



Vlaams
Parlement

ingediend op **16** (2018-2019) – Nr. 1
16 november 2018 (2018-2019)

Verslag

van het Rekenhof

over het onderzoek van de Vlaamse begroting
voor 2019



Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2019



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 16 november 2018

INHOUD

Inleiding	5
1 Macrobudgettaire aspecten	6
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	6
1.2 Gewijzigde inflatievooruitzichten	6
1.3 Europees begrotingskader	7
1.4 Normnaleving	11
1.5 Kas- en schuldbeheer	15
1.6 Meerjarenraming	15
2 Transparantie van de begroting	16
2.1 Prestatiebegroting	16
2.2 Vastleggingsmachtigingen	18
2.3 Leesbaarheid van de begroting	18
2.4 Begrotingsfondsen	19
3 Analyse van de ontvangsten	20
3.1 Algemeen	20
3.2 PB- en btw-toewijzingen en nieuwe federale dotaties	21
3.3 Opcentiemen	22
3.4 Gewestelijke belastingen	23
3.5 Toegewezen ontvangsten	25
4 Analyse van de uitgaven	26
4.C Beleidsdomein Financiën en Begroting	26
4.E Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie	26
4.G Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	26
4.K Beleidsdomein Landbouw en Visserij	27
4.M Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	28
4.Q Beleidsdomein Omgeving	31
4.X Decreetbepalingen	32
Bijlage : formele opmerkingen	35

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de initiële Vlaamse begroting 2019 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.

Dit verslag behandelt eerst de macrobudgettaire aspecten van de voorgelegde begroting, gevolgd door een bespreking van de transparantie van de begroting en een analyse van de ontvangsten en uitgaven. De bijlage stelt het Vlaams Parlement in kennis van een aantal formele opmerkingen gericht aan het departement Financiën en Begroting.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

Voor de opmaak van de initiële begroting 2019 gaat de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 1,5% en een inflatie van 1,9%. Voor 2018 werd de groeiparameter bijgesteld van 1,8% naar 1,5%, de inflatieparameter stijgt van 1,7% naar 2,0%.

De Vlaamse Regering baseert zich daarvoor op de ramingen waarover het Federaal Planbureau (FPB) op 6 september 2018 communiceerde in het kader van de zogenaamde economische begroting. De recentere ramingen van het IMF (9 oktober 2018) en van de Europese Commissie (8 november 2018) schatten de inflatie respectievelijk iets lager en iets hoger in, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 1 – Ramingen van groei en inflatie voor België

	FPB (06/09/2018)	IMF (09/10/2018)	EC (08/11/2018)
Economische groei 2018	1,5	1,5	1,5
Economische groei 2019	1,5	1,5	1,5
Inflatie 2018	2,0	2,2	2,3
Inflatie 2019	1,9	1,8	2,1

Bron: Federaal Planbureau - Economische begroting, International Monetary Fund - World Economic Outlook Database (October 2018) en European Commission - Autumn 2018 Economic Forecast.

De IMF-raming op middellange termijn bevestigt de prognose die werd gemaakt bij de begroting 2018: een lager groeicijfer en hogere inflatievoet.

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

	2018	2019	2020	2021	2022
Economische groei	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Inflatie	2,2	1,8	1,8	1,9	2,0

Bron: International Monetary Fund - World Economic Outlook Database (October 2018).

1.2 Gewijzigde inflatievooruitzichten

De macro-economische parameters voor de vaststelling van de vermoedelijke ontvangsten 2018, met het oog op de voorlopige afrekening 2018, en van de ontvangsten 2019, werden overgenomen van de economische begroting van 6 september 2018, zoals de BFW dat voorschrijft. De inflatie werd voor 2018 geraamd op 2,0% en voor 2019 op 1,9%.

De Vlaamse Regering verwacht een overschrijding van de spilindex¹ in december 2019, wat enkel een impact heeft op de begroting 2019 door de indexering van het vakantiegeld in 2020, dat conform het rekendecreet wordt aangerekend op de begroting 2019. De begroting voorziet wel in een provisie van 10,6 miljoen euro mocht de overschrijding van de spilindex al in november 2019 plaatsvinden².

¹ Gezondheidsindex

² CBo-1CBB2AB-PR

In de inflatievooruitzichten van 6 november 2018 raamt het Federaal Planbureau de inflatie op 2,1% zowel voor 2018 als voor 2019. De volgende overschrijding van de spilindex zou reeds plaatsvinden in juni 2019. Als gevolg daarvan zouden de sociale uitkeringen in juli 2019 en de wedden van het overheidspersoneel in augustus 2019 met 2% aangepast worden aan de gestegen levensduurte. In dit geval bevat de ontwerpbegroting te weinig kredieten voor indexering van lonen en sociale uitkeringen. Het departement Financiën en Begroting berekent de bijkomende impact voor de indexprovisie op 158,2 miljoen euro.

Een stijging van de inflatie heeft ook gevolgen aan de middelenzijde van de begroting:

- Uit de Tabel 3-6 *sensitiviteit* van de algemene toelichting volgt een te verwachten verhoging van de inkomsten uit de toewijzingen en dotaties van 108,9 miljoen euro³.
- De geraamde inkomsten van de gewestelijke belastingen stijgen met 10 miljoen euro.

De Vlaamse Regering heeft daarnaast een eigen herraming van de fiscale uitgaven doorgevoerd, gebaseerd op gedetailleerdere uitvoeringsgegevens van de FOD Financiën met betrekking tot aanslagjaar 2017⁴. Hierdoor zouden de opcentiemen ongeveer 41,6 miljoen euro hoger uitvallen dan voorzien in de initiële begroting 2019.

Per saldo betekent dit dat de toename van de inflatie nauwelijks een impact zou hebben op het vorderingensaldo 2019.

1.3 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 termen⁵.

In het verleden beperkte het Overlegcomité zich telkens tot een akteneming in plaats van een goedkeuring. Dit jaar heeft het Overlegcomité het *traject voor het geheel van de verschillende overheidsniveaus* zoals beschreven in het stabiliteitsprogramma 2018-2021 goedgekeurd, maar nam het slechts akte van *het engagement van entiteit I en entiteit II om in 2020 naar een structureel evenwicht te streven*.

³ Totaal van 57,7 miljoen euro en 2x 25,6 miljoen euro

⁴ Op basis van die gegevens zouden de fiscale uitgaven in aanslagjaar 2018 40 miljoen lager uitvallen, waardoor de afrekeningen van de vorige aanslagjaren tijdens het begrotingsjaar 2019 40 miljoen euro hoger zouden uitvallen.

⁵ Cf. artikel 2, §4, van het samenwerkingsakkoord.

Het Rekenhof wijst op de aanbeveling van de Europese raad van 23 mei 2018⁶ dat de goedkeuring door het overlegcomité van een doelstelling die een structureel evenwicht beoogt te bereiken in 2020 een stap vooruit is, maar dat de jaardoelstelling voor elk bestuursniveau niet formeel werd goedgekeurd. Daarom beveelt ze aan het al vernoemde samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 volledig ten uitvoer te brengen.

Belgisch ontwerpbegrotingsplan en onderzoek door de Europese Commissie

Sinds het *twopack* op 30 mei 2013 in werking trad, is België net als de andere lidstaten van de eurozone onderworpen aan een versterkt budgettair toezicht van de Europese Commissie. De wetgeving legt de verplichting op om het ontwerp van begrotingsplan voor het komende jaar vóór 15 oktober aan de Commissie te bezorgen. Die moet vóór 30 november een oordeel formuleren over de inhoud van het plan en kan in voorkomend geval vragen het ontwerp te vervolledigen of te amenderen.

Vorderingensaldo en structureel saldo

De Belgische regering heeft midden oktober 2018 aan de Europese Commissie een ontwerp van begrotingsplan voorgelegd dat in detail de geplande maatregelen bespreekt om in 2019 te komen tot een nominaal vorderingensaldo van -1,0% van het bbp en een structureel saldo van -0,8% van het bbp.

Die begrotingsdoelstellingen van de gezamenlijke overheid wijken af van de waarden die het stabiliteitsprogramma naar voren schuift. Het structureel saldo 2019 wordt op -0,8% van het bbp vastgelegd (in plaats van -0,6%) terwijl de structurele verbetering tussen 2018 en 2019 gehandhaafd blijft op 0,2% van het bbp.

Tabel 3 – Vergelijking ontwerp van begrotingsplan / stabiliteitsprogramma (in % van het bbp)

	2018	2019
Structureel saldo		
Stabiliteitsprogramma	- 0,8	- 0,6
Ontwerp van begrotingsplan	- 1,0	- 0,8
Verschil	- 0,2	- 0,2
Vorderingensaldo		
Stabiliteitsprogramma	- 1,0	- 0,7
Ontwerp van begrotingsplan	- 1,1	- 1,0
Verschil	- 0,1	- 0,3

Bron: Ontwerp van begrotingsplan van België, blz. 62 (oktober 2018).

Schuldgraad

De schuldgraad (brutoschuld) wordt voor 2018 en 2019 geraamd op respectievelijk 101,9% van het bbp en 100,2% van het bbp, d.i. 0,7% en 0,8% meer dan de waarden in het stabiliteitsprogramma. De in het begrotingsplan vermelde percentages houden geen rekening met de eventuele verkoop van overheidsparticipaties.

⁶ Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2018 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van België, COM (2018)401 final, Europese commissie, 23 mei 2018.

Flexibiliteitsclausule

Tot op heden heeft de Europese Commissie bij haar evaluatie van de begrotingsrealisaties van België bevestigd dat de uitzonderlijke uitgaven in verband met de migratiecrisis en de strijd tegen het terrorisme kunnen voldoen aan de flexibiliteitsclausule waarin de Europese regelgeving voorziet, en bijgevolg een verschil ten opzichte van de door de Europese Unie vastgelegde doelstelling kunnen verantwoorden.

In zijn ontwerp van begrotingsplan 2019 verzoekt België net als voor het ontwerp van 2018 om een versoepeling van de flexibiliteitsclausule waardoor in het raam van de Belgische begrotingsinspanning verschillende zogenoemde strategische investeringsuitgaven zouden kunnen worden geneutraliseerd⁷. Ook heeft België gevraagd vanaf 2018 gebruik te mogen maken van de flexibiliteitsclausule met betrekking tot de structurele hervormingen⁸, waardoor het tijdelijk zou kunnen afwijken van zijn traject⁹.

In haar brief van 19 oktober 2018 over het ontwerp van begrotingsplan 2019 merkte de Europese Commissie op dat België een structurele verbetering van 0,2% van het bbp had gepland, die afweek van de vereiste structurele verbetering van 0,6%. Ook had ze benadrukt dat de toename van de netto primaire uitgaven¹⁰ die blijkt uit het ontwerp van begrotingsplan 2019 van België 2,2% belooft, wat 0,6% meer is dan de vereiste maximumgroei van de uitgaven (1,6%). Tot slot wees ze erop dat de daling van de schuldgraad ontoereikend was. Bijgevolg benadrukte ze het risico op een aanzienlijke afwijking van de aanbevolen begrotingsdoelstellingen voor 2019 en voor de jaren 2018 en 2019 samen. De Commissie heeft België dus verzocht om bijkomende uitleg over de geplande begrotingsinspanningen teneinde in overeenstemming te zijn met het preventieve luik van het Stabiliteits- en groeipact. Daarnaast heeft ze akte genomen van het verzoek tot toepassing van de flexibiliteitsclausule en heeft ze aangegeven dat ze een volledige evaluatie zou opmaken op basis van de naleving van de criteria voor inaanmerkingneming met het oog op een beslissing van de Raad inzake de mogelijkheid om een beroep te doen op de desbetreffende clausule.

België heeft op 22 oktober 2018 geantwoord en zijn argumenten aangevoerd, meer bepaald de verbeteringen die de voorbije jaren reeds werden gerealiseerd inzake de beperking van het begrotingstekort en van de schuldgraad evenals de geïmplementeerde hervormingen.

De beslissing van de Europese Commissie wordt verwacht in de loop van november 2018.

⁷ Die strategische investeringsuitgaven worden gedragen door de verschillende overheidsniveaus.

⁸ De structurele hervormingen die worden beoogd voor de toepassing van deze flexibiliteit betreffen de *taxshift*, de hervorming van de vennootschapsbelasting, de hervorming van de arbeidsmarkt, de pensioenhervorming of de hervorming van het openbaar ambt.

⁹ e Belgische autoriteiten onderbouwen deze vraag door te benadrukken dat de door België uitgevoerde hervormingen beantwoorden aan de criteria, te weten: de desbetreffende hervormingen moeten een te verifiëren positieve impact hebben op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, ze moeten aanzienlijk zijn en volledig worden geïmplementeerd.

¹⁰ Volgens de Europese Commissie mogen de netto primaire uitgaven in principe slechts toenemen ten belope van de potentiële economische groei. Voor de staten die hun MTO nog niet hebben gehaald, beperkt ze die groei teneinde de vereiste structurele verbetering te bekomen. Voor België bedraagt de maximale groei van de netto primaire uitgaven 1,6% in 2018 (*Assessment of the 2017 stability programme for Belgium*, 23 mei 2017, blz. 16).

Najaarsprognoses van de Europese Commissie

In haar pas verschenen najaarsprognoses¹¹ (cf. de tabel hieronder) raamt de Europese Commissie het vorderingensaldo van België voor 2019 op -1,1% van het bbp (in plaats van -1,0% in het ontwerp van begrotingsplan), het structurele saldo op -1,3% van het bbp (in plaats van -0,8%) en de schuldgraad op 99,8% van het bbp (in plaats van 100,2%).

Tabel 4 – Vergelijking tussen het ontwerp van begrotingsplan van België en de najaarsprognoses van de EU

	Ontwerp van begrotingsplan	Geraamde verbetering	Najaars prognoses EU	Geraamde verbetering
2018				
Vorderingensaldo	- 1,1	- 0,2	- 1,0	- 0,1
Structureel saldo	- 1,0	0,2	- 1,3	0,1
Rijksschuld	101,9	1,5	101,4	2,0
2019				
Vorderingensaldo	- 1,0	0,1	- 1,1	- 0,1
Structureel saldo	- 0,8	0,2	- 1,3	0,0
Rijksschuld	100,2	- 1,7	99,8	- 1,6

Bron : Rekenhof

Vlaams ontwerp begrotingsplan

De Vlaamse Regering heeft op 10 oktober 2018 het Vlaams ontwerp begrotingsplan¹² bij het Vlaams Parlement ingediend. Het gaat om de bijdrage van de Vlaamse Regering aan het ontwerp begrotingsplan dat België op 15 oktober 2018 bij de Europese Commissie heeft ingediend.

Een vergelijking van de gegevens van het Vlaams ontwerp begrotingsplan¹³ met die van de algemene toelichting bij de initiële begroting 2019¹⁴ toont een beperkt verschil van 2,5 miljoen euro in het geraamde ESR-vorderingensaldo.

¹¹ European Economic Forecast – Autumn 2018 – Institutional paper 089, gepubliceerd op 9 november 2018.

¹² Vlaams Parlement, 33 (2018-2019) – Nr.1.

¹³ Vlaams Parlement, 33 (2018-2019) – Nr. 1 – Tabel p. 3.

¹⁴ Vlaams Parlement, 13 (2018-2019) – Nr. 1 – Tabel 1-1: Samenvattende tabel netto-beleidsruimte p. 12.

Tabel 5 – Vergelijking gegevens ontwerpbegrotingsplan en algemene toelichting (in miljoen euro)

	Ontwerp begrotingsplan	Algemene toelichting	verschil
Evenwichtsdoelstelling BA 2018	4,7	4,7	-
Uitgaven buiten begrotingsdoelstelling	- 1 218,2	- 1 218,2	-
Vorderingensaldo BA 2018	- 1 213,5	- 1 213,5	-
Evolutie ongewijzigd beleid	1 759,2	1 756,7	2,5
Ontvangsten	2 458,6	2 470,7	-12,1
Uitgaven	-676,7	-1 273,6	596,9
<i>Index</i>	<i>-444,8</i>	<i>-444,7</i>	<i>-0,1</i>
<i>Actualisatie kredieten constant beleid</i>	<i>-231,5</i>	<i>-828,4</i>	<i>596,9</i>
<i>Aanpassing consolidatieperimeter</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-</i>
ESR Correcties (+)	-89,8	492,5	-582,3
Onderbenutting	67,0	67,1	-0,1
Vorderingensaldo BO 2019 bij ongewijzigd beleid	545,7	543,2	2,5
Nieuw beleid	678,0	678,0	-
Bijkomende investeringsimpulsen	13,4		
Recurrent bijkomend beleid	578,8		
Eenmalig bijkomend beleid	85,8		
Vorderingensaldo BO 2019	- 132,3	- 134,8	2,5
Correctie aftoetsing begrotingsdoelstelling	134,8	134,8	-
Evenwichtsdoelstelling BO 2019	2,5	0,0	2,5

Bron: Vlaams Parlement, 33 (2018-2019) – Nr. 1 – Tabel p. 3. en Stuk 13 (2018-2019) – Nr.1 – Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2019 – Algemene Toelichting.

Het verschil bij de *actualisatie kredieten constant beleid* en de *ESR correcties* heeft dezelfde oorzaak, namelijk de *overflow-impact* (582,0 miljoen euro). Door kredieten in de begroting 2019 op een andere manier aan te rekenen¹⁵, stijgen de kredieten bij constant beleid. In overleg met het Instituut van de Nationale Rekeningen (INR) voert de Vlaamse Regering een ESR-correctie door, waardoor die overflow geen impact heeft op het vorderingensaldo.

1.4 Normnaleving

ESR- vorderingensaldo

De HRF had voor de Vlaamse Gemeenschap een structureel saldo van 0,000% BBP en een vorderingensaldo van -0,001% BBP aanbevolen voor het begrotingsjaar 2019. Op basis van een nationaal BBP van naar schatting 468,3 miljard euro zou de Vlaamse Gemeenschap haar vorderingensaldo voor 2019 moeten beperken tot een tekort van 4,6 miljoen euro.

De tabel *Vorderingensaldo* van de algemene toelichting (tabel 6-4) raamt een nominaal tekort van -134,8 miljoen euro. Na de *correctie voor aftoetsing begrotingsdoelstelling* (134,8 miljoen euro) is er een beperkt overschot van 30 duizend euro.

¹⁵ De gewijzigde aanrekening van de kredieten houdt in dat die niet langer plaatsvindt op het moment van de betaling, maar op het moment van de prestatie. In het eerste jaar worden niet alleen de prestaties van 2019 aangerekend, maar ook nog een deel prestaties die betrekking hebben op 2018. Die worden gecorrigeerd als overflow.

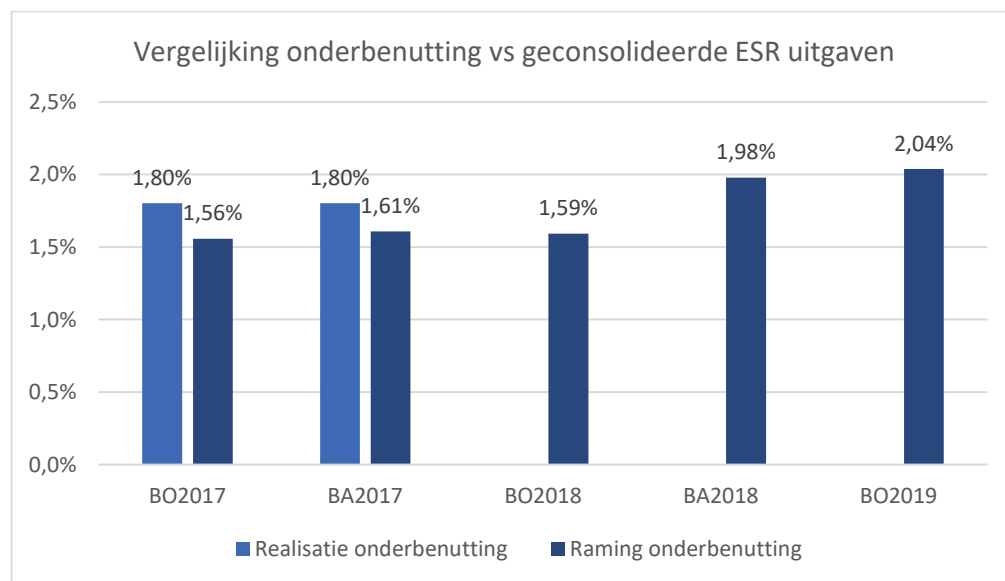
Onderbenutting

Tabel 6-4 *Vorderingensaldo* van de algemene toelichting bevat naast 127,1 miljoen aan *Onderbenutting hogescholen en universiteiten* ook 831,2 miljoen euro aan *Onderbenutting overige*. Die laatste onderbenutting bestaat uit:

- 662,2 miljoen euro kredietonderbenutting op basis van historische onderbenuttingen¹⁶;
- 90,0 miljoen euro onderbenutting vastgesteld bij de universiteiten en hogescholen en kredieten ter financiering van de bevoegdheden die werden overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming¹⁷;
- 79,0 miljoen euro onderbenutting op het ingeschreven nieuw beleid.

Ten opzichte van de geconsolideerde ESR uitgaven bedraagt de totale onderbenutting 2,04% wat in lijn ligt met wat is begroot voor 2018.

Grafiek 1: Vergelijking onderbenutting versus de geconsolideerde ESR uitgaven (inclusief Universiteiten en Hogescholen).



Bron: Toelichtingen bij de (aangepaste) middelenbegroting en de (aangepaste) algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2017 t.e.m 2019 – Algemene Toelichting.

ESR correcties

De initiële begroting 2019 verwerkt de *geherkwalificeerde PPS-projecten binnen De Lijn* en het *Amoras-project* binnen de reguliere uitgavenkredieten van de betrokken entiteiten. Daarmee komt het departement Financiën en Begroting gedeeltelijk tegemoet aan de opmerkingen uit vorige begrotingsonderzoeken.

¹⁶ De historische onderbenutting steunt op de gecorrigeerde effectieve onderbenuttingen van de voorbije twee jaar.

¹⁷ De onderbenutting wordt forfaitair vastgesteld. De administratie kon geen verdeling geven van de onderbenutting over de universiteiten en hogescholen enerzijds en de bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming anderzijds.

Een aantal ESR correcties blijven behouden om uitgaven geraamd op kasbasis om te rekenen naar ESR-uitgaven. Dat is het geval in de begroting van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA), waarin zowel de uitgaven voor de alternatieve financiering (164,2 miljoen euro) als de A1/A3 ziekenhuisfinanciering (378,1 miljoen euro) nog altijd op kasbasis worden begroot. Een groot deel van die kasuitgaven (359,2 miljoen euro) is verbonden met in het verleden ontstane ESR-verplichtingen, en niet met verplichtingen 2019. Ook de ESR-correctie voor de Sluis Terneuzen (-96,7 miljoen euro) is nog altijd een gevolg van het begroot op kasbasis (59,5 miljoen euro).

Tabel 6.4 – Vorderingsaldo presenteert een correctie van -34,1 miljoen euro *op basis van het rapport Rekenhof*¹⁸. De correctie bestaat gedeeltelijk uit de ESR-matige aanrekening van stortingen voor de tweede pensioenpijl die betrekking hebben op 2019 (22,0 miljoen euro) en uit de inschatting van de correcte ESR-aanrekening van inkomensoverdrachten (12,0 miljoen euro).

De opname van de ESR-correctie voor de aanrekening van inkomensoverdrachten is op zich positief. Het verdient echter de voorkeur om inkomensoverdrachten onmiddellijk te begroten en aan te rekenen conform de regels voorzien door het rekendecreet en de adviezen van de Vlaams Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen (VABN)¹⁹.

Correcties voor aftoetsing begrotingsdoelstelling

Zoals de vorige jaren neemt de Vlaamse Regering de bouwkosten gerelateerd aan de *Oosterscheldeverbinding* (134,8 miljoen euro) niet in aanmerking bij de vaststelling van het begrotingstraject.

Volgens de Vlaamse Regering is deze investering een uitzonderlijk grote, strategische en niet-recurrente investering met een groot economisch belang op lokaal, regionaal, landelijk en euregionaal niveau, waarbij een terugverdienmodel op basis van tolheffing tijdens de exploitatiefase van toepassing is.

Het Strategisch Comité heeft in september 2018 *Nationaal Pact voor strategische Investerings* uitgebracht met een aantal concrete adviezen voor het investeringsbeleid in België.

Op korte termijn acht het Strategisch Comité het nuttig om de flexibiliteitsclausule voor strategische investeringen in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact aan te passen.

Op 13 september 2018 werd daartoe een position paper ingediend bij de Europese Commissie²⁰. De aangepaste clausule houdt een tijdelijke afwijking in van het traject naar begrotings-evenwicht en geldt voor investeringsprojecten met Europese cofinanciering of met tussenkomst van de Europese Investeringsbank.

Op langere termijn beveelt het Strategisch Comité aan om de begrotingsregels beter te doen aansluiten op de specifieke bijdrage die overheidsinvesteringen leveren aan het economisch potentieel. Daarbij zou het begrotingssaldo worden berekend aan de hand van afschrijvingen in plaats van bruto-investeringsuitgaven.

¹⁸ De toelichting verwijst hiervoor naar het rekeningenrapport 2017 van het Rekenhof.

¹⁹ De begrotingsinstructies initiële begroting 2019 vermelden dat dit vanaf 2020 zal worden toegepast.

²⁰ Het overlegcomité had al op 28 maart 2018 deze position paper besproken en finaal goedgekeurd op 27 juni 2018.

Zolang de Europese Commissie geen standpunt heeft ingenomen over een herziening van de flexibiliteitsclausule, blijft het onzeker of de Vlaamse Regering de bouwkosten van het Oosterweelproject effectief in mindering kan brengen voor de toetsing van de normnaleving.

Zoals reeds aangehaald, verwijst de Vlaamse Regering naar het gevalideerde terugverdienmodel voor de Oosterweelverbinding, op basis van tolheffing tijdens de exploitatiefase. Dat terugverdienmodel slaat enkel op de Oosterweelverbinding *sensu stricto* en toont een haalbare en robuuste business case. Het resulteert in goede financiële parameters, en de schulden kunnen worden afbetaald binnen de in aanmerking genomen termijn van 35 jaar na start van de exploitatie. De sensitiviteitsanalyses tonen aan dat het financiële model bestand is tegen hogere bouwkosten, hogere financieringskosten en lagere tolinkomsten, ook als die zich allemaal tegelijk voordoen. In dat geval is het rendement lager, maar nog positief. Het financiële model houdt rekening met de tolinkomsten op basis van gedifferentieerde tolheffing in de drie Scheldetunnels (Oosterweel, Liefkenshoek en Kennedy).

Als de Vlaamse Regering de bouwkosten van Oosterweel in mindering brengt van de normnaleving op basis van het terugverdienmodel, moet ze ook de toekomstige inkomsten uit de exploitatie buiten de begrotingsdoelstelling houden. Volgens het terugverdienmodel financieren de inkomsten van de gedifferentieerde tolheffing de bouw, de financiering, het onderhoud en de exploitatie van het verbonden infrastructuurnetwerk. Het aandeel van de bouwkosten van de Oosterweelverbinding in de totale kostprijs van het verbonden infrastructuurnetwerk dient dan als basis om het deel van de tolinkomsten te bepalen dat buiten de begrotingsdoelstellingen blijft. Het is dan ook noodzakelijk dat de BAM altijd over actuele en gedetailleerde berekeningen beschikt over de bouwkosten van de Oosterweelverbinding en de kostprijs van het hele infrastructuurnetwerk.

Het Rekenhof beveelt aan dat de Vlaamse Regering in de toelichting bij de begroting en bij de ESR-consolidatie transparant rapporteert over:

- de gebudgetteerde en werkelijke bouwkosten van de Oosterweelverbinding die buiten de begrotingsdoelstellingen worden gehouden;
- de gebudgetteerde en werkelijke tolinkomsten van het verbonden infrastructuurnetwerk en het aandeel dat volgens het principe van het terugverdienmodel overeenstemt met de bouwkosten die buiten de begrotingsdoelstellingen blijven, en bijgevolg ook in rekening moet worden gebracht bij de aftoetsing van de begrotingsdoelstellingen tijdens de exploitatiefase.

Uitgavennorm

Volgens de Europese regels mogen de netto primaire uitgaven beperkt groeien. Voor België bedraagt de maximale groei van de netto primaire uitgaven in 2019 1,8% van het BBP, dat wil zeggen de groei van de uitgaven zonder de intrestlasten, maar rekening houdend met de impact van nieuwe maatregelen op de inkomsten.

In haar brief van 19 oktober 2018 over het ontwerpbegrotingsplan voor 2019 wees de Europese Commissie erop dat België in belangrijke mate afwijkt van de vereiste maximale groei van de netto primaire uitgaven ten bedrage van 0,6% van het BBP.

Noch de HRF, noch het ontwerpbegrotingsplan, noch de algemene toelichting licht dat criterium toe.

1.5 Kas- en schuldbeheer

Geconsolideerde schuld

De geraamde geconsolideerde schuld stijgt ten opzichte van de begrotingsaanpassing 2018 met bijna 1,8 miljard euro, tot 26,9 miljard euro eind 2019. De belangrijkste oorzaken van de stijging zijn:

- de financiering van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) en het Vlaams Woningfonds (VWF), voor een bedrag van 1,2 miljard;
- het negatieve saldo van de participaties (ESR 8) vanuit de ministeries, voor een bedrag van 388 miljoen euro.

Het negatieve saldo van de participaties is hoofdzakelijk een gevolg van de voorziene volstorting van de kapitaalverhoging bij de BAM NV ten belope van 262,5 miljoen euro. De BAM voorziet echter in zijn begroting geen inkomende kapitaalstorting zodat het bedrag ten onrechte het negatieve saldo van de participaties verhoogt. De begroting van de BAM vertoont een tekort voor 2019 van 243 miljoen euro.

De toename van de geconsolideerde schuld wordt, net als in 2018, beperkt door de verdere toepassing van het decreet *Optimalisatie beheer financiële activa* (100 miljoen euro²¹). Over de effectieve uitvoering van de maatregelen stelde het departement Financiën en Begroting dat er *momenteel nog geen beleggingen werden uitgevoerd, maar wel verwacht worden tegen eind 2018*.

Zowel de schuldratio²² (50,37%²³) als de geraamde rente-uitgaven (445,4 miljoen euro) stijgen. Een belangrijk deel van de stijging van de rente-uitgaven wordt verklaard door de incorporatie van de PPS-projecten in de reguliere begrotingskredieten.

De algemene toelichting gaat niet dieper in of de Vlaamse schuldnorm 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. De HRF heeft de schuldnorm nog niet geoperationaliseerd voor de verschillende deelopoverheden.

1.6 Meerjarenraming

Het rekendecreet stelt in artikel 14 dat de memorie van toelichting bij de jaarlijkse begroting die begroting moet situeren ten opzichte van de meerjarenraming. Het Rekenhof ontving op 16 november 2018 de meerjarenraming 2019-2024²⁴. Hierdoor kon het niet nagaan of en in welke mate de voorgelegde jaarbegroting is opgemaakt binnen een geactualiseerd meerjarig kader.

²¹ Er kon geen detail gegeven worden van dit bedrag. In 2018 was de raming 600 miljoen euro.

²² Zie tabel 8-7 van de algemene toelichting.

²³ Schuldratio 2017: 43,55%, schuldratio 2018: 48,49%

²⁴ VR 2018 1611 MED.0431/2

2 Transparantie van de begroting

2.1 Prestatiebegroting

Algemeen

De initiële begroting 2019 zet een volgende belangrijke stap naar een prestatiegerichte begroting. De resterende beleidsdomeinen (IV, OV, WVG, CJSM, MOW) reorganiseerden hun artikelstructuur op basis van *inhoudelijke structuurelementen*, die de *deelbevoegdheden/kredieten binnen een beleidsveld/begrotingsprogramma op een inhoudelijk zinvolle manier clusteren*. Daarenboven wordt voor het eerst ook de indeling van de administratieve tabel bij het ontwerp van uitgaven- en middelendecreet toegespitst op deze inhoudelijke structuurelementen²⁵.

De gewijzigde indeling wijkt af van het huidige rekendecreet dat een begrotingsindeling per entiteit voorziet²⁶. Om die reden bevat bijlage 2 van de algemene toelichting (9.2) een overzicht van de kredieten per programma en entiteit.

Voortaan wordt de begrotingsinformatie via het zogenaamde *klikmodel* ook digitaal ter beschikking gesteld van de Vlaamse parlementsleden, wat hen de mogelijkheid biedt om de begroting op een eenvoudige wijze van uit verschillende invalshoeken te benaderen (cf. werkgroep *leesbaarheid van de begroting* van het Vlaams Parlement).

Inhoudelijke structuur elementen

De inhoudelijke structuurelementen moeten de samenhang tussen begrotingsmiddelen en beleidsdoelstellingen verduidelijken. Daartoe moeten ook de beleidsdocumenten worden opgesteld in functie van dezelfde inhoudelijke structuurelementen of moet beleids- en begrotingsinformatie op basis van de inhoudelijke structuurelementen geïntegreerd worden weergegeven. Dit is vooralsnog niet het geval maar zou volgens de beleidsbrief Financiën en Begroting²⁷ vanaf volgende legislatuur worden gerealiseerd. Volgens de beleidsbrief zal volgende legislatuur ook monitoring van de prestaties op basis van indicatoren mogelijk zijn, eveneens een belangrijke voorwaarde om van een volwaardige prestatiebegroting te kunnen spreken.

Het Rekenhof stelde bij zijn analyse van de uitgaven per beleidsdomein al vast dat de invoering van de *inhoudelijke structuur elementen* bijdraagt tot een meer gestructureerde en beter leesbare begroting. Toch is er nog ruimte voor verbetering.

²⁵ Waar de begrotingsartikelen voorheen waren ingedeeld volgens beleidsdomein – entiteit – programma is dit thans volgens beleidsdomein – programma – inhoudelijk structuurelement.

²⁶ Decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, art. 11. Dit decreet is het voorwerp van aanpassing en codificatie in het kader van de zogenaamde *Vlaamse Codex Overheidsfinanciën* waarvan de Vlaamse Regering onlangs principieel een voorontwerp heeft goedgekeurd.

²⁷ Beleidsbrief Financiën en Begroting 2018-2019 (stuk 1745 (2018-2019) – Nr. 1), p. 42.

Ter illustratie volgen hierna enkele bedenkingen geformuleerd bij de wijze waarop het beleidsdomein WVG het concept van de inhoudelijke structuurelementen heeft ingevuld:

- *T – Vlaamse Sociale Bescherming* is toegeschreven aan de Vlaamse Sociale Bescherming (VSB) die heel wat verschillende soorten ondersteuning omvat. Door het toewijzen van een inhoudelijk structuur element aan één bepaalde entiteit, behoudt de administratie de oude begrotingsstructuur. Het Rekenhof beveelt aan om de begrotingsartikels binnen het VSB, die reeds opgedeeld zijn per soort ondersteuning, toe te wijzen aan aparte inhoudelijke structuurelementen.
- *U – Geïntegreerd gezinsbeleid* is niet opgenomen in de tabel, maar volgens de omschrijving betreft het een brede waaier van doelen. Het Rekenhof beveelt aan om deze doelen toe te wijzen aan de andere inhoudelijke structuurelementen.

Deze voorbeelden, die ook konden worden gebaseerd op andere beleidsdomeinen, tonen aan dat de huidige indeling in ISE's verder moet worden verfijnd, om nog beter aan te sluiten bij de wijze waarop de Vlaamse overheid haar beleid voert en wat tegelijk de koppeling met de beleidsdoelstellingen en indicatoren – de volgende stap in de implementatie van een prestatiebegroting – zal vereenvoudigen.

Apparaats- vs. beleidskredieten

Het rekendecreet²⁸ voorzag in zijn uitvoeringsbesluiten²⁹ ³⁰ een onderscheid tussen apparaats- en beleidsuitgaven. In tegenstelling tot de ministeries, ontbreekt deze opdeling meestal bij de rechtspersonen en diensten met afzonderlijk beheer (DAB's).

De visienota prestatiebegroting van maart 2016³¹ stelde dat *de huidige definities niet voldoen om op een eenduidige manier aan te geven wat valt onder de noemers 'beleid' en 'apparaat'*. Met het oog op een veralgemeende toepassing binnen de Vlaamse Overheid, vroeg dezelfde visienota de uitwerking van eenduidige definities voor deze begrippen. Ook de experts groep prestatiebegroting heeft in zijn laatste rapport van 18 april 2018 nogmaals beklemtoond dat de discussie omtrent apparaats- en beleidskredieten moet worden uitgeklaard. Tot op heden zijn deze definities echter nog niet vastgelegd.

Het Rekenhof stelt vast dat, in tegenstelling tot de ministeries, de lonen bij de rechtspersonen als beleidskredieten beschouwd worden. Dit toont aan dat er nood is aan eenduidige definities om tot een leesbare en vergelijkbare Vlaams brede prestatiebegroting te komen.

²⁸ Art 11 §2 van het Rekendecreet stelt dat per organisatievorm in de jaarlijkse begroting een apparaatsprogramma voorzien wordt en in een of meer programma's voor de beleidskredieten.

²⁹ Art 8/3 §2 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 betreffende boekhoudregels ministerie stelt dat de begroting een duidelijk onderscheid maakt tussen de apparaatsuitgaven en de beleidsuitgaven van de dienst met afzonderlijk beheer.

³⁰ Art 5 § 2 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 betreffende boekhoudregels rechtspersonen stelt dat de begroting een duidelijk onderscheid maakt tussen de apparaatsuitgaven en de beleidsuitgaven van de Vlaamse rechtspersoon.

³¹ <https://fin.vlaanderen.be/prestatiebegroting>

2.2 Vastleggingsmachtigingen

In paragraaf 4.2. van de algemene toelichting wordt de weglating van de kolom MAC geduid: *Tot en met de begroting 2018 werd er in de administratieve tabel ook een aparte kolom opgenomen voor de vastleggingsmachtigingen. Dit is niet meer het geval bij de begrotingsopmaak 2019, aangezien de vastleggingsmachtigingen (MAC) in wezen dezelfde kenmerken vertonen als een vastleggingskrediet en daarom ook ondergebracht kunnen worden onder de kolom "Vastleggingskredieten". Bij de begroting 2019 zijn er dus nog altijd vastleggingsmachtigingen, maar de informatie hierover is terug te vinden bij de relevante artikels onder de kolom "VAK".*

Het Rekenhof merkt hierbij op dat hoewel de vastleggingskredieten en de vastleggingsmachtigingen in de algemene uitgavenbegroting beide de verbintenissen van de Vlaamse overheid begrenzen en in die zin inderdaad dezelfde kenmerken vertonen, zij toch te onderscheiden zijn. De vastleggingskredieten betreffen de verbintenissen van de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap (de ministeries) terwijl de vastleggingsmachtigingen betrekking hebben op verbintenissen van aparte rechtspersonen die daartoe in afzonderlijke bepalingen van het uitgavendecreet worden gemachtigd. Bij weglating van de kolom MAC zou het dan ook beter zijn om de informatie over die vastleggingsmachtigingen op te nemen en op te volgen in de begrotingen van de betrokken rechtspersonen. De VAK-kolom van de algemene uitgavenbegroting moet worden beperkt tot de toelageverbintenissen van de Vlaamse Gemeenschap t.o.v. die rechtspersonen.

De integratie van de kolom MAC in de kolom VAK loopt vooruit op het ontwerpdecreet *Vlaamse Codificatie Overheidsfinanciën* (VCO), dat de Vlaamse Regering recentelijk goedgekeurde.

2.3 Leesbaarheid van de begroting

Algemene toelichting

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

- tabel 3-9 waarbij de ESR-ontvangsten van de hogescholen en universiteiten (1.064,0 miljoen euro) en van een aantal instellingen andere dan DAB-vorm (816,3 miljoen euro) in hun totaal worden gepresenteerd;
- tabel 8-1 waarbij de samenstelling van het 'ESR-resultaat CFO leden + betoelaging niet-CFO-leden (147,2 miljoen euro) niet toegelicht wordt.

Programmatoeelichting

Voor de universiteiten en hogescholen werden geen toelichtingen opgenomen in de programmatoeelichting van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming.

2.4 Begrotingsfondsen

Naar aanleiding van de rapportering over de begrotingsfondsen in het verslag van het Rekenhof over de initiële begroting 2018³² gaf het departement Financiën en Begroting in het decreet houdende aanpassing van de middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2018 de ontvangsten- en uitgavenartikelen, die samen een begrotingsfonds vormen, gegroepeerd weer in een tabel.

Net zoals bij de aanpassing van de begroting 2018 richt de Vlaamse Regering drie³³ nieuwe begrotingsfondsen op. Het nieuw opgerichte begrotingsfonds *Fonds Volwassenenonderwijs*³⁴ is niet opgenomen in de overzichtstabel van de begrotingsfondsen.

Het slapende begrotingsfonds *Fonds voor de aanwending van courante ontvangsten* werd decretaal opgeheven³⁵.

³² Vlaams Parlement, Stuk 16 (2017 -2018) – Nr. 1 – Verslag van het Rekenhof over het onderzoek van de Vlaamse Begroting voor 2018 van 14 november 2017.

³³ VR 2018 2610 DOC.1219/2 – Ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019:
- artikel 2: Fonds '*Classificatie van films, voor het eerst vertoond in Belgische bioscopen*' binnen beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media;
- artikel 30: Fonds '*Justitiehuisen*' binnen beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;
- artikel 57: Fonds '*Volwassenenonderwijs*' binnen beleidsdomein Onderwijs.

³⁴ VR 2018 2610 DOC.1219/2 – Ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019 – art. 57.

³⁵ VR 2018 2610 DOC.1219/2 – Ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019 – art. 5.

3 Analyse van de ontvangsten

3.1 Algemeen

In de initiële begroting 2019 verhogen de ESR-geconsolideerde ontvangsten in vergelijking met de aangepaste begroting 2018 met 2.470,6 miljoen euro (+5,8%). De tabel hieronder herneemt de gegevens uit de algemene toelichting en toont de evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten per categorie.

Tabel 6 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten (in miljoen euro)

	2017 realisatie	2018 aangepast	2019 initieel	2017 realisatie = 100	2018 aangepast = 100
PB- en btw-toewijzing gemeenschap en nieuwe dotaties	21 716,4	22 458,5	23 247,1	107,05	103,51
PB-toewijzing gewest	2 242,2	2 415,0	2 499,1	111,46	103,48
Opcentiemen op de PB	7 760,5	7 604,7	7 822,7	100,80	102,87
Herrekening 2018	0,0	-1 005,1	0,0	0,00	-100,00
Andere dotaties en transfers van de federale overheid	87,1	88,3	98,6	113,15	111,67
Gewestelijke belastingen	6 321,0	6 556,6	6 758,8	106,93	103,08
Lottomiddelen	30,1	30,1	30,2	100,25	100,19
Andere niet-fiscale algemene ontvangsten	242,5	204,6	201,9	83,25	98,68
Toegewezen ontvangsten	711,9	500,5	531,6	74,67	106,20
Ontvangsten ministeries	39 111,6	38 853,2	41 189,8	105,31	106,01
Ontvangsten te consolideren instellingen	3 734,7	3 772,2	3 906,3	104,59	103,55
Totaal ontvangsten	42 846,3	42 625,4	45 096,1	105,25	105,80

Bron : Rekenhof

De geraamde bedragen van de PB- en btw-toewijzingen en de andere dotaties zijn ook zo verwerkt in de artikels van de middelenbegroting. Ze bevatten nog de voorlopige afrekeningen van 2018. De gewestelijke belastingen zijn geraamd volgens de ESR-methode van de getransactionaliseerde kas ('geïnde' inkohieringen). De opcentiemen zijn geraamd volgens de HRF-benadering; ze bevatten de federaal geraamde voorschotten van aanslagjaar 2019 en de in het begrotingsjaar aanrekenbare afrekeningen van de vorige aanslagjaren (zie verder).

Het Rekenhof onderzocht de consistentie tussen enerzijds de raming van de begrotingsontvangsten in de artikels van de middelen- en administratieve begroting, en anderzijds de ESR-ontvangsten in de bovenstaande tabel en de andere, uitvoerigere tabellen uit de algemene toelichting. Het stelde daarbij geen anomalieën vast.

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. De kleine verschillen met de federale ramingen worden verder in dit hoofdstuk toegelicht.

De eigen ontvangsten van de Vlaamse openbare instellingen worden geraamd op 3,9 miljard euro. Die ontvangsten nemen toe met 134,0 miljoen euro (+3,6%).

De algemene toelichting gaat heel uitvoerig in op de middelen die volgen uit de bijzondere financieringswet (BFW).

Voor de PB- en btw-toewijzing, en de andere dotaties, is de band met de historische uitgaven, waarvoor die middelen zijn bedoeld, thans volledig doorgeknipt. De raming gebeurt aan de hand van de (evolutie van de) criteria in de BFW. De Vlaamse overheid kan die middelen volledig vrij besteden via de uitgavenbegroting, maar heeft geen bevoegdheid om de middelen zelf te beïnvloeden. In de algemene toelichting is het voldoende dat de evolutie en de opbouw van die middelen met de parameters van de BFW wordt uitgelegd en dat de resultaten worden vergeleken met de federale ramingen. Een beschrijving van de historische ontstaansredenen is niet langer nodig en kan worden weggelaten.

De uitgebreide aandacht in de algemene toelichting voor de evolutie van de opcentiemen en de geregionaliseerde fiscale uitgaven (eigen woning en arbeidsmarkt) is terecht. De beleidsbevoegdheid voor het opcentiementarief en de voorwaarden voor de belastingverminderingen liggen volledig bij de Vlaamse overheid. In de toelichting wordt ook ingegaan op federale maatregelen (vb. tax-shift) die een impact hebben op de Vlaamse inkomsten (doordat zij de grondslag van de opcentiemen beïnvloeden).

Het Rekenhof beveelt aan meer toelichting te geven over de ramingen van de gewestelijke belastingen (6,8 miljard euro). De budgettaire vertaling van de beleidswijzigingen in het lopende en het nieuwe begrotingsjaar, vermeld in de beleidsbrief, zou meer uitleg moeten geven over de veronderstellingen waarop de begroting steunt.

3.2 PB- en btw-toewijzingen en nieuwe federale dotaties

Deze ontvangsten betreffen de PB- en btw-toewijzing aan de gemeenschap, de nieuwe dotaties aan de gemeenschap voor de overgedragen bevoegdheden, de PB-toewijzing aan het gewest en de overgangsbetragen in het kader van het overgangsmechanisme. De ramingen voor begrotingsjaar 2019 bevatten telkens ook de vermoedelijke afrekening 2018. Die afrekeningen bedragen 7,5 miljoen euro bij de gewest-toewijzing, 54,8 miljoen euro bij de gemeenschapstoewijzing en 0,2 miljoen euro bij de specifieke dotaties.

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 (121,7 miljoen euro) wordt voorlopig nog wel als minderontvangst verwerkt.

3.3 Opcentiemen

De ontvangen opcentiemen worden geraamd volgens de HRF-benadering, aan de hand van de federale mededeling van 14 september 2018 aan de interkabinettenwerkgroep.

Tabel 7 – Overzicht bruto-opcentiemen (in miljoen euro)

	Federale raming	Vlaamse raming
Voorschotten gewestelijke personenbelasting	5 858,0	5 858,0
Fiscale uitgaven	1 777,7	1 777,7
Totaal afrekeningen	174,5	186,9
Eerste afrekening AJ 2018 (sept. 2019)	124,0	159,8
Verdere afrekeningen AJ 2018	22,8	-
Afrekeningen vroegere AJ	30,0	27,1
Afrekening Belasting niet-inwoner	-2,3	-
Bruto-opcentiemen	7 810,2	7 822,6

Bron : Rekenhof

Voorschotten aanslagjaar 2019 tijdens begrotingsjaar 2019

De raming bevat de voorschotten voor aanslagjaar 2019 die in het begrotingsjaar 2019 zullen worden gestort. Die komen overeen met de federale ramingen. De gehanteerde inningscoëfficiënt is 99,37%. Vanaf begrotingsjaar 2018 wordt de inningscoëfficiënt per gewest geraamd. Die inningscoëfficiënt wordt toegepast op de opcentiemen en fiscale uitgaven om de gewestelijke personenbelasting te bekomen.

Het bedrag van de voorschotten kan in principe als volgt eenvoudig worden vastgesteld:

Tabel 8 – Voorschotten begrotingsjaar / aanslagjaar 2019 (in miljoen euro)

	Federale raming = Vlaamse raming
Meegedeelde raming (Vlaamse) belasting Staat	30 787,3
Definitieve autonomiefactor	24,957%
Opcentiementarief	33,257%
Opcentiemen aan 100% in begrotingsraming	7 684,1
Opcentiemen na inningscoëfficiënt	7 635,7
Fiscale uitgaven aan 100%	1 789,0
Fiscale uitgaven na inningscoëfficiënt	1 777,7
Gewestelijke pb (opcentiemen – fiscale uitgaven) aan 100%	5 895,1
Gewestelijke pb (opcentiemen – fiscale uitgaven) na inningscoëfficiënt	5 858,0

Bron : Rekenhof

De voorschotten van het aanslagjaar / begrotingsjaar 2019 worden zowel door de federale als de Vlaamse overheid geraamd op 5.858,0 miljoen euro. Deze bedragen worden in twaalfden gestort. Bij de begrotingsaanpassing 2019 gebeurt een heraming en worden die twaalfden herrekend.

Fiscale uitgaven

De Vlaamse raming in de middelenbegroting van de opcentiemen bevat ook de geraamde fiscale uitgaven van aanslagjaar 2019 voor 1.777,7 miljoen euro, gelijk aan de federale raming. Ook hier is voor de voorschotten rekening gehouden met de coëfficiënt van 99,37%³⁶. De fiscale uitgaven, inbegrepen in de opcentiemen in de middelenbegroting, en de fiscale uitgaven in de uitgavenbegroting neutraliseren elkaar. De ramingen van de fiscale uitgaven worden in de begrotingscyclus steeds aan de gewestelijke personenbelasting toegevoegd om de opcentiemen te bekomen. De afrekeningen betreffen de gewestelijke PB, maar worden in de Vlaamse begrotingsuitvoering verwerkt in de bruto-opcentiemen, zoals verduidelijkt in de algemene toelichting: *De fiscale uitgaven die naar aanleiding van de zesde staatshervorming geregionaliseerd werden, zijn in de Vlaamse begroting niet als een minderontvangst begroot, maar als een uitgave. Opdat de verwerking van de ramingen zou aansluiten op de raming van de bruto-opcentiemen, worden voor de fiscale uitgaven enkel de voorschotten geraamd. Iedere afrekening op de fiscale uitgaven wordt immers verwerkt bij de bruto-opcentiemen.*

Afrekeningen vorige aanslagjaren tijdens begrotingsjaar 2019

De raming bevat de afrekeningen van de vorige aanslagjaren die worden betaald in 2019. De Vlaamse en federale raming gaan voor die afrekeningen allebei uit van de recentste ramingen van de te verwachten inkohieringen per aanslagjaar. De Vlaamse overheid raamt vervolgens de reëel te verwachten ontvangsten op basis van de Vlaamse historische inningspercentages, wat leidt tot een iets hogere raming van de gewestelijke personenbelasting (+12,4 miljoen euro).

3.4 Gewestelijke belastingen

In de ontwerpbegroting worden de geconsolideerde ontvangsten geraamd op 6.758,8 miljoen euro, een stijging van 202,2 miljoen euro (+3,1%) ten opzichte van de aangepaste begroting 2018. Vergeleken met de realisaties 2017 bedraagt de stijging 437,8 miljoen euro (+6,9%).

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.

³⁶ De inventaris van de fiscale uitgaven in de bijlage bij het middelendecreet raamt de fiscale uitgaven aan 100%.

Tabel 9 – Evolutie van de gewestelijke belastingen (in miljoen euro)

Begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten	2017 realisatie	2018 aangepast	2018 prognose september 2018	2019 initieel	Vershil 2019 initieel met 2018 aangepast	2017 realisatie = 100	2018 aangepast = 100
Belasting op de spelen en weddenschappen ³⁷	41,1	44,4	45,6	47,4	3,1	115,2	106,9
Belasting op de automa- tische ontspanningstoe- stellen ³⁸	25,5	26,3	23,6	23,9	-2,3	93,9	91,1
Eurovignet	-5,6						
Jaarlijkse verkeersbelas- ting	1 068,0	1 097,4	1 086,8	1 107,5	10,1	103,7	100,9
Belasting op inver- keerstelling	244,0	247,8	260,5	278,3	30,5	114,1	112,3
Onroerende voorheffing	105,0	210,7	210,7	217,8	7,1	207,5	103,4
Erfbelastingen (exclusief fiscale regularisaties)	1 443,8	1 432,7	1 495,8	1 455,5	22,8	100,8	101,6
Fiscale regularisaties bij erfbelastingen	10,0	75,0	75,0	75,0	0,0	750,3	100,0
Verkooprecht + verdeel- recht	2 394,9	2 432,9	2 449,2	2 542,6	109,6	106,2	104,5
Schenkbelasting	402,1	388,7	349,6	383,7	-5,0	95,4	98,7
Recht op hypotheekvesti- ging	161,6	156,5	157,8	161,7	5,2	100,1	103,3
Reg fiscale regularisatie	0,1					0,0	
Kilometerheffing	430,4	444,3	455,2	465,4	21,1	108,1	104,7
Totaal gewestelijke belastingen	6 321,0	6 556,6	6 609,9	6 758,8	202,2	106,9	103,1

Bron : Rekenhof

De ramingen voor het begrotingsjaar 2019 vertrekken van de vermoedelijke realisaties over het begrotingsjaar 2018 en houden rekening met de parameters van de economische begroting van 6 september 2018.

Tabel 3-8 van de algemene toelichting *Gewestelijke belastingen* bevat een prognose van de ontvangsten 2018. Die gaat uit van een 53,3 miljoen euro hogere inning dan ingeschat bij de aangepaste begroting 2018. In zijn rapport van oktober 2018 bevestigde het monitoringcomité deze prognose van september.

Globaal gezien is de kwaliteit van de toelichting verbeterd ten opzichte van enkele jaren geleden, maar er blijft marge tot verbetering. Zo wordt:

- de geraamde daling van de boetes bij de kilometerheffing niet toegelicht;
- het groeipercentage, gebaseerd op de gemiddelde groei 2011-2016, toegepast op de onroerende voorheffing niet medegedeeld;
- de geraamde daling van ontvangsten uit verdeelrechten niet toegelicht;

³⁷ Tot 2018 worden deze belastingen geïnd door de federale overheid

³⁸ Tot 2018 worden deze belastingen geïnd door de federale overheid

- de impact van de tariefdalings bij de erfbelastingen (-98,0 miljoen euro) onvoldoende toegelicht.

De ontvangsten uit het verkooprecht stijgen met 111,3 miljoen euro (+4,7%) in vergelijking met de begrotingsaanpassing 2018 en met 92,1 miljoen euro (3,9%) in vergelijking met de prognose van september 2018. De raming van het verkooprecht maakt de abstractie van de effecten van de hervorming van het verkooprecht, die volgens de toelichting budgetneutraal is. Doordat de hervorming in voege trad op 1 juni 2018 en er maximaal 4 maanden zit tussen het afsluiten van de verkoopovereenkomst en de registratie van de akte is het te vroeg om uitspraak te doen over de geldigheid van de hypothese van de budgettaire neutraliteit.

De initiële begroting 2019 voorziet, net als bij de begrotingsaanpassing 2018, 75 miljoen euro voor fiscale regularisaties. De werkelijke ontvangsten bedroegen in 2017 10,1 miljoen euro, terwijl de uitvoering 2018 (stand 12 november 2018) 21,9 miljoen euro bedraagt. De raming voor 2019 bedraagt opnieuw 75 miljoen euro, zonder bijkomende verantwoording, noch in de algemene toelichting, noch in de programmatoelichting.

Tabel 10 – Overzicht Fiscale regularisatie 2016-2019 (in miljoen euro)

Begrotingsjaar	Raming initiële begroting	Raming aangepaste begroting	Realisatie
2016	-	25,0	-
2017	100,0	25,0	10,1
2018	75,0	75,0	(tot 12/11/2018) 21,9
2019	75,0		

Bron : Rekenhof

Het monitoringcomité raamt in haar rapport van oktober 2018 de regularisatieheffing op 36,5 miljoen euro³⁹. Hiervan werd reeds 10,1 miljoen euro aangerekend op begrotingsjaar 2017. Het comité verwacht wel een grote instroom aan dossiers in het laatste kwartaal van 2018, maar als dat niet het geval is, zal de begrote ontvangst voor 2018 niet gerealiseerd worden. Rekening houdend met de behandelingstermijn, zal een gedeelte van de ontvangsten toegerekend worden aan begrotingsjaar 2019.

3.5 Toegewezen ontvangsten

Verkeersveiligheidsfonds

In de initiële begroting 2019 wordt de opbrengst van verkeersboetes 32,6 miljoen euro lager geraamd dan bij de begrotingscontrole 2018. De federale raming wordt overgenomen, zonder dat de daling wordt toegelicht.

De Vlaamse overheid heeft nog steeds geen zekerheid over haar werkelijk aandeel in de ontvangsten van de verkeersboetes. De overschattingen in de voorbije begrotingsjaren hebben bovendien telkens negatieve correcties van de geraamde verkeersboetes tot gevolg.

³⁹ Het gaat om 128 dossiers.

4 Analyse van de uitgaven

4.C Beleidsdomein Financiën en Begroting

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) - Rampenfonds

De ontwerpbegroting voorziet een provisioneel krediet van 37,5 miljoen euro, waarvan 10 miljoen euro is gereserveerd voor schadedossiers en 27,5 miljoen euro voor schadedossiers als gevolg van de droogte tussen 2 juni en 6 augustus 2018, die intussen als landbouwcrisis is erkend. De door de steden en gemeenten als gevolg van de droogte gerapporteerde schade bedraagt 457,3 miljoen euro. De verwachte tussenkomst van het VFLD wordt geraamd op 70 miljoen euro, terwijl de begroting 2019 slechts 27,5 miljoen euro voorziet. Ook de provisie van 10 miljoen euro voor schadedossiers is lager dan wat het VFLD de afgelopen jaren heeft betaald voor schadedossiers.

4.E Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

Opstap voor onderzoek en ontwikkeling

De begroting van het beleidsdomein EWI stijgt sterk in 2019, voornamelijk toe te schrijven aan de bijkomende opstap voor onderzoek en ontwikkeling van 280 miljoen euro. Hiermee wil de Vlaamse Regering een belofte waarmaken die zij in het begin van de regeerperiode heeft gemaakt om in 2020 in de buurt van de 3%-norm te komen voor onderzoek en ontwikkeling.

Van de 280 miljoen euro is 172 miljoen euro geplaatst op een provisioneel krediet bij het departement EWI⁴⁰. De programmatoelichting bij het begrotingsartikel EBO-1EBG2AH-PR vermeldt de samenstelling van de provisie, waaruit de vermoedelijke besteding blijkt. De budgettering op een provisie-artikel is niet optimaal qua transparantie.

4.G Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Gezinsbijslag / Groeipakket

Tabel 11 – overzicht budget Groeipakket (in miljoen euro)

	Budget
Budget 2018	3 535,6
Aangroei bij constant beleid	29,7
Index op het budget	71,3
Bijkrediet 2 indexsprongen, incl. index	142,8
Schooltoelagen, incl. index	85,4
Participatietoelagen HBO5 / Student naar onderwijs	-4,3
Eenmalig budget voor ICT uitgaven K&G/VUTG	-3,0
Budget 2019	3 857,5

⁴⁰ 172 miljoen euro aan vereffeningskredieten en 176,5 miljoen euro aan vastleggingskredieten

De inschatting van de kredieten voor gezinsbijslag gebeurde van 2015 tot en met 2018 op basis van de gegevens van FAMIFED.

De initiële begroting 2019 voegt, naast de middelen van de twee (niet toegekende) indexsprongen, ook de schooltoelagen van het beleidsdomein onderwijs en vorming toe aan het budget zoals berekend door FAMIFED. Het budget voor de *Participatietoelage hoger beroeps-onderwijs* en *Student* gaat naar het beleidsdomein onderwijs en vorming en een deel van het budget wordt eenmalig overgedragen om de ICT uitgaven van Kind en Gezin en het VUTG⁴¹ te financieren.

Tabel 12 – Detailtabel geraamde uitgaven 2019 (geïndexeerd en in miljoen euro)

	Uitgaven
Eerste pijler en deel zorgtoeslag	
Basisbedrag en wezentoeslag	3 166,3
Tweede pijler	
Sociale toeslagen	230,1
Derde pijler	
Universele participatietoelagen	65,4
Selectieve participatietoelagen	117,9
Andere toelagen	
<i>Kinderopvangtoelage</i>	14,2
<i>Kleutertoeslag (3-4)</i>	18,6
Geraamde uitgaven 2019	3 612,5
Andere	
<i>Toeslag voor kinderen met een handicap</i>	120,1
<i>Pleeggezinnen</i>	2,1
<i>Startpremie bij geboorte of adoptie</i>	77,5
Totale kost (na overdrachten)	3 812,1

Vergelijking tussen het *budget 2019* (3 857,5 miljoen euro) en de *werkelijke kost na overdrachten* (3 812,1 miljoen euro) toont een overschot van 45,4 miljoen euro (of 1,17%). Dit kan correcter ingeschat worden op het moment dat Kind en Gezin simulaties zal maken met de werkelijke gegevens uit de groeipakketapplicatie.

4.K Beleidsdomein Landbouw en Visserij

Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF)

Artikel 124 van het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2019 omvat naast een gewone vastleggingsmachtiging voor hoofdzakelijk investeringssubsidies en een machtiging tot het verlenen van een waarborg voor investeringsleningen, ook een specifieke machtiging in het kader van de Europese interventieregeling voor de publieke opslag van landbouwproducten.

Tot en met 2018 nam het VLIF voor die vastleggingsmachtiging 60,0 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten op in zijn begrotingstabel.

⁴¹ Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van de Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid.

De initiële begroting 2019 vormt deze machtiging om in een *machtiging tot overschrijding van de uitgaven* met maximaal 60,0 miljoen euro, waardoor de Vlaamse Regering afwijkt van het principe van het limitatief karakter van de begroting. De nieuwe machtiging is voldoende specifiek en transparant toegelicht.

Deze nieuwe werkwijze zorgt ervoor dat voor de Europese interventieregeling geen uitgavenkredieten meer worden opgenomen in de begroting van het VLIF.

4.M Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Toekomstverbond en leefbaarheidsprojecten

Voor de realisatie van het Oosterweelproject heeft de Vlaamse Regering met de BAM een taakstellend projectbudget afgesproken van 3.564,3 miljoen euro⁴². De kosten van het in het *Toekomstverbond* aangepaste project met het Haventracé (een eerste voorlopige raming bedraagt 1.100,0 miljoen euro) vallen buiten het terugverdienmodel van het Oosterweelproject en komen ten laste van de algemene uitgavenbegroting.

Het politiek stuurcomité heeft in juni 2018 een eerste selectie van overkappings- en leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de ring om Antwerpen goedgekeurd (1.250,0 miljoen euro). De civiel-technische basis voor deze projecten wordt opgenomen in het vergunningen- en aanbestedingstraject van de Oosterweelverbinding en zal tegelijkertijd gerealiseerd worden met de (deel)projecten van de Oosterweelverbinding. Daartoe wordt een tweede taakstellend budget toegewezen aan de BAM van 915,5 miljoen euro. Dit tweede taakstellend budget komt uit het zogenaamde overkappingsfonds dat gespijsd wordt met de onderbenutte kredieten van het beleidsdomein MOW. Dit overkappingsfonds bevat momenteel slechts 54,3 miljoen euro. De impact van de leefbaarheidsprojecten op het ontwerp en de timing van de Oosterweelverbinding is nog in onderzoek.

Het Rekenhof beveelt aan dat de BAM transparant rapporteert over de aanwending van het taakstellend budget voor de Oosterweelverbinding en over zijn aandeel in de leefbaarheidsprojecten.

Het Rekenhof beveelt verder aan dat de Vlaamse Regering transparant rapporteert over de kostprijs van het Haventracé, de financiering van de leefbaarheidsprojecten en de wijze waarop die middelen in de begrotingen zijn opgenomen.

⁴² De Vlaamse Regering had in 2010 het taakstellende budget voor de volledige Oosterweelverbinding vastgelegd op 3.248 miljoen euro, prijspeil 2010. Na indexatie bedraagt het taakstellend budget 3.564,3 miljoen euro, prijspeil 1 januari 2017.

Vlaams Infrastructuur Fonds (VIF)

De initiële begroting 2019 voorziet 35,0 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 1,5 miljoen euro aan vereffeningskredieten op het nieuw begrotingsartikel⁴³ *Basisbereikbaarheid - vergroening rollend materieel openbaar vervoer*. De programmatoelichting stelt dat de kredieten dienen voor de vergroening van het rollend materieel in het kader van het openbaar vervoer, maar geeft geen verdere verduidelijking. De kwalificatie als WT-artikel (werking en toelagen) suggereert dat de kosten voor investeringen in de vergroening van de bussen rechtstreeks op dit artikel zullen worden aangerekend, en het hier dus geen interne dotatiestroom naar *De Lijn* betreft. Indien vergroeningsinvesteringen zowel op dit artikel binnen de begroting van het VIF als op de kredieten voorzien binnen de begroting van *De Lijn* zelf kunnen worden aangerekend, doet dit afbreuk aan de transparantie van de begroting. Bovendien dient de toelichting meer concrete informatie te bevatten over deze investeringen in de vergroening van het rollend materieel.

Indien deze middelen toch als interne dotaties naar *De Lijn* zouden gaan, heeft dit artikel de verkeerde kwalificatie (werking en toelagen i.p.v. interne stromen). Het verdient bovendien de aanbeveling om (i.) deze bijkomende dotatie via het reeds bestaande artikel voor investeringsdotaties⁴⁴ naar *De Lijn* te laten vloeien, (ii.) binnen de begroting van *De Lijn* een onderscheid te maken naar de aard van de investering, (iii.) duidelijk aan te geven dat het gaat om dotaties voor investeringen in de vergroening van het rollend materieel, en (iv.) dit ook voldoende en concreet te verduidelijken in de toelichting.

Investeringen doorstroming en fietspaden

De toelichting bij de ontwerpbegroting 2019 bevat voor bepaalde thema's zoals *doorstroming en fietsinfrastructuur* geen informatie over de concrete investeringen. De beleidsbrief verwijst daarvoor naar het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) voor 2019. Dat is evenwel nog in voorbereiding en wordt niet toegevoegd aan de begrotingsdocumenten. Voor 2018 werd het GIP trouwens pas op 26 april 2018 goedgekeurd.

De bedragen in de beleidsbrief en het ontwerp van GIP 2019 stemmen niet overeen: voor doorstroming is in de beleidsbrief sprake van een verdrievoudiging van het budget in deze legislatuur tot 51 miljoen euro. Dit was echter enkel in 2018 het geval door de projecten Ringtrambus (20 miljoen euro) en Spartacus lijn 2 (16,2 miljoen euro). Voor het ontwerp van GIP 2019 heeft het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) projecten ingediend voor 32 miljoen euro. Daar zou volgens de beleidsbrief nog 10 miljoen euro voor verkeerslichtenbeïnvloeding bovenop komen die nog niet was meegenomen in het ontwerp van GIP.

De fietsinvesteringen 2019 komen volgens de beleidsbrief op 120 miljoen euro. In het ontwerp van GIP is sprake van 226 miljoen euro, maar het zou hier nog om zeer voorlopige cijfers gaan. Gezien het GIP 2019 zich nog in een voorbereidende fase bevindt, is de afstemming met de begrotingsdocumenten nog niet verzekerd, wat een negatieve impact heeft op de transparantie van de begroting.

⁴³ MBU-3MEF2EB-WT

⁴⁴ MB0-1MEF5EY-IS

De Lijn – De Vlaamse Waterweg

De begroting van De Lijn voorziet 168,4 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 159,7 miljoen euro aan vereffeningskredieten⁴⁵ voor een aanzienlijk deel van de investeringen die met investeringstoelagen worden gefinancierd. Slechts 26 miljoen euro aan investeringen wordt toegelicht. Het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) voor 2019 zou hierover meer duidelijkheid kunnen verschaffen maar is – zoals reeds aangehaald – nog in voorbereiding en dus niet toegevoegd aan de begrotingsdocumenten.

Daarnaast geeft de toelichting bij de begroting wel de evolutie weer van de investeringsmiddelen van De Lijn over de voorbije jaren, maar verschaft dus verder weinig duidelijkheid over het geplande investeringsbeleid en de concrete investeringsprojecten van De Lijn in de loop van 2019.

Bij de Vlaamse Waterweg is er voor de *aanleg van waterbouwkundige werken* een vastleggings- en vereffeningskrediet voorzien van 182,3 miljoen euro, maar ook hier wordt in de toelichting geen verduidelijking gegeven over de geplande investeringsprojecten. Het GIP zou hier eveneens meer duidelijkheid kunnen verschaffen over de toegekende kredieten.

Het verdient bijgevolg de aanbeveling om het GIP voor 2019 gelijktijdig met de documenten voor de initiële begroting 2019 ter beschikking te stellen, of in de toelichting bij de begrotingen van deze entiteiten voldoende informatie te verschaffen over het geplande investeringsbeleid en de concrete investeringsprojecten.

VIF - Artikel MBU-3MFF2LB-WT – Investeringsopportuniteiten MOW

Artikel MBU-3MFF2LB-WT – *Inspelen op (investerings)opportuniteiten binnen het beleidsdomein MOW* werd bij de initiële begroting 2018⁴⁶ gecreëerd voor nieuwe beleidsinitiatieven. De toelichting verwees toen enkel naar investeringen bij de regionale luchthavens, maar gaf geen duidelijkheid over andere opportuniteiten om de voorziene kredieten te benutten. Ook bij de aangepaste begroting 2018 bleef het onduidelijk waarvoor de kredieten verder gebruikt zouden worden. Intussen blijkt dat op de voorziene vastleggingskredieten (85,7 miljoen euro, incl. een overdracht van 42,7 miljoen uit 2017) en vereffeningskredieten (5,9 miljoen euro) in de loop van 2018 nog niets werd aangerekend. Een begrotingsruiter voorziet echter wel de mogelijkheid de niet aangewende vastleggingskredieten eind 2018 over te dragen naar 2019.

De nieuwe structuur van de initiële begroting 2019, opgezet naar aanleiding van de evolutie naar een prestatiebegroting, hevelt de voor de luchthavens voorziene vastleggingskredieten⁴⁷ (27,6 miljoen euro) over naar het artikel MBo-1MDF2DB-WT – *Provisie luchthavens* en gaan de resterende kredieten naar artikel MBU-3MFF2LB-WT voor de nieuwe investeringsopportuniteiten. Voor 2019 voorziet dit artikel – bovenop de overgedragen vastleggingskredieten van 2018 – 19,3 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 7,9 miljoen euro aan vereffeningskredieten. De toelichting geeft echter opnieuw geen informatie over de concrete aanwending van de overgedragen en de in 2019 voorziene kredieten op dit artikel.

⁴⁵ ESR-code 74.22-71 – Via kapitaalsubsidie MBo-1MEF5EY-IS

⁴⁶ Toen nog artikel MBU-3MFF2AI-WT – ‘Snel inspelen op (investerings)opportuniteiten binnen het beleidsdomein MOW’.

⁴⁷ oude artikel MBU-3MFF2AI-WT

Dit doet afbreuk aan de transparantie van de begroting en gaat in tegen het specialiteitsprincipe omdat nog steeds niet duidelijk is voor welke (investerings)opportuniteiten de kredieten op artikel MBU-3MFF2LB-WT moeten dienen.

Combimobiliteit - MBo-1MFF2AH-PA

Bij de aangepaste begroting 2018 voorzagt artikel *MBo-1MFF2AH-PA – Participaties in functie van een coherent Vlaams combimobiliteitsbeleid* 100,0 miljoen euro aan vastleggings- en 1,0 miljoen euro aan vereffeningskredieten om te participeren in de uitbouw van geïntegreerde mobiliteitsknooppunten (zoals randparkings). Tevens maakte een begrotingsruiter⁴⁸ de overdracht naar 2019 mogelijk van het onbelast kredietsaldo in vastleggingskredieten eind december 2018. Momenteel werd nog geen gebruik gemaakt van de voor 2018 voorziene vastleggings- en vereffeningskredieten.

Voor 2019 wordt volgens de programmatoelichting op artikel *MBo-1MFF2MA-PA – Combimobiliteit*, dat bovenvermeld artikel vervangt, geen kredieten meer voorzien, en wordt enkel vermeld dat de vastleggingskredieten 2018 worden overgedragen en de volgende jaren nog kunnen aangewend worden. Het is echter niet duidelijk of de overgedragen kredieten in 2019 zullen worden gebruikt voor participaties in combimobiliteitsprojecten, en zo ja, welke projecten daarvoor concreet in aanmerking komen. Artikel 9,§2, voorziet immers opnieuw in een mogelijke overdracht naar 2020 van het onbelast saldo vastleggingskrediet. Ook de initiële en de aangepaste begrotingen 2018 verschaffen geen concrete informatie over de aanwending van die kredieten en de geplande participaties.

De tabel van de administratieve uitgavenbegroting vermeldt het inhoudelijk structurelement *MM – Combimobiliteit* niet, evenals het begrotingsartikel *MBo-1MFF2MA-PA – Combimobiliteit* dat dus wel in de toelichting voor het beleidsdomein MOW vermeld wordt. De tabel bevat onder inhoudelijk structurelement *ML – Algemeen mobiliteitsbeleid* wel een artikel voor participaties (*MBo-1MFF2LA-PA – Algemeen mobiliteitsbeleid*), waarover de toelichting geen informatie bevat.

4.Q Beleidsdomein Omgeving

Klimaatfonds

In het Vlaamse Klimaat- en Energiepact van december 2016 engageerde de Vlaamse Regering zich tot concrete, opgelijste klimaat- en energiemaatregelen in navolging van de gemaakte afspraken op de Klimaatop van april 2016 over de inzet van de beschikbare middelen van het Klimaatfonds voor de periode 2016-2019. Voor 2019 was conform de gemaakte afspraken 91,7 miljoen euro voorzien aan beleidskredieten, waarvan het merendeel d.m.v een interne stroom van het Klimaatfonds naar de betrokken entiteit.

⁴⁸ Artikel 9, §1 van het decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2018.

Door de bijkomende ontvangsten ten gevolge van de prijsstijging van de emissierechten zijn er voor 2019 114,4 miljoen euro bijkomende beleidskredieten voorzien. Uit de diverse begrotingsdocumenten blijkt onvoldoende de concrete onderbouwing van de verdeling waartoe de Vlaamse Regering besloot, de wijze waarop de extra kredieten een mogelijk aanvullend gevolg zullen geven aan de uitvoering van reeds voorziene maatregelen en hoe de nieuwe bijkomende maatregelen kaderen binnen het Vlaams klimaatplan⁴⁹.

De duiding inzake de aanwending wordt bemoeilijkt door de versnippering over besprekingen van de begrotingen van de betrokken beleidsdomeinen en de rechtspersonen. Een globale gecoördineerde toelichting van de (bijkomende) bestedingen zou de transparantie aanzienlijk bevorderen.

Op het begrotingsartikel QBo-1QCH4IB-WT worden de klimaatuitgaven voorzien voor de internationale klimaatfinanciering, de eventuele aankoop van emissierechten en de ondersteuning van lokale actoren. Overeenkomstig het goedgekeurde intra-Belgisch klimaatakkoord 2013-2020 zal Vlaanderen voor de periode 2016-2019 jaarlijks 14,5 miljoen euro bijdragen aan internationale klimaatfinanciering. Conform de gemaakte afspraken komt 25 miljoen euro uit het Vlaams Klimaatfonds waarvan de laatste schijf van 2,5 miljoen voorzien is in de uitgavenbegroting 2019. Bijkomend wordt er in de begroting 2019 4 miljoen euro extra voorzien voor internationale klimaatfinanciering. In de toelichting wordt de afwijking van de gemaakte afspraak niet verduidelijkt of wordt er niet aangegeven in welke beleidsdomeinen deze meeruitgave eventueel zal gecompenseerd worden teneinde het voorziene totaalbedrag van 58 miljoen euro voor Vlaanderen in de goedgekeurde intra-Belgisch klimaatakkoord niet te overschrijden.

Vitare

Bij de begrotingsopmaak werd er van uitgegaan dat de vereffening van de sociale huisvestingsmaatschappij Vitare nog voor het einde van 2018 kon afgesloten worden, waardoor er geen ESR-begroting 2019 is opgemaakt voor Vitare. Recent heeft de VMSW vernomen van de vereffenaar dat de vereffening toch niet zal afgesloten zijn in 2018 en bijgevolg dient er toch nog een begroting 2019 opgemaakt te worden en opgenomen in bijlage bij dit begrotingsdecreet.

4.X Decreetsbepalingen

Permanente begrotingsruiters

Begrotingsruiters zijn jaarlijkse afwijkingen op de bestaande basiswetgeving. Het gebruik ervan moet dan ook omzichtig gebeuren, zowel naar aantal afwijkingen als naar de duurtijd van de afwijking.

⁴⁹ De begrotingsbrochure 2019 bevat enkel de verdeling van de bijkomende beleidskredieten (tabel 2-3 p. 12).

Wat de begrotingsruiters met betrekking tot de thesaurierekeningen betreft is dit op geen van beide criteria het geval. Het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2019 (verder *algemene uitgavenbegroting*) bevat 40 artikelen (artikelen 132 tot 171) en behoorlijk wat artikelen gaan ver terug in de tijd zodat zij feitelijk een permanent karakter kregen.

Het Rekenhof beveelt aan voor de thesaurierekeningen een coherente, generieke regeling uit te werken zodat de begrotingsruiters overbodig worden of op zijn minst sterk beperkt.

Voorts bevat de algemene uitgavenbegroting nog een aantal begrotingsruiters die beter opgenomen worden in een generieke decretale regeling. Voorbeelden zijn artikelen 17 §1, 44, 67 en 89.

BIJLAGE:

Formele opmerkingen bij de Vlaamse begroting voor 2019



Formele opmerkingen bij de Vlaamse begroting voor 2019



Verslag van het Rekenhof aan het departement Financiën en Begroting
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 16 november 2018

INHOUD

1	Ontwerp van middelenbegroting	39
2	Ontwerp van uitgavenbegroting - decreetsbepalingen	39
3	Ontwerp van uitgavenbegroting - krediettabel	42
4	Begrotingen van DAB's, VOI's en agentschappen	43
5	Toelichtingen	46

1 Ontwerp van middelenbegroting

Artikel 15

Het Rekenhof merkt op dat artikel 15, die de schenking van het vaartuig Watson II door de DAB Vloot aan de stad Nieuwpoort op grond van artikel 62 van het rekendecreet regelt, eerder thuishoort in de algemene uitgavenbegroting.

2 Ontwerp van uitgavenbegroting - decreetsbepalingen

Ontbrekende verantwoordingen

De begrotingsinstructies leggen ook voor de initiële begroting 2019 de nadruk op het belang van verantwoording bij de decreetsbepalingen. Het Rekenhof merkt echter op dat sommige artikelen of onderdelen ervan heel summier¹ of zelfs niet zijn verantwoord².

Begrotingsruiter Corona-project

Artikel 139, § 1 van de algemene uitgavenbegroting 2018 liet toe dat doorstorting met betrekking tot specifieke projecten in het kader van het EU-project Corona mochten aangerekend worden op orderekening PCE-8PJ42302. In de voorliggende algemene uitgavenbegroting is dergelijke begrotingsruiter niet meer opgenomen. Nochtans worden volgens de programmatoelichting voor het Corona-project in 2019 nog steeds ontvangsten en uitgaven verwacht.

Artikel 9

Artikel 9, §4 regelt de overdracht van de onbelaste vastleggingskredieten voor het FFEU-artikel³ en vermeldt naast *FFEU-Toegankelijkheid en reizigersinformatie*⁴ en de *FFEU-investeringsopportuniteiten*⁵, ook de *FFEU – Investeringsaan de kust*⁶. Deze artikelen vermelden echter geen input vanuit de FFEU-kredieten.

¹ Zie o.m. artikel 69.

² Zie o.m. artikel 35 en 39

³ MDU-3MHF2RC-WT

⁴ MB0-1MEF5EY-IS

⁵ MBU-3MEF2EC-WT

⁶ MCU-3MIF2VA-WT

Artikel 18

Artikel 18 van de algemene uitgavenbegroting somt de subsidies op waarvan een noodzakelijke decretale basis ontbreekt. De opsomming omvat ook diverse subsidies waarvan de aanrekening is voorzien op een variabel krediet (begrotingsfonds). Dit kan alleen maar indien de subsidie behoort tot de specifieke uitgaven bepaald door het organiek decreet dat het begrotingsfonds heeft opgericht (cf. rekendecreet art. 12). Dit is niet altijd duidelijk.

Zo wordt voor het variabel krediet binnen het Jachtfonds (begrotingsartikel QDo-1QCH4FE-WT) middels artikel 18 een decretale basis gecreëerd om ondersteuning toe te kennen aan *maatschappijen en verenigingen i.k.v. jacht en faunabeheer*. Het oprichtingsdecreet van het Jachtfonds spreekt echter van ondersteuning van de *wildbeheereenheden*. Indien dezelfde doelgroep wordt beoogd, dan is het aangewezen om ook dezelfde terminologie aan te houden. Indien niet dan moet het oprichtingsdecreet worden aangepast om de subsidie op het Jachtfonds te kunnen aanrekenen.

Artikel 28

Artikel 28 vermeldt dat het bedrag van de machtiging kan aangevuld worden vanuit de kredieten bedoeld onder begrotingsartikel MBo-1MF2DB-WT. Het correcte begrotingsartikel is echter MBo-1MDF2DB-WT.

Artikel 35

Artikel 35 verleent een *algemene* machtiging aan het Vlaams Woningfonds van 504,9 miljoen euro *in het kader van de sociale huisvesting*⁷. Nieuw dit jaar is dat er een machtiging wordt opgenomen van 20 miljoen euro voor huurwaarborgleningen die vervat zit in bovenstaand bedrag. Het Rekenhof beveelt aan om, naar analogie met artikel 36⁸, de verschillende machtingen in aparte subparagrafen op te lijsten en zo de transparantie en leesbaarheid te verhogen.

Artikel 39

Artikel 39 machtigt de Vlaamse Regering om een waarborg te hechten aan de kredieten aan te gaan door de erkende kredietmaatschappijen (EKM's) voor maximaal 200,0 miljoen euro.

De effectief ontleende bedragen over de laatste jaren zijn (in miljoen euro):

- 2014: 66,2
- 2015: 36,9
- 2016: 34,3
- 2017: 48,9
- 2018: 32,2 (t.e.m. september 2018)

⁷ QFo-1QDC5PJ-IS

⁸ Machtigingen toegekend aan het VMSW

Gezien de ontleende bedragen ver onder de machtiging liggen is een evaluatie of de machtiging van 200 miljoen euro nog relevant is, vereist.

De ontvangsten van het Waarborgfonds Sociale leningen⁹ houden ook verband met de machtigingen. De kredietmaatschappijen betalen een vergoeding van 0,20% voor de waarborg van het Vlaams Gewest. Zoals hierboven vermeld bedraagt het totaal aan waarborgmachtiging voor 2019 200 miljoen euro, wat resulteert in een maximale ontvangst van 0,4 miljoen euro. Dit maximale bedrag wordt als ontvangst begroot voor dit fonds. Gezien de ontleende bedragen ver onder de machtiging liggen is het aangewezen om een meer realistische inschatting te maken van de ontvangsten van het Waarborgfonds.

Artikel 102

Artikel 102 meldt 22.057.000 euro aan vereffeningen. Het correcte bedrag is 22.507.000 euro.

Artikel 107

Artikel 107 voorziet een decretale basis voor subsidies voor de *Ondersteuning voor de verwerking van natuurgebieden*¹⁰. Het decreet betreffende Natuurbehoud en het Natuurlijk Milieu van 21 oktober 1997 voorziet reeds een decretale basis, waardoor er nu een dubbele decretale basis bestaat.

⁹ QF0-9QDCTQB-OW

¹⁰ QDX-3QCH2FA-WT

3 Ontwerp van uitgavenbegroting - krediettabel

3.F. Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Hoger Onderwijs – FBo-1FEE2EB-WT

De vastleggings- en vereffeningskredieten opgenomen in de programmatoelichting (7.464 duizend euro) stemmen niet overeen met het bedrag opgenomen in de tabel van de administratieve uitgavenbegroting (7.486 duizend euro).

Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) - FCO-1FGE5BY-IS

Het vereffeningskrediet opgenomen in de programmatoelichting (228,0 miljoen euro) stemt niet overeen met het bedrag opgenomen in de tabel van de administratieve uitgavenbegroting (230,5 miljoen euro).

Ontwerp programmadecreet

Het ontwerp van programmadecreet 2019 voorziet in artikel 37, 2° een extra werkingsbudget van 0,4 miljoen euro voor het gewoon en buitengewoon basisonderwijs. Dit budget werd niet voorzien op de desbetreffende begrotingsartikels¹¹.

¹¹ FCO-1FDE2DB-WT en FCO-1FDE2DC-WT

4 Begrotingen van DAB's, VOI's en agentschappen

4.C. Beleidsdomein Financiën en Begroting

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) - Rampenfonds

Het overgedragen saldo in de begroting 2019 is gelijk aan 180,1 miljoen euro, hetzelfde als in de aangepaste begroting 2018. Nochtans is er in de loop van 2018 al een kredietoverschrijding goedgekeurd van 18,3 miljoen euro voor het versneld uitbetalen van dossiers met betrekking tot landbouwwrapenschade, wat het te verwachten overgedragen saldo bijstelt tot 161,8 miljoen euro.

4.F. Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Sociale dienst voor de personeelsleden van het GO!

De begroting van de Sociale dienst voor de personeelsleden van het GO! neemt noch het overgedragen saldo, noch het over te dragen saldo op. Nochtans wordt er in de uitvoering 2017 een bedrag opgenomen onder de ESR-code 01.00. Aangezien dit wel degelijk een saldo betreft, moet dit ook verwerkt worden in de begroting.

4.J. Beleidsdomein Werk en Sociale Economie

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

De VDAB stelt met de initiële begroting 2019 voor het eerst een prestatiebegroting op, met voor iedere ESR-rapportering een verwijzing naar een inhoudelijk structuurelement (ISE). Het Rekenhof stelt derhalve een mismatch vast tussen de ontvangsten en uitgaven, gerapporteerd bij de diverse inhoudelijke structuurelementen, en raadt aan om de toewijzing van de kredieten aan de inhoudelijke structuurelementen te herbekijken.

Zo worden de dotaties, die de VDAB ontvangt van het departement WSE, bij het departement voor 529,2 miljoen euro toegewezen aan het inhoudelijke structuurelement *JC – Transitie van werkloosheid naar betaalde arbeid* en voor 160,1 miljoen euro aan *JF – Transitie van vorming naar betaalde arbeid*. De VDAB-begroting raamt deze ontvangen dotaties echter onder het inhoudelijk structuurelement *JZ*.

De ontvangsten, exclusief de dotaties, en kredieten zijn bij de VDAB overwegend toegewezen aan de inhoudelijke structuurelementen *JC – Transitie van werkloosheid naar betaalde arbeid* (872,0 miljoen euro) en *JF – Transitie van vorming naar betaalde arbeid* (4,6 miljoen euro). Aan de uitgavenzijde is er 25,1 miljoen euro toegewezen aan *JB – Transitie van betaalde arbeid naar betaald arbeid* en 4,9 miljoen euro aan *JF – Transitie van vorming naar betaalde arbeid*.

4.M. Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Vlaams Infrastructuurfonds – FFEU – MDU-3MHF2RC-WT

Het FFEU-artikel *MDU-3MHF2RC-WT* voorziet 41,0 miljoen euro aan vereffeningskredieten voor investeringen in fietspaden, gevaarlijke punten en missing links.

De vastleggingskredieten zijn afkomstig van het onbelast saldo aan vastleggingskredieten eind 2018 die via een begrotingsruiter worden overgedragen naar 2019. In 2018 werd tot nu toe op een totaal vastleggingskrediet van 203,9 miljoen euro¹² ca. 100,0 miljoen aan verbintenissen aangerekend.

De toelichting bij dit artikel vermeldt echter niet dat deze kredieten ook zullen gebruikt worden voor investeringen in verkeerslichtenbeïnvloeding¹³. Het verdient bovendien de aanbeveling om de toewijzing van de beschikbare kredieten naar investeringen in fietspaden, gevaarlijke punten, missing links en verkeerslichtenbeïnvloeding eveneens aan te geven in de toelichting.

De Vlaamse Waterweg

Op 1 januari 2018 werd Waterwegen en Zeekanaal geïntegreerd in De Vlaamse Waterweg (voorheen NV De Scheepvaart). De jaarrekeningen 2017 van Waterwegen en Zeekanaal en De Vlaamse Waterweg presenteren een over te dragen overschot van resp. 7,4 en 48,4 miljoen euro.

Beide entiteiten hadden dus eind 2017 een gezamenlijk over te dragen overschot van 55,8 miljoen euro. De begroting 2019 van De Vlaamse Waterweg vermeldt voor de uitvoering 2017 echter 99,4 miljoen euro als over te dragen overschot of 43,6 miljoen euro meer dan de reële cijfers. Dit saldo wordt in de cijfers van de aangepaste begroting 2018 vervolgens gebruikt als ontvangst¹⁴ en zit dus ook vervat in het saldo eind 2018 (24,1 miljoen euro) dat uiteindelijk als beginsaldo voor 2019 dient.

Aangezien de werkelijke overdracht dus telkens 43,6 miljoen euro lager ligt dan in de begrotingen 2018 en 2019 is weergegeven, is het beginsaldo voor 2019 -19,4 miljoen euro i.p.v. de vermelde 24,1 miljoen euro.

4.P. Beleidsdomein Kanselarij en Besuur

Muntpunt

De erfpachtvergoeding Muntpunt bestaat voor een deel uit de terugbetaling van de hoofdsom¹⁵ en een deel intresten en indexatie¹⁶. Ieder jaar wordt een groter deel van de hoofdsom terugbetaald. Voor 2018 is dit 984.809,97 euro en voor 2019 is dit 1.019.806,53 euro. In de begroting 2019 is evenwel het bedrag van 2018 hernomen of ca. 35.000 euro te weinig. Overeenkomstig kunnen de kredieten voor de betaling van de intresten verminderd worden.

¹² 156,4 miljoen euro is afkomstig van overdrachten van 2017.

¹³ De verkeerslichtenbeïnvloeding wordt trouwens wel vermeld in artikel 9, §4 van het ontwerp van decreet dat de overdracht van de kredieten op dit artikel regelt.

¹⁴ ESR-code 08.22: de overdracht naar 2018.

¹⁵ Aanrekening op begrotingsartikel PJo-1PGIzED-LE.

¹⁶ Aanrekening op begrotingsartikel PJo-1PGIzED-WT.

Sociaal-economische raad van Vlaanderen (SERV)

De SERV-begroting neemt onder ESR-code 16.20 - *Ontvangst Werkbaarheidsmonitor* 0,26 miljoen euro op, maar ontvangt deze middelen vanuit begrotingsartikel JBo-1JDG2AA-WT. Het gaat bijgevolg om een interne stroom die aangerekend moet worden op een ESR-code 46.10 - *Inkomensoverdrachten binnen een institutionele groep – van de institutionele groep*.

4.Q. Beleidsdomein Omgeving

Vlaamse Landmaatschappij (VLM)

Verskillende begrotingsartikelen in de algemene uitgavenbegroting en het Minafonds voorziet dotaties aan de Vlaamse Landmaatschappij in het kader van grondenbanken:

- QDo-1QCH4FY-IS: 850.000 euro voor *Groenpool Vinderhoutse bossen*;
- QBX-3QCH2NY-IS: 1.059.000 euro voor *Overdam*;
- QBX-3QCH2FY-IS: 1.500.000 euro voor de buffer van grondenbanken.

Het gaat echter niet over dotaties maar over voorschotten ter financiering van de aankoop van gronden die op een later tijdstip worden overgedragen aan het Agentschap Natuur en Bos (ANB). Die bedragen moeten dan ook worden ingeschreven op een begrotingsartikel met een ESR-aggregatie PA en niet op een begrotingsartikel met een ESR-aggregatie IS.

Daarnaast is er nood aan bijkomende begrotingsartikelen om de grondenbanken op een correcte budgettaire manier te kunnen verwerken, met name een begrotingsartikel met ESR-aggregatie:

- WT voor de aanrekening van de overgedragen gronden en de doorgerekende kosten;
- OW voor de aanrekening van de doorgerekende opbrengsten.

De begroting van de Vlaamse Landmaatschappij rekent bovenstaande dotaties aan op ESR codes 66.12¹⁷ en 66.31¹⁸, wat niet correct is, omdat die ontvangsten moeten worden beschouwd als een voorschot op de verkoop van gronden.

Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) – Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)

De begrotingen van de OVAM en de VMM voorzien een budget op ESR code 33.00¹⁹ voor de bijdrage voor de personeelsleden van de OVAM aan de VZW Sociale Dienst en voor de bijdrage aan de VZW Sociale Dienst. Het budget wordt behouden op het niveau van de aangepaste begroting 2018. Deze vzw behoort echter tot sectorcode 13.12 waardoor deze stroom moet voorzien worden op ESR code 41.60²⁰.

¹⁷ Overige kapitaaloverdrachten van de institutionele overheid.

¹⁸ Investeringsbijdragen van administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA).

¹⁹ Inkomensoverdrachten aan vzw's ten behoeve van de gezinnen.

²⁰ Inkomensoverdrachten binnen de overheidssector – binnen een institutionele groep – aan vzw's van de overheid.

5 Toelichtingen

5.C. Beleidsdomein Financiën en Begroting

Geconsolideerde schuld

De rente-uitgaven, uitgesloten bij de berekening van het primair vorderingensaldo, omvat niet alle renten die geraamd worden in de initiële begroting van de betrokken entiteiten. Zo ontbreekt de rente van de Erkende Krediet Maatschappijen (EKM's) (14,1 miljoen euro), Wandelaar Invest (2,1 miljoen euro) en Livan (24,0 miljoen euro). Daarnaast voorziet de Vlaamse Participatiemaatschappij in haar begroting een schuld van 30,0 miljoen euro, maar geen rente-uitgaven²¹.

Anderzijds presenteren een aantal instellingen die geen schulden hebben²², de huurgelden of transactiekosten van banken verkeerdelijk als rente en worden verwijlntresten al dan niet meegerekend²³.

Algemene toelichtingen

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

- tabel 8-5 waarbij de geconsolideerde schuld van de Werkvennootschap NV (83,5 miljoen euro) en Wandelaar Invest (47,0 miljoen euro) gepresenteerd worden onder andere (218,5 miljoen euro), terwijl er minder materiële bedragen wel apart worden getoond;
- tabel 8-5 waarbij de geconsolideerde schuld voor de PMV-groep (5,1 miljoen euro), beperkt is tot de schulden van PMV re-Vinci en er geen melding wordt gemaakt van de schuld van de andere entiteiten die tot de PMV-groep behoren.

5.E. Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

Holding wetenschapspark Waterschei

De Holding wetenschapspark Waterschei verwacht volgens de programmatoelichting in 2019 een belangrijke kapitaalsinjectie. Deze kapitaalsinjectie is niet opgenomen in de begroting 2019 omdat het besluitvormingstraject nog niet definitief is. Een verdere indicatie over de omvang van deze kapitaalsinjectie is ook niet omschreven.

²¹ In 2017 werd volgens de jaarrekening van VPM voor 1,6 miljoen euro rente geboekt op deze schuld.

²² Bijv. FIT, VDAB en ILVO.

²³ In tegenstelling tot het beleidsdomein MOW, worden de verwijlntresten die de VDAB raamt in haar begroting wel opgenomen als rente uitgaven.

PMV/z – Waarborgen

In september 2018 is de naam van Waarborgbeheer NV gewijzigd in PMV/z – Waarborgen. De teksten van de begroting 2019 gebruiken echter beide benamingen. Om geen verwarring te veroorzaken is het aangewezen enkel de nog gangbare naam van de entiteit te gebruiken.

Fonds Flankerend Economisch Beleid- Hermesfonds - Strategische transformatie-steun

De prognose, vermeld in de toelichting bij de initiële begroting 2019, vermeldt 54 miljoen euro aan vastleggingskredieten voor strategische transformatiesteun. Het krediet in de begroting bedraagt echter 28 miljoen euro of een onderschatting met 26 miljoen euro. De toelichting vermeldt niet duidelijk of en hoe deze kloof zal worden overbrugd.

5.F. Beleidsdomein Onderwijs en Vorming***Algemene toelichting***

De algemene toelichting meldt dat de betaalluitgaven van de te consolideren universiteiten en hogescholen toenemen door onder andere toenemende werkingskosten met 25,9 miljoen euro. Uit de berekening van de evolutie blijkt echter een toename van 24,9 miljoen euro.

Voor de universiteiten en hogescholen is in tabel 8-5 van de algemene toelichting voor de begrotingsaanpassing 2018 en de initiële begroting 2019 een bedrag opgenomen van respectievelijk 522,062 miljoen euro en 528,167 miljoen euro. Deze bedragen stemmen niet overeen met de bedragen volgens bijlage 3 in de algemene toelichting, waaruit een totaal blijkt van respectievelijk 522.715 euro en 528.775 euro.

Dezelfde toelichting meldt voor Onderwijs en Vorming *eenmalige beleidsimpulsen voor de werking van het kleuteronderwijs (10 miljoen euro), het basisonderwijs (10 miljoen euro, waarvan in 2018 reeds 9 miljoen werd voorzien) en de nijverheidsscholen (5 miljoen euro)*. De toelichting is verwarrend. In 2019 wordt er inderdaad een extra werkingsbudget van 10 miljoen euro toegekend aan scholen van het gewoon en buitengewoon basisonderwijs²⁴, doch in 2018 was er ook reeds een extra werkingsbudget van 9 miljoen euro²⁵ voorzien, wat het extra werkingsbudget over de twee begrotingsjaren op 19 miljoen euro brengt.

²⁴ Artikel 39 van het ontwerp van programmadecreet.

²⁵ Artikel 172sexies van het decreet basisonderwijs.

5.G. Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Programmatoelichting

Departement WVG

Begrotingsartikel GBo-1GCD2BA-WT *Beleidsontwikkeling en –ondersteuning* voorziet 0,1 miljoen euro aan vastleggingskredieten via compensatie afkomstig van begrotingsartikel GBo-1GCD2BA-WT. Dit is een oude artikelcode, het moet GBo-1GDD2IA-WT zijn.

De toelichting voorziet voor begrotingsartikel GBo-1GCD2CA-WT *Armoedebestrijding en samenlevingsopbouw* 4,72 miljoen euro aan armoedebestrijding en 10,5 miljoen euro voor samenlevingsopbouw (samen 15,22 miljoen euro). Zowel de administratieve uitgaventabel als de tabel in de toelichting presenteert 15,055 miljoen euro. De toelichting is wellicht fout.

Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van de Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid (VUTG)

Er is een verschil bij de uitgaven *Werking en toelagen – gezinsbijslagen* tussen de begroting van het VUTG (71.953 duizend euro) en de toelichting (71.963 duizend euro). Bijkomend wordt de samenstelling van de compensaties niet toegelicht.

Vlaamse Sociale Bescherming (VSB)

Het artikel van de eigen ontvangsten in de begroting van het VSB (*GMo-BGHDAWB-OW*) stemt niet overeen met het artikel gebruikt in de programmatoelichting (*GMo-BGHDAWC-OW*).

Het artikel van het over te dragen overschot van het boekjaar in de begroting van het VSB (*GMo-AGHD2ZZ-OW*) stemt niet overeen met het artikel gebruikt in de programmatoelichting (*GMo-AGHD2ZZ-OW*).

De toelichting vermeldt voor artikel GMo-AGHD2WB-WT foutief 385.792 duizend euro (i.p.v. 401.015 duizend euro) en 401.358 duizend euro (i.p.v. 417.138 duizend euro).

Kind en Gezin (K&G)

De programmatoelichting vermeldt foutief 869,5 miljoen euro als totale uitgaven van Kind en Gezin, terwijl de desbetreffende begroting 4.811,8 miljoen euro als uitgaven presenteert.

DAB Centrum voor Informatie, Communicatie, Opleiding en Vorming in de welzijnssector (CI-COV)

De uitgaven op het begrotingsartikel GBF-3GCD2BA-WT, opgenomen in de toelichting, moet 431 duizend euro zijn in plaats van 433 duizend euro.

5.H. Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Programmatoelichting

De toelichting presenteert in het kader van de prestatiebegroting een conversietabel die zowel vastleggings- als vereffeningskredieten omvat van de aangepaste begroting 2018. De opgenomen bedragen verschillen regelmatig van de bedragen die verder in de toelichting zijn opgenomen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de begrotingsartikels HBo-1HA12ZZ-LO en HBo-1HBI2AE-WT.

5.J. Beleidsdomein Werk en Sociale economie

Algemene toelichting

De algemene toelichting rapporteert in hoofdstuk 9.1.3 83,4 miljoen euro aan de ESR-beleidskredieten voor het inhoudelijk structuurelement *JA – Thema-overschrijdend* in plaats van 86,8 miljoen euro. Het niet toegevoegde krediet van 3,4 miljoen euro betreft een begrotingsruiter voor de Vlaamse cofinanciering in het kader van de ESF- en AMIF-projectsubsidies²⁶, die conform de begrotingsinstructies vanaf 2019 dient meegenomen te worden bij de beleidskredieten.

Artikel LBo-1JBG2AB-PR – Provisie Werk

Dit begrotingsartikel bevatte tot 2018 een restsaldo van twee oude werkgelegenheidsprovisies, dat met de aangepaste begroting werd herleid tot nul. De initiële begroting 2019 bevat nu terug een provisioneel krediet van 5,0 miljoen euro voor *de financiering van nieuw/bijkomend beleid*. Het Rekenhof merkt op dat deze algemene omschrijving niet beantwoordt aan de begrotingsinstructies van de Vlaamse Regering die stipuleren dat een provisioneel krediet uitvoerig dient te worden toegelicht.

Memorie van Toelichting: Geconsolideerde beleids- en betaalkredieten per inhoudelijke structuurelement

De samenvattende tabel met de geconsolideerde vastleggings- en vereffeningskredieten per inhoudelijk structuurelement²⁷ rapporteert alle kredieten van de VDAB onder het inhoudelijk structuurelement *JC - Transitie van werkloosheid naar betaalde arbeid*. De VDAB-begroting bevat evenwel nog ontvangsten en kredieten die zijn toegewezen aan de inhoudelijke structuurelementen *JB - Transitie van betaalde arbeid naar betaalde arbeid* en *JF - Transitie van vorming naar betaalde arbeid*.

²⁶ Europees Sociaal fonds en Asiel-, Migratie- en Integratiefonds.

²⁷ Stuk 13 (2018-2019) – Nr. 2-J: Toelichting per programma bij beleidsdomein J – Werk en Sociale Economie pag. 73.

Vlaams Agentschap voor Ondernemingsvorming Syntra Vlaanderen (Syntra)

Vanaf het begrotingsjaar 2018 stelt Syntra een begroting op in een artikelstructuur en werd de betreffende toelichting verstrekt per begrotingsartikel, met toevoeging van de betrokken ESR-code.

De toelichting bij de initiële begroting 2019 bevat thans uitsluitend de ESR-codes, die echter niet voorkomen in de begrotingstabel van Syntra. Bovendien blijft de toelichting beperkt tot de verklaring van de mutaties, en wordt er geen informatie verstrekt over de kredietenaanwendingen.

5.M. Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken***Verkeersveiligheidsfonds***

De ontwerpbegroting raamt het beginsaldo, de toegewezen ontvangsten en de variabele kredieten van het verkeersveiligheidsfonds voor 2019 op resp. 41,9; 32,8 en 34,3 miljoen euro.

Aan de uitgavenzijde gaat 5,7 miljoen euro naar subsidies (o.a. aan CARA²⁸) en investeringsuitgaven voor verkeersveiligheid²⁹. Op artikel MBo-1MHF4NB-WT – *Investeringsverkeersveiligheid in weginfrastructuur* gaat 10,4 miljoen euro eveneens naar investeringen in verkeersveiligheid. De toelichting geeft echter voor geen van beide artikelen verdere informatie over de aard van deze investeringen. Het verschil tussen beide artikelen is bijgevolg niet duidelijk en dient omwille van de specialiteit van de begroting duidelijk gemaakt te worden in de begrotingsdocumenten.

Verder ontvangen zowel de BAM³⁰ als De Werkvennootschap³¹ elk 5 miljoen euro uit dit begrotingsfonds voor investeringen in verkeersveiligheid voor de zwakke weggebruiker gedurende en na de werken door beide instellingen. Het is echter voor zowel de BAM als De Werkvennootschap niet duidelijk voor welke concrete verkeersveiligheidsinvesteringen binnen de in 2019 geplande projecten van beide instellingen deze kredieten zullen worden gebruikt. Bovendien zouden logischerwijze de investeringskredieten die de BAM en De Werkvennootschap zelf voorzien voor de nieuwe investeringsprojecten reeds voldoende rekening moeten houden met alle veiligheidsaspecten van deze projecten om de verkeersveiligheid ervan gedurende en na de werken te kunnen waarborgen.

²⁸ Centrum voor Rijgeschiktheid en Voertuigaanpassing

²⁹ Artikel MBo-1MHF4NA-WT – Verkeersveiligheid.

³⁰ Artikel MBo-1MHF4NW-IS – Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel

³¹ Artikel MBo-1MHF4NX-IS – De Werkvennootschap

5.P. Beleidsdomein Kancelarij en Besuur

Fonds Personeelsleden met verlof voor opdracht

Bij het ontvangstenartikel PJo-9PACTZZ-OW dient naast het uitgavenartikel PJo-1PAC4ZZ-LO ook vermeld te worden dat het uitgavenartikel PJo-1PAC4ZZ-WT gespijsd wordt. De toelichting schrijft bij het uitgavenartikel PJo-1PAC4ZZ-WT dat het gespijsd wordt door PJo-1PAC4ZZ-LO terwijl dit PJo-9PACTZZ-OW moet zijn. Het spijsen vanuit artikel PJo-1PAC4ZZ-LO kan sowieso niet omdat artikel 12, §2, van het rekendecreet verbiedt dat een variabel krediet gespijsd wordt met een toelage uit de algemene uitgavenbegroting.

Agentschap Integratie en Inburgering

De begroting 2018 omvatte twee uitgavenartikelen behorend tot programma *PA - Apparaatskredieten*, namelijk PMo-APAC2ZZ-LO³² en PMo-APAC2ZZ-WT³³. In 2019 verdwijnen deze twee artikelen van programma PA en worden deze toegevoegd aan de twee artikelen voor de asielcrisis op programma *PF - Uitwerken van een geïntegreerd integratie- en gelijke kansenbeleid in alle Vlaamse beleidsdomeinen*. De programmatoelichting motiveert niet waarom het programma PA geschrapt wordt en waarom de kredieten samengevoegd worden met de specifieke kredieten voor de asielcrisis.

5.Q. Beleidsdomein Omgeving

Programmatoelichting

Klimaatfonds

Het begrotingsartikel QBo-9QCHTIB-OW van het Klimaatfonds raamt het Vlaamse aandeel van de Belgische ontvangsten van de veiling van de Europese emissierechten. In de begroting 2019 worden de ontvangsten geraamd³⁴ op 206,3 miljoen euro, een toename van 112,2 miljoen euro in vergelijking met de 94 miljoen euro geraamde ontvangsten voor 2018. De toename wordt integraal verklaard door de aanzienlijke prijsstijging van de geveilde emissierechten. De toelichting verstrekt echter geen duidelijkheid omtrent de verwachte gemiddelde veilingprijs(-evolutie) voor de periode 1/5/2018 – 30/4/2019 en hoe deze werd ingeschat.

Op het begrotingsartikel QBo-1QCH4IY-IS (Klimaatfonds) wordt een interne stroom opgenomen naar het Hermesfonds, waarvoor in een variabel krediet is voorzien van 31,7 miljoen euro ter uitvoering van de bescherming inzake carbon leakage. De toelichting verstrekt geen duidelijkheid over de berekeningswijze of het jaar waarop de uitbetalingen en de recuperatie van de door het Hermesfonds geprefinancierde bedragen betrekking hebben.

³² Lonen met uitzondering van de lonen m.b.t. de asielcrisis.

³³ Werking met uitzondering voor de werkingskosten m.b.t. de asielcrisis.

³⁴ De raming geschiedt conform de Eurostat regels m.b.t. aanrekenbaarheid van veilinginkomsten waarbij de veilinginkomsten van de periode 1/5/2018 tot 30/4/2019 worden beschouwd als zijnde de inkomsten voor 2019.

Vlaamse Landmaatschappij (VLM)

De ontvangen dotatie in de begroting van de Vlaamse Landmaatschappij van 54.481 duizend euro komt overeen met het voorziene bedrag in de tabel bij het uitgavendecreet op begrotingsartikel QBo-1QCH2NY-IS. De toelichting van de Vlaamse Landmaatschappij neemt echter bij het ontvangstenartikel ESR klasse 4: *inkomensoverdrachten binnen de sector overheid*³⁵ 54.648 duizend euro op. De vermindering van het vereffeningskrediet met 304 duizend euro wordt niet toegelicht.

Departement Omgeving

De toelichting bij begrotingsartikel QBo-1QCH5JV-IS – *Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM)* vermeldt dat de VMM een investeringsdotatie ontvangt van het departement Omgeving ter financiering van haar algemene en specifieke taken. Dit moet OVAM zijn i.p.v. VMM.

De toelichting bij begrotingsartikel QBo-1QCH2DA-WT – *De milieukwaliteit van de leefomgeving verhogen: water* stelt in de *inhoudelijke toelichting kreditevoluties* dat er een compensatie naar QBo-3QCH2DA-WT is van 0,3 miljoen euro aan vastleggingskredieten. Zoals uit de tabel blijkt, gebeurt de overheveling enkel voor de vereffeningskredieten.

De toelichting bij begrotingsartikel QBo-1QCH4IB-WT – *Naar een klimaatvriendelijke samenleving: uitvoeren en versterken korte termijn klimaatbeleid (Klimaatfonds)* stelt dat in functie van de uitgavenplanning 2019 in totaal 14.183 duizend euro wordt voorzien aan variabele kredieten. De algemene uitgavenbegroting schrijft evenwel 13.583 duizend euro in.

³⁵ Begrotingsartikel QBo-1QCH2NY-IS.