



Vlaams
Parlement

ingediend op **37-C** (2017-2018) – Nr. 2
22 mei 2018 (2017-2018)

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door Lieve Maes

over het verslag

van het Rekenhof

over de impact van de zesde staatshervorming
op de Vlaamse overheid

Samenstelling van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting:

Voorzitter: Paul Van Miert.

Vaste leden:

Paul Cordy, Matthias Diependaele, Jos Lantmeeters, Lieve Maes, Jan Peumans, Paul Van Miert;
Jenne De Potter, Katrien Schryvers, Koen Van den Heuvel, Peter Van Rompuy;
Willem-Frederik Schiltz, Bart Somers;
Jan Bertels, Joris Vandenbroucke;
Björn Rzoska.

Plaatsvervangers:

Piet De Bruyn, Annick De Ridder, Andries Gryffroy, Peter Persyn, Axel Ronse, Kris Van Dijck;
Robrecht Bothuyne, Dirk de Kort, Ward Kennes, Katrien Partyka;
Rik Daems, Marino Keulen;
Michèle Hostekint, Güler Turan;
Wouter Vanbesien.

Documenten in het dossier:

37-C(2017-2018) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

I.	Uiteenzetting door het Rekenhof.....	4
1.	Inleiding door Lieven Tydgat	4
2.	Overzicht vaststellingen en aanbevelingen van het rapport.....	4
2.1.	Onderzoeksdomein	4
2.2.	Algemene conclusies	6
3.	Andere bevindingen	8
4.	Bevindingen ondersteunend onderzoek financiering VFLD.....	9
5.	Aanbevelingen	9
6.	Antwoord minister-president Geert Bourgeois.....	11
7.	Invloed van de zesde staatshervorming op de ontvangsten van de Vlaamse overheid	12
7.1.	Inleiding	12
7.2.	Evolutie dotaties Vlaamse Gemeenschap	12
7.3.	Aanrekening nieuwe dotaties.....	13
7.4.	Dotatie fiscale uitgaven en afrekening in 2018	13
7.5.	Bedragen van het overgangsmechanisme en afrekening in 2018 ..	14
7.6.	Opcentiemen.....	14
7.7.	Conclusies	17
7.8.	Aanbevelingen.....	18
II.	Uiteenzetting door minister-president Geert Bourgeois	18
1.	Rode lijnen.....	18
1.1.	Informatiedoorstroming.....	18
1.2.	Inkantelen overgedragen bevoegdheden	19
2.	Vlaams implementatietraject	19
3.	Samenwerkingsakkoorden	20
4.	Budgettaire ontvangsten.....	22
5.	Budgettaire uitgaven	23
6.	Bijdrage voor de sanering van de openbare financiën en de vergrijzing.	24
7.	Rechten en plichten uit het verleden.....	24
8.	Conclusie	25
III.	Bespreking.....	26
	Gebruikte afkortingen	31

Op 24 april 2018 besprak de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting het verslag van het Rekenhof over de impact van de zesde staatshervorming op de Vlaamse overheid, met Lieven Tydgat, eerste-auditeur-revisor van het Rekenhof, Marc Van Hoeymissen en Guy Kinnaer, eerste auditeurs van het Rekenhof, en Geert Bourgeois, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed.

I. Uiteenzetting door het Rekenhof

1. Inleiding door Lieven Tydgat

Lieven Tydgat schetst dat door de zesde staatshervorming de Vlaamse overheid meer fiscale autonomie, bevoegdheden en financiële middelen verworven heeft. Gezien de belangrijke impact van de staatshervorming op de begroting en de rekeningen van de Vlaamse overheid, heeft het Rekenhof de zesde staatshervorming van bij de start van nabij gevolgd. Het thema komt telkens aan bod in de begrotingsonderzoeken en de rekeningenrapporten.

Het Rekenhof achtte het echter noodzakelijk en nuttig om er ook een apart onderzoek aan te wijden. Enerzijds om zelf voldoende inzicht te verwerven in de materie, maar anderzijds ook om knel- en verbeterpunten voor de Vlaamse overheid te identificeren.

Intern werd het onderzoek opgevolgd door Daniel Vandendriessche, die net op pensioen is gegaan en daardoor de onderzoeksresultaten niet zelf kan presenteren. Als nieuwe revisor van de dienst Begroting en Algemene Rekening van de Vlaamse sector valt Lieven Tydgat die eer te beurt.

2. Overzicht vaststellingen en aanbevelingen van het rapport

2.1. Onderzoeksdomein

Marc Van Hoeymissen schetst dat het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming gesloten werd op 11 oktober 2011 en werd uitgevoerd in drie fasen.

De eerste fase betrof onder meer de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde, de financiering van Brussel en de sterkere constitutieve autonomie van de deelstaten bij de verkiezingen van het parlement.

De tweede fase betrof de hervorming van de Senaat, de organisatie van samenvallende verkiezingen en de verdere uitwerking van de constitutieve autonomie van de deelstaten.

De derde fase betrof onder meer de bevoegdheidsoverdrachten naar de gemeenschappen en gewesten en hun financiering. De bevoegdheidsoverdrachten zijn geregeld in protocollen die werden opgemaakt door een interfederale taskforce die bestond uit vertegenwoordigers van de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten. De protocollen stelden onder meer een overgangsperiode vast en regelden de manier waarop tijdens die periode de bevoegdheden werden ingevuld. De eerste effectieve overdrachten vonden immers pas plaats op 1 januari 2015.

Verder kwamen in de protocollen zaken aan bod als lasten uit het verleden, comptabiliteit, gebouwen en logistiek enzovoort.

De zesde staatshervorming heeft volgens de spreker een groot budgettair belang, zowel aan de inkomsten- als de uitgavenzijde van de begroting. Tegenover het begrotingsjaar 2014, namen in 2015 de ESR-gecorrigeerde ontvangsten toe met 10,5 miljard euro en de uitgaven met 10,2 miljard euro, grotendeels door de zesde staatshervorming.

Met onderstaande tabel wijst het Rekenhof op de uitgaven van enkele belangrijke overgehevelde bevoegdheden.

2015 Beleidsdomein	Omschrijving	Uitvoering 2015
FB	Fiscale uitgaven	1.863,0
	<i>Woonfiscaliteit</i>	<i>1.719,5</i>
	<i>Fiscale uitgaven arbeidsmarktbeleid</i>	<i>143,5</i>
WVG	Kinderbijslag	3.523,1
	Thuis- en ouderenzorgbeleid	1.756,7
	Hulp aan bejaarden	357,2
	Revalidatie	219,7
	Ziekenhuizen en geestelijke gezondheidszorg	117,2
WSE	Dienstencheques	1.023,5
	(Sectorale) doelgroepenkortingen RSZ +HVKZ	527,7
	(Sectorale) doelgroepenkortingen DIBISS	146,3
Totaal		9.534

Op 1 januari 2015 werden personeelsleden overgedragen: 923 personeelsleden ingevolge de zesde staatshervorming en 367 personeelsleden ingevolge de vijfde staatshervorming.

Onderstaande tabel geeft informatie over enkele belangrijke personeelsoverdrachten.

Entiteit/bevoegdheid	Aantal	Datum overdracht personeel
Justitiehuizen	622	1 januari 2015
Aankoopcomités	78	1 januari 2015
BIRB	67	1 januari 2015
Mobiliteit	59	1 januari 2015
Arbeidsmarktbeleid-Departement WSE	65	tussen 2015 en 2016
Arbeidsmarktbeleid-VDAB	447	tussen 2015 en 2017
Tegemoetkoming Hulp aan Bejaarden (THAB)	54	1 januari 2016
FAMIFED (raming – wellicht te hoog)	650	Tussen 2016 en 2019

De spreker wijst erop dat de raming voor FAMIFED van 650 overgedragen personeelsleden te hoog zal zijn en volgens de huidige stand van zaken eerder zal uitkomen op 482 personeelsleden, maar ook dat cijfer is nog niet definitief.

Twee onderzoeksvragen

Het Rekenhof voerde het onderzoek naar de zesde staatshervorming aan de hand van twee onderzoeksvragen. Volgde de bevoegdheidsoverdracht aan Vlaanderen de vooropgestelde budgettaire ramingen? Vertoonde de overdracht belangrijke knelpunten?

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek aan bij de Vlaamse Regering in januari 2016. In september 2017 bezorgde het Rekenhof het verslag voor tegenspraak aan de Vlaamse Regering. Een maand later ontving het Rekenhof het gecoördineerd antwoord van de minister-president, in samenwerking met alle betrokken administraties en kabinetten, alsook een apart antwoord van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Marc Van Hoeymissen geeft nog mee dat de cijfers over de budgettaire ontvangsten nadien nog werden geactualiseerd en ook in het advies over de initiële begroting 2018 heeft het Rekenhof gerapporteerd over latere evoluties.

2.2. Algemene conclusies

De zesde staatshervorming vormde een complexe operatie, stelt de spreker, die de betrokken administraties, ondanks het krappe tijdschema, vrij goed voorbereid en uitgevoerd hebben, evenwel soms met vertraging.

Een van de knelpunten was dat de informatiedoorstroming van het federale naar het Vlaamse niveau leed onder vertragingen en kwaliteitsgebreken. Zo dienden de federale administraties de gegevens over personeelsaantallen en budgetten op zeer korte termijn te bezorgen, terwijl het debat over de over te dragen bevoegdheden nog aan de gang was en er dus nog onzekerheid bestond over de draagwijdte van de overdracht en de federale administraties nog geen kennis hadden van de ontwerp teksten van de zesde staatshervorming. De informatiedoorstroming van het federale naar het Vlaamse niveau kostte mede daardoor veel tijd. De mate van samenwerking tussen beide niveaus varieerde overigens naargelang de betrokken entiteiten, merkt de spreker op.

De bevoegdheidsoverdrachten vonden niet altijd vlot plaats en vaak moesten overgangsprotocollen, federaal beheer of federale ondersteuning worden verlengd. Exemplarisch is de tegemoetkoming in de hulp aan bejaarden. Vlaanderen was eind 2015 nog niet klaar om die bevoegdheid over te hevelen. Voor 2016 werd bijgevolg een overeenkomst gesloten tussen de FOD Sociale Zekerheid en de Vlaamse overheid. Voor 2017 en de volgende jaren is een nieuwe overeenkomst gesloten. Die regelt voornamelijk de transitie en datamigratie en de medische evaluatie door de FOD Sociale Zekerheid, schetst de spreker.

De vertraging werd in de hand gewerkt door de complexiteit van de bevoegdheidsoverdrachten en door de beleidskeuze van de Vlaamse overheid om verschillende overgenomen bevoegdheden eerst te hervormen of te integreren in al bestaande Vlaamse maatregelen. Niet alle overdrachten zijn al voltooid, merkt de spreker op, waarbij hij verwijst naar de gezinsbijslag. Ook veel samenwerkingsakkoorden werden nog niet gesloten. Dat was tijdens vorige staatshervormingen eveneens het geval, stipt Marc Van Hoeymissen aan.

Ook na de bevoegdheidsoverdrachten verloopt de informatieoverdracht van het federale naar het Vlaamse niveau niet altijd optimaal en kan de transparantie beter. Zo vertoont de rapportering door de federale operatoren gebreken op het vlak van frequentie, tijdigheid, volledigheid en onderbouwing, merkt het Rekenhof op. De informatie is vaak oncontroleerbaar op cijfermatige juistheid en de verbanden tussen de uitvoeringscijfers en de inhoudingen door de FOD Financiën op de dotaties zijn dikwijls onduidelijk.

Voor de Vlaamse overheid heeft die gebrekkige federale informatiedoorstroming op bepaalde vlakken geleid tot oncontroleerbare uitvoeringsgegevens van de overgedragen materies. Bovendien zijn er een aantal onzekerheden, zoals de opbrengsten uit verkeersboetes of de voorlopige RIZIV-cijfers, waardoor de

impact op de vorderingensaldi 2015 en 2016 nog niet definitief kan worden vastgesteld.

Wat de verkeersboetes betreft, zegt de spreker dat de Vlaamse overheid in de algemene rekeningen nog geen definitieve ontvangstenbedragen kon boeken wegens aanslepende discussies over wie bevoegd is voor welke overtredingen, terwijl ook technische oorzaken een rol spelen.

Een ander knelpunt is volgens het Rekenhof dat de transparantie ook binnen de Vlaamse overheid niet steeds optimaal is. De personeels- en werkingskosten die gekoppeld zijn aan de zesde staatshervorming zijn vaak niet in aparte begrotingsartikelen of basisallocaties ondergebracht, terwijl ook gepaste codes in de boekhouding ontbraken. Daardoor heeft Vlaanderen geen volledig beeld van de kosten verbonden aan de staatshervorming.

De toelichtingen of voorbereidende documenten bij de begroting en rekening waren bovendien niet altijd transparant. De monitoringrapporten van het ambtelijke monitoringcomité maakten weliswaar melding van de staatshervormingsgebonden uitgaven voor de beleidsdomeinen WVG en WSE, maar de staatshervormingsgebonden apparaatskredieten werden niet afgesplitst en evenmin in andere beleidsdomeinen werden de staatshervormingsgebonden beleidskredieten apart vermeld. Ook voor de beleidskredieten ingevolge de zesde staatshervorming geldt overigens, weliswaar in mindere mate, dat ze niet altijd op aparte begrotingsartikelen en basisallocaties voorkomen en dat de toelichtingen bij de Vlaamse begrotingen op dat vlak niet altijd even transparant zijn, aldus de spreker.

Het Rekenhof identificeerde in de uitvoeringsgegevens een aantal afwijkingen van de ramingen in de ETP-tabel, stipt de spreker aan, de budgettaire boordtabel die aan de basis lag van de onderhandelingen over de zesde staatshervorming. Enkele uitgavenbudgetten overschreden in de begrotingen 2015 en 2016 de indicatieve budgetten in de ETP-tabel. Voor de pas op 1 januari 2016 overgedragen bevoegdheid ziekenhuisinfrastructuur diende de Vlaamse overheid de begrotingscijfers 2016 te wijzigen ten opzichte van de ETP-tabel. De uitgaven bedragen op kasbasis 501,3 miljoen euro, ruim boven de ETP-raming van 381,9 miljoen euro. Uiteindelijk werd ESR-matig slechts 250,5 miljoen euro aangerekend.

Een ander voorbeeld is volgens de spreker het Rampenfonds. Vanaf 2017 zijn er aanzienlijke kredietverhogingen nodig doordat de klimaatverandering een toenemend risico op natuurrampen meebrengt en een redelijke dossierafhandelingstermijn is vereist. In enkele gevallen bleven de uiteindelijke aanrekeningen ook aanzienlijk onder de ramingen in de ETP-tabel, aldus de spreker, en hij geeft het voorbeeld van het Fonds voor Collectieve Uitrusting en Diensten.

De ETP-tabel hield overigens geen rekening met een aantal overgedragen bevoegdheden, stipt het Rekenhof aan. Zo zijn er de grijze zones in de beleidsdomeinen WSE en MOW, die pas na discussie aan de gewesten werden toegewezen.

De lasten uit het verleden ingevolge de zesde staatshervorming, die zich vooral situeren bij de bevoegdheid ziekenhuisinfrastructuur, volgt Vlaanderen decentraal op. Er ontbreekt een centrale inventaris van de informatie die tot nu is overgelegd over rechten en verplichtingen uit het verleden. Door vroegere staatshervormingen te analyseren, had Vlaanderen preventieve maatregelen kunnen ontwikkelen om de lasten beter te beheersen. Bij gebrek aan voldoende detailinformatie was dat helaas niet mogelijk.

Het horizontaal protocol met de krachtlijnen voor de overgangsfase en de verticale protocollen zouden het risico op dergelijke lasten volgens de Vlaamse overheid matigen.

3. Andere bevindingen

De zesde staatshervorming heeft een deel van de lasten van de sanering van de openbare financiën en de vergrijzing van de bevolking bij de gefedereerde entiteiten gelegd, evenredig met de overgedragen middelen en bevoegdheden, schetst Marc Van Hoeymissen. Het Rekenhof baseert zich hiervoor op een studie van het Federaal Planbureau. Het FPB heeft achteraf geen nieuwe studie uitgevoerd, maar stelde wel dat de inspanning die werd gevraagd aan de gemeenschappen en gewesten de houdbaarheidskloof van de federale overheid niet heeft verslechterd.

De zesde staatshervorming voorziet ook in een aantal responsabiliseringsmechanismen, aldus de spreker.

Twee specifieke responsabiliseringsmechanismen inzake werkgelegenheid hadden tot nu toe geen financiële gevolgen voor de gewesten, doordat de toepassingsvoorwaarden ervan niet zijn vervuld. Een eerste mechanisme betreft de vrijstellingen van beschikbaarheid, een tweede mechanisme betreft de invoeringsmodaliteiten voor de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen.

Het klimaatresponsabiliseringsmechanisme heeft elk gewest voor de periode 2015-2030 een meerjarig traject opgelegd om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen in gebouwen uit de residentiële en tertiaire sectoren. Volgens prognoses van de federale administratie zal Vlaanderen in de periode 2018-2022 een bonus kunnen ontvangen, met het nodige voorbehoud. Bovendien is het klimaatsamenwerkingsakkoord met de verdeelsleutel nog niet bekrachtigd door de betrokken parlementen. De doorstorting eind 2016 aan de gewesten van in totaal 400,8 miljoen euro was dan ook voorbarig. Eind 2017 werd overigens aan Vlaanderen een nieuwe storting gedaan van 70,5 miljoen euro.

Voor de responsabiliseringsbijdrage pensioenen zal pas vanaf 2021 met een toenemend bijdragepercentage worden gewerkt. Het zal worden toegepast op de weddenmassa die de betrokken entiteit in het voorgaande kalenderjaar heeft betaald. Doordat tot 2020 met vaste bedragen wordt gewerkt, hebben wijzigingen in de weddenmassa (bijvoorbeeld door besparingen) geen invloed op de te betalen responsabiliseringsbijdrage. Vanaf 2021 zal dat wel het geval zijn, stipt de spreker aan.

De zesde staatshervorming ging ook gepaard met een aanzienlijke overdracht van personeel. Hierbij maakte het Rekenhof een aantal vaststellingen. De beleidsdomeinen stellen met personeels- en werkingskosten binnen de ETP-tabel te zijn gebleven, met enkele uitzonderingen, maar dat is niet controleerbaar bij gebrek aan transparante begrotingen, rekeningen en boekhouding.

Dat de federale overheid minder personeelsvoorhoedes stuurde dan voorzien en dat enkele bevoegdheidsoverdrachten plaatsvonden zonder personeelsoverdracht, had gevolgen voor de expertiseopbouw in de overnemende Vlaamse entiteiten.

De bevoegdheidsoverdrachten met te weinig of onvoldoende gekwalificeerd overgedragen personeel noopten de Vlaamse overheid tot bijkomende aanwervingen, vaak binnen de bestaande kredieten. De kosten van die aanwervingen bleven meestal binnen de ETP-tabel omdat die uitging van een grotere personeelsoverdracht.

De inschaling van de overgedragen personeelsleden gaf dan weer aanleiding tot budgettaire meerkosten. Bovendien gaf ze ook aanleiding tot enkele procedures bij de Raad van State, met de vernietiging van enkele artikelen uit het aangepast personeelsstatuut als gevolg.

De overdracht van gebouwen uit vorige staatshervormingen leidde na een lang proces van eigendomsoverdrachten tot aanzienlijke renovatiekosten. In mindere mate bracht ook de zesde staatshervorming renovatiekosten aan overgedragen gebouwen mee.

In de balans en vastgoedbank van de Vlaamse Gemeenschap ontbreken overgedragen gebouwen, en niet alle eigendomsoverdrachten zijn al geformaliseerd in een besluit.

Bij de overname van federale informaticasystemen rezen meestal problemen, wat soms de verlenging van samenwerkingsprotocollen vereiste, alsook verdere federale ondersteuning. De globale kostprijs van de investeringen in informaticasystemen ten gevolge van de zesde staatshervorming is aanzienlijk, maar kan op dit moment niet definitief worden bepaald, aangezien sommige bevoegdheden nog federaal worden beheerd, de kostprijs van sommige ontwikkelingen nog niet bekend is en sommige implementatiekosten niet afsplitsbaar zijn van de grotere projecten waarin zij zijn geïntegreerd, stelt het Rekenhof.

4. Bevindingen ondersteunend onderzoek financiering VFLD

Het onderzoek naar het Vlaams Fonds voor de Lastendelging na de zesde staatshervorming werd uitgevoerd in het voorjaar van 2017.

Het Rekenhof concludeert dat de informatieverstrekking door het Rampenfonds en het Landbouwrampenfonds aan het Fonds voor de Lastendelging niet op formele wijze is geregeld. Gelet op het huidige aantal te behandelen dossiers en de huidige personeelsbezetting, dreigt het voornemen om ieder dossier binnen de twee jaar af te handelen niet te worden gehaald.

Bovendien dient de begroting van het Fonds voor de Lastendelging rekening te houden met alle categorieën van uitgaven en met billijke termijnen en doorlooptijden voor de uitbetaling van rampenschadedossiers. De kredietverhoging bij de begrotingsaanpassing 2017 zal wellicht niet volstaan, gelet op het toegenomen aantal rampenschadedossiers, merkt de spreker op.

De minister van Begroting en Financiën antwoordde dat hij nog in 2017 werk zou maken van een formele regeling van de informatieverstrekking door het Rampenfonds en het Landbouwrampenfonds. Hij wees erop dat bijkomende aanwervingen plaatsvonden, zodat de dossierafhandeling kan worden versneld. Tot slot deelde hij mee dat bij de begrotingsaanpassing 2017 al rekening werd gehouden met het toegenomen aantal rampendossiers. Het budget van het Fonds voor de Lastendelging voor 2017 steeg van 26,2 miljoen euro tot 57,8 miljoen euro. Ook voor 2018 werd het budget verder verhoogd, tot 122 miljoen euro (inclusief landbouwrampen). Volgens de meest recente gegevens is er sinds eind 2017 een versnelling gekomen van het aantal behandelde dossiers.

5. Aanbevelingen

Er is nood aan een snellere, volledigere en accuratere informatiedoorstroming bij de voorbereiding van bevoegdheidsoverdrachten en bij de eigenlijke implementatie ervan. Zo heeft het Rekenhof aanbevolen dat de federale operatoren hun rapporteringen voldoende detailleren en onderbouwen om een correcte

aanrekening mogelijk te maken. Er dient ook beter te worden gewaakt over de volledigheid van protocollen die de overgang begeleiden.

Gelet op de complexiteit van bevoegdheidsoverdrachten moet rekening worden gehouden met voldoende voorbereidings- en implementatietijd. Een kortere voorbereidingstijd kan immers leiden tot een langere implementatietijd.

De transparantie van de Vlaamse begroting en boekhouding over de zesde staatshervorming was voor verbetering vatbaar. De programmatoelichtingen hadden de overgehevelde bevoegdheden – zeker in het eerste jaar na de overheveling – uitgebreid moeten bespreken, met de nodige informatie over de kredietopbouw, de wettelijke grondslag van de bevoegdheid, een terugkoppeling naar de budgettaire boordtabel (ETP-tabel) en alle andere nodige achtergrondinformatie. De Vlaamse overheid had de bevoegdheden minstens in het eerste jaar na hun overdracht duidelijk zichtbaar moeten maken, zij het door ze onder te brengen in afzonderlijke begrotingsartikels en basisallocaties, zij het door ze specifiek te coderen in haar boekhouding.

Bij een staatshervorming is een gerichtere opvolging aangewezen van alle kredieten die verband houden met overgehevelde bevoegdheden. De Vlaamse overheid heeft bedenkingen bij deze aanbeveling. Aangezien Vlaanderen van in het eerste jaar van de bevoegdheidsoverdracht het beleid heeft bijgestuurd, is het volgens de Vlaamse overheid niet meer mogelijk voor alle bevoegdheden een duidelijke lijn te trekken tussen de staatshervormingsgebonden uitgaven en andere uitgaven. Vanuit het principe van eenheid van begroting is dat volgens de Vlaamse Regering ook niet noodzakelijk.

Volgens het Rekenhof is het echter belangrijk in een eerste fase na een bevoegdheidsoverdracht een duidelijk zicht te hebben op de reële kosten (apparaat en beleid) die eraan verbonden zijn, omwille van de transparantie. Het gebruik van coderingen in de boekhouding kan dat mogelijk maken.

Zoals ook al gesteld in het rekeningenrapport 2016, dienen de aanrekeningregels en jaarafgrenzingen te worden gerespecteerd.

Wat betreft de lasten uit het verleden, is een gecentraliseerde inventaris wenselijk van alle overgelegde informatie om het overzicht en de transparantie te bevorderen. De Vlaamse overheid dient daarvoor ook boekhoudkundige voorzieningen aan te leggen. De Vlaamse Regering stelde in haar antwoord dat het verslag terecht de problematiek van de lasten uit het verleden vermeldt. Een inventarisatie van hangende en potentiële rechtsgedingen (en de financiële consequenties ervan) is belangrijk. Dat veronderstelt echter een betere informatievoorziening vanuit het federale niveau. De aanbeveling van het Rekenhof om voor die lasten uit het verleden ook de nodige boekhoudkundige voorzieningen aan te leggen, vindt de Vlaamse Regering minder zinvol vanwege het verschil in aanrekeningsmoment tussen de bedrijfseconomische boekhouding en de ESR-boekhouding. De ESR-aanrekeningsregels houden immers geen rekening met potentiële verplichtingen: de aanrekening vindt maar plaats als er een effectieve verplichting van de Vlaamse overheid is. Dat probleem werd ook al aangeraakt bij de controle van de algemene rekening en van de rekening van het VFLD. Het Rekenhof onderzoekt dat nog verder.

Het Rekenhof beveelt aan de balans en vastgoedbank te controleren op volledigheid en de nodige besluiten te nemen over de eigendomsoverdracht van gebouwen.

Gelet op het onvoorziene karakter van rampen en het potentieel hoge bedrag aan schadedossiers, beveelt het Rekenhof ook aan om frequenter te rapporteren over

schadedossiers door natuurrampen dan bepaald in de huidige reglementering voor de gewone schadedossiers. Die reglementering kan het best in deze zin worden aangepast. De Vlaamse overheid acht het weinig zinvol nog extra rapporteringen ex ante in het leven te roepen voor schadedossiers door natuurrampen, gelet op het onvoorspelbare karakter van de rampen. Zij onderzoekt wel alternatieven, zoals een alternatieve financiering in de vorm van een verzekering of fonds.

Het Rekenhof wijst erop dat het organieke besluit van het Vlaams Fonds voor de Lastendelging strikt genomen voor rampendossiers niet in specifieke rapporteringsverplichtingen voorziet: het besluit legt alleen een jaarlijkse rapporteringsverplichting op voor schadedossiers in het algemeen. Het engagement van het Rampenfonds om bij alle nieuw erkende rampen (dus frequenter dan eenmaal per jaar) een raming aan het VFLD te bezorgen, wordt bij voorkeur in de regelgeving opgenomen.

De opmaak van de begroting van het VFLD dient rekening te houden met alle categorieën van uitgaven en met de billijke termijnen en doorlooptijden voor de uitbetaling van rampenschadedossiers.

6. Antwoord van minister-president Geert Bourgeois

De minister-president heeft in oktober 2017 een gecoördineerd antwoord aan het Rekenhof bezorgd, in samenwerking met alle betrokken administraties en kabinetten, geeft Marc Van Hoeymissen mee. Het antwoord bevatte behalve een algemene waardering, ook een repliek op de aanbevelingen en op enkele opmerkingen bij de algemene conclusies. De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin heeft ook nog een afzonderlijk antwoord bezorgd.

De minister-president waardeerde in het algemeen dat het Rekenhof een accuraat beeld schetste van de zesde staatshervorming en dat het Rekenhof erkent dat de Vlaamse overheid erin geslaagd is de bevoegdheidsoverdrachten goed uit te voeren, ondanks de grote mate van complexiteit en de grote tijdsdruk. De Vlaamse Regering heeft ook interesse in de conclusies en aanbevelingen. Een aantal aanbevelingen heeft volgens de Vlaamse Regering betrekking op de verdere opvolging van de zesde staatshervorming vanuit de Vlaamse overheid, een aantal heeft betrekking op de werkwijze vanuit de federale overheid en een aantal is eerder gericht op toekomstige bevoegdheidsoverdrachten.

Volgens de minister-president onderschrijft de Vlaamse overheid enkele aanbevelingen, maar is het met andere soms niet (of niet volledig) eens. Het Rekenhof verwijst naar wat hiervoor reeds is gesteld bij de opsomming van de aanbevelingen.

Ten slotte stelde de minister-president dat de Vlaamse overheid altijd in de eerste plaats heeft geopteerd voor continuïteit en kwaliteit van dienstverlening. Hij reageerde daarmee op de algemene conclusie van het Rekenhof dat de bevoegdheidsoverdrachten vaak verlengingen vereisten van overgangsprotocollen, federaal beheer of federale ondersteuning, mede in de hand gewerkt door de beleidskeuze van de Vlaamse overheid om verschillende overgenomen bevoegdheden eerst te hervormen of te integreren in al bestaande Vlaamse maatregelen.

7. Invloed van de zesde staatshervorming op de ontvangsten van de Vlaamse overheid

7.1. Inleiding

Guy Kinnaer schetst dat in 2015 de ESR-geconsolideerde ontvangsten stegen met 10,5 miljard euro tegenover 2014, namelijk van ruim 27 miljard euro naar bijna 38 miljard euro. Die stijging is hoofdzakelijk het gevolg van de wijzigingen in de Bijzondere Financieringswet om de nieuwe bevoegdheden te financieren.

De nieuwe bevoegdheden worden vooral gefinancierd met nieuwe dotaties, die zijn gebaseerd op nieuwe behoefteparameters en verdeelsleutels. Daarnaast is de fiscale autonomie van het Vlaamse Gewest uitgebreid door een aanvullende gewestelijke personenbelasting in te voeren – dat zijn de gewestelijke opcentiemen verminderd met de Vlaamse fiscale uitgaven. Die opcentiemen komen in de plaats van de vroegere dotatie uit de federale personenbelasting aan de gewesten.

De nieuwe BFW bevat ook een overgangsmechanisme dat ervoor moet zorgen dat de Vlaamse overheid tot 2024 over ten minste evenveel financiële middelen kan beschikken als onder de oude Financieringswet. Na 2024 vermindert het overgangsbetrag tot het in 2034 volledig wegvalt.

Ontvangsten uit de verkeersboetes vullen de ontvangsten van de gewesten nog verder aan, schetst de spreker.

De zesde staatshervorming verandert niets aan de financiering met de gewestbelastingen, de gewestelijke belastingen, specifieke federale overdrachten en leningen.

7.2. Evolutie dotaties Vlaamse Gemeenschap

Guy Kinnaer geeft een overzicht van de dotaties voor de Vlaamse Gemeenschap aan de hand van onderstaande tabel.

EVOLUTIE GEMEENSCHAP	2015	2016	2017	2018
	<i>definitief</i>	<i>definitief</i>	<i>vermoedelijk</i>	<i>initieel</i>
Toegewezen gedeelte BTW	8.483,7	8.777,4	9.155,0	9.413,0
Toegewezen gedeelte PB	5.144,9	5.079,3	5.236,5	5.352,0
Definitief bedrag overgangsmechanisme	115,5	152,8	152,8	152,8
Responsabiliseringsbijdrage pensioenen	-84,5	-93,8	-103,1	-112,4
Nieuwe federale dotaties	6.276,4	6.844,3	7.107,1	7.316,5
TOTAAL	19.936,1	20.760,0	21.548,3	22.121,9

Het betreft de bedragen volgens de BFW: definitieve bedragen voor 2015 en 2016, het vermoedelijk bedrag voor 2017 en het initiële bedrag voor 2018.

De bedragen voor het overgangsmechanisme en de dotatie voor fiscale uitgaven zijn de op het einde van de overgangsperiode vastgestelde definitieve bedragen.

De evolutie van de dotaties voor het Vlaamse Gewest wordt weergegeven in onderstaande tabel.

EVOLUTIE GEWEST	2015	2016	2017	2018
	definitief	definitief	vermoedelijk	initieel
Toegewezen gedeelte PB	3.076,3	2.653,7	2.740,7	2.830,0
<i>vroeger overgedragen bevoegdheden</i>	439,1	457,1	472,5	484,2
<i>tewerkstelling</i>	1.630,1	1.155,4	1.190,9	1.216,8
<i>60% fiscale uitgaven</i>	1.037,2	1.071,9	1.104,9	1.128,9
<i>pendeldotatie</i>	-30,2	-30,8	-27,6	0,0
Definitief bedrag				
overgangsmechanisme	-321,6	-321,6	-321,6	-321,6
TOTAAL	2.754,7	2.332,2	2.419,1	2.508,4

De tewerkstellingsdotatie werd in 2016 (ook al in 2015) recurrent verminderd met een nominaal bedrag van ongeveer 550 miljoen euro als bijdrage aan de sanering van de openbare financiën. De pendeldotatie wordt vanaf 2018 als uitgave aangerekend en niet meer als minderontvangst.

7.3. Aanrekening nieuwe dotaties

De nieuwe dotaties worden op dezelfde manier begroot en aangerekend als de vroegere dotaties, namelijk volgens de federale betaalkalender.

De begrote dotatie bevat het aangepaste bedrag vastgesteld voor dat begrotingsjaar en de definitieve afrekening van het voorgaande jaar. De federale overheid betaalt dat begrote bedrag via maandelijkse twaalfden aan de Vlaamse overheid. De afrekening van de dotatie voor het jaar is pas begrepen in het begrote bedrag van het volgende begrotingsjaar, schetst de spreker.

De ESR-aanrekening steunt ook op die overeengekomen betaalkalender. De Vlaamse overheid volgt die kasmatische ESR-aanrekeningsregels ook voor de begrotingsaanrekening in de algemene rekening, terwijl het Rekendecreet een aanrekening op basis van vastgestelde rechten voorschrijft (waarbij de definitieve afrekening al zou worden verwerkt in het begrotingsjaar zelf). Toch brengt het Rekenhof begrip op voor de huidige pragmatische begrotingsaanrekening.

7.4. Dotatie fiscale uitgaven en afrekening in 2018

De zesde staatshervorming draagt de fiscale uitgaven die betrekking hebben op het woonbeleid (vooral de woonbonus voor de eigen woning) en op het arbeidsmarktbeleid vanaf aanslagjaar 2015 over naar het Vlaamse Gewest.

De financiering daarvan wordt berekend op het bedrag van aanslagjaar 2015 bij ongewijzigd beleid. De financiering gebeurt voor 60 percent via de dotatie fiscale uitgaven. De overige 40 percent zit verwerkt in de teller van de autonomiefactor en komt later aan bod (bij de opcentiemen).

De BFW vermeldt expliciet het initiële referentiebedrag, maar bepaalt ook dat dit voorlopige bedrag definitief moet worden bijgesteld na afloop van de aanslagtermijn van het aanslagjaar 2015. Al vrij snel bleek dat het initiële referentiebedrag overschat was, merkt de spreker op. Daarom werd de dotatie voor de begrotingsjaren 2016 en 2017 al bijgesteld en afgerekend in de aangepaste begroting 2017.

Het definitieve referentiebedrag voor de overgedragen fiscale uitgaven van aanslagjaar 2015 bij ongewijzigd beleid werd in 2017 vastgesteld na het advies van het Rekenhof. Door de overschatting van het initiële referentiebedrag kreeg Vlaanderen ook in 2015 te veel en moet het bij de afrekening in 2018 nog 121,9 miljoen euro terugbetalen.

7.5. Bedragen van het overgangsmechanisme en afrekening in 2018

Eerder is al aan bod gekomen dat de nieuwe BFW een overgangsmechanisme bevat. Met uitzondering van de sanerings- en vergrijzingsbijdrage worden de meer- en minderontvangsten tegenover de oude Financieringswet gecompenseerd via een nominaal vastgesteld overgangsbedrag voor de gemeenschap en voor het gewest. Dat bedrag blijft constant tot 2024 en daalt daarna elk jaar met 10 percent tot 2034. Dat betekent dat de volledige impact van de zesde staatshervorming pas gerealiseerd wordt in 2034 na het uitdoven van het overgangsmechanisme. Ondertussen worden deze jaarlijkse transfers verwerkt zoals dotaties.

De nominale overgangsbedragen van het overgangsmechanisme werden in 2016 en 2017 al bijgesteld. Nu zijn ze nagenoeg definitief: door de nieuwe berekeningswijze krijgt het Vlaamse Gewest een bonus van 321,6 miljoen euro, voor de Vlaamse Gemeenschap is er in 2015 een malus van 115,5 miljoen euro, die vanaf 2016 door de overdracht van de ziekenhuisinfrastructuur oploopt tot 152,8 miljoen euro. Per saldo betekent dit voor de Vlaamse overheid een bonus van 206,1 miljoen euro in 2015 en van 168,8 miljoen euro van 2016 tot 2024.

Het overgangsmechanisme zorgt ervoor dat Vlaanderen deze bonus tot 2024 teruggeeft aan de federale overheid. Dat bedrag wordt afgehouden van de middelen. Daarna daalt het ingehouden bedrag jaarlijks met 10 percent tot in 2034.

Het Rekenhofverslag gaat gedetailleerd in op de samenstelling van die bedragen. Het verslag geeft ook de definitieve bedragen en de evolutie van de bedragen en van de afrekeningen in de opeenvolgende begrotingsjaren. In 2018 ontvangt Vlaanderen nog eenmalig 42 en 11,6 miljoen euro afrekening met betrekking tot 2015, aldus de spreker.

7.6. Opcentiemen

Guy Kinnaer gaat uitgebreider in op de aanvullende gewestelijke personenbelasting, de gewestelijke opcentiemen verminderd met de Vlaamse fiscale uitgaven.

De opcentiemen zijn de nieuwe fiscale autonomie voor het Vlaamse Gewest. De Vlaamse gewestelijke opcentiemen zijn dus een belasting die door de inwoners van het Vlaamse Gewest verschuldigd is aan het Vlaamse Gewest. De belasting is verschuldigd bij de inkohiering ervan, die gebeurt door de FOD Financiën in naam en voor rekening van het Vlaamse Gewest.

De opcentiemen komen in de plaats van een deel van de vroeger aan het gewest toegewezen dotatie uit de federale personenbelasting. Bijkomend moeten de opcentiemen ook 40 percent van de overgedragen fiscale uitgaven financieren.

Die twee elementen vormen de teller van de autonomiefactor. Ze werden bij het opstellen van de nieuwe BFW geraamd en in een breuk afgezet met als noemer de geraamde opbrengst van de belasting Staat van het aanslagjaar 2015. Het resultaat van die breuk was een voorlopige autonomiefactor van 25,99 percent.

De opcentiemen werden voor de aanslagjaren 2015 tot 2017 berekend op basis van die geraamde voorlopige autonomiefactor van 25,99 percent, die expliciet in de BFW is vermeld. Het daaruit afgeleide opcentiementarief bedroeg 35,117 percent. Op basis van die voorlopige autonomiefactor werden gedurende de aanslagjaren 2015 tot 2017 de opcentiemen definitief vastgesteld in de aanslagbiljetten. Die opcentiemen zijn definitief verworven. Om te komen tot de aanvullende gewestelijke personenbelasting moeten de opcentiemen worden verminderd met de fiscale uitgaven.

Onderstaande tabel toont hoe de inkohierungen van de aanvullende gewestelijke personenbelasting van een aanslagjaar gespreid zijn over de verschillende begrotingsjaren en toont ook de totale inkohierungen per aanslagjaar. De cijfers komen uit de maandelijkse rapporteringen over de gewestelijke personenbelasting van de FOD Financiën tot en met december 2017, schetst de spreker.

	AJ 2015	AJ 2016	AJ 2017	AJ 2018	Totaal BJ
	op basis van maandelijkse rapportering FOD				
	raming				
BJ 2015	2.770,6				2.770,6
BJ 2016	3.078,5	2.729,3			5.807,8
BJ 2017	24,5	3.155,9	3.385,4		6.565,8
AJ op 31-12-17	5.873,6	5.885,2	3.385,4		
<i>federale raming bij begroting 2018</i>			5.859,4	5.747,7	
<i>BJ 2018 (saldo AJ 15- 17 en 57,8% AJ 18)</i>	24,1	27,9	2.474,0	3.320,9	5.846,9

De ramingen voor aanslagjaar 2018 en begrotingsjaar 2018 zijn lager dan die voor 2017. Dit is deels het gevolg van het lagere opcentiementarief. Ook zou al 58,8 percent van de raming voor aanslagjaar 2017 ingekohierd zijn in begrotingsjaar 2017. Dat wijst op een versneld inkohieringsritme.

De switch van dotatie naar opcentiemen heeft ook gevolgen voor de aanrekening. De aanrekeningsregels voor belastingen verschillen namelijk van die voor dotaties. Volgens het Rekendecreet moeten de opcentiemen en fiscale uitgaven aangerekend worden in de uitvoeringsrekening van de begroting (algemene rekening) bij het ontstaan van de schuldvordering en van de schuld, dat is bij de verzending van de kohieren.

Volgens de ESR-regels zijn er twee methodes: de overheid kan op basis van de inkohierungen aanrekenen, maar dan moet ze die wel corrigeren voor het niet-inbare gedeelte. Het INR opteert echter voor de voorzichtigere methode van de getransactionaliseerde kas: de overheid moet dan het al betaalde deel van de opcentiemen en fiscale uitgaven (betaald via de bedrijfsvoorheffing of voorafbetalingen) aanrekenen bij de verzending van het kohier. Het surplus dat de belastingplichtige nog moet bijbetalen, wordt veiligheidshalve pas bij de inning aangerekend, zij het met de twee maanden terugrekening van de normale betalingstermijn.

De Vlaamse overheid volgde bij de begrotingsraming de voorzichtige methode van het INR, maar bij de uitvoering ervan (algemene rekening) volgde ze ten onrechte de benadering van de Hoge Raad van Financiën, die nog een andere benadering heeft. De HRF gaat bij zijn evaluaties uit van de kasstromen met betrekking tot de gewestelijke personenbelasting tijdens het begrotingsjaar. De

BFW en twee uitvoeringsbesluiten voorzien voor het aanslagjaar al in kasvoorschotten tijdens het begrotingsjaar en in afrekeningen vanaf september van het volgende begrotingsjaar. Die kasbewegingen hebben enkel betrekking op de gewestelijke personenbelasting. Ook de maandelijkse rapporteringen van de FOD Financiën over de inkohieringen en ontvangsten gaan enkel over de gewestelijke personenbelasting.

Die verschillen in aanrekeningswijze van de opcentiemen hebben gevolgen voor de aan te rekenen bedragen, merkt de spreker op. Onderstaande tabel met cijfers uit het rekeningenrapport 2016 toont de aan te rekenen bedragen van de gewestelijke personenbelasting voor de verschillende aanrekeningswijzen. De forfaitaire raming van de fiscale uitgaven werd daar telkens aan toegevoegd om de opcentiemen te bekomen.

Teller (A+B-C)/Noemer	Voorlopige AF	Definitieve AF
deel dotatie toegewezen PB (A-C)	10,725 Mia €	10,273 Mia €
40% overgedragen FU (B)	1,219 Mia €	1,091 Mia €
Belasting Staat AJ 2015	45,956 Mia €	45,536 Mia €
	25,990%	24,957%

De FOD Financiën rapporteert maandelijks over de aanvullende gewestelijke personenbelasting, maar pas voldoende gedetailleerd sinds begin 2017 (dan wel retroactief tot 2015). De maandelijkse rapporten bevatten nog altijd niet de opcentiemen en de fiscale uitgaven afzonderlijk, geeft Guy Kinnaer mee.

De Vlaamse overheid is dus verplicht de fiscale uitgaven forfaitair aan te rekenen. Zij doet dit zowel bij de uitgaven als bij de ontvangsten. De bedragen van de fiscale uitgaven in de uitgavenbegroting enerzijds en de verhoging van de gewestelijke personenbelasting met de fiscale uitgaven om de opcentiemen te berekenen anderzijds, neutraliseren elkaar: er is dus geen invloed op het saldo.

De BFW voorziet ook in een federale rapportering op het einde van de aanslagtermijn van drie jaar van het aanslagjaar. Het rapport over de toestand van aanslagjaar 2015 op 31 december 2017 werd nog niet overgelegd. Door de rapporteringen van de FOD Financiën kon het Rekenhof de kasverrichtingen aansluiten met de begrotingsverrichtingen en de ESR-verrichtingen.

Guy Kinnaer gaat vervolgens in op de afrekening 2018 van de opcentiemen. De opcentiemen werden voor de aanslagjaren 2015-2017 berekend op basis van de geraamde voorlopige autonomiefactor van 25,99 percent en het daaruit afgeleide opcentiementarief van 35,117 percent.

Na afloop van de aanslagtermijn van aanslagjaar 2015 werd de definitieve autonomiefactor vastgesteld, met de reële bedragen in de plaats van de vroeger geraamde waarden. Na de adviezen van het Rekenhof over de fiscale uitgaven aanslagjaar 2015 bij ongewijzigd beleid en over de belasting Staat van aanslagjaar 2015 stelde een KB van 19 december 2017 de definitieve autonomiefactor vast op 24,957 percent. Het daaruit afgeleide opcentiementarief is 33,257 percent.

De definitieve autonomiefactor is dus lager dan de voorlopige autonomiefactor, omdat de parameters voor het gedeelte toegewezen opbrengsten uit de personenbelasting negatiever evolueerden en de fiscale uitgaven lager uitvielen.

Doordat de definitieve autonomiefactor lager uitvalt, zal Vlaanderen in de periode 2015 tot 2017 936,7 miljoen euro te veel hebben ontvangen van de federale overheid. Dat bedrag moet worden terugbetaald.

De schuld ontstaat op 1 januari 2018 bij de inwerkingtreding van het KB dat de autonomiefactor definitief vaststelt. Daarom rekent Vlaanderen de terugbetaling pas in 2018 op de begroting en ESR-matig aan. Kasmatig zal de terugbetaling verspreid verlopen over een langere periode van tien tot vijftien jaar. Het Rekenhof volgt dit op bij zijn begrotingsonderzoeken.

Ingevolge de lagere definitieve autonomiefactor daalt ook het opcentiementarief bij ongewijzigd beleid van 35,117 percent naar 33,257 percent. De opbrengst uit de opcentiemen zal dus vanaf aanslagjaar 2018 recurrent ongeveer 316 miljoen euro minder bedragen. De minderontvangsten zijn wel deels geneutraliseerd (ten belope van 73,5 miljoen euro) door de lager dan geraamde fiscale uitgaven. Het begrotingsjaar 2018 profiteert wel nog van de hogere voorlopige autonomiefactor voor de ongeveer 40 percent van de inkohieringen van aanslagjaar 2017 die pas in 2018 gebeuren.

De federale tax shift deed de opbrengst van de federale personenbelasting dalen. Omdat de Vlaamse overheid het opcentiementarief niet wijzigde, daalde uiteraard ook de opbrengst van de opcentiemen. Die belastingverlaging is een belangrijke beleidsdaad. De impact voor aanslagjaar 2016 wordt geraamd op 56,6 miljoen euro en voor de aanslagjaren 2017 en 2018 op 301,9 miljoen euro.

Door de te hoge voorlopige autonomiefactor werd de belastingverlaging in 2016 en 2017 nog gemaskeerd. De inkomsten bleven immers nog op niveau. Dit jaar volgt de afrekening van die autonomiefactor en vallen de ontvangsten ook recurrent terug. Daarnaast wordt ook de recurrente impact van de belastingverlaging zichtbaar.

Op beleidsvlak is de Vlaamse overheid voortaan exclusief bevoegd voor sommige fiscale uitgaven. De woonbonus voor de eigen woning en de arbeidsmarktmaatregelen zijn de belangrijkste. Sinds aanslagjaar 2016 is de fiscale aftrek van de woonbonus aangepast.

7.7. Conclusies

De pragmatische begrotingsaanrekening van de dotaties (namelijk aanrekening van het aangepaste bedrag van het begrotingsjaar plus definitieve afrekening van vorig jaar in plaats van het definitieve bedrag voor het begrotingsjaar) en van de opcentiemen (namelijk kasvoorschotten en afrekeningen in plaats van inkohieringen) is juridisch betwistbaar en blijft dus een knelpunt, stipt de spreker aan.

Het Rekenhof heeft bij zijn onderzoeken van de begroting en de algemene rekening 2015 en 2016 de ramingen en de aanrekeningen van de ontvangsten kunnen aansluiten bij de federale gegevens.

Voor de definitieve vaststelling van de autonomiefactor, de bedragen van het overgangsmechanisme en de dotatie voor de fiscale uitgaven was een overgangperiode van drie jaar nodig. Daardoor is er in 2018 nog een afrekening van ongeveer een miljard euro te betalen door Vlaanderen.

Door de lagere definitieve autonomiefactor is er vanaf 2018 een recurrente daling van de ontvangsten van ongeveer 316 miljoen euro. De te hoge ontvangsten maskeerden in 2016 en 2017 de belastingverlaging als gevolg van de tax shift.

De daling van de ontvangsten wordt wel deels geneutraliseerd door de lager dan geraamde fiscale uitgaven.

7.8. Aanbevelingen

Zo ontbreekt de maandelijkse rapportering door de FOD Financiën tijdens het aanslagjaar over de fiscale uitgaven. Daardoor werden die forfaitair aangerekend: enerzijds bij de ontvangsten, begrepen in de gewestelijke opcentiemen, en anderzijds bij de uitgaven. De Vlaamse overheid zou er bij de FOD Financiën moeten op aandringen om de rapportering uit te breiden.

Daarnaast kunnen de bepalingen in de BFW die enkel relevant waren tijdens de overgangsperiode, worden opgeheven of vervangen door de nominale aanvangsbedragen. De BFW bevat daartoe een verregaande delegatie tot vereenvoudiging. De Vlaamse overheid zou daarop kunnen aandringen bij de federale overheid. De focus kan zo worden verlegd naar de toekomst, besluit Guy Kinnaer.

II. Uiteenzetting door minister-president Geert Bourgeois

Minister-president *Geert Bourgeois* spreekt vooreerst zijn dank en waardering uit voor het lijvige en kwaliteitsvolle rapport van het Rekenhof.

Het rapport over de impact van de zesde staatshervorming op de Vlaamse overheid gaat uit van twee vragen: volgde de overdracht van de bevoegdheden de vooropgestelde ramingen; en vertoonde de overdracht van bevoegdheden en middelen knelpunten?

De Vlaamse Regering ontving een ontwerp van dit rapport en kreeg de mogelijkheid opmerkingen te maken.

De minister-president gaat aan de hand van het rapport in op een aantal knelpunten en aanbevelingen. Zoals het Rekenhof heeft geponeerd, is de zesde staatshervorming een zeer complexe operatie, die de betrokken administraties – mede gelet op het strakke tijdschema – vrij goed hebben voorbereid. De minister-president dankt zijn collega-ministers en hun administraties, maar zeker ook de administratie Kanselarij en Bestuur uitdrukkelijk voor de geleverde prestaties.

1. Rode lijnen

Er zijn enkele rode lijnen doorheen het rapport, situeert de minister-president.

1.1. Informatiedoorstroming

De informatiedoorstroming vanuit de federale overheid kon in een aantal gevallen beter tot veel beter. Het rapport vermeldt verschillende knelpunten die hiermee verband houden.

Ten eerste liep de federale informatie over de budgettaire uitgaven vertragingen op en was deze informatie voor Vlaanderen niet controleerbaar op cijfermatige juistheid. Er verstreek veel tijd tussen de Vlaamse vragen om informatie en de federale informatielevering. Er ontbrak een volledig zicht op de over te dragen bevoegdheden. Tot 2017 moest de federale overheid nog informatie aanleveren over inactieve dossiers van de overgedragen aankoopcomités.

Doordat de informatiedoorstroming van het federale niveau naar de Vlaamse overheid vertragingen opliep, vonden na de aflegging van de Vlaamse algemene rekeningen 2015 nog boekingen plaats met betrekking tot 2015.

Ten tweede is bij een aantal informatiestromen Vlaanderen volledig afhankelijk van federale operatoren waarbij de transparantie soms ontbreekt. Kanselarij en Bestuur gaf een opsomming van een aantal voorbeelden. Het begint al met de federale fiches, die pas zeer laat bij de Vlaamse overheid terechtkwamen, of sommige zelfs helemaal niet, stipt de minister-president aan. Personeelsinformatie werd niet steeds geïntegreerd of zelfs volledig bezorgd. Lasten van het verleden, informatie over hangende rechtsgedingen, inschatting van de mogelijke budgettaire implicaties enzovoort waren soms problematisch. Ontwerpbesluiten van eigendomsoverdrachten en huurovereenkomsten werden pas bezorgd nadat ze al ondertekend waren. Diverse informatiestromen zoals vermeld in artikel 54/1 van de BFW worden niet of slechts gedeeltelijk nageleefd.

1.2. Inkantelen overgedragen bevoegdheden

De Vlaamse overheid koos er meestal voor om de overgedragen bevoegdheden onmiddellijk in te kantelen in het eigen beleid.

Beleidsmatig en budgettair werden de nieuwe bevoegdheden meestal niet afgesplitst. Over die aanpak verschillen de Vlaamse overheid en het Rekenhof van mening, stelt de minister-president vast. Het Rekenhof had op budgettair vlak voor de eerste jaren toch graag een afsplitsing gezien. Dit bleek in de praktijk zelfs niet steeds mogelijk. Het onderscheid tussen overgedragen en bestaande middelen is niet steeds te maken. Wat bijvoorbeeld met overgedragen personeelsleden die binnen het beleidsdomein ook andere taken vervullen?

Voor grote geïntegreerde IT-projecten bij de VDAB is het zeer moeilijk om een opsplitsing te maken. Er zijn een aantal onzekerheden zoals de opbrengsten uit verkeersboetes of de voorlopige RIZIV-cijfers, waardoor de impact op de vorderingensaldi 2015-2016 nog niet definitief kan worden vastgesteld. Voor kleinere uitgavenposten zoals apparaatkredieten stelt de minister-president de vraag naar de relevantie van specifieke opvolging en de wenselijke duur van de opvolging. Het Rekenhof heeft opmerkingen gemaakt bij de kwalificatie van de overgedragen personeelsleden. Het is dan ook moeilijk om aan te geven wie waarmee bezig is, omdat sommige overgedragen personeelsleden hun oude taken nog verder uitvoeren.

2. Vlaams implementatietraject

Op 11 oktober 2011 was er een institutioneel akkoord dat op 31 januari 2014 vertaald werd in wetteksten en afgekondigd in het Staatsblad. De Vlaamse administratie bereidde zich grondig voor, aldus de minister-president. Er werden een Vlaamse taskforce en werkgroepen per beleidscluster opgericht. Een inventarisatieoefening in 82 Vlaamse fiches die uiteindelijk uitmondde in het groenboek medio 2013, met nog een actualisatie in september 2013. Het Rekenhof merkt terecht op dat de federale fiches pas beschikbaar waren op 15 september 2013, stipt de minister-president aan. De Vlaamse administratie nam deel aan de federale taskforce die onder andere de overgangsprotocollen uitwerkte.

In deze oefening stond de zogenaamde ETP-tabel centraal. Die geeft een overzicht van de over te dragen budgetten voor personeel, beleid, vastgoed en werking en de personeelsaantallen in vte, vandaar de benaming ETP – équivalent temps plein. Deze tabel werd op het federale niveau opgesteld met tussenkomst van de Nationale Bank en de FOD Begroting.

Het Rekenhof merkt bij het opstellen van deze essentiële tabel al enkele knelpunten op. De (federale) Inspectie van Financiën wees op de zeer korte termijnen, het gebrek aan zicht op concrete overdrachten en het gebrek aan teksten. Bovendien verstreek veel tijd tussen vragen om informatie en het verstrekken van informatie. Na opmerkingen van de Vlaamse administratie bij de ETP-tabel bleek deze niet meer voor wijzigingen vatbaar, situeert de minister-president.

Ook tijdens de huidige regeerperiode heeft de Vlaamse overheid nog verschillende initiatieven genomen, voorafgaand aan het inkantelen van de bevoegdheden, met betrekking tot de interne verdeling van de nieuwe bevoegdheden, het ontvangen van de nieuwe personeelsleden, de begrotingstechnische aanpak, de overdracht van gebouwen en creatie van voldoende werkplekken, ICT enzovoort.

De timing voor dit alles was zeer strak: de overdrachten hadden in beginsel plaats op 1 juli 2014, met een aantal uitzonderingen: de gezinsbijslagen (waar Vlaanderen inmiddels aan de federale overheid liet weten deze bevoegdheid volledig zelf te gaan uitoefenen vanaf 1 januari 2019), de maximumfactuur in de gezondheidszorg, het Participatiefonds en de interuniversitaire attractiepolen.

Het Rekenhof merkt op dat in een aantal gevallen de federale administratie langer moest instaan voor de betrokken materies of langer dan aanvankelijk gepland ondersteuning moest leveren. Dat had volgens de minister-president te maken met de overdracht die soms complexer was dan aanvankelijk ingeschat en met de Vlaamse keuze om de nieuwe bevoegdheden niet zomaar over te nemen, maar eerst na te gaan of ze al dan niet hervormd zouden worden of te integreren in al bestaande maatregelen. Vlaanderen heeft aan het Rekenhof ook laten weten dat die beleidskeuze geen negatieve keuze is. De timing was belangrijk, maar ook de continuïteit en de kwaliteit van de dienstverlening zijn dat.

De Kanselarij heeft, naast de opmerkingen van het Rekenhof, ook nog enkele leerpunten opgelijst, aldus de minister-president. In verband met ICT-toepassingen zijn er concretere afspraken nodig. Ook inzake de kosten die de federale overheid nog aanrekent. Ook de toegang tot bepaalde cruciale federale databanken moet beter worden geregeld. Zo bevat het transitieprotocol voor de justitiehuisen enkel het principe, maar niet de regeling hoe de overdracht diende te verlopen, evenmin op welke wijze de gemeenschappen toegang konden krijgen tot de federale databanken of bepalingen over de aanlevering van personeelsgegevens.

Het blijkt nodig om de afdwingbaarheid beter uit te werken, stelt de minister-president. Zo hebben de douanediens ten de verplichte staalname van opgeslagen goederen beëindigd op een bepaald moment, tegen het protocol en de BFW in.

Bij de bevoegdheidsoverdracht van nieuwe bevoegdheden is er een onevenwicht inzake de kennis van de materie, stelt de minister-president. De precieze impact van bepaalde protocollen was daarom niet altijd juist in te schatten.

Voor wat de beslissingsorganen in het RIZIV betreft, is de Vlaamse Gemeenschap een waarnemer, terwijl sommige bevoegdheden toegewezen zijn. Het statuut van waarnemer lijkt de minister-president niet te beantwoorden aan de realiteit van de overgedragen bevoegdheden.

3. Samenwerkingsakkoorden

Het Rekenhof gaat na welke samenwerkingsakkoorden uit het institutioneel akkoord en de uiteindelijke bijzondere wet tot hervorming der instellingen volledig en correct werden gesloten. Het Rekenhof komt tot de op het eerste

gezicht vrij harde slotsom dat minder dan de helft van de verplichte akkoorden volledig en correct gesloten werd. De minister-president wil deze conclusie duiden en nuanceren.

Het Rekenhof verwijst naar de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel of de uitwisseling van informatie in het kader van de contingentering van de gezondheidsberoepen, maar nuanceert zelf ook al door te verwijzen naar andere akkoorden buiten de zesde staatshervorming die er pas na lange tijd gekomen zijn. Men geeft als voorbeelden de plantentuin van Meise en het akkoord over de klimaat- en energiedoelstellingen 2013-2030.

In het antwoord aan het Rekenhof heeft de Vlaamse Regering enkele verduidelijkingen aangebracht. In de eerste plaats is het institutioneel akkoord uit 2011 een akkoord tussen de federale partijen van de institutionele meerderheid van de vorige regeerperiode. Uiteraard ligt dit anders voor de BWHI, die wettelijke verplichtingen bevat. Maar zelfs dan zijn de gevolgen van het uitblijven van samenwerkingsakkoorden niet steeds dezelfde. De minister-president geeft een voorbeeld: voor wat betreft de kinderbeijslag moeten er tijdens de overgangsperiode samenwerkingsakkoorden gesloten worden indien essentiële elementen gewijzigd worden. Voor wat betreft de mobiliteit in en rond Brussel wordt het uitblijven van een samenwerkingsakkoord inzake de hoofdstedelijke gemeenschap opgevangen door een bepaling in de BWHI zelf (het verplicht overleg over de op- en afritten van de R0).

Bovendien geeft een samenwerkingsakkoord soms aanleiding tot verdere akkoorden, schetst de minister-president. De kinderbeijslag is daar opnieuw een voorbeeld van. In de BWHI is slechts één verplicht te sluiten akkoord opgenomen. Intussen zitten we inzake de kinderbeijslag aan twaalf protocollen en akkoorden die gesloten werden of in een laatste fase zitten, geeft de spreker mee. Ook liet minister Vandeurzen aan het Rekenhof weten dat het protocol inzake de uitwisseling van informatie in het kader van de contingentering van de gezondheidsberoepen volstaat. Een samenwerkingsakkoord blijkt niet meer nodig in de praktijk.

Wanneer het Rekenhof vermeldt dat er weinig informatie beschikbaar zou zijn over de praktische gevolgen van het uitblijven van dergelijke akkoorden, mag dit niet begrepen worden als zou deze informatie er niet zijn. Er blijken immers dikwijls gewoon geen praktische gevolgen te zijn. Zo kunnen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in de plaats van de GGC de mobiliteitshulpmiddelen toekennen aan personen, totdat ze daarover het verplichte samenwerkingsakkoord over het eengemaakte loket voor mensen met een beperking hebben gesloten.

Tot slot benadrukt de minister-president dat het ontbreken van samenwerkingsakkoorden niet steeds toe te schrijven is aan één actor. De federale overheid en de betrokken deelstaten moeten immers allen akkoord gaan.

De partijen van het Vlinderakkoord lieten de concrete invulling van de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel over aan de gewesten. Tijdens de vorige regeerperiode bleek dat de inhoudelijke standpunten over deze invulling soms ver uiteen lagen. Dat is nogmaals gebleken bij de besprekingen hierover tussen het BHG en Vlaanderen tijdens deze regeerperiode. Minister-president Vervoort wilde veel verder gaan dan wat de BWHI bepaalt. De Vlaamse Regering wil echter binnen de contouren van de BWHI blijven. Het moet gaan om overleg, geen nieuwe instellingen met rechtspersoonlijkheid, geen eigen personeel, geen beslissingsbevoegdheid, enkel gewestbevoegdheden enzovoort, beklemtoont de minister-president.

De Vlaamse overheid heeft trouwens ook zelf initiatieven genomen, merkt de minister-president op. Hij vernoemt daarbij de agendering op het Overlegcomité van de samenwerkingsakkoorden buitenlands beleid uit 1994, om deze aan te passen aan de zesde en de vorige staatshervormingen, de overdracht van de gebouwen van FAMIFED en twee van de drie samenwerkingsakkoorden kinderbijslag die op het laatste Overlegcomité besproken werden en door de Vlaamse Regering geagendeerd werden.

De minister-president maakt een persoonlijke bedenking bij de techniek van de samenwerkingsakkoorden. Samenwerking is, in het huidige complexe bestel, broodnodig. Dat zal niemand ontkennen. We moeten volgens de spreker echter zeer pragmatisch omgaan met deze samenwerking. Het leitmotiv moet de noodzaak zijn. Wanneer het eigen beleid echter afhankelijk wordt van de goedkeuring door andere overheden, wordt de situatie precair. Zo heeft de politieke instabiliteit binnen de Franstalige regeringen voor een periode van onzekerheid gezorgd, meent de minister-president. Vandaag is die onzekerheid nog steeds aanwezig. Dat leidt tot veel onduidelijkheid bij het overleg, zowel over de inhoud als de termijnen waarbinnen een oplossing verwacht kan worden. De minister-president verwijst naar de vliegroutes, maar ook de mobiliteit in en rond Brussel of de herhaaldelijk gevraagde vergroening van de verkeersfiscaliteit voor leasevoertuigen. Samenwerkingsakkoorden zijn in bepaalde gevallen onontbeerlijk, maar er mag tegelijk niet te lichtzinnig omgesprongen worden met de verplichting tot het sluiten van akkoorden.

De minister-president vat samen dat, ook op basis van dit rapport, niet alle in de BWHI opgesomde samenwerkingsakkoorden echt onontbeerlijk zijn. Soms zijn andere oplossingen mogelijk en adequaat. Anderzijds zijn er reeds veel meer akkoorden gesloten dan verplicht, gewoon omdat er nood aan was en de deelstaten en de federale overheid elkaar daarin gevonden hebben.

4. Budgettaire ontvangsten

De minister-president zegt dat de volgende hoofdstukken uit het rapport eerder binnen de bevoegdheid van de minister van Financiën en Begroting liggen en hij overloopt kort enkele opmerkingen. Meer specifieke vragen kunnen gericht worden aan de betrokken minister. Hetzelfde geldt trouwens voor specifieke vragen over andere beleidsdomeinen.

Bij de ontvangsten maakt het Rekenhof een aantal belangrijke opmerkingen. De Vlaamse ESR-geconsolideerde ontvangsten stegen in 2015 met ongeveer 10,5 miljard euro (van 27,4 naar 37,9 miljard euro). Aan de zesde staatshervorming was ook een sanering van entiteit I gekoppeld en een bijdrage in de kosten van de vergrijzing. Het Rekenhof heeft het terecht over een "bewuste structurele onderfinanciering, die niet wordt gecompenseerd in het overgangsbetrag".

Het Rekenhof wijst er voor een aantal toegewezen bedragen en dotaties onder andere op dat de Vlaamse overheid afhankelijk en gebonden is door vaststellingen en mededelingen van federale actoren voor wat betreft de macro-economische parameters die gebruikt worden bij de berekening van deze dotaties. Deze opmerking geldt ook voor de gegevens die van het Planbureau of de Nationale Bank moeten komen, merkt de minister-president op.

Een aantal (voorlopige) inschattingen in de BFW blijkt anders uit te vallen. Zo stelde het Rekenhof inzake de overdracht woonbeleid en werkgelegenheidsbeleid de reële fiscale uitgaven 2015 in zijn wettelijk advies uiteindelijk op 1.790,4 miljoen euro vast (het betreft 2,7 miljard euro voor de drie gewesten), terwijl de BFW 1.986,4 miljoen euro vermeldde. Het Vlaamse aandeel in de dotatie 2015

daalt daardoor met 121,9 miljoen euro. Vlaanderen dient dat bedrag in 2018 terug te betalen.

Ook inzake de autonomiefactor wijst het Rekenhof op de vaststelling van de definitieve autonomiefactor die vanaf het begrotingsjaar/aanslagjaar 2018 geldt en geadviseerd werd op 24,957 percent. Hiermee is de Vlaamse autonomie ruim 1 percent gedaald (van 25,990 percent naar 24,957 percent). Vlaanderen krijgt voor de jaren 2015-2017 een afrekening van -936,7 miljoen euro. Dat wordt kasmatig terugbetaald gespreid over zestien jaar. De minister-president wijst er wel op dat Vlaanderen vanaf 2018 rekening houdt met de verminderde autonomiefactor.

Het overgangsmechanisme ingevolge de nieuwe BFW wordt uitgelegd, met vermelding van de overgangsbetragen voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

Inzake de opcentiemen in de personenbelasting schetst het Rekenhof het systeem van voorschotten. De opcentiemen van het aanslagjaar worden immers pas op het einde van het begrotingsjaar en tijdens de volgende begrotingsjaren ingekohierd en geïnd. Het Rekenhof beveelt aan dat de FOD Financiën de rapportering maandelijks en per aanslagjaar uitvoert zoals de BFW voorschrijft, met vermelding van de ingekohierde en geïnde opcentiemen, fiscale uitgaven (belastingkredieten) en gewestelijke personenbelasting. De Vlaamse overheid onderschrijft deze aanbeveling en heeft bij de FOD aangedrongen op een volledige rapportering (niet enkel over de gewestelijke personenbelasting). Dit is een technische discussie die wordt meegenomen in het overleg tussen de administraties.

Het Rekenhof wijst er volgens de minister-president zeer terecht op dat de Vlaamse overheid besliste de daling van de opbrengsten van de opcentiemen ingevolge de federale tax shift niet op te vangen. Het Rekenhof spreekt terecht van een Vlaamse belastingverlaging. Op dit punt is het rapport mogelijk verwarrend. De 250,7 miljoen euro is de 'opstap' ten opzichte van aanslagjaar 2016. De federale cijfers in de Vlaamse begroting 2018 zijn: 56,6 miljoen euro voor aanslagjaar 2016; 301,9 miljoen euro voor aanslagjaar 2017 en aanslagjaar 2018; 536 miljoen euro voor aanslagjaar 2019 en 757,5 miljoen euro voor aanslagjaar 2020. De minister-president noemt dit een zeer belangrijke belastingverlaging.

Inzake de niet-fiscale ontvangsten vermeldt het Rekenhof diverse problemen. Het gaat dan om nog lopende bevoegdheidsdiscussies, bijvoorbeeld omtrent de verkeersboetes, maar ook over de zeer fragmentarische overdracht van de provisies voor kosten bij de federale aankoopcomités of over ontvangsten bij MOW (voor bijvoorbeeld retributies bij homologatie of uitzonderlijk vervoer), waar de federale informatie uit Exceltabellen blijkt te komen en niet uit een boekhoudsysteem.

Bij de leningen komt volgens de minister-president een van de zware probleem-dossiers ter sprake, met name de overname van bijna 5 miljard euro aan schulden in het kader van de bevoegdheidsoverdracht inzake ziekenhuisinfrastructuur.

5. Budgettaire uitgaven

De zesde staatshervorming bracht ook ruim 10 miljard euro nieuwe uitgaven met zich mee. Het gaat dan, afgerond en in dalende volgorde om: kinderbijslag 3,5 miljard euro; thuis- en ouderenzorgbeleid 1,8 miljard euro; woonfiscaliteit 1,7 miljard euro; dienstencheques 1 miljard euro; RSZ-doelgroepenkortingen 0,5

miljard euro; hulp aan bejaarden 0,4 miljard euro; ziekenhuisinfrastructuur 0,4 miljard euro; revalidatie 260 miljoen euro; fiscale uitgaven arbeidsmarktbeleid (PWA) 218 miljoen euro en doelgroepenkortingen bijzondere socialezekerheidsstelsels 168 miljoen euro.

In 2015 en 2016 betaalden federale operatoren nog grotendeels deze uitgaven. Deze federale operatoren voerden de verrichtingen uit voor rekening van de Vlaamse overheid. Daarbij wijst het Rekenhof op een vertraagde informatiedoorstroming van het federale niveau naar de Vlaamse overheid, de niet controleerbaarheid op cijfermatige juistheid, noch op conformiteit met het Rekendecreet, en de voor sommige beleidsdomeinen onvolledige of onvoldoende onderbouwing.

Voor wat de overgedragen budgetten betreft, stelt het Rekenhof dat een aantal uitgavenbudgetten enerzijds de indicatieve budgetten in de ETP-tabel overschreden (zoals die voor de activamaatregelen van de RVA); of anderzijds dat de overschrijding zich nu of in de toekomst zal voordoen (zoals de uitgaven vanuit het Rampenfonds); terwijl anderzijds de ETP-tabel voor een aantal overgedragen bevoegdheden niet in een budget had voorzien (MOW, WSE). In veel gevallen weken de beleidskredieten af van de ETP-tabel. Als voorbeeld wordt de ziekenhuisinfrastructuur A1-A3 gegeven (in 2016 op kasbasis 501,3 miljoen euro, terwijl in de ETP-tabel 381,9 miljoen euro staat).

6. Bijdrage voor de sanering van de openbare financiën en de vergrijzing

Het Rekenhof gaat ook in op de bijdrage voor de sanering van de openbare financiën en de vergrijzing, waar de deelstaten een substantiële bijdrage leveren. Dat gebeurt door een cumulatieve inhouding van substantiële bedragen, nadien door het wegvallen van inkomsten uit indexering en slechts gedeeltelijke aanpassing aan de groei. De Vlaamse saneringsbijdrage is in 2018 opgelopen tot 1,63 miljard euro (1,586 miljard euro in 2017). De stijgende bijdrage in de vergrijzingskost bedroeg 24,491 miljoen euro in 2017 en 57,986 miljoen euro in 2018.

7. Rechten en plichten uit het verleden

Hier wijst het Rekenhof op het verspreid zijn van de informatie over de beleidsdomeinen. De Vlaamse overheid wees er onder andere op dat de federale opvolging van de lasten uit het verleden ook decentraal verliep. Dat maakte het moeilijker om dit op Vlaams niveau wel te centraliseren. Bovendien moeten beleidsdomeinen die een tussenkomst wensen van het VFLD deze lasten wel aanmelden, waardoor er voor deze lasten wel een centrale opvolging is.

Vlaanderen kon volgens het Rekenhof echter geen preventieve maatregelen nemen om deze lasten beter te beheersen. Diverse factoren verhinderen een exacte bepaling van het aantal lasten uit het verleden.

De minister-president gaat in het bijzonder in op de overgenomen schuld voor de ziekenhuisinfrastructuur. Sinds 1 juli 2014 is de Vlaamse overheid bevoegd voor de financiering van de infrastructuur en de medisch-technische diensten van de ziekenhuizen. De bevoegdheidsoverdracht betreft de onderdelen A1 en A3 van het budget financiële middelen. Vanaf 1 januari 2016 wordt de Vlaamse overheid budgettair bevoegd voor deze onderdelen. De engagementen uit het verleden hebben een grote invloed op onze uitgaven vanaf 2016, stelt de minister-president. Er zijn immers jaarlijks kasmatige verplichtingen waarvan Vlaanderen binnen de Financieringswet verplicht is ze op te nemen. Deze kasmatige verplichtingen zullen ingehouden worden op onze dotatie, waardoor deze dotatie ontoereikend is om alle huidige kasmatige verplichtingen in te lossen. Hierdoor

ontstond een 'kaslek': in 2016 op kasbasis 501,3 miljoen euro, terwijl in de ETP-tabel 381,9 miljoen euro stond.

Door de overgenomen schuld voor de ziekenhuisinfrastructuur van 4.963.206.000 euro in 2016 was er een felle stijging van de Vlaamse geconsolideerde schuld. Zoals reeds langer bekend, opteert de Vlaamse Regering ervoor om bij het aftoetsen van de evenwichtsdoelstelling geen rekening te houden met de geraamde historische kost van de ziekenhuisinfrastructuur: 40 miljoen euro. De exacte kost is nog steeds niet bekend, geeft de minister-president mee. Het betreft hier ziekenhuizen die reeds voor de bevoegdheidsoverdracht werden gebouwd en waarvan de uitgaven in principe reeds door de federale overheid hadden moeten gedragen zijn.

Tot slot staat de minister-president nog even stil bij de overdracht van personeel, vastgoed en ICT. Het Rekenhof wijst onder andere op de bevoegdheidsdiscussies, vooral in het domein MOW, waar achteraf geen wijzigingen meer werden aangebracht aan de ETP-tabel en bijhorende overdrachten. Een aantal kosten, ook hier, kan nog niet definitief bepaald worden. Specifiek voor wat het vastgoed betreft, wijst het Rekenhof op een aantal problematische overdrachten, ook nog uit de vijfde staatshervorming. Voor wat de zesde staatshervorming betreft, zijn er knelpunten inzake renovatiekosten, laattijdige informatieverstrekking en gebouwen die ontbreken in de lijsten van over te dragen gebouwen (bijvoorbeeld inzake de justitiehuisen).

De minister-president verwijst ook naar de problematiek van de overdracht van de gebouwen van FAMIFED, waar op het Overlegcomité van 7 maart 2018 eindelijk een politieke afspraak werd gemaakt nadat de federale overheid tot een standpunt kwam.

8. Conclusie

Het rapport van het Rekenhof is een erg omvangrijk en kwaliteitsvol werkstuk, maar beschrijft desondanks 'enkel' – zonder pejoratieve bedoeling – de vermelde onderzoeksvragen, maar niet de volledige impact van de staatshervorming.

De minister-president verwijst naar het intussen zeer uitgebreide aantal decreten en besluiten die rekening hielden met de overdracht van nieuwe bevoegdheden. Vrijwel elke overdracht is inmiddels op de een of andere manier in eigen Vlaamse regelgeving gegoten.

De minister-president verwijst ook naar nog openstaande zaken die ook voor Vlaanderen of de Vlamingen van belang zijn, maar geen Vlaamse bevoegdheid zijn. Zo werd het stemrecht voor Belgen in het buitenland voor de verkiezingen van de parlementen van de deelstaten nog niet verder uitgewerkt. Enkel het kader werd gecreëerd. Hij stelt vast, ook na aandringen bij het Overlegcomité door de Vlaamse Regering, dat de nodige bijzondere meerderheden op het federale niveau niet gehaald worden. De kans dat deze wijziging er nog komt voor het einde van de regeerperiode lijkt dan ook klein. De minister-president wijst ook op tal van bevoegdheidsdiscussies en zelfs beroepen bij de Raad van State na de overdrachten.

Het was volgens de minister-president een huzarenstuk van de Vlaamse Regering om zo snel een begroting in evenwicht te bereiken, zo snel de drastische bijdrage aan de sanering en aan de vergrijzingskost te verwerken in de begrotingen, met al in 2017 een begroting met een structureel evenwicht. Dat is geen evidente oefening, beklemtoont de minister-president. Naast de besparingen waren er bovendien minder ontvangsten dan aanvankelijk in de ETP-tabellen vermeld.

Tot besluit onderschrijft de minister-president de centrale conclusie van het Rekenhof: "De zesde staatshervorming is een bijzonder complexe operatie, die de betrokken administraties, mede gelet op het strakke tijdschema, vrij goed voorbereid hebben."

De minister-president drukt nogmaals zijn dank uit aan het Rekenhof voor dit bijzonder nuttige instrument en in het bijzonder aan de medewerkers van het Departement Kanselarij en Bestuur voor hun nog steeds durende inzet om deze overdrachten tot een goed einde te brengen.

Hoewel de Vlaamse Regering geen opdrachten kan geven aan het Rekenhof, vraagt de minister-president of het Rekenhof ook plannen heeft om een gelijkaardig onderzoek te doen bij de andere deelstaten en de federale overheid.

III. Bespreking

Koen Van den Heuvel is van mening dat de conclusies van het rapport van het Rekenhof breed gedragen zijn: de staatshervorming was heel goed voorbereid en is goed uitgevoerd. Uiteraard zijn er ook verbeterpunten inzake informatiedoorstroming, het ontbreken van samenwerkingsakkoorden en de vertraging op diverse vlakken.

Het lid sluit zich aan bij de waardering voor de inspanningen van de Vlaamse administratie, waardoor de mogelijkheden die de zesde staatshervorming bood, degelijk uitgevoerd konden worden.

Het gaat om een zeer belangrijke staatshervorming, merkt Koen Van den Heuvel op, die meer verantwoordelijkheid en bevoegdheden geeft aan de deelstaten. Er kwamen voor ruim 10 miljard euro extra bevoegdheden bij, waardoor Vlaanderen een budget heeft van meer dan 44 miljard euro. De deelstaten hebben nu ruim een derde van de financiële middelen van het land, wat ongeveer evenveel is als de sociale zekerheid en ruim 50 percent meer dan de federale overheid, die over 21 percent van de middelen beschikt.

Door een aanpassing van de Financieringswet is ook de fiscale autonomie van de deelstaten sterk gegroeid, van 20 naar bijna 35 percent. Ook de responsabilisering nam verder toe. Het solidariteitsmechanisme tussen de verschillende deelstaten heeft zijn pervers karakter verloren, merkt de spreker op, en het overgangsmechanisme toont aan dat ook de Vlaamse deelstaat er sterk op vooruit gaat.

Volgens *Jan Bertels* is een mooi beeld geschetst van de implementatie van de zesde staatshervorming door de betrokken administraties van de Vlaamse overheid, waarbij terecht gewezen werd op elementen als gebouwen, ICT en personeel, die bij bevoegheidsdiscussies soms buiten beeld blijven.

De zesde staatshervorming was een grote operatie en werd op een redelijk goede manier geïmplementeerd. Soms werd terecht de keuze gemaakt voor continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening. Opvolging en transparantie zijn volgens het lid nodig en nuttig. Jan Bertels is tevreden dat het Departement Kanselarij en Bestuur een aantal leerpunten heeft aangestipt.

De spreker is van mening dat het samenwerkingsfederalisme zo goed mogelijk uitgevoerd moet worden en het streefdoel moet blijven.

Jan Bertels gaat in op de twee responsabiliseringsmechanismen inzake werk. Het eerste heeft betrekking op de vrijstelling van de beschikbaarheid in het kader van werkloosheid, waarvoor hij begrip heeft dat het nog niet in werking is getreden.

Het tweede mechanisme gaat over de PWA's. Vlaanderen heeft het systeem omgevormd tot wijkwerken. Kan daardoor het stabiliseringsmechanisme niet meer in werking treden?

Wat de lasten uit het verleden betreft, gaat de spreker in op de ziekenhuisinfrastructuur. Met betrekking tot de boekhoudkundige voorzieningen en ESR-aanrekening volgt de minister van Begroting de aanbeveling van het Rekenhof over de bedrijfseconomische boekhouding voor de voorzieningen niet. Het Rekenhof is dit naar eigen zeggen nog verder aan het onderzoeken. Wat wordt hiermee bedoeld?

De minister-president ging in op de historische kost voor de bouw van ziekenhuizen van voor de staatshervorming, de 40 miljoen euro. Er wordt nog steeds overlegd over het precieze bedrag en de minister wil af van dat negatieve beeld op de begroting. Wat bedoelt de minister-president daarmee?

Over het VFLD stelde het Rekenhof dat er een versnelling is van de dossierafhandeling sinds 2017. Zijn de kredieten dan voldoende? Die conclusie zou volgens Jan Bertels iets te ver gaan.

Björn Rzoska distilleert uit de toelichting van de minister-president dat hij grote vraagtekens blijft plaatsen bij de zesde staatshervorming, waar het lid geen probleem mee heeft.

De aanbeveling van het Rekenhof inzake transparantie over de kredieten voor apparaat, personeel enzovoort, is volgens het lid een rode draad door het rapport. Volgens de minister-president heeft de Vlaamse Regering ervoor gekozen om de suggestie van het Rekenhof om met een codering te werken, niet te volgen. Het zou volgens de spreker ook voor het parlement interessant zijn als er meer transparantie is. Heeft het Rekenhof, dat ook voor het Vlaams Parlement werkt, begrip voor de opmerking van de minister-president en is het antwoord van de Vlaamse Regering afdoende?

Over de samenwerkingsakkoorden heeft de minister-president een verduidelijking gegeven. Volgens de spreker formuleerde het Rekenhof een vrij harde conclusie over de samenwerkingsakkoorden, namelijk dat meer dan de helft nog niet is uitgevoerd. Daar is soms een motivatie voor, maar volgens de spreker kunnen samenwerkingsakkoorden soms de complexiteit voor een deel opvangen als er problemen opduiken over de bevoegheidsverdeling.

Het lid gaat in op de verkeersboetes. Een samenwerkingsakkoord heeft ook te maken met de samenwerking tussen de Vlaamse Regering en de Federale Regering. Uit het betoog van de minister-president blijkt volgens het lid dat hij soms vergeet dat ook zijn partij ministers levert in de Federale Regering. De verwijzing naar minister Bellot is volgens Björn Rzoska terecht, maar hij hoopt dat samenwerkingsfederalisme ook betekent dat de N-VA-ministers dan op de tafel kloppen.

Inzake de responsabilisering inzake klimaat is er ook het antwoord van minister Joke Schauvliege in de commissie van 16 januari 2018 op een vraag van Johan Danen over het samenwerkingsakkoord. De spreker hoopt dat nog voor de zomer 2018 de wettelijke basis wordt gelegd voor het samenwerkingsakkoord, zodat er een wettelijke onderbouw is voor de initiatieven van de Vlaamse Regering inzake

het Klimaatfonds. Het lid hoopt ook dat het responsabiliseringsmechanisme ingang kan vinden.

Over het Rampenfonds geeft de minister-president in het rapport van het Rekenhof de repliek dat meer rapporteren weinig zinvol is en dat de Vlaamse Regering alternatieve financieringsvormen zoekt, bijvoorbeeld een verzekering. Het lid informeert naar de stand van zaken.

Wat betreft de lasten uit het verleden vraagt de spreker of de minister-president van mening is dat de 40 miljoen euro uit de tabellen gehouden kan worden. Het is volgens Björn Rzoska niet slecht als de minister-president de N-VA-ministers in de Federale Regering ook op die punten zou laten wijzen.

Matthias Diependaele uit zijn waardering voor het rapport van het Rekenhof.

Het lid wil Koen Van den Heuvel toch wijzen op enkele andere aspecten van de zesde staatshervorming. Het rapport van het Rekenhof heeft het enkel over de vraag of het politieke akkoord goed is omgezet. Het maakt geen beoordeling van het akkoord op zich, merkt de spreker op. De Vlaamse administratie heeft zich uitstekend van haar taak gekweten. Als er toch problemen waren inzake de omzetting, lag de oorzaak eerder op het federale niveau.

Over het politieke akkoord staan er volgens de spreker twee vaststellingen in het rapport. Ten eerste dat het land hopeloos ingewikkeld wordt gemaakt. Van de samenwerkingsakkoorden die in de bijzondere wetten staan, is slechts minder dan de helft uitgevoerd. Van de samenwerkingsakkoorden die buiten de bijzondere wetten vallen, is nog maar minder dan een derde afgesloten, merkt Matthias Diependaele op.

Ten tweede is er de vaststelling dat Vlaanderen aan de zuivere sanering van de federale overheidsfinanciën 1,6 miljard euro bijdraagt. Een groot deel van de verplichte besparingen dient dus om de federale sanering te betalen, aldus het lid.

Vlaanderen kreeg bevoegdheden bij en werkt volop aan de uitvoering, maar heeft er wel een zware prijs voor betaald.

Inzake de ziekenhuisfactuur van 40 miljoen euro gaat volgens de spreker de vraag niet enkel over het bedrag, maar ook over het feit of Vlaanderen het bedrag wel of niet in de boekhouding moet opnemen. Dat was volgens het lid de opmerking van de minister-president, want ook daar gaat de discussie over, aangezien de Federale Regering het bedrag in de boeken had moeten opnemen.

Marc Van Hoeymissen gaat in op de vraag over de PWA's. Het Rekenhof heeft de cijfers van 2015 en 2016 en de niet-definitieve gegevens van 2017 in ogenschouw genomen, op basis waarvan geconcludeerd werd dat op dit moment geen enkel gewest aan de voorwaarden voldoet om gepenaliseerd te worden. Het decreet Wijkwerken is van kracht sinds 2018. Volgens de informatie waarover het Rekenhof beschikt, is eind maart 2018 met de RVA afgesproken dat in de toekomst de VDAB in april van het jaar volgend op het prestatiejaar het gemiddeld aantal wijkwerkers actief in het prestatiejaar zal overmaken. Er is dus nog communicatie, stelt de spreker. De VDAB zal op continue wijze het aantal toegeleide werkzoekenden monitoren in functie van het maximaal toegelaten contingent.

Met betrekking tot de voorzieningen gaat de discussie over de interpretatie van het Rekendecreet, schetst *Lieven Tydgat*. Het Rekendecreet voorziet zowel in een bedrijfseconomische boekhouding en rapportering als in een budgettaire

rapportering. Het is correct dat in de budgettaire rapportering de voorzieningen moeten gebeuren. Dat belet niet dat, als de bedrijfseconomische rapportering in de balans een betere weergave is van de toestand en extra informatie kan opnemen, de Vlaamse overheid een zo correct mogelijke weergave probeert te geven van de stand van zaken. Dat betekent dat het Rekenhof bij de controle van de algemene rekening 2017 in de bespreking met de administratie opnieuw aanhaalt dat, verwijzend naar de hangende geschillen en het feit dat die in de toekomst wellicht aanleiding zullen geven tot bepaalde uitgaven door de Vlaamse overheid, het nuttig is om in de balans die extra informatie te geven.

Op 1 oktober 2017 was 19 percent van het aantal ingediende dossiers bij het VFLD behandeld. Op 1 april 2018 was dat ongeveer 53 percent, geeft de spreker mee. Er is een versnelling, maar Marc Van Hoeymissen wil niet de conclusie trekken dat voor eind 2018 alle dossiers behandeld zullen zijn.

Het valt het Rekenhof op dat het gemiddelde bedrag van de schadedossiers lager ligt dan geraamd. Men ging uit van ongeveer 22.300 euro, maar op basis van de voorliggende dossiers is het iets lager. 38,5 miljoen euro is uitgevoerd in de begroting van het VFLD voor 2017. In het onderzoek van de begrotingscontrole had het Rekenhof er wel voor gewaarschuwd dat de bedragen voor het Rampenfonds en het Landbouwrampenfondsen zodanig stijgen dat hierop werd gefocust, maar de andere uitgaven uit het oog werden verloren, waardoor er een overschrijding was van 27,5 miljoen euro.

Het Rekenhof heeft geen kritiek op het inkantelen van bevoegdheden, want het gaat om een opportunititeitselement. Maar het stelt wel vast dat het de bevoegdheden vertraagd heeft en een rol speelt bij de mogelijkheid om bepaalde zaken transparant voor te stellen. Het Rekenhof is van mening dat meer transparantie in de begroting mogelijk is. Zo kon het gemeenschappelijk dienstencentrum bijvoorbeeld geen uitvoeringscijfers geven van het personeel, omdat geen eenduidige instructies werden gegeven en bepaalde zaken op verschillende wijzen werden geregistreerd. Er is dus nog een progressiemarge inzake transparantie, aldus het Rekenhof, en het is interessant om te weten wat de Vlaamse overheid uitgeeft aan een bepaalde bevoegdheid in vergelijking met wat de federale overheid eraan uitgaf.

Lieven Tydgat vult aan dat het niet de bedoeling is om retroactief zaken te gaan samenstellen. Als de beslissing wordt genomen om bevoegdheden op een andere manier uit te voeren of er een andere invulling aan te geven, verandert de situatie en moet men sowieso vertrekken van bepaalde hypotheses.

Minister-president *Geert Bourgeois* merkt op dat hij geen enkele uitlating heeft gedaan over de zesde staatshervorming. Het rapport gaat over de uitvoering ervan, de knelpunten en de leerpunten. Hij heeft een aantal replieken gegeven op het rapport, met moeilijkheden en goed en efficiënt verlopen zaken.

Als een herenakkoord tot stand komt met betrekking tot verkeer, maar één minister beslist om beroep aan te tekenen bij de Raad van State, zonder dat het punt op de regering komt, is dat geen zaak van de regering maar een beslissing van de minister zelf. De minister-president betreurt die gang van zaken. Het was een goede zaak van minister Weyts om afspraken te maken, ook al was het niet geformaliseerd in een samenwerkingsakkoord.

Wat het Rampenfonds betreft, herhaalt de minister-president dat alles op schema zit en er voldoende budget is. De gemiddelde uitgaven zijn lager dan aanvankelijk geraamd op basis van vroegere rampen. Men is inderdaad in een latere fase op snelheid gekomen. Enerzijds is er de afbouw in koppen van het aantal medewerkers bij de Vlaamse overheid en anderzijds ontving de dienst slechts

drie medewerkers van de federale overheid. Er werd heel snel werk gemaakt van het optrekken van de budgetten en van het aantal medewerkers, beklemtoont de minister-president.

Zoals het Rekenhof terecht opmerkt, gaat het om serieuze bedragen, die niet ingecalculeerd konden worden. In de begroting 2018 werd voor een ander systeem gekozen, met een sectoraal fonds en/of een weersverzekering voor uitzonderlijke schade aan landbouwteelten. Momenteel zit het in de fase van beleidsvoorbereiding, dus beslissingen moeten nog worden genomen, schetst de minister-president. De situatie moet wel stabiliseren, want het is budgettair niet doenbaar om plots geconfronteerd te worden met bedragen boven de 100 miljoen euro. Wat verzekerbbaar is, werd al uitgesloten uit het algemeen Rampenfonds. De huidige dossiers worden nog afgewerkt volgens de oude federale wetgeving. Nieuwe dossiers zullen onder het nieuwe decreet vallen, waardoor de afhandeling sneller zal gebeuren.

De minister-president verdedigt consequent dat de uitgaven voor Oosterweel buiten de begroting worden gehouden, wat gaat over maximum 0,15 percent van het bnp, en dan nog voor een eenmalige, zware, uitzonderlijke, groeibevorderende uitgave – die zolang ze niet gebeurt 1 miljoen euro per dag economische kost genereert. Hij noemt de ziekenhuisfactuur van 40 miljoen euro een puistje op de begroting. In het Overlegcomité wordt telkens aan minister De Block gevraagd om bijkomende toelichting, maar dat lukt blijkbaar niet. Vandaar de idee om dat bedrag buiten de begrotingsdoelstelling te houden. Het punt komt telkens opnieuw terug en niemand kan duidelijkheid scheppen. Het is een principiële discussie en bovendien is er geen duidelijkheid over de bedragen.

De Vlaamse overheid maakt er werk van om alle uitgaven voor de ziekenhuizen, op dit ogenblik meer dan een half miljard euro, op te vangen. Er werd ook een nieuw systeem met forfaits uitgewerkt, om zowel voor onderhoud als investeringen te werken met een Eurostatproof systeem. Vlaanderen neemt zijn verantwoordelijkheid, maar over de historische kost bestaat totale onduidelijkheid en de minister-president wil dat puistje liever laten verdwijnen.

Marc Van Hoeymissen deelt nog mee dat er voor de andere deelstaten geen dergelijke uitgebreide rapporten zijn verschenen, maar bepaalde aspecten worden wel nader bekeken.

Paul VAN MIERT,
voorzitter

Lieve MAES,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

AF	autonomiefactor
AJ	aanslagjaar
BFW	Bijzondere Financieringswet
BHG	Brusselse Hoofdstedelijke Gewest
BIRB	Belgisch Interventie- en Restitutiebureau
BJ	begrotingsjaar
bnp	bruto binnenlands product
BWHI	bijzondere wet tot hervorming der instellingen
DIBISS	Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
ETP	équivalent temps plein
Eurostat	statistical office of the European Union
FAMIFED	Federaal agentschap voor de kinderbijslag
FB	Financiën en Begroting
FOD	Federale Overheidsdienst
FPB	Federaal Planbureau
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
HRF	Hoge Raad van Financiën
HVKZ	Voorzorgskas voor Zeevarenden
ICT	informatie- en communicatietechnologie
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
IT	informatietechnologie
KB	koninklijk besluit
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
PWA	plaatselijk werkgelegenheidsagentschap
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VFLD	Vlaams Fonds voor de Lastendelging
vte	voltijdsequivalent
WSE	Werk en Sociale Economie
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin