investeringsuitgaven als een soort opvolger van de vroegere dotatie naar de rechtspersoon FFEU (die intussen werd opgeheven). Jaarlijks worden de vastleggingskredieten die op het einde van het begrotingsjaar beschikbaar zijn op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap - beperkt tot de som van de niet-gebruikte vereffeningskredieten - herverdeeld naar deze provisie. Die provisie kan voor investeringsgerelateerde uitgaven en schuldafbouw worden aangewend.

Het Rekenhof stelt vast dat volgens de toelichting dit artikel ook jaarlijks wordt gebruikt voor een zogenaamde voorafname om de contractuele verplichtingen te honoreren tegenover Nederland voor de sluis Gent-Terneuzen (59,5 miljoen euro) enerzijds en voor kredieten in het kader van de masterplan voor de Plantentuin van Meise (5 miljoen euro) anderzijds. De jaarlijkse bijdrage van maximaal 59,5 miljoen euro voor de sluis Gent-Terneuzen is vanaf 2016 gedurende 6 jaar vereist. Het Rekenhof vraagt zich af waarom voor deze beide investeringen jaarlijks wordt voorzien ze te reserveren uit het overschot aan beschikbare vastleggingskredieten, in plaats van rechtstreeks de nodige kredieten onder het inhoudelijk bevoegde beleidsdomein op te nemen. Dat zou de transparantie van de begroting verhogen, aangezien de verbintenissen vaststaand en specifiek zijn.

ANTWOORD

De Vlaamse regering heeft beslist de via het FFEU-mechanisme ter beschikking gestelde vastleggingskredieten exclusief voor investeringen aan te wenden waarbij deze legislatuur de eerste 5 miljoen euro toegewezen wordt aan het agentschap Plantentuin Meise en de eerstvolgende 100 miljoen euro voor Mobiliteit en Openbare Werken. Deze 100 miljoen euro die aan MOW toekomt, wordt in eerste instantie aangewend voor de jaarlijkse betaalverplichting aan Nederland voor de sluis Gent-Terneuzen (59,5 miljoen euro). De Vlaamse regering heeft hier steeds open en transparant over gecommuniceerd.

De kredieten worden niet rechtstreeks onder de resp. entiteiten APM en MOW ingeschreven omdat dit – zolang het FFEU mechanisme blijft bestaan - de beleidskredieten binnen de Vlaamse begroting elk jaar zou verhogen met 59,5 + 5 = 64,5 miljoen euro.

Men kan dus stellen dat deze voorafnames de houdbaarheid van de Vlaamse overheidsfinanciën ten goede komen zonder evenwel een impact te hebben op de transparantie van de begroting.

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) - Rampenfonds

Het krediet voor de betalingen van schade door algemene rampen en landbouwrampen stijgt sterk, van 57,8 miljoen euro bij de aangepaste begroting 2017 tot 122,2 miljoen euro in de ontwerpbegroting 2018. Daarvan is 30,7 miljoen euro bestemd voor landbouwrampen. De Vlaamse Regering drukt daarmee impliciet haar wens uit het geraamde uit te betalen bedrag voor 2018 van twee in 2017 erkende landbouwrampen volledig ten laste te leggen van het VFLD.

Nochtans is artikel 1, §2, 2° van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 1995 houdende vaststelling van de regelen betreffende de werking en het beheer van het VFLD, met ingang van 1 maart 2017 gewijzigd, zodat enkel de lasten als gevolg van een algemene ramp zoals vermeld in artikel 2, 1° van het decreet van 3 juni 2016 betreffende de tegemoetkoming voor schade, aangericht voor algemene rampen in het Vlaams Gewest, volledig op het Fonds kunnen worden aangerekend.

Met de huidige stand van de regelgeving kan de Vlaamse Regering enkel beslissen uitgaven voor landbouwrampen ten laste van het VFLD te leggen op grond van artikel 1, §2, 1° van voornoemd BVR van 24 mei 1995, en dan is de tussenkomst beperkt tot 50% van de hoofdsom. Als het de bedoeling is de integrale kost van de erkende landbouwrampen ten laste te leggen van het VFLD, is een aanpassing van het BVR van 24 mei 1995 noodzakelijk.

De begroting van het VFLD voorziet, net zoals vorig jaar, niet in een provisioneel krediet, waardoor de VFLD-begroting geen kredieten bevat tot dekking van uitgaven voor pensioendossiers en schadedossiers die niet het gevolg zijn van rampen. De gezamenlijke uitgaven daarvoor beliepen in 2016 bijna 18 miljoen euro. Ook de voorgaande jaren overstegen ze telkens de 10 miljoen euro. Voor 2017 zijn nog geen definitieve bedragen beschikbaar. Voor 2018 laat de laatste bevraging van de beleidsdomeinen eveneens vermoeden dat de uitgaven de 10 miljoen euro ruimschoots zullen overstijgen.

Voor de grote ramp van 27 mei tot 26 juni 2016 (regenval en overstromingen) werd initieel geraamd dat ze aanleiding zou geven tot 5.000 dossiers, met een gemiddeld geraamd schadebedrag van ongeveer 22.300 euro. Er blijken uiteindelijk meer dan 5.900 dossiers ingediend te zijn. Op 1 oktober 2017 zijn er hiervan in totaal 761 volledig afgehandeld[26]. De gewenste maximumtermijn van 2 jaar voor uitbetaling van alle dossiers van deze ramp, dreigt te worden overschreden.

Met het nieuwe decreet van 3 juni 2016 betreffende de tegemoetkoming voor schade, aangericht door algemene rampen in het Vlaams Gewest, dat slaat op rampen vanaf 1 maart 2017, was het nochtans de doelstelling te streven naar optimalisering, vereenvoudiging en in het bijzonder naar billijke termijnen en doorlooptijden en kostenbeheersing.

ANTWOORD

De aanrekening van de landbouwrampen op het VFLD wordt rechtgezet in het BVR diverse financiële bepalingen, met terugwerkende kracht tot 1 maart 2017.

Wat het provisioneel krediet betreft wordt in 2018 het volledige krediet voorzien voor algemene rampen en landbouwrampen. Op het einde van het jaar kan er, wanneer er nog krediet over is, herschikt worden naar de andere artikelen.

[26] Daarnaast zijn er nog 419 dossiers klaar voor betaling.

In de statistiek d.d. 1 november is het aantal afgehandelde dossiers aanzienlijk gestegen. Voor de grote ramp van 27 mei tot 26 juni 2016 (regenval en overstromingen) zijn er 1597 dossiers afgewerkt. In totaal zijn voor alle erkende rampen 2286 van de 7208 dossiers afgewerkt. Sinds mei 2017 zijn alle 10 dossierbehandelaars in dienst. De noodzakelijke opleiding bij de start van de dossierbehandeling voor de nieuwe medewerkers begint nu te renderen in een snellere afhandeling. Het blijft de doelstelling om tegen eind 2018 de dossiers van alle rampen te hebben behandeld.

3.3 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

ARKimedesregeling

De ARKimedesregeling is een investeringsprogramma in 2005, gelanceerd op initiatief van de Vlaamse Regering, met als doel het aanbod van risicokapitaal voor Vlaamse KMO's te verhogen. Daartoe heeft het ARKimedes-Fonds middelen in de markt opgehaald. Aandeelhouders kunnen genieten van een gewestwaarborg van 90% op het intekeningsbedrag (of gewaarborgd tot 225,00 euro per effect van 250 euro) en obligatiehouders kunnen genieten van een gewestwaarborg van 100% op de hoofdsom. De gewestwaarborg is van toepassing op alle investeerders.

De obligatielening werd uitgegeven voor een looptijd van 12 jaar vanaf 12 oktober 2005 en werd terugbetaald tegen haar nominale waarde op 12 oktober 2017. Het ARKimedes-Fonds bestaat tot 31 december 2018, waarna het wordt ontbonden. Wat de aandelen betreft, is het op basis van de boekhoudkundige gegevens duidelijk dat de gewestwaarborg zal worden aangesproken. De eigenlijke uitbetaling van de aandeelhouders is voorzien in 2019.

De intrinsieke waarde per aandeel bedraagt 107,41 euro volgens de jaarrekening van 31 maart 2017. Er zijn 304.801 aandelen uitgegeven. Volgens die gegevens zou (stand 31 maart 2017) de gewestwaarborg kunnen worden aangesproken voor een bedrag van 117,59 euro per aandeel of voor een totaalbedrag van 35,8 miljoen euro. Het is onduidelijk wanneer de waarborg van het Vlaams Gewest zal worden uitgewonnen.

ANTWOORD

Op 12 oktober 2017 werden de hoofdsom van de obligatielening (€35 miljoen) en de gekapitaliseerde interesten (€18 miljoen) terugbetaald. ARKimedes-Fonds heeft beide verplichtingen kunnen nakomen uit eigen middelen. De actuele cash op rekening bedraagt €20,3 miljoen. Wetende dat er een 90%-gewestwaarborg is voor de aandeelhouders ten belope van €67,5 miljoen, wordt het tekort in 2019 op heden geraamd op €47,85 miljoen. Per 30.09.2017 bedraagt het FVA van ARKimedes-Fonds nog €10,3 miljoen.

Bijkomende investeringen

In de algemene toelichting wordt vermeld dat de Vlaamse Regering bijkomende investeringen wil doen. Zo wordt 75 miljoen euro bijkomend geïnvesteerd in beloftevolle vernieuwende industriële ondernemingen. Blijkbaar zal dit via ESR-8 financiering gebeuren. In de programmatoelichting bij de begroting van het beleidsdomein EWI komt dit niet verder aan bod.

ANTWOORD

Het betreft inderdaad ESR8 middelen. Deze kunnen ingezet worden via PMV, maar dit is nog niet bepaald.

3.4 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Begrotingen universiteiten en hogescholen

De begrotingen van de universiteiten en hogescholen, die als bijlage bij het uitgavendecreet zijn gevoegd, kunnen moeilijk worden beoordeeld, aangezien het nog geen definitief goedgekeurde cijfers betreft.

Universiteiten en hogescholen moeten overeenkomstig de artikels IV.13 en IV.21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013 tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs (verder Codex Hoger Onderwijs), vóór 10 september een ESR-begroting indienen bij de Vlaamse Regering, terwijl de eigen beleidsbegroting, die de basis vormt voor de ESR-begroting, pas tegen 15 november aan de Vlaamse Regering moet worden bezorgd. Tijdens enkele single-auditoverlegvergaderingen van universiteiten en hogescholen werd bovendien meegedeeld dat de definitieve cijfers over de werkingsmiddelen pas op 30 september (overeenkomstig de artikelen IV.12 en IV.20 van de Codex Hoger Onderwijs) aan de universiteiten en hogescholen werden bezorgd, wat impliceert dat de ingediende begrotingen nog geen definitieve cijfers over de dotaties van de Vlaamse Regering bevatten. De begrotingscijfers in de bijlage bij het uitgavendecreet zijn ook nog niet goedgekeurd door de raad van bestuur van de instellingen. De ingediende begrotingscijfers zijn dus geen definitieve cijfers. Ten slotte wordt de beoordeling van de bedragen bemoeilijkt doordat bij de begrotingen geen verdere toelichting werd verschaft.

ANTWOORD

Er wordt akte genomen van de bemerking van het Rekenhof.

Voor wat de begrotingscijfers betreft: De ingediende begrotingscijfers zijn inderdaad geen definitieve begrotingscijfers. Aangezien hogescholen en universiteiten slechts een definitieve begroting kunnen opmaken en ter goedkeuring voorleggen aan hun bevoegde bestuursinstanties in het najaar, rekening houdend met de gegevens uit de Vlaamse begroting, is het technisch onmogelijk om dit tegen 1 november rond te krijgen.

Voor wat de toelichtingen bij de begrotingen betreft: De toelichtingen bij de begrotingen van de universiteiten en hogescholen worden, gelet op de autonomie van deze instellingen, verstrekt aan hun bestuursorganen.

3.5 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Departement WVG

De begroting van het departement WVG voorziet in de financiering van een eengemaakte 'Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw'. Deze organisatie neemt vanaf 1 januari 2018 de taken over van de volgende organisaties: Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Steunpunt Expertisenetwerken, Steunpunt Jeugdhulp,

Samenlevingsopbouw Vlaanderen en Vlaams Centrum Schuldenlast. De nieuwe organisatie krijgt een budget van 3.629 duizend euro, samengesteld uit de budgetten die tot nu toe voor de samenstellende organisaties werden uitgetrokken. De Vlaamse Regering stelde dat de subsidie-enveloppe voor de nieuwe organisatie 176 duizend euro lager zou liggen dan voor de vijf samen. Het voorgestelde budget voorziet nochtans in een stijging van 3,4% ten opzichte van het in 2016 voorziene gezamenlijke budget en een stijging van 1% ten opzichte van de oorspronkelijke kost (2016) van de vijf steunpunten samen. Het is niet duidelijk of die stijging enkel aan de indexering kan toegeschreven worden.

De begroting van het departement WVG voorziet een eenmalig krediet van 8.000k voor VIA5 (Vlaams Intersectoraal akkoord). Het is niet duidelijk hoe deze ingeschreven enveloppe is samengesteld of waarvoor hij zal dienen aangezien tot op heden nog geen nieuw intersectoraal akkoord met de sociale partners werd afgesloten.

ANTWOORD

De subsidie in het kader van strategisch meerjarenplan van het eengemaakt steunpunt wordt nog voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Er wordt daarbij rekening gehouden met de gemaakte afspraken en de toegewezen opdrachten.

Het is inderdaad zo dat de inzet van deze middelen nog het voorwerp is van besprekingen in de sociale onderhandelingen.

Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)

Het Rekenhof merkte bij de begrotingsaanpassing 2016 op dat de kredieten voor de afrekeningen 2015 in het kader van de zorgvernieuwing voor een maximumbedrag van 39,3 miljoen euro niet werden toegevoegd aan het budget. De afrekeningen werden ondertussen door de instellingen ingediend en zullen dit jaar worden afgerekend en uitbetaald. De kredieten werden echter in de begroting 2017 evenmin toegevoegd. Aangezien het VAPH in 2017 voor 73,8 miljoen euro uitbreidingsmiddelen heeft ontvangen, de 10,3 miljoen euro onbenutte middelen 2017 voor het basisondersteuningsbudget opnieuw werden toegevoegd aan het VAPH-budget en de opstart van uitbreiding tijd vraagt, wordt ervan uitgegaan dat de benodigde bijkomende liquiditeiten voor de afrekening 2015 beschikbaar zullen zijn. Het Rekenhof vraagt een strikte monitoring zodat budgettekorten worden vermeden.

In dit kader heeft het VAPH een auditopdracht voor het maken van een analyse van de kostendrijvers binnen haar begroting toegekend. Die auditopdracht is nog steeds niet beschikbaar. Deze audit is noodzakelijk om meer inzicht te krijgen in bijkomende kredietbehoeften. Het Rekenhof kan bijgevolg nog geen uitspraak doen over de toereikendheid van de budgetten.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerking van het Rekenhof. Er wordt in een strike monitoring voorzien. De auditopdracht is inderdaad nog niet afgerond.

Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA)

Nieuw financieringsmodel ziekenhuizen – strategisch forfait en instandhoudingsforfait

De begroting van het VIPA werd opgemaakt op basis van de elementen die op dat moment gekend waren. Bij de begrotingsaanpassing 2018 zullen er diverse bijstellingen moeten gebeuren. Zo wees het Rekenhof bij de begrotingscontrole 2017 op het risico dat niet alle ziekenhuisprojecten van de bouwkalender 2006-2015 instappen in het vrijwillige systeem van het strategische forfait. Tot op heden heeft het VIPA nog niet van alle ziekenhuizen de bevestiging gekregen of ze instappen en of ze dan kiezen voor de terugbetaling van de werkelijke intrestlasten of een forfait intrestlast. Afhankelijk van deze keuzes kan het budget nog wijzigen.

Voor het instandhoudingsforfait wordt rekening gehouden met de indexering en de reeds gekende individuele wijzigingen op het BFM. Ook hier kunnen er dus nog aanpassingen gebeuren.

Forfait ouderenzorg

Voor de opstart van de investeringsdotatie ouderenforfait wordt in 2018 een bedrag voorzien van 9,3 miljoen euro voor de opstart van het forfait. Voor de vaststelling van dit bedrag kon het VIPA enkel rekening houden met de opgegeven ingebruiknames van een eerste bevraging zijnde onbeperkt in de tijd voor fase 1 (woongelegenheden die een ontvankelijk aanvraagdossier indienden voor 31/12/2014, vervanging en uitbreiding) en voor 2016-2017 voor fase 2 (woongelegenheden met een toegewezen erkenningskalender en vervangingen). In september/oktober 2017 liep een nieuwe bevraging waarbij voor fase 2 ook de ingebruiknames voor 2018 konden worden opgegeven. Deze resultaten zijn echter nog niet verwerkt. De resultaten van de eerste oproep, zijnde minder ingebruiknames dan voorzien in de nota van de Vlaamse Regering van 21 oktober 2016, werden geëxtrapoleerd naar de ingebruiknames voor 2018. Bij de begrotingsaanpassing 2018 zal dit bijgesteld moeten worden op basis van de werkelijke ingebruiknames en de resultaten van de tweede bevraging.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze bemerking van het Rekenhof.

3.6 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Overheveling bevoegdheden provincies naar Vlaamse overheid

De Vlaamse Regering heeft op 27 mei 2016 een akkoord bereikt over de afslanking van de provincies. Zoals afgesproken in het regeerakkoord, zullen de provincies geen persoonsgebonden bevoegdheden meer uitoefenen, zoals sport, jeugd, welzijn en cultuur. Vanaf 1 januari 2018 worden die bevoegdheden overgedragen naar de Vlaamse of lokale overheid.

Voor de bevoegdheden cultuur en jeugd wordt in totaal 70,4 miljoen euro overgeheveld. Die middelen dienen te worden opgedeeld in vijf geldstromen:

- naar het Gemeentefonds voor 13,1 miljoen euro,
- naar begrotingsartikels WT/LO/IS binnen of via het departement CJM voor 53.4 miljoen euro,
- voorafname Facilitair Bedrijf voor 549 duizend euro,
- voorafname AGO pensioenboete voor 846 duizend euro,
- nog toe te wijzen bedragen voor 1,6 miljoen euro via het departement CJM (waarvan onder andere 600.000 euro voor het FOCI).

Het Rekenhof merkt op dat bijgevolg enkel de overheveling van de provinciale middelen voor de beleidsvelden cultuur en jeugd duidelijk zijn. Voor het beleidsveld sport heeft het Rekenhof de betrokken cijfers opgevraagd bij het agentschap Sport Vlaanderen, maar niet ontvangen.

ANTWOORD

De informatie van Sport Vlaanderen werd op 13 november 2017 verstuurd via email naar het Rekenhof.

3.7 Beleidsdomein Werk en Sociale Economie

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

De begrotingstabel van de VDAB blijft, ondanks de begrotingsinstructies van de Vlaamse Regering en de herhaaldelijke opmerkingen van het Rekenhof, beperkt tot de minimum ESR-codering. Ook de toelichting bij de ESR-codes bevat geen informatie over een verdere indeling. In haar antwoord op het rapport van het Rekenhof bij de begrotingsopmaak 2017 stelde de Vlaamse Regering nochtans dat *de koppeling van begrotingsartikelen aan decretale opdrachten en doelstellingen een complexe materie is die in het kader van de werkgroep prestatiebegroting verder uitgewerkt zal worden.*

Het Rekenhof wil er, bij die transitie naar de prestatiebegroting, dan ook aandringen op een transparantere voorstelling van de VDAB-begroting.

ANTWOORD

Gelet op het feit dat de VDAB nog geen begroting in de artikelstructuur heeft, zijn momenteel enkel de kredieten op niveau van de toelageartikelen voor VDAB via inhoudelijke structuurelementen gekoppeld aan doelstellingen. In dit kader dienen er nog verdere stappen gezet te worden in de aanpassing van de begrotingsstructuur van de VDAB.

3.8 Beleidsdomein Landbouw en Visserij

Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF)

In de begroting 2018 worden de kredieten aan het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) verminderd met 5,4 miljoen naar 72 miljoen euro. In het verleden werd al aangekaart dat de voorziene budgetten onvoldoende zijn conform de betaalkalender van de steunmaatregelen. De toelichting verstrekt geen informatie over de haalbaarheid van die verlaging conform de reeds aangegane engagementen. Er wordt alleen verklaard dat het budget wordt verlaagd met het oog op de afstemming met de machtiging.

ANTWOORD

De voorbije twee jaar werden op het einde van het jaar bijkomende betaalkredieten toegekend aan VLIF, waardoor de reële betalingsachterstand nagenoeg werd weggewerkt. Voor 2017 en 2018 zullen de beschikbare betaalkredieten volstaan om de nodige betalingen te verrichten. Het bedrag aan vereffeningskredieten voor 2018 werd berekend op basis van de geraamde behoeften.

3.9 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Investeringen in het verkeersveiligheidsfonds (artikel MB0-1MFF4AB-WT)

De septemberverklaring vermeldt dat de minister van het beleidsdomein MOW ten minste 30 miljoen per jaar investeert in het Verkeersveiligheidsfonds, en dat deze inspanningen resulteren in *een hartverwarmende daling van het aantal verkeersdoden van 15% in 2016 en nog eens 20% in de eerste helft van 2017*. De ontwerpbegroting 2018 budgetteert binnen het variabel krediet van het Verkeersveiligheidsfonds 31,6 miljoen euro voor subsidies[27], investeringen[28] en werkingsuitgaven voor de ondersteuning van het verkeers- en het verkeersveiligheidsbeleid, en 2,3 miljoen euro voor de Vlaamse Stichting Verkeerskunde.

De begrotingsuitvoering van de voorbije jaren toont echter dat de kredieten van het Verkeersveiligheidsfonds slechts in beperkte mate werden aangewend, waardoor het verband met de daling van het aantal verkeersdoden in vraag kan worden gesteld.

Sinds de start van het Verkeersveiligheidsfonds werd in 2016 op artikel *MB0-1MFF4AB-WT* amper 1,3 miljoen euro vastgelegd en 0,6 miljoen euro vereffend, en in 2017 werd tot begin november 6,8 miljoen euro vastgelegd en 0,6 miljoen euro vereffend, terwijl het overgedragen budget van het Verkeersveiligheidsfonds van 2016 naar 2017 was opgelopen tot 21,3 miljoen euro.

De aanzienlijke verhoging in 2018 van het geraamde variabel krediet met 22,9 miljoen euro to 31,6 miljoen euro(tegenover een variabel krediet van 8,7 miljoen euro in 2017) wordt in de toelichting verklaard als *geplande uitgaven in het kader van verkeersveiligheid*. Verdere en concretere informatie ontbreekt. Het is bijgevolg niet duidelijk of de intussen door het Verkeersveiligheidsfonds verzamelde middelen in 2018 effectief zullen worden aangewend, en voor welke subsidies of investeringen het variabel krediet werd verhoogd.

ANTWOORD

Het Verkeersveiligheidsfonds werd door de bevoegde minister opgericht in 2015 en heel sterk gespijsd, vandaag aan een tempo van minstens 30 miljoen euro per jaar.

Grote infrastructuurwerken ter verbetering van de verkeersveiligheid vereisen nu eenmaal eerst een ontwerp, dan een vergunning, onteigeningen en tot slot een openbare aanbesteding. Dit maakt dat concrete vastleggingen en zeker vereffeningen even op zich kunnen laten wachten. Het is ook juist daarom dat bij dergelijke fondswerking wordt voorzien in de mogelijkheid om middelen over de jaren heen over te dragen. De middelen blijven met andere woorden beschikbaar in het fonds.

Deze regering beweert trouwens helemaal niet dat de daling van het aantal verkeersslachtoffers alleen te danken zou zijn aan het Verkeersveiligheidsfonds. Het gaat om een totaal Verkeersveiligheidsplan met onder meer snelheidsverlaging op gewestwegen, veel meer trajectcontroles, een grondige hervorming van de rijopleiding, sensibiliseringsacties enzovoort.

---

[27] O.a. aan CARA of het Centrum voor Rijgeschiktheid en voertuigaanpassing.

[28] O.a. voor trajectcontroles.

Ook kan worden aangegeven dat de cijfers vanwege het Rekenhof niet volledig kloppen. Begin november was 8,5 miljoen euro vastgelegd en 2,9 miljoen euro vereffend (incl. subsidie aan Vlaamse Stichting Verkeerskunde).

Tot slot zullen de geplande (investerings)uitgaven mee worden opgenomen in het geïntegreerd meerjarig investeringsprogramma (GIP).

Fietsinvesteringen

De ontwerpbegroting 2018 en de beleidsbrief bevatten geen informatie over de concrete investeringen voor 2018 in fietsinfrastructuur, zodat het streven van de minister om 100 miljoen euro te investeren in fietsinfrastructuur niet kan worden getoetst[29].

Het meerjarig investeringsplan Fiets 2017-2019 van april 2017 vergrootte weliswaar de transparantie, maar was nog steeds onvolledig over de investeringen via EFRO en het Fietsfonds. De minister van MOW beloofde het investeringsplan Fiets jaarlijks te actualiseren. Voor 2018 zal het investeringsplan Fiets worden ingebed in een nieuw meerjarig geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) 2018-2020 voor investeringen in het volledige beleidsdomein MOW. Dat programma is nog in voorbereiding en is bijgevolg niet toegevoegd aan de begrotingsdocumenten. Wanneer het GIP en het fietsinvesteringsplan 2018-2020 afgerond zullen zijn, is nog niet bekend.

ANTWOORD

De afronding van het GIP is gepland tegen begin 2018. De fietsinvesteringen zullen hier een integraal deel van uitmaken.

BAM

Aangezien de sanering van de vervuilde terreinen op Linkeroever niet meer voor 2018 is gepland, maar naar 2019 zal worden doorgeschoven, is de raming voor de hoofdwerken voor de Oosterweelverbinding in de begroting 2018 van de BAM overschat met 4 miljoen euro. Bij de berekening van de bouwuitgaven voor Oosterweel die buiten de begrotingsdoelstelling worden gehouden, heeft de Vlaamse overheid wel al rekening gehouden met het uitstel van de sanering.

ANTWOORD

De begroting van BAM werd correct ingediend, rekening houdend met de 76,4 miljoen euro voor de hoofdwerken van Oosterweel. In de memorie van toelichting werd foutief verwezen naar 80 miljoen euro, aangezien hier nog geen rekening werd gehouden met de doorschuif naar 2019 van de sanering van de vervuilde terreinen op Linkeroever.

[29] Beleidsbrief 2017 beleidsdomein MOW – Vlaams Parlement, 956 (2016-2017) – Nr. 1, p. 21.

Alternatieve financieringsprojecten MOW - Informatiewaarde van de begrotingsdocumenten

Het Rekenhof herhaalde in zijn verslag bij de initiële begroting 2017 dat de begrotingsdocumenten geen duidelijk beeld gaven van de verschuldigde beschikbaarheidsvergoedingen voor de alternatieve financieringsprojecten, die door hun lange looptijd, omvang en financieringswijze een belangrijke impact hebben op de beschikbare budgettaire ruimte van de Vlaamse overheid. De Vlaamse Regering stelde toen in haar repliek dat daarvoor een overheidsbrede transparante aanpak nodig was. Het Rekenhof stelt vast dat in de voorliggende begrotingsdocumenten nog steeds geen vooruitgang merkbaar is.

Bovendien is de financiering van de vergoedingen verspreid over de budgetten van verschillende entiteiten (zoals het VIF, De Lijn en De Vlaamse Waterweg), wat zorgt voor nog meer onduidelijkheid over de impact van de PPS-projecten op de huidige en toekomstige begrotingen. Het verdient dan ook aanbeveling een globaal overzicht van alle beschikbaarheidsvergoedingen (met opsplitsing naar rente, kapitaal en onderhoud) per project toe te voegen aan de toelichting.

ANTWOORD

Teneinde een duidelijk overzicht te verschaffen, worden vanaf BO2018 de beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van PPS-projecten afgezonderd op twee nieuwe begrotingsartikels binnen het VIF (MDU-3MHF2AI-WT en MDU-3MHF2AI-LE).

Vanaf de begrotingsaanpassing 2018 zal in de memorie van toelichting van de betrokken entiteiten verder detail verschaft worden over de beschikbaarheidsvergoedingen. Een globaal overzicht van alle beschikbaarheidsvergoedingen voorzien binnen de begroting vereist een overheidsbrede aanpak waar het beleidsdomein MOW weinig rechtstreekse impact op heeft. Er kan wel verwezen worden naar de periodieke rapporten inzake alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen, die in het Vlaams Parlement worden besproken.

3.10 Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur

Begrotingsartikel PJo-1PMC2GC-WT - Werking en Toelagen - Binnenlands Bestuur - Fondsen lokale Financiering

Volgens de programmatoelichting is voor dit begrotingsartikel een budget nodig van 3.314.913 duizend euro vastleggingskredieten en 3.311.557 duizend euro vereffeningskredieten. In de administratieve begroting is echter 10.676 duizend euro minder opgenomen.

ANTWOORD

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

3.11 Beleidsdomein Omgeving

Begrotingsartikel QBo-1QCH4IB-WT

Op het begrotingsartikel QBo-1QCH4IB-WT (LBo-1LCH4AI-WT) worden de klimaatuitgaven betaald voor de maatregelen die niet lopen via een interne stroom van het Klimaatfonds naar een andere entiteit, internationale klimaatfinanciering en de eventuele aankoop van emissierechten. In de toelichting is er sprake van een betaalkrediet van 6,81 miljoen euro, naast 75,5 miljoen euro aan verbintenissen. De toelichting verstrekt geen nadere duidelijkheid over de voorziene verbintenissen, ondanks de belangrijke omvang van de verbintenissen en de impact ervan in de toekomst op de te voorziene betaalkredieten.

ANTWOORD

Een aangepaste Memorie van Toelichting zal aan de amendementenbundel worden toegevoegd.

Huursubsidies – asielcrisis

De algemene toelichting vermeldt: *De verhoogde instroom aan erkende vluchtelingen zet ook druk op het budget met betrekking tot de huursubsidies. In het kader van de begrotingsopmaak 2018 werden de budgettaire noden geactualiseerd wat resulteerde in 2,4 miljoen euro aan extra beleids-en betaalkredieten*. Die omschrijving geeft geen beeld van de werkelijke impact. De 2,4 miljoen euro extra beleids- en betaalkredieten voor 2018 komen bovenop de extra beleids- en betaalkredieten van 4,4 miljoen euro uit 2017. In totaal betekent dat dus dat er in 2018 in 6,7 miljoen euro extra budget is voorzien voor de opvang van de asielcrisis. Volgens de omzendbrief begrotingsinstructies dient de BO 2018 een zero-based actualisatie of raming te bevatten van de noden, die rekening houdt met een verdere normalisatie van de instroom van asielzoekers. De omschrijving in de algemene toelichting geeft geen zero-based actualisatie weer.

ANTWOORD

Het Rekenhof merkt op dat in de algemene toelichting geen zero-based actualisatie wordt weergegeven van de impact van de asielcrisis op het budget van de huursubsidie. De zero-based raming waarvan sprake in de begrotingsinstructies is enkel van toepassing voor de begrotingsvoorstellen, niet voor de Algemene Toelichting. In de memorie van toelichting van het beleidsdomein Omgeving, begrotingsartikel NEo-1NEC2AB-WT wordt de zero-based actualisatie wel weergegeven, zoals door het Rekenhof aangegeven.

4 Begrotingsfondsen

4.1 Inleiding

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar de begrotingsfondsen zoals gedefinieerd in artikel 12 van het rekendecreet[30]. Het ging na hoe dit begrotingsinstrument de afgelopen jaren is gebruikt en hoe erover wordt gerapporteerd bij de begroting en de rekeningen.

Begrotingsfondsen bestemmen specifieke ontvangsten (toegewezen ontvangsten) rechtstreeks en exclusief voor de financiering van specifieke uitgaven (variabele kredieten). De fondsen mogen niet gefinancierd worden met de algemene middelen van de Vlaamse Gemeenschap.

Toegewezen ontvangsten worden budgettair aangerekend op basis van vorderingen, terwijl variabele kredieten worden gespijsd met de in de loop van het begrotingsjaar effectief geinde ontvangsten. Deze veiligheid is in de regelgeving ingebouwd om te voorkomen dat uitgaven zouden gebeuren op basis van vorderingen die naderhand niet inbaar blijken. De besteding van de variabele kredieten wordt aangerekend op factuurbasis.

Begrotingsfondsen hebben drie grote voordelen:

- Het gedeelte van het variabele krediet dat op het einde van het begrotingsjaar niet werd aangewend om verbintenissen aan te gaan of verplichtingen te boeken, wordt automatisch overgedragen naar het volgende begrotingsjaar. Zo verdwijnen deze niet in de pot van de algemene middelen van de Vlaamse Gemeenschap.
- De uitgaven (variabele kredieten) worden beperkt tot de effectief geinde ontvangsten. Er is dus geen risico van overbesteding.
- Omdat de beleidsdomeinen de toegewezen ontvangsten zelf kunnen besteden (voor specifieke uitgaven) worden zij extra geresponsabiliseerd om die ontvangsten te realiseren.

4.2 Evolutie

De onderstaande tabel toont de impact van de begrotingsfondsen op het vorderingensaldo over de periode 2012-2018. De sterke stijging van ontvangsten en de variabele kredieten vanaf 2016 is te verklaren door het Vlaams Klimaatfonds en het Energiefonds. Ook de significante positieve impact op het vorderingensaldo 2016 houdt verband met de opstart van het Energiefonds.

[30] Decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof.

Tabel 6 - Overzicht toegewezen ontvangsten (vorderingen) en variabele kredieten (uitgaven) per beleidsdomein (in miljoen euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	[31]2017	[32]2018
Toegewezen Ontvangsten (vorderingen)	136,9	175,9	163,9	157,0	737,1	740,3	463,4
Variabele kredieten	140,0	140,8	152,1	163,3	351,2	774,3	517,5
Impact op vorderingensaldo	**-3,1**	**+35,1**	**+11,8**	**-6,3**	**+385,9**	**-34,0**	**-54,1**

Bron: Rekeningenrapport over 2016, uitvoeringsresultaat begroting 2016

De bovenvermelde voordelen van het gebruik van begrotingsfondsen worden de laatste jaren ondergraven door afspraken binnen de Vlaamse regering over de aanwending van de begrotingsfondsen. Met het oog op de bewaking van de begrotingsdoelstelling wordt het gebruik van de middelen van het begrotingsfonds strikt opgevolgd om de negatieve impact op het vorderingensaldo te beperken (bijvoorbeeld door op te leggen dat de uitgaven binnen de begrotingsfondsen bij voorkeur beperkt worden tot de ontvangsten van het lopend jaar). Hierdoor wordt het gebruik van de opgespaarde geldreserves binnen een begrotingsfonds afgeremd.

Dit is duidelijk geïllustreerd in het recente onderzoek van het Rekenhof naar het boscompensatiefonds.

Tabel 7 - Opbouw variabele kredieten op basis van de werkelijke inningen versus besteding van het variabele krediet (in miljoen euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	[33]2017	[34]2018
Opbouw krediet	136,9	189,0	156,9	129,5	683,6	740,3	463,4
Overdracht vorig jaar	146,1	143,0	199,3	204,1	170,3	502,9	465,8
Totaal krediet	**283,0**	**332,0**	**356,2**	**333,6**	**853,9**	**1.243,2**	**929,2**
Besteding	-140,0	-140,8	-152,1	-163,3	-351,2	-774,3	-517,5
Over te dragen saldo	**143,0**	**191,2**	**204,1**	**170,3**	**502,7**	**465,8**	**410,6**

De overgedragen saldi van de variabele kredieten waren in de periode 2012-2016 hoger dan wat op jaarbasis werd besteed. In de begrotingen 2017 en 2018 zijn de geraamde bestedingen hoger dan de kredietopbouw, waardoor het over te dragen saldo daalt. Op basis van de initiële begroting 2018 zal de overdracht eind 2018 nog 410,6 miljoen euro bedragen.

---

[31] Op basis van het decreet houdende aanpassing van de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2017, p. 31-38.

[32] Op basis van het ontwerpdecreet houdende de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2018, p. 37-44.

[33] Op basis van het decreet houdende aanpassing van de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2017, p. 31-38.

[34] Op basis van het ontwerpdecreet houdende de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2018, p. 37-44.

4.3 Rapportering

Begroting

De middelenbegroting 2018 bevat een tabel met als titel *Overzicht begrotingsfondsen.* De administratie stelt dat *de lijst opgenomen in het decreet geen overzicht is per begrotingsfonds, maar wel een overzicht is van toegewezen ontvangsten en variabele kredieten die in de begroting opgenomen zijn*. De tabel is moeilijk leesbaar om de volgende redenen:

- Ontvangsten en uitgaven worden enkel weergegeven met hun budgettaire code zonder beschrijving van wat deze code inhoudt.
- De toegewezen ontvangsten en de variabele kredieten zijn niet gegroepeerd per begrotingsfonds, waardoor sommige fondsen een negatief saldo lijken te hebben.
- Niet elk ontvangstenartikel beschikt over een corresponderend uitgavenartikel.
- Een verwijzing naar de decretale basis van de begrotingsfondsen ontbreekt.

De inhoudelijke bespreking is opgenomen in de toelichtingen per beleidsdomein. De uitleg gebeurt niet per begrotingsfonds, maar afzonderlijk voor de ramingen van de toegewezen ontvangsten en van de variabele kredieten.

Naar aanleiding van de opstap naar een prestatiebegroting en ten laatste tegen de begrotingsopmaak 2019 zou de administratie een duidelijk rapport opstellen over de begrotingsfondsen, waarin ze de ontvangsten en uitgaven zoals opgenomen in de begrotingsartikels van de begroting, eenduidig zal koppelen aan een specifiek begrotingsfonds.

Algemene rekeningen

De algemene rekeningen bevatten geen rapportering per begrotingsfonds, maar aparte rapporteringen over de uitvoering van de middelen en over de uitvoering van de variabele kredieten. Aangezien de rapportering over de middelen wel de geraamde ontvangsten en de geboekte vorderingen, maar niet de werkelijke inningen bevat (op basis waarvan de variabele kredieten worden gespijzigd), is de samenhang tussen ontvangsten- en uitgavenzijde van de begrotingsfondsen niet transparant.

Het jaarverslag bij de algemene rekeningen beschrijft louter cijfermatig de vastleggings- en vereffeningskredieten van de variabele kredieten, maar geeft geen inhoudelijke toelichting over de spijzing en de besteding van de begrotingsfondsen.

4.4 Administratieve opvolging

Inventaris

Het departement Financiën en Begroting bezorgde het Rekenhof een overzicht van alle begrotingsartikels geregistreerd in de boekhouding, met betrekking tot de toegewezen ontvangsten en variabele kredieten. Het beschikt echter niet over een volledige inventaris van alle begrotingsfondsen, met de decretale basis waarop die begrotingsfondsen steunen en met een centrale opvolging van de wijze waarop die begrotingsfondsen worden gebruikt.

De inhoudelijke opvolging van de individuele begrotingsfondsen gebeurt vooral decentraal door de verschillende beleidsdomeinen.

Inactieve begrotingsfondsen

Het Rekenhof identificeerde twaalf variabele kredieten, waarbij het saldo van 1,3 miljoen euro jaarlijks wordt overgedragen zonder enig gebruik. Die situatie wijst op inactieve fondsen, waarvan het nut in vraag wordt gesteld.

Bij de stopzetting van een begrotingsfonds of bij nieuwe initiatieven worden de begrotingsfondsen vaak gedesaffecteerd: (een deel van) de opgebouwde kredieten wordt overgeheveld naar de algemene middelen. Aangezien de toewijzing aan een begrotingsfonds decretaal wordt bepaald, dient een herallocatie ook decretaal te worden geregeld. Het Rekenhof stelde vast dat in één bepaald geval[35] een decretale basis ontbrak. De administratie lichtte toe dat de desaffectatie is gebeurd na overleg met het betrokken beleidsdomein.

Oninbare vorderingen

Door de jaren heen werden de vorderingen met betrekking tot toegewezen ontvangsten voor ongeveer 93% geïnd. In augustus 2017 stond nog ongeveer 116,0 miljoen euro aan vorderingen open, waarvan 80,3 miljoen euro of 69,2% dateert van 2016 en vroeger. Het Rekenhof acht het weinig waarschijnlijk dat die oude vorderingen nog kunnen worden geïnd.

De uitstaande vorderingen hebben geen impact op de hoogte van de variabele kredieten, aangezien die pas worden gespijsd als een vordering effectief wordt betaald.

4.5 Conclusies

Begrotingsfondsen bestemmen specifieke ontvangsten voor specifieke uitgaven. De middelen die binnen een begrotingsfonds worden opgespaard, kunnen onbeperkt worden overgedragen om in volgende jaren te worden besteed. De focus op het vorderingensaldo maakt het echter heel moeilijk om die overgedragen kredieten effectief te gebruiken. De middelen zijn wel opgespaard, maar kunnen niet worden uitgegeven omdat meeruitgaven op de variabele kredieten elders binnen het beleidsdomein moeten worden gecompenseerd.

4.6 Aanbevelingen

- Het nut van begrotingsfondsen moet grondig worden geëvalueerd. Het Rekenhof stelt de vraag of het nog nuttig is om het systeem van begrotingsfondsen in stand te houden gelet op de moeilijke aanwendbaarheid van de overgedragen middelen.
- Zowel in de begroting als in de algemene rekeningen dienen de ontvangsten- en uitgavenartikelen die samen een begrotingsfonds vormen, gegroepeerd te worden weergegeven, inclusief de decretale basis, zodat het duidelijk en transparant is welke begrotingsartikelen bij éénzelfde begrotingsfonds horen.
- Het jaarverslag bij de algemene rekeningen dient de kredietopbouw en de bestedingen van de voornaamste begrotingsfondsen inhoudelijk toe te lichten.
- Voor een goede administratieve opvolging van de begrotingsfondsen is een volledige inventaris noodzakelijk, met onder meer een vermelding van de decretale basis van elk begrotingsfonds (en eventuele latere wijzigingen ervan), een uitgebreide omschrijving van het voorwerp van het fonds, alsook een lijst van alle gerelateerde begrotingsartikels.

---

[35] Het saldo (0,5 miljoen euro) van het begrotingsfonds *Begeleid Individueel Studeren* in 2016.

- De administratie dient de resterende saldi van inactieve begrotingsfondsen te desaffecteren naar de algemene middelen en de betrokken begrotingsfondsen decretaal op te heffen.
- Elk beleidsdomein dient de (on)invorderbaarheid van alle openstaande vorderingen te evalueren en oninbare vorderingen ten laste te nemen van het resultaat van het boekjaar.

4.7 Reactie van de administratie

Het departement Financiën en Begroting antwoordt dat het al een aantal maatregelen heeft genomen die tegemoet zullen komen aan deze aanbevelingen. Vanaf de begrotingsaanpassing 2018 zullen de begrotingsfondsen in het middelendecreet gegroepeerd worden weergegeven, inclusief een vermelding van de decretale basis. Op dat ogenblik zal ook de gevraagde inventaris er zijn. Bij de opmaak van die inventaris zullen de slapende fondsen worden gedesaffecteerd en zullen de nodige decretale bepalingen worden opgenomen in het programmadecreet. In het jaarverslag 2017 zal meer duiding worden gegeven bij de cijfers. Bij de opmaak van de algemene rekening 2016 zal extra aandacht worden besteed aan dubieuze vorderingen.

ANTWOORD

Zoals reeds aangegeven in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van 14 november 2017 onderschrijft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting de reactie van de administratie.

Daarnaast wordt, om een duidelijk overzicht te verkrijgen van de begrotingsfondsen, in het kader van de oefening rond prestatiebegroting, ook een één op één koppeling gemaakt tussen begrotingsartikels en begrotingsfondsen. Concreet houdt dit in dat elk begrotingsfonds wordt toegewezen aan een apart begrotingsartikel (of meerdere begrotingsartikels). Wanneer de nieuwe artikelstructuur bij alle beleidsdomeinen is ingevoerd, is het niet meer mogelijk om verschillende begrotingsfondsen onder hetzelfde begrotingsartikel onder te brengen.

Bijlage 1 : formele opmerkingen

Bijlage 2 : technische nota energieheffing

ANTWOORD

De opmerkingen van het Rekenhof aangaande de technische nota energieheffing werden door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting mondeling beantwoord en toegelicht op 14 november 2017.