

Vlaams
Parlement

ingediend op **16** (2019-2020) – Nr. 1
25 november 2019 (2019-2020)

Verslag

van het Rekenhof

over het onderzoek van de Vlaamse begroting
voor 2020



Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2020



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 25 november 2019

INHOUD

Inleiding	5
1 Macrobudgettaire aspecten	6
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	6
1.2 Europees begrotingskader	6
1.3 Normnaleving	10
1.4 Kas- en schuldbeheer	12
1.5 Meerjarenraming	14
2 Transparantie van de begroting	15
2.1 Toepassing van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën	15
2.2 Informatiewaarde van de beleids- en begrotingstoelichting (BBT)	17
2.3 Begrotingsfondsen	18
3 Analyse van de ontvangsten	20
3.1 Algemeen	20
3.2 PB- en btw-toewijzingen, en dotaties	21
3.3 Opcentiemen – fiscale uitgaven – gewestelijke personenbelasting	22
3.4 Gewestelijke belastingen	24
4 Analyse van de uitgaven	26
4.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting	26
4.2 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie	27
4.3 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	27
4.4 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	28
4.5 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media	29
4.6 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	30
4.7 Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur	37
4.8 Beleidsdomein Omgeving	38
4.9 Decreetbepalingen	40
5 Aanrekeningsregels voor subsidies (inkomensoverdrachten) of de overflow	41

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de initiële Vlaamse begroting 2020, alsook de bijbehorende programmadecreten.

Het verslag over de initiële Vlaamse begroting 2020 vloeit voort uit de informatieopdracht van het Rekenhof tegenover het Vlaams Parlement, zoals vastgesteld in het decreet van 29 maart 2019 houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO). Artikel 60 van het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de stukken die ze krachtens die codex aan het Vlaams Parlement bezorgt, gelijktijdig aan het Rekenhof bezorgt. Artikel 61 bepaalt dat het Rekenhof het Vlaams Parlement adviseert over de meerjarenraming, over de ontwerpen van begroting en begrotingsaanpassing en de bijbehorende beleids- en begrotingstoelichting, alsook over de toekenning van voorlopige uitgavenkredieten, vermeld in artikel 19.

Dit verslag behandelt eerst de macrobudgettaire aspecten van de initiële begroting 2020, 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

Bij de opmaak van de initiële begroting 2020 gaat de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 1,1% en een inflatie van 1,4%. Voor 2019 werd de groeiparameter bijgesteld van 1,5% naar 1,1%, de inflatieparameter van 2,1% naar 1,5%.

De Vlaamse Regering baseert zich daarvoor op de raming waarover het Federaal Planbureau (FPB) op 5 september 2019 communiceerde in het kader van de zogenaamde economische begroting. De recentere ramingen van het IMF (15 oktober 2019) en van de Europese Commissie (7 november 2019) schatten zowel de groei als de inflatie gelijkaardig in, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 1 – Ramingen van groei en inflatie voor België (in %)

	FPB (05/09/2019)	IMF (15/10/2019)	EC (07/11/2019)
Economische groei 2019 – initiële begroting	1,5	1,5	1,5
Economische groei 2019 – aangepaste begroting	1,1	1,2	1,1
Economische groei 2020 – initiële begroting	1,1	1,3	1,0
Inflatie 2019 – initiële begroting	2,1	1,8	2,1
Inflatie 2019 – aangepast begroting	1,5	1,5	1,3
Inflatie 2020 – initiële begroting	1,4	1,3	1,4

Bron: Federaal Planbureau - Economische begroting, International Monetary Fund - World Economic Outlook Database (October 2019) en European Commission – Autumn, 2019 Economic Forecast.

1.2 Europees begrotingskader

Belgische coördinatie en verdeling van de inspanningen voor de jaren 2019 tot 2022

In overeenstemming met het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 formuleerde de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid van de Hoge Raad van Financiën (HRF) in maart 2019 haar aanbevelingen betreffende de begrotingsdoelstelling voor de gezamenlijke overheid en de verdeling ervan over de verschillende bestuursniveaus. Dat advies, geformuleerd in het kader van de bijwerking van het stabiliteitsprogramma, steunt op de economische vooruitzichten 2019-2024 van het Federaal Planbureau. Op 24 april 2019 keurde de federale ministerraad het meerjarenstabiliteitsprogramma voor de periode 2019-2022 goed, dat het begrotingstraject voor die periode vastlegt. Het programma werd op 26 april 2019 aan de Europese autoriteiten bezorgd. Rekening houdend met de federale en regionale verkiezingen van 26 mei 2019 preciseert het stabiliteitsprogramma dat het traject louter indicatief is, zowel wat betreft de globale begrotingsdoelstelling voor de gezamenlijke overheid, de verdeling van die doelstelling tussen Entiteit I en Entiteit II, als de verdeling binnen deze laatste entiteit tussen de gemeenschappen, gewesten en lokale overheden.

Het overlegcomité heeft akte genomen van het traject van het stabiliteitsprogramma 2019-2022, dat voor de verschillende bestuursniveaus samen een structureel evenwicht vooropstelt in 2021. Het overlegcomité heeft het traject evenwel niet formeel goedgekeurd.

De Europese Commissie heeft er in haar voorstel van aanbeveling aan de Raad van de Europese Unie op gewezen dat de verwezenlijking van het globale begrotingstraject naar een evenwicht op middellange termijn in gevaar zou kunnen komen omdat sinds de inwerkingtreding van het

samenwerkingsakkoord van 2013 geen formeel akkoord werd gesloten over de jaarlijkse doelstellingen van elk bestuursniveau. De commissie wees er hierbij overigens op dat de coördinatie van het begrotingsbeleid tussen de verschillende bestuursniveaus niet voldoende flexibel en doeltreffend is om marges vrij te maken voor de overheidsinvesteringen in een federale Staat, waar een aanzienlijk deel van de overheidsuitgaven onder de bevoegdheid van de deelstaatentiteiten valt.

De HRF heeft die aanbevelingen beaamd in zijn advies van juli 2019 en herinnerde aan het belang van een doeltreffende begrotingscoördinatie om het aanpassingstraject te realiseren naar een doelstelling op middellange termijn, overeenkomstig de verbintenissen van België tegenover de Europese Unie, en om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het belang van de toekomstige generaties te waarborgen

Belgisch ontwerpbegrotingsplan en onderzoek door de Europese Commissie

Sedert het *twopack* op 30 mei 2013 van kracht is geworden, geldt voor België zoals voor de andere lidstaten van de eurozone, een scherper budgettair toezicht vanwege de Europese Commissie. Op grond van die wetgeving moet het ontwerpbegrotingsplan voor het komende jaar vóór 15 oktober aan de Commissie worden overgezonden. De Commissie moet een advies over de inhoud ervan formuleren vóór 30 november en kan in voorkomend geval vragen het ontwerp te vervolledigen of aan te passen.

Aangezien er nog geen federale regering is gevormd sinds de verkiezingen van 26 mei 2019, heeft de Belgische regering in lopende zaken midden oktober aan de Europese Commissie een ontwerpbegrotingsplan bezorgd dat is opgesteld bij ongewijzigd beleid wat de federale overheid betreft, alsook de doelstellingen en beleidslijnen waartoe de verschillende recent samengestelde gewest- en gemeenschapsregeringen hebben beslist. Zodra er een nieuwe federale regering aantreedt die een begrotingsstrategie heeft uitgetekend, zal een volledig ontwerpbegrotingsplan worden voorgelegd.

Vorderingensaldo en structureel saldo

Op basis van de voornoemde veronderstellingen voorziet het Belgisch ontwerpbegrotingsplan voor 2020 in een nominaal vorderingensaldo van -2,3% van het bbp en een structureel saldo van -2,1% van het bbp.

De begrotingsdoelstellingen van alle overheden samen wijken af van de doelstellingen die zijn voorgesteld in het stabiliteitsprogramma 2019-2024, dat tegen 2020 voorziet in een vorderingensaldo van -0,2% van het bbp en een structureel saldo van -0,2% van het bbp.

Tabel 2 – Vergelijking ontwerpbegrotingsplan/stabiliteitsprogramma (in % van het bbp)

	2019	2020
Structureel saldo		
Stabiliteitsprogramma	- 0,8	- 0,2
Ontwerpbegrotingsplan	- 1,9	- 2,1
Verschil	- 1,1	- 1,9
Vorderingensaldo		
Stabiliteitsprogramma	- 0,8	- 0,2
Ontwerpbegrotingsplan	- 1,7	- 2,3
Verschil	- 0,9	- 2,1

Bron: Ontwerpbegrotingsplan van België, blz.33 (oktober 2019)

Belgische schuldgraad

De Belgische schuldgraad (brutoschuld) wordt voor 2019 en 2020 geraamd op respectievelijk 101,5% en 101,8% van het bbp, dat is 0,9% en 3,3% meer dan de waarden in het stabiliteitsprogramma.

Flexibiliteitsclausule voor structurele hervormingen

Bij haar vorige beoordelingen van de begrotingsrealisaties van België, heeft de Europese Commissie voortsnog toegestaan dat de uitzonderlijke uitgaven voor de migratiecrisis en de strijd tegen het terrorisme beantwoordden aan de flexibiliteitsclausule waarin de Europese regelgeving voorziet, waardoor een afwijking ten opzichte van de vastgelegde doelstelling te verantwoorden viel.

Het ontwerpbegrotingsplan 2020 is een voorlopig document bij ongewijzigd beleid, waarin op nationaal niveau niet meer wordt gevraagd om van de flexibiliteitsclausule te kunnen genieten voor structurele hervormingen¹ of strategische investeringen.

De meeste deelstaatentiteiten hebben echter opgeroepen tot een herziening van de flexibiliteitsclausule voor investeringen en hebben hun begrotingen alvast opgemaakt zonder rekening te houden met de grootschalige investeringen die een significante economische impact hebben.

Najaarsprognoses van de Europese Commissie

In haar recente najaarsprognoses² raamde de Europese Commissie het vorderingensaldo van België voor 2020 op -2,3% van het bbp (zoals in het ontwerpbegrotingsplan), het structurele saldo op -2,4% van het bbp (in plaats van -2,1%) en de schuldgraad op 99,6% van het bbp (in plaats van 101,8%).

Tabel 3 – Vergelijking tussen het ontwerpbegrotingsplan van België en de najaarsprognoses van de EU (in %)

	Ontwerp- begrotingsplan	Geraamde verbetering	Najaars prognoses EU	Geraamde verbetering
2019				
Vorderingensaldo	-1,7	-1,0	-1,7	-1,0
Structureel saldo	-1,9	-1,0	-2,1	-0,3
Rijksschuld	101,5	-0,6	99,5	-0,5
2020				
Vorderingensaldo	-2,3	-0,6	-2,3	-0,6
Structureel saldo	-2,1	-0,2	-2,4	-0,3
Rijksschuld	101,8	0,3	99,6	-0,1

Bron: Rekenhof

Volgens de prognoses van de Europese Commissie zou het structurele saldo 2020 van België dus met 0,3% achteruitgaan en uitkomen op -2,4% van het bbp.

¹ De structurele hervormingen die worden beoogd voor de toepassing van die flexibiliteit betreffen de taxshift, de hervorming van de vennootschapsbelasting, de hervorming van de arbeidsmarkt, de pensioenhervorming of de hervorming van het openbaar ambt.

² *European Economic Forecast – Autumn 2019 – Institutional paper*, p. 115, gepubliceerd op 7 november 2019.

Reactie van de Europese Commissie

In haar brief van 22 oktober 2019 over het ontwerpbegrotingsplan 2020 merkte de Europese Commissie op dat België een structurele verslechtering van 0,3% van het bbp had gepland, in plaats van de vereiste structurele verbetering van 0,6%.

Ze benadrukte dat de toename van de netto primaire uitgaven³ die naar voren komt uit het ontwerpbegrotingsplan 2020 van België, 4,7% van het bbp belooft. Dat cijfer ligt meer dan 3 procentpunt hoger dan de vereiste maximumgroei van de uitgaven (1,6% van het bbp). Ze heeft ook vastgesteld dat er voor het jaar 2020 en voor de jaren 2019-2020 samen een risico bestaat op een significante afwijking ten opzichte van de begrotingsdoelstellingen die de Raad op 9 juli 2019 heeft aanbevolen. Tot slot benadrukte ze dat het ontwerpbegrotingsplan geen garanties biedt dat het schuld criterium in 2020 in acht wordt genomen.

Om al die redenen heeft de Commissie aanbevolen zo snel mogelijk een aangepast ontwerpbegrotingsplan voor te leggen.

Op 20 november 2019 oordeelde de Europese Commissie dat het ontwerpbegrotingsplan van België een risico inhoudt van niet-naleving van de vereisten in het kader van het stabiliteits- en groeipact (SGP). De Commissie verwacht dat België in 2019 en 2020 significant zal afwijken van het traject naar zijn budgettaire middellangetermijndoelstellingen en dat België ook zijn schuldverminderingdoelstellingen voor 2019 en 2020 niet zal behalen. Zij dringt erop aan dat de overheid de nodige maatregelen neemt om de begroting 2020 alsnog in overeenstemming te brengen met het SGP en financiële meevallers te gebruiken om de schuldafbouw te versnellen.

Vlaams ontwerpbegrotingsplan

De Vlaamse Regering heeft op 16 oktober 2019 het Vlaams ontwerpbegrotingsplan⁴ bij het Vlaams Parlement ingediend. Het gaat om de bijdrage van de Vlaamse Regering aan het ontwerpbegrotingsplan dat België op 15 oktober 2019 bij de Europese Commissie heeft ingediend.

Een vergelijking van de gegevens van het Vlaams ontwerpbegrotingsplan⁵ met die van de algemene toelichting bij de initiële begroting 2020⁶ toont een beperkt verschil van 4,5 miljoen euro in het geraamde ESR-vorderingensaldo.

³ 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 (*medium-term objective*) nog niet hebben gehaald, beperkt ze die groei om de vereiste structurele verbetering te bekomen.

⁴ Vlaams Parlement, 33 (2019-2020) – Nr.1.

⁵ Vlaams Parlement, 33 (2019-2020) – Nr. 1 – Tabel p. 3.

⁶ Vlaams Parlement, 13 (2019-2020) – Nr. 1 – Tabel 1-2: Samenvattende tabel netto-beleidsruimte p. 13.

Tabel 4 – Vergelijking gegevens ontwerpbegrotingsplan en algemene toelichting (in miljoen euro)

	Ontwerp begrotingsplan	Algemene Toelichting	Verschil
Evenwichtsdoelstelling BO 2019 (1)	1,9	1,9	-
Uitgaven buiten begrotingsdoelstelling (2)	-134,8	-134,8	-
Vorderingensaldo BO 2019 (3=1-2)	-132,9	-132,9	-
Evolutie ongewijzigd beleid (4=a-b+c+d)	-667,3	-662,8	-4,5
Ontvangsten (a)	443,8	458,9	-15,1
Uitgaven (b)	-1.485,0	-1.131,8	-353,2
Index	-326,9	-329,7	2,8
Actualisatie kredieten constant beleid	-1.158,1	-802,1	-356,0
ESR-correcties (c)	127,4	-248,1	375,5
Onderbenutting (d)	246,5	258,2	-11,7
Vorderingensaldo BO 2020 bij ongewijzigd beleid (5=3+4)	-800,2	-795,7	-4,5
Uitbreiding netto-beleidsruimte (6)	726,3	726,3	-
Nieuw beleid (7)	553,6	553,6	-
Bijkomende investeringsimpulsen	10,0	10,0	-
Recurrent bijkomend beleid	543,6	543,6	-
Vorderingensaldo BO 2020 (8=5+6-7)	-627,5	-623,0	-4,5
Correctie aftoetsing begrotingsdoelstelling (9)	191,9	191,9	-
Evenwichtsdoelstelling BO 2020 (10=8+9)	-435,6	-431,1	-4,5

Bron: Vlaams Parlement, 33 (2019-2020) – Nr. 1 – Tabel p. 3, en Stuk 13 (2019-2020) – Nr.1 – Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2020 – Algemene Toelichting

De algemene toelichting bespreekt de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester 2019, met een advies over het stabiliteitsprogramma 2019-2024. In haar aanbevelingen stelde de Europese Commissie dat het nominaal groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven gedurende 2020 niet meer mag zijn dan 1,6% voor de gezamenlijke overheid. Er is geen verdeling tussen de federale overheid en de verschillende gemeenschappen en gewesten van hoe die beperking van de uitgaven verdeeld wordt.

Vlaanderen berekent die norm niet in zijn algemene toelichting. Uit tabel 6-4 van de algemene toelichting kan afgeleid worden dat de Vlaamse primaire overheidsuitgaven gedurende 2020 stijgen met 2,23%⁷.

1.3 Normnaleving

Advies Hoge Raad van Financiën - Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid

Overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 formuleerde de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën (HRF) in maart 2019 aanbevelingen over de begrotingsdoelstellingen voor België voor de periode 2019-2022 en over de verdeling van die doelstellingen over de verschillende overheidsniveaus⁸.

Om het structureel evenwicht in 2021 op het niveau van de gezamenlijke overheid te realiseren, heeft de HRF in maart 2019 aanbevolen dat elke subentiteit, inclusief elke gemeenschap en elk

⁷ 46.044,0 miljoen euro in 2019, 47.063,7 miljoen euro in 2020

⁸ Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, Advies Begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2019-2022, maart 2019.

gewest, het structureel evenwicht zou realiseren en vervolgens zou aanhouden. Aangezien de Vlaamse Gemeenschap op basis van de (zeer) voorlopige ramingen van het INR voor 2018 een structureel overschot realiseerde, vertaalde de HRF zijn advies in een aanbevolen traject voor de Vlaamse Gemeenschap met een structureel evenwicht voor 2019 én voor 2020. Gecorrigeerd voor de cyclische weerslag, eenmalige verrichtingen en met een correctie voor de federale overdrachten, vertaalde zich dat voor Vlaanderen in een aanbevolen vorderingenoverschot van 0,02% bbp voor 2019 en 0,004% bbp voor 2020.

In plaats van een begroting met een (licht) overschot heeft de Vlaamse overheid voor 2020 een begroting met een vorderingentekort ingediend (-0,13% bbp), waarmee het afwijkt van het voorgestelde traject in het advies van de HRF.

Onderbenutting

Tabel 6-4 Vorderingensaldo van de algemene toelichting bevat naast onderbenutting hogescholen en universiteiten ook overige onderbenutting:

Tabel 5 – Onderbenutting opgenomen in het vorderingensaldo tabel 6-4 algemene toelichting (in miljoen euro)

	Aangepaste begroting 2019	Initiële begroting 2020
Hogescholen en Universiteiten	130,0	117,3
Overige	1.021,9	1.099,1
Totale onderbenutting	1.152,0	1.216,5
Fluctuatie t.o.v. initiële begroting 2019	+193,8	+258,2

Bron: Algemene Toelichting aangepaste begroting 2019 – initiële begroting 2020

De algemene toelichting geeft onvoldoende duiding over de onderbenuttingshypothese, hoewel de onderbenutting het vorderingensaldo bij de aangepaste begroting 2019 en initiële begroting 2020 met respectievelijk 1.152,0 miljoen euro en 1.216,5 miljoen euro positief beïnvloedt.

Het Rekenhof kreeg van de administratie onderliggende informatie en stelde vast dat de overige onderbenutting bestaat uit de volgende elementen:

Tabel 6 – Detail 'overige' onderbenutting (in miljoen euro)

	Aangepaste begroting 2019	Initiële begroting 2020
Historische onderbenutting ⁹	862,9	890,1
Forfaitaire toevoeging ¹⁰	80,0	130,0
Onderbenutting nieuw beleid	79,0	79,0
Totaal	1.021,9	1.099,1

Bron: Berekening Rekenhof op basis van informatie van het departement Financiën en Begroting

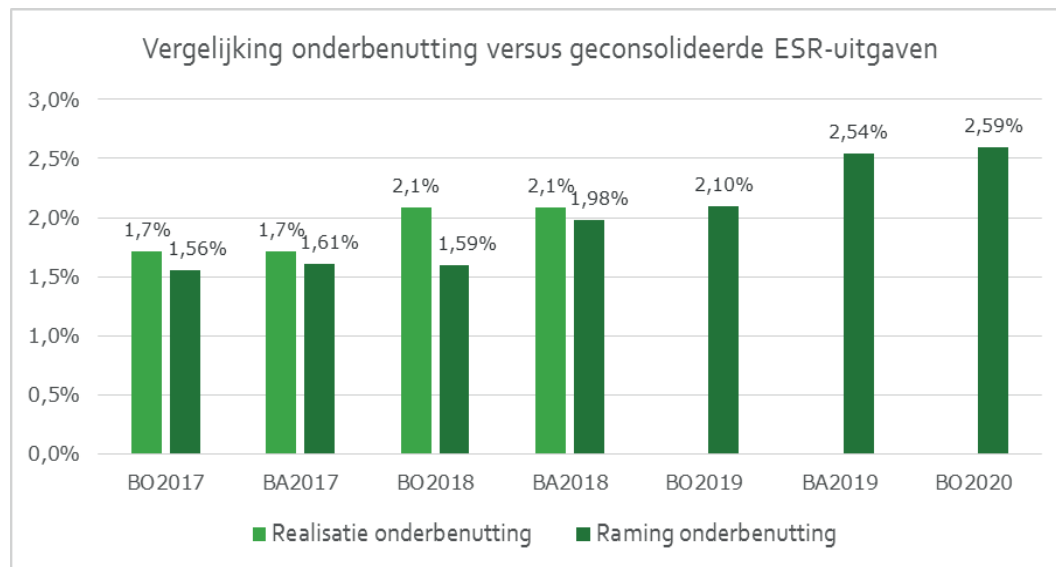
De onderbenutting bij de aangepaste begroting 2019 en initiële begroting 2020 werd forfaitair verhoogd met respectievelijk 80,0 miljoen euro en 130,0 miljoen euro, wat eerder hoog lijkt. Door die forfaitaire toevoeging stelt het Rekenhof zich vragen bij de consistentie in de berekening van de onderbenutting.

De effectieve onderbenutting zal blijken bij de begrotingsuitvoering. Ten opzichte van de geconsolideerde ESR-uitgaven bedraagt de totale onderbenutting bij de aangepaste begroting 2019 2,54% en bij de initiële begroting 2020 2,59%, wat hoger is dan de voorbije jaren.

⁹ De historische onderbenutting steunt op de gecorrigeerde effectieve onderbenuttingen van de voorbije twee jaar.

¹⁰ Op basis van de vaststellingen in 2019 voegt de administratie een forfait toe van 80,0 miljoen euro in 2019 en 130,0 miljoen euro in 2020, die niet verder werden toegelicht in de algemene toelichting.

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 en detailinformatie departement Financiën en Begroting.

Correcties voor aftoetsing begrotingsdoelstelling

Zoals de vorige jaren neemt de Vlaamse Regering in 2020 de bouwkosten voor de Oosterweelverbinding (191,9 miljoen euro) niet in aanmerking bij de vaststelling van het begrotingstraject.

Volgens de Vlaamse Regering gaat het om een uitzonderlijk grote, strategische en niet-recurrente investering met een groot economisch belang op lokaal, regionaal, landelijk en euregioonaal niveau, waarbij een terugverdienmodel op basis van tolheffing tijdens de exploitatiefase van toepassing is. Dat terugverdienmodel slaat enkel op de Oosterweelverbinding sensu stricto en toont een haalbare en robuuste business case op een termijn van 35 jaar na de start van de exploitatie. Het financiële model houdt rekening met de tolinkomsten op basis van een gedifferentieerde tolheffing in de drie Scheldetunnels (Oosterweel, Liefkenshoek en Kennedy).

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

1.4 Kas- en schuldbeheer

Geconsolideerde schuld

Het rapport *Kas-, Schuld- en Waarborg 2018* bepaalt de Vlaamse bijdrage tot de geconsolideerde schuld eind 2018 op 18.146,4 miljoen euro. Tabel 8-1 van de algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2019 en initiële begroting 2020 stelt de bijdrage tot de geconsolideerde bruto-schuld 2018 (zonder ziekenhuisfinanciering) in belangrijke mate bij tot 19.835,7 miljoen euro. De twee belangrijkste verschillen zijn de schuld naar aanleiding van de definitieve vaststelling van de autonomiefactor (967,6 miljoen euro) en de schuld van de groenestroomcertificaten (115,0 miljoen euro). Het Rekenhof vraagt om belangrijke wijzigingen ten opzichte van vorige rapporteringen steeds toe te lichten in de algemene toelichting.

Tabel 8-2 van de algemene toelichting toont wel de geraamde evolutie van de geconsolideerde schuld. Voor 2019 verwacht de Vlaamse Regering een schuldtoename van 952,1 miljoen euro en voor 2020 een toename van 1.823,7 miljoen euro. De belangrijkste redenen voor die stijging blijven de uitgaven bij de VMSW (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen) en het VWF (Vlaams Woningfonds). In 2019 en 2020 stijgt de nettofinanciering van die instellingen cumulatief telkens met ongeveer 1 miljard euro per jaar. In 2019 wordt de stijging van de schuld nog getemperd met 650 miljoen euro door het decreet betreffende de optimalisatie van het beheer van de financiële activa van de Vlaamse overheidsentiteiten¹¹.

De ratio van de schuld versus de inkomsten stijgt in 2020 naar 50,7%, maar blijft beneden de Vlaamse schuldnorm van 65% van de geconsolideerde ESR-ontvangsten.

Tabel 7 – Ratio schuld versus inkomsten (in miljoen euro)

	2018	2019	2020
Totale schuld	24.186,6	25.138,6	26.962,4
Schuld ziekenhuisinfrastructuur	-4.350,9	-4.088,0	-3.814,4
Schuld excl. ziekenhuisinfrastructuur	19.835,7	21.050,6	23.148,0
Inkomsten	42.992,6	45.130,5	¹² 45.684,8
Ratio	46,1%	46,6%	50,7%

Bron: Algemene toelichting voor 2018, 2019 en 2020¹³;

Het Rekenhof wijst op de aanbevelingen van de HRF en de Europese Commissie om de meevalers in de begroting te gebruiken om de afbouw van de overheidsschuld te versnellen.

De eerste versie van de algemene toelichting bij de initiële begroting 2020 berekent een nieuwe financieringsbehoefte voor het ministerie van 2.926,5 miljoen euro, terwijl de geraamde rentekost maar berekend wordt op nieuwe financieringen ten belope van 1.850,0 miljoen euro.

Op 21 november 2019 stelde het departement Financiën en Begroting de financieringsbehoefte bij naar 2.753,3 miljoen euro vanwege een kleiner dan geraamd begrotingstekort¹⁴ ten opzichte van de eerste versie van de algemene toelichting. De oorzaak van de daling (-190,2 miljoen euro) is de veronderstelling dat de BAM voldoende eigen financiële middelen heeft om zijn uitgaven tot 2020 te financieren¹⁵.

De bijgestelde raming van de nieuwe financieringsbehoefte is nog altijd 903,3 miljoen meer dan het bedrag waarop de geraamde rente berekend wordt. Het departement Financiën en Begroting gaf aan dat voor de volgende financieringen geen rente voorzien werd:

Tabel 8 – Verklaring verschil financieringsbehoefte ministerie met basisbedrag voor berekening geraamde rentekost financieringen 2020 (in miljoen euro)

	2020
Voorziene onderbenutting bij opnames VMSW en VWF	146,9
Aflossingen kleinere rentebetalingen, wordt via kas opgevangen	29,6

¹¹ Dit decreet regelt dat rechtspersonen met een teveel aan liquide middelen, deze beleggen bij het ministerie, die voor deze bedragen dan geen geld dient op te halen op de kapitaalmarkt.

¹² Tabel 6-2 algemene toelichting.

¹³ Deze cijfers zijn gebaseerd op een nieuwe versie van de algemene toelichting, bezorgd door het departement Financiën en Begroting op 22 november 2019.

¹⁴ Te financieren begrotingstekort wordt aangepast van 753,8 miljoen euro naar 563 miljoen euro.

¹⁵ Ook het geraamde vorderingensaldo 2020 voor ESR-correcties werd licht aangepast naar aanleiding van de gegevens van 21 november 2019: van -607,1 miljoen euro naar -608,8 miljoen euro.

Voor begrotingstekort wordt geen rentekrediet voorzien, wel voor kaslekken m.b.t. ESR-correcties	¹⁶ 179,6
Voor saldo ESR 8 en ESR 9 wordt geen rentekrediet voorzien	547,4
Totaal	903,3

Bron: Departement Financiën en Begroting

Het Rekenhof merkt op dat voor de VMSW en het VWF een onderbenutting voorzien is van 144,9 miljoen euro¹⁷ en dat de financieringswijze van het begrotingstekort en het saldo van de ESR 8 en 9 niet toegelicht worden.

1.5 Meerjarenraming

De VCO stelt in artikel 17, §2 dat de algemene toelichting de jaarlijkse begroting in een meerjarig perspectief plaatst door ze te situeren ten opzichte van de meerjarenraming. Het Rekenhof ontving pas op 18 november 2019¹⁸ de meerjarenraming 2019-2024¹⁹. Daardoor kon het niet grondig nagaan of en in welke mate de voorgelegde jaarbegroting is opgemaakt binnen een geactualiseerd meerjarig kader²⁰.

¹⁶ 563 miljoen euro (begrotingstekort) - 383,5 miljoen euro (kaslekken).

¹⁷ Ter informatie: voor 2019 (november 2019) heeft het VMSW al 1 miljard (raming 1,1 miljard) en het VWF 230 miljoen euro (raming 370 miljoen euro) opgevraagd.

¹⁸ Artikel 10 van de VCO bepaalt dat de meerjarenraming uiterlijk op 28 oktober moet meegedeeld worden aan het Vlaams Parlement en volgens artikel 60 ook aan het Rekenhof.

¹⁹ VR 2019 1511 MED.0386/2.

²⁰ Op 2 oktober 2019 heeft de Vlaamse Regering samen met de regeringsverklaring de krachtlijnen van de meerjarenraming 2020-2024 meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

2 Transparantie van de begroting

2.1 Toepassing van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën

Het decreet VCO (decreet houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019) en het uitvoeringsbesluit (Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019) hebben de regelgeving voor de overheidsfinanciën van de Vlaamse overheid gecodificeerd en gemoderniseerd. De nieuwe regelgeving treedt in principe in werking op 1 januari 2020, maar de begrotingsopmaak 2020 moest al voldoen aan de principes van het prestatiegeïnformeerd begroten (artikel 11, §5, decreet VCO).

Met het prestatiegeïnformeerd begroten wil de Vlaamse overheid de voorziene middelen op een indirecte manier relateren aan de te verwachten prestaties. De bedoeling is om de beleids- en begrotingsinformatie te koppelen en met elkaar in overeenstemming te brengen in de beleids- en begrotingstoelichting (BBT). Daarvoor worden de kredieten toegewezen aan de beleidsdoelstellingen. De bedoeling is om de beleidsnota en de jaarlijkse BBT's op dezelfde manier te structureren, zodat de voorziene kredieten en de vooruitgang in de richting van de doelstellingen gemakkelijk opgevolgd kunnen worden.

Die structuur is gebaseerd op de inhoudelijke structuurelementen (ISE), die bij begrotingsopmaak 2019 in de begroting van alle beleidsdomeinen geïntroduceerd werden. Een ISE is bedoeld als een inhoudelijk zinvolle clustering van kredieten of deelbevoegdheden binnen een programma. De ISE zijn stabiel over een legislatuur. Voor de legislatuur 2019-2014 werden de ISE vastgelegd in het besluit van 2 oktober 2019²¹.

Bij de begrotingsopmaak wordt de BBT in jaarlijks perspectief opgemaakt. Daarbij moeten de beleidsopties die genomen zijn bij begrotingsopmaak, in begrotingscijfers vertaald worden. De BBT's moeten ook een overzicht bevatten van de voorgenomen regelgevende initiatieven en van geplande en lopende decreetsevaluaties²². Vanaf de begrotingsopmaak 2021 zullen er ook prestatie-indicatoren per beleidsdoelstelling hun intrede doen in de BBT's.

Hieronder wordt ingegaan op de manier waarop de Vlaamse overheid invulling gegeven heeft aan de verplichtingen uit de VCO.

Timing van de begrotingsdocumenten

De VCO hanteert strikte termijnen om de begroting en de daaraan gerelateerde documenten in te dienen bij het Vlaams Parlement. Zo moet op 2 oktober het ontwerpbegrotingsplan ingediend worden, op 21 oktober moeten de initiële begroting en de algemene toelichting ingediend worden, een week daarna gevolgd door de meerjarenraming, het ontwerp van programmadecreet en de BBT's.

De Vlaamse Regering diende het ontwerpbegrotingsplan op 16 oktober in bij het Vlaams Parlement. De initiële begroting 2020 heeft ze, samen met de algemene toelichting en de BBT's, op 8 november 2019 ingediend. De meerjarenraming werd op 18 november 2019 ingediend.

²¹ Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie, wat betreft de vaststelling van beleidsvelden en inhoudelijke structuurelementen.

²² Reglement van het Vlaams Parlement, versie van 24 april 2019.

Ontbreken van verplichte informatie

Artikel 12 van de VCO stelt dat de jaarlijkse begroting ten minste de volgende componenten moet bevatten:

1. een economische classificatie;
2. een classificatie van de overheidsfuncties;
3. de programma's;
4. de inhoudelijke structuurelementen;
5. de identificatie van de verantwoordelijke entiteit binnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

De eerste twee punten ontbreken in de begrotingsopmaak 2020 omdat de huidige begrotings- en rapporteringstools dat nog niet kunnen realiseren. Dit zal in de toekomst opgelost worden.

Inhoudelijke structuurelementen

Het besluit van 2 oktober 2019 organiseert de Vlaamse administratie in elf beleidsdomeinen. In elk beleidsdomein werden enkele beleidsvelden geïdentificeerd, met daaraan telkens één of meer ISE's gekoppeld.

Voor nagenoeg alle beleidsdomeinen zijn voor de ISE's effectief ook kredieten opgenomen in de algemene uitgavenbegroting of de begroting van de instellingen. Dat is niet het geval voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. In het beleidsveld *Gemeenschappelijk vervoer* is in de BBT enkel sprake over het ISE *basisbereikbaarheid*. Met de ISE's *investeringen basisbereikbaarheid*, *kernnet*, *aanvullend net*, *vervoer op maat* wordt geanticipeerd op toekomstige evoluties bij De Lijn.

In het beleidsdomein CJSM vermelden de beleidsvelden cultuur, jeugd en media telkens dezelfde ISE's: *organisaties*, *projecten* en *internationale en interregionale ondersteuning*. De vraag rijst of dat hoge aggregatieniveau bij een prestatiebegroting niet eerder een handicap is om voldoende duidelijke informatie te kunnen geven.

In een aantal gevallen is de toewijzing van een begrotingsartikel aan een ISE niet altijd even logisch. Enerzijds bevat bv. de begroting van het beleidsdomein Werk en Sociale economie (WSE) een overkoepelende ISE, voor uitgaven die niet onder een specifieke ISE vallen. Nochtans zijn diverse middelen uit deze provisie wel toe te schrijven aan een specifieke ISE. Zo stelt de meerjarenplanning 2019-2024 o.a. dat de kost van het op kruissnelheid komen van de versterkte doelgroepkorting tot en met 2021 gefinancierd wordt uit de competitiviteitsprovisie. Anderzijds zijn sommige beleidsthema's verdeeld over diverse ISE's, maar worden ze toch niet als thema-overschrijdend²³ geklasseerd. Zo valt de werking van de VDAB zowel onder ISE *activering* in beleidsveld Werk als onder beleidsveld en ISE *competenties*, terwijl de handhavingsfunctie niet vermeld wordt.

Nog in het beleidsdomein WSE bevat het ISE *activering* allerlei maatregelen voor werkzoekenden, werkenden en ondernemingen. In het verleden ging het hier om uitgaven voor de activering van werklozen en werkloosheidsuitkeringen. Nu vallen onder dit ISE alle maatregelen om (potentiële) arbeidskrachten in te schakelen op de arbeidsmarkt: (inactieven en) werklozen, interregionale arbeidsmobiliteit én ondersteuning van werkgevers hierbij. De brede invulling van de term activering dreigt het ISE minder doelgericht te maken op werkzoekenden en minder duidelijk te maken aan wie de overheidssteun uiteindelijk ten goede komt. Een maatregel zoals

²³ In de mate dat de beleidskredieten kunnen toegewezen worden aan één specifiek inhoudelijk structuurelement (ISE), dienen de uitgaven onder het betrokken ISE te worden opgenomen. De beleidskredieten die onder het ISE 'thema-overschrijdend' komen te staan, moeten tot een minimum beperkt blijven (80-20 regel).

de individuele beroepsopleiding (IBO) valt bijvoorbeeld onder het ISE activering, terwijl de IBO gepromoot wordt als opleidingsmaatregel en in die hoedanigheid onder het ISE competenties zou kunnen vallen of zelfs thema-overschrijdend zou kunnen zijn.

Aangezien de ISE's de basis zijn van het prestatiegeïnformeerd begroten, dient aandacht besteed te worden aan de onderlinge afstemming en de consistentie ervan. De ISE's liggen met het besluit van 2 oktober 2019 vast voor de duur van de legislatuur (VCO artikel 11, §1). Toch is het Rekenhof van oordeel dat bijstellingen van ISE's in de begrotingsaanpassing 2020 nog mogelijk moeten zijn als bepaalde ISE's nog geen duidelijk inzicht geven in de inhoud van het beleidsdomein.

Consolidatieperimeter Vlaamse deelstaatoverheid

Conform afdeling 3 van hoofdstuk 2 van de VCO worden de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen die niet rechtstreeks onder haar gezag vallen en die voldoen aan de voorwaarden opgenomen in artikel 3 van de VCO (ESR-ontvangsten en/of ESR-uitgaven hoger dan 5 miljoen euro) ter kennisgeving aan het Vlaams Parlement bezorgd.

Voor de besloten vennootschap Flanders Future Techfund, die het Vlaams Gewest in 2019 heeft opgericht met een aanvangsvermogen van 75 miljoen euro, werd geen begroting toegevoegd. In de begroting 2019 en 2020 van het Ministerie Vlaamse Gemeenschap worden respectievelijk 18,8 miljoen euro en 16,3 miljoen euro kapitaalinjecties in Flanders Future Techfund begroot.

2.2 Informatiewaarde van de beleids- en begrotingstoelichting (BBT)

In het kader van de prestatiebegroting is het uiteraard de bedoeling dat de ISE's op een bevattelijke manier aangeven welke beleidsdoelstellingen nagestreefd worden en welke instrumenten daarvoor eventueel ingezet worden. Uit de analyse van de BBT's blijkt dat nagenoeg alle beleidsdomeinen aangeven welke instrumenten of welke kredieten ondergebracht worden onder een bepaald ISE, maar slechts zelden aangeven aan welke beleidsdoelstelling het ISE precies bijdraagt.

De VCO legt verder de verplichting op dat de beleidsopties die bij begrotingsopmaak genomen worden, begrotingsmatig vertaald worden. De BBT's zouden dus info over de beleidskeuzes van de nieuwe Vlaamse Regering moeten bevatten. Dat blijkt slechts bij enkele beleidsdomeinen het geval te zijn.

Zo stelde het Rekenhof vast dat de BBT van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 76,5 miljoen euro wordt geïnvesteerd onder de noemer *Warm Vlaanderen*, maar de BBT bevat geen specifieke informatie over de besteding van die middelen.

Vanaf het begrotingsjaar 2020 zijn alle rechtspersonen²⁴ die vallen onder het toepassingsgebied van het VCO, verplicht om te werken met beleidskredieten (VAK). Een aantal rechtspersonen die tot nu toe niet met beleidskredieten werkten, gingen in het verleden al belangrijke verbintenissen²⁵ aan die vanaf 2020 en later zullen uitgevoerd worden. Het zou de informatiewaarde van de BBT's verhogen als het saldo van die openstaande verbintenissen werd toegelicht. Het

²⁴ Hogeronderwijsinstellingen en het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs zijn niet gebonden aan die verplichting.

²⁵ De BAM bijvoorbeeld.

Rekenhof wijst er op dat volgens artikel 17, §2 van de VCO de algemene toelichting de stand van de uitstaande verplichtingen moet bevatten²⁶.

De indeling van de BBT in ISE's kan ook verwarrend overkomen, aangezien de begroting van aparte entiteiten (onder andere het Hermesfonds en het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek in het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie, en Opgroeien Regie in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin) over verschillende ISE's verdeeld is. Het wordt voor de lezer van de BBT's moeilijker om een globaal beeld te krijgen van de kredieten van één entiteit of op het totaalniveau van een beleidsdomein. Die vaststelling wordt nog versterkt door het feit dat de algemene toelichting de evolutie van de kredieten nog altijd beschrijft per entiteit, en niet per ISE.

Bij deze eerste begroting onder de nieuwe VCO-regels kan dus geconcludeerd worden dat de BBT's op dit moment slechts een beperkte meerwaarde betekenen. De toelichtingen bevatten dezelfde informatie als voorheen, met toevoeging van nieuwe titels. Bepaalde beleidsnota's – die volgens de VCO vanaf nu ook BBT genoemd worden – zijn nog volledig in hun oude vorm geschreven. Het VCO schrijft voor dat dezelfde vorm als voor de jaarlijkse BBT gehanteerd moet worden, wat de opvolging van de doelstellingen eenvoudiger maakt. De beleidsnota van Wonen is zowel qua vorm als doelstellingen een goed voorbeeld.

Los van de voorziene introductie van prestatie-indicatoren in de BBT's, zijn bij volgende begrotingsoefeningen aanpassingen mogelijk die de leesbaarheid en de transparantie van de begroting sterk verhogen. Zo zouden de BBT's in elk geval moeten aangeven aan welke beleidsdoelstellingen (uit de beleidsnota) een bepaald ISE bijdraagt. Verder zou de algemene toelichting aandacht kunnen besteden aan de evolutie van de kredieten per ISE, en niet alleen per entiteit. Ook de samenvattende tabellen aan het begin van elke BBT zouden aangevuld kunnen worden met overzichten per ISE, wat een duidelijker beeld zou geven van de evolutie van de middelen per beleidsthema.

2.3 Begrotingsfondsen

Het ontwerp middelendecreet geeft een overzicht van de begrotingsfondsen. De initiële begroting 2020 raamt een stijging van 87,4 miljoen euro van het globaal saldo. Over de begrotingsjaren 2019 én 2020 neemt het saldo met 157,1 miljoen euro toe, met als gevolg dat de verrichtingen van de begrotingsfondsen voor die jaren een positieve impact op het vorderingensaldo hebben. De middelen die binnen een begrotingsfonds worden opgespaard, kunnen onbeperkt worden overgedragen om in volgende jaren te worden besteed. In het jaar dat de uitgaven gebeuren, weegt dat wel op het vorderingensaldo.

²⁶ Technisch betekent dit dat die rechtspersonen in hun begroting 2020 niet alleen beleidskredieten moeten opnemen voor de nieuwe verbintenissen die in 2020 zullen worden gesloten, maar dat zij ook alle verbintenissen die in het verleden zijn aangegaan en die in de loop van 2020 of later zullen worden uitgevoerd, tot uiting brengen in hun boekhouding en rapportering.

De volgende tabel toont de geraamde evolutie van begin 2019 tot eind 2020 voor de begrotingsfondsen met de belangrijkste verrichtingen.

Tabel 9 – Raming evolutie begrotingsfondsen 2019-2020 (vereffeningskredieten in miljoen euro)

	Verkeersveiligheidsfonds	Klimaatfonds	Energiefonds	Fonds Onroerende goederen	Andere	Totaal
Beginsaldo 2019	134,3	227,1	140,7	40,8	151,3	694,2
Ontvangsten 2019	63,8	213,4	188,0	41,3	170,3	676,8
Uitgaven 2019	-35,9	-267,1	-146,3	-15,4	-142,4	-607,1
Desaffectatie 2019	-	-5,0	-	-	-	-5,0
Eindsaldo 2019	162,1	²⁷ 168,4	182,4	66,7	179,3	759,0
Beginsaldo 2020	162,1	173,4	182,4	66,7	179,3	763,9
Ontvangsten 2020	35,1	193,9	123,3	3,8	200,4	556,5
Uitgaven 2020	-36,7	-81,0	-150,0	-23,9	-175,6	-467,2
Desaffectatie 2020	-	-	-	-	-1,9	-1,9
Eindsaldo 2020	160,5	286,3	155,7	46,6	202,2	851,3
% evolutie begin 2019 vs. eind 2020	+19,5%	+26,1%	+10,7%	+14,2%	33,6%	+22,6%
Evolutie begin 2019 vs. eind 2020	26,2	59,2	15,0	5,8	50,9	157,1
% evolutie 2020	-1,0%	+65,1%	-14,6%	-30,1%	+12,8%	+11,4%
Evolutie 2020	-1,6	²⁸ +112,9	-26,7	-20,1	+22,9	+87,4

Bron: Ontwerp middelende decreet aangepaste begroting 2019 en initiële begroting 2020 en eigen berekening Rekenhof

Voor de inhoudelijke bespreking van het verkeersveiligheidsfonds en het klimaatfonds verwijst het Rekenhof naar hoofdstuk 4.6 *Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken* en 4.8 *Beleidsdomein Omgeving*.

²⁷ Eindsaldo 2019 en beginsaldo 2020 stemt niet overeen voor het klimaatfonds. Bij het beginsaldo 2020 wordt geen rekening gehouden met de desaffectatie 2019.

²⁸ De beleidskredieten van het klimaatfonds zijn in 2020 wel volledig vastgelegd.

3 Analyse van de ontvangsten

3.1 Algemeen

Evolutie ESR-ontvangsten

In de initiële begroting 2020 verhogen de ESR-geconsolideerde ontvangsten in vergelijking met de aangepaste begroting 2019 met 544,3 miljoen euro (+1,2%). In vergelijking met de uitvoering van de begroting 2018 verhogen de ontvangsten met 2.682,2 miljoen euro (+6,2%). In de uitvoeringsrekening van de begroting 2018 leidden de specifieke afrekeningen met betrekking tot de definitieve vaststelling van de autonomiefactor, van de dotatie voor de fiscale uitgaven en van de bedragen van het overgangsmechanisme tot een eenmalige minderontvangst van 1.005,3 miljoen euro.

Tabel 10 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten (in miljoen euro)

	2018 realisatie	2019 aangepast	2020 initieel	2018 realisatie = 100	2019 aangepast = 100
PB- en btw-toewijzing gemeenschap en nieuwe dotaties	22.458,5	23.114,3	23.548,8	104,9	101,9
PB-toewijzing gewest	2.415,2	2.487,0	2.514,1	104,1	101,1
Opcentiemen op de PB	7.705,2	7.920,7	7.866,1	102,1	99,3
Herrekening 2018	-1.005,3	0	0		
Andere dotaties en transfers federale overheid	88,3	98,8	99,7	112,9	100,9
Gewestelijke belastingen	6.609,6	6.672,5	6.754,3	102,2	101,2
Lottomiddelen	30,1	30,2	30,2	100,3	100,0
Andere niet-fiscale algemene ontvangsten	185,7	250,5	282,2	152,0	112,7
Toegewezen ontvangsten	538,0	565,5	548,2	101,9	96,9
Ontvangsten ministeries	39.025,4	41.139,5	41.643,7	106,7	101,2
Ontvangsten te consolideren instellingen	3.967,2	3.991,0	4.031,1	101,6	101,0
Totaal ontvangsten	42.992,6	45.130,5	45.674,8	106,2	101,2

Bron : Rekenhof

Het Rekenhof onderzocht de consistentie tussen enerzijds de raming van de begrotingsontvangsten in de artikelen van de middelen- en administratieve begroting, en anderzijds de toelichting van de ESR-ontvangsten in 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.

Evaluatie algemene toelichting

De algemene toelichting gaat zoals steeds heel uitvoerig in op de middelen die volgen uit de bijzondere financieringswet (BFW). Het Rekenhof beveelt aan de toelichting meer te focussen op duiding van de recente evoluties in plaats van op de oorsprong, bestaansreden en historische evolutie van de inkomsten.

De algemene toelichting licht de evolutie van de opcentiemen en de Vlaamse fiscale uitgaven (belastingvermindering voor de eigen woning en voor dienstencheques) uitgebreid toe. Ze gaat ook in op federale maatregelen (bv. de taxshift) die een impact hebben op de Vlaamse ontvang-

sten, doordat zij de grondslag van de opcentiemen beïnvloeden. De Vlaamse overheid benadrukt dat ze de impact²⁹ op de Vlaamse opcentiemen van de federale taxshift zelf opvangt en het opcentiementarief niet verhoogt.

Het Rekenhof beveelt aan de ramingen van de gewestelijke belastingen van 6.754,3 miljoen euro omstandiger toe te lichten. Het Rekenhof heeft op zijn vraag de onderliggende berekeningen wel ontvangen, maar de uitleg in de algemene toelichting van de beleidswijzigingen in het lopende en het nieuwe begrotingsjaar, opgenomen in de beleidsnota, volstaat niet. Over het algemeen geldt dat de evoluties van de parameters wel aandacht krijgen, maar dat de berekening van de impact van de nieuwe maatregelen te weinig wordt toegelicht.

3.2 PB- en btw-toewijzingen, en dotaties

De administratieve middelenbegroting 2020³⁰ bevat de middelen uit dotaties³¹:

- (1) voor de Vlaamse Gemeenschap 23.627,0 miljoen euro: de PB- en btw-toewijzing, de nieuwe dotaties voor de overgedragen bevoegdheden, de voor de gemeenschap bestemde specifieke dotaties, de Lottogelden, het in het kader van het overgangsmechanisme vastgestelde overgangsbetrag;
- (2) voor het Vlaams Gewest 2.565,8 miljoen euro: de PB-toewijzing, de voor het gewest bestemde specifieke dotaties, en het in het kader van het overgangsmechanisme vastgestelde overgangsbetrag (in min) en de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen (in min).

De voorlopige afrekening 2019 bedraagt -9,0 miljoen euro bij de gewesttoewijzing, -39,6 miljoen euro bij de gemeenschapstoewijzing en -0,1 miljoen euro bij de specifieke dotaties (deels gemeenschap, deels gewest).

De macro-economische parameters voor de begrotingsaanpassing 2019 werden overgenomen van de economische begroting van 6 februari 2019. De macro-economische parameters voor de vaststelling van de vermoedelijke bedragen 2019, met het oog op de voorlopige afrekening 2019, en van de initiële bedragen 2020, werden overgenomen van de economische begroting van 5 september 2019. Dat is conform de BFW.

Het Federaal Planbureau raamde op 6 november 2018 de inflatie voor 2019 op 2,1%, wat leidde tot een aanzienlijke verhoging van de BFW-middelen in de initiële begroting 2019 via amendement. De (parameter) inflatie daalt in de aangepaste begroting 2019 van 2,1% naar 1,6%, in de voorlopige afrekening 2019 verder naar 1,5%. In 2020 wordt de inflatie op 1,4% geraamd.

De (parameter) BBP-groei daalt in de aangepaste begroting 2019 van 1,5% naar 1,3%. In de voorlopige afrekening 2019 en initiële begroting 2020 wordt de groei op 1,1% geraamd.

De bijstelling van de parameters heeft op de BFW-middelen 2019 een impact van -246,1 miljoen euro bij de begrotingsaanpassing en een bijkomende impact van -48,7 miljoen euro in de voorlopige afrekening 2019 toegevoegd aan de initiële begroting 2020. De ramingen voor de BFW-

²⁹ Raming van de bijkomende impact in de voorschotten van aanslagjaar 2020 in begrotingsjaar 2020 = -270 miljoen euro (zie tabel 3-4 van de algemene toelichting).

³⁰ Tabel 3-3 van de algemene toelichting bevat de bedragen inclusief de afrekening van het voorbije jaar; de *Lottogelden* en de *specifieke dotaties* zijn in die tabel afzonderlijk vermeld.

³¹ Bedragen 2020 + voorlopige afrekening 2019.

middelen 2020 vertrekken dus van basisbedragen 2019 die ongeveer 300 miljoen lager liggen dan eind 2018 werd geraamd.

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 (131,1 miljoen euro) wordt voorlopig nog wel als minderontvangst verwerkt.

Daarnaast is er een kasmatige minderontvangst (federale inhouding) in 2020 van 52,4 miljoen euro ingevolge de spreiding van de afrekening van de autonomiefactor, die ESR-matig volledig in 2018 werd aangerekend.

3.3 Opcentiemen – fiscale uitgaven – gewestelijke personenbelasting

De raming van de ESR-ontvangsten van de opcentiemen van het begrotingsjaar 2020 volgens de HRF-benadering is gebeurd aan de hand van de federale mededeling van 19 september 2019. Volgens de HRF-benadering bevat de raming de voorschotten van het aanslagjaar 2020 tijdens het begrotingsjaar 2020 en de afrekeningen tijdens het begrotingsjaar 2020 van de vorige aanslagjaren.

Tabel 11 – Overzicht opcentiemen – fiscale uitgaven – gewestelijke personenbelasting (in miljoen euro)

	Federale raming	Vlaamse raming
Voorschotten opcentiemen AJ/BJ 2020	7.735,4	7.746,0
Gewestelijke personenbelasting	5.925,8	5.936,1
<i>waaronder maatregel opc + 30.000 VL aan het werk (aan inningscoëfficiënt)</i>		10,6
Fiscale uitgaven	1.809,6	1.809,9
Totaal afrekeningen gew. PB vroegere AJ tijdens BJ, toegevoegd aan de opcentiemen	77,8	120,2
Eerste afrekening AJ 2019 (09/2020)	21,7	88,9
Verdere afrekeningen AJ 2019	28,9	
Afrekeningen vroegere AJ	27,2	31,3
Afrekening belasting niet-inwoners	PM	PM
Totaal opcentiemen	7.813,2	7.866,2

Bron : Rekenhof

Voorschotten aanslagjaar 2020 tijdens begrotingsjaar 2020

De raming bevat de voorschotten met betrekking tot aanslagjaar 2020 die in het begrotingsjaar 2020 zullen worden gestort. De voorschotten worden geraamd overeenkomstig het koninklijk besluit van 27 juni 2016 en worden tijdens het begrotingsjaar/aanslagjaar door de federale overheid aan de Vlaamse overheid betaald. De raming ervan moet bijgevolg overeenkomen met de federale raming. Vanaf begrotingsjaar 2018 wordt de gemiddelde inningscoëfficiënt voor de laatste drie aanslagjaren per gewest geraamd en toegepast (AJ 2020 = 99,45%) om te komen tot de voorschotten van de gewestelijke personenbelasting. Het bedrag van de voorschotten van de gewestelijke personenbelasting (= opcentiemen min fiscale uitgaven) werd als volgt federaal geraamd en megedeeld:

Tabel 12 – – Voorschotten Vlaamse gewestelijke personenbelasting BJ/AJ 2020 (in miljoen euro)

Meegedeelde raming (Vlaamse) belasting Staat	31.218,6
Definitieve autonomiefactor	24,957%
Opcentiementarief	33,257%
Opcentiemen aan 100% in begrotingsraming	7.778,2
Opcentiemen na inningscoëfficiënt	7.735,4
Fiscale uitgaven aan 100%	1.819,6
Fiscale uitgaven na inningscoëfficiënt	1.809,6
Vlaamse gewestelijke personenbelasting (opcentiemen – fiscale uitgaven)	5.958,6
Vlaamse gewestelijke personenbelasting (opcentiemen – fiscale uitgaven) na toepassing inningscoëfficiënt	5.925,8

Bron : Rekenhof

De voorschotten van het aanslagjaar 2020/begrotingsjaar 2020 raamt de federale overheid op 5.925,8 miljoen euro. Die bedragen worden in twaalfden gestort. Bij de begrotingsaanpassing 2020 gebeurt een herraming en worden die twaalfden herrekend.

De Vlaamse raming van de voorschotten is 10,3 miljoen hoger door de geraamde positieve impact op de opcentiemen van de hogere tewerkstelling ingevolge maatregelen met effect in 2018 en 2019. Over welke maatregelen het gaat, is niet onderbouwd in de toelichting. Het Rekenhof vraagt om zich te baseren op de federale raming van voorschotten van de gewestelijke personenbelasting omdat conform de BFW enkel die bedragen tijdens het begrotingsjaar verschuldigd zijn. Alleszins worden de opcentiemen bij de begrotingsaanpassing herhaamd en de voorschotten herberekend.

Afrekeningen vorige aanslagjaren tijdens begrotingsjaar

De raming bevat ook de afrekeningen met betrekking tot de vorige aanslagjaren, die worden betaald/aangerekend in 2020. De Vlaamse en federale raming gaan voor die afrekeningen allebei uit van de recente ramingen van de verwachte inkohieringen van opcentiemen en fiscale uitgaven. De ramingen van de fiscale uitgaven van de aanslagjaren 2019 en 2020 zijn eigen Vlaamse ramingen, lager dan de federale raming. De afrekeningen worden berekend op basis van de Vlaamse inningscoëfficiënten van aanslagjaar 2017 tijdens de daarop volgende begrotingsjaren. Dat leidt tot een Vlaamse raming van de afrekeningen *gewestelijke personenbelasting* die 42,4 miljoen hoger is dan de federale raming.

Fiscale uitgaven

De Vlaamse raming van de voorschotten van de opcentiemen in de middelenbegroting bevat ook een raming van de fiscale uitgaven van aanslagjaar 2020 van 1.809,9 miljoen euro, 0,3 miljoen euro meer dan de federale raming. Ook hier wordt een inningscoëfficiënt van 99,45% toegepast.

De administratieve uitgavenbegroting raamt die uitgaven op 1.601,8 miljoen euro voor de woonfiscaliteit, 202,1 miljoen euro voor de dienstencheques en 6,0 miljoen euro voor de winwinlening. De ramingen van de fiscale uitgaven werden in de begrotingscyclus steeds aan de gewestelijke personenbelasting toegevoegd om de opcentiemen te bekomen. De afrekeningen betreffen enkel de gewestelijke PB, maar worden in de Vlaamse begrotingsuitvoering verwerkt in de bruto-opcentiemen, aldus de algemene toelichting. De fiscale uitgaven, inbegrepen in de opcentiemen, worden geneutraliseerd door de fiscale uitgaven in de uitgavenbegroting.

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. Om de verwerking van de ramingen te laten 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.

Het Rekenhof beveelt aan de afrekeningen gewestelijke PB op te splitsen in afrekeningen opcentiemen en afrekeningen fiscale uitgaven, zowel bij de begrotingsraming als bij de begrotingsuitvoering. Noodzakelijkerwijs en idealiter zou dat moeten gebeuren aan de hand van de federale rapporteringen. Tot nu toe rapporteert de federale overheid tijdens de uitvoering van het aanslagjaar echter enkel over de (netto) gewestelijke personenbelasting.

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

3.4 Gewestelijke belastingen

De initiële begroting raamt de geconsolideerde ontvangsten op 6.754,3 miljoen euro, een stijging van 81,8 miljoen euro (+1,2%) ten opzichte van de aangepaste begroting 2019. Vergeleken met de realisaties 2018 bedraagt de stijging 144,7 miljoen euro (+2,2%)

De volgende tabel geeft met het oog op de commentaar van het Rekenhof een overzicht van de evolutie van die ontvangsten en neemt de gegevens over van de algemene toelichting.

Tabel 13 – Evolutie van de gewestelijke belastingen (in miljoen euro)

Begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten	2018 realisatie	2019 aangepast	2020 initieel	Verskil 2020 initieel met 2019 aangepast	2018 realisatie = 100	2019 aangepast = 100
Belasting op de spelen en wed- denschappen	46,2	48,3	50,5	2,2	109,3	104,6
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen	22,6	22,9	23,2	0,3	102,9	101,4
Openingsbelasting	0,05					
Eurovignet	0,03					
Jaarlijkse verkeersbelasting	1.084,0	1.109,0	1.125,9	16,9	103,9	101,5
Belasting op inverkeerstelling	263,5	289,4	308,6	19,3	117,1	106,7
Onroerende voorheffing	200,1	223,5	282,3	58,8	141,1	126,3
Erfbelastingen (exclusief fiscale regularisaties)	1.532,7	1.447,9	1.425,1	-22,8	93,0	98,4
Fiscale regularisaties bij erfbe- lastingen	24,9	15,0	25,0	10,0	100,2	166,7
Verkooprecht + verdeelrecht	2.468,0	2.530,7	2.482,5	-48,2	100,6	98,1
Schenkbelasting	350,4	357,8	364,9	7,2	104,1	102,0
Recht op hypotheekvestiging	160,7	163,6	164,7	1,0	102,4	100,6
Kilometerheffing	456,3	464,4	501,5	37,1	109,9	108,0
Totaal gewestelijke belastingen	6.609,6	6.672,5	6.754,3	81,8	102,2	101,2

Bron : Rekenhof

Niet alle ramingen in de toelichting zijn voldoende gemotiveerd:

- Zo wordt, voor wat betreft de onroerende voorheffing, de opbrengst van de afschaffing van het belastingkrediet, met uitzondering van het belastingkrediet voor materieel en outillage, geraamd op 60,3 miljoen euro, zonder veel verdere onderbouwing.
- Bij de erfbelasting ontbreekt hoeveel de negatieve evolutie van de gemiddelde belastingontvangst precies bedraagt. Er wordt niet vermeld hoeveel de inflatie bedraagt in functie waarvan de ontvangsten evolueren vertrekkende van de gecorrigeerde basis.
- Bij de belasting op automatische ontspanningstoestellen ontbreekt het indexpercentage.
- Voor het verkooprecht wordt gemeld dat de tariefverlaging in 2020 een negatieve impact heeft van 140 miljoen euro op de ontvangsten. Minder duidelijk is of er werd rekening gehouden met een mogelijke terugval van transacties die zich kan voordoen na de piek van transacties eind 2019, als gevolg van de anticipatie van de markt op de afschaffing van de woonbonus.

Wat betreft de hogere ontvangsten uit de optimalisatie van de inning en controle van de belastingen (10 miljoen euro) wordt in de eerste plaats gedacht aan mogelijke efficiëntiewinsten door alle milieuheffingen (van bij OVAM³² en VMM³³ uit Omgeving) te centraliseren bij Vlabel. Bij het sluiten van het regeerakkoord waren nog niet alle plannen en maatregelen in detail uitgewerkt. De komende maanden zal hier verder werk van worden gemaakt, zodat bij de begrotingsaanpassing 2020 duidelijk is in welke mate de extra ontvangsten gerealiseerd kunnen worden.

Fiscale regularisatie bij erfbelasting

De initiële begroting 2019 voorzag, net als bij de aangepaste begroting 2018, in 75 miljoen euro voor fiscale regularisaties. De werkelijke ontvangsten bedroegen 10,1 miljoen euro in 2017 en 25,9 miljoen euro in 2018. De realisatie 2019 bedraagt tot dusver 11,4 miljoen euro. De raming voor 2019 bedraagt 15 miljoen euro en voor 2020 25 miljoen euro. Dat zijn realistischere ramingen in het licht van het voorgaande.

Tabel 14 – Overzicht Fiscale regularisatie 2016-2020 (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	25,9
2019	75,0	15,0	(tem 20/11) 11,4
2020	25,0	-	

Bron: Rekenhof

³² Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij

³³ Vlaamse Milieumaatschappij

4 Analyse van de uitgaven

4.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD)

De initiële begroting 2020 voorziet bijkomend in 13,0 miljoen euro voor de jaarlijkse premiesubsidie voor landbouwers die een brede weersverzekering afsluiten, alsook vergoedingskredieten voor rampen erkend na 1 januari 2020 (in het kader van de overgangperiode voor die verzekering). Op dit ogenblik bestaat geen voldoende rechtsgrond voor een volledige tenlastelegging van de premiesubsidie op de begroting van het VFLD. Op basis van artikel 1, §2, 1° van het besluit van 24 mei 1995 houdende vaststelling van de regelen betreffende de werking en het beheer van het Vlaams Fonds voor de Lastendelging, kan slechts de helft van de premiesubsidie ten laste van het VFLD worden gelegd. Het besluit van 24 mei 1995 dient nog te worden aangepast aan de nieuwe regelgeving die vanaf 2020 in voege zal treden.

Participaties - CBo-1CEX2BA-PA

De in 2020 voorziene bijstellingen in de andere participaties (bv. 100,0 miljoen euro voor de PMV) worden nergens beleidsmatig toegelicht. Het departement Financiën en Begroting volgt de participaties mee op, maar beleidsmatig behoren de onderliggende doelstellingen meestal tot andere beleidsdomeinen. Aangezien die kapitaalinbrengen ook niet binnen de inhoudelijke beleidsdomeinen worden toegelicht, acht het Rekenhof de toelichting ontoereikend.

Er wordt in een *bijstelling Via-Invest* voorzien van 15,3 miljoen euro. Via-Invest werd intussen omgevormd en kreeg als nieuwe benaming De Werkvennootschap. Het bedrag van de participatie stemt overeen met een nog openstaande vastlegging van krediet die al in 2011 gebeurde, maar sluit niet aan bij het nog te volstorten kapitaal door de Vlaamse overheid als enige aandeelhouder van 10 miljoen euro. Bovendien is de kapitaalinbreng in de begroting van De Werkvennootschap nergens opgenomen.

Indexprovisie - CBo-1CBG2AB-PR

De inflatievooruitzichten van 5 november 2019 van het Federaal Planbureau ramen de volgende overschrijding van de spilindex in februari 2020, in plaats van in januari 2020 zoals voorzien in de begrotingsopmaak. Bijgevolg zouden de sociale uitkeringen vanaf maart 2020 en de wedden van het overheidspersoneel vanaf april 2020 stijgen met 2%. Daardoor zouden die uitgaven 37 miljoen euro lager uitvallen dan ingeschreven in de begroting³⁴.

Overgedragen kredieten

In de BBT van het beleidsdomein Financiën en Begroting werd voor geen enkel uitgavenartikel een bedrag opgenomen voor de aanwending van de VAK-ruiter. Dat wekt onterecht de indruk dat in 2020 geen enkel gebruik zal worden gemaakt van de beleidskredieten overgedragen uit 2019.

³⁴ Algemene toelichting, Punt 4.5, *Sensitiviteit van de uitgaven voor inflatie*.

4.2 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

Groeipad Onderzoek en Ontwikkeling

In 2019 werd er op begrotingsartikel EBo-1EBBzAH-PR in een provisie bij het departement EWI voorzien van 176,5 miljoen euro in beleidskredieten en 172 miljoen euro in betaalkredieten in het kader van het groeipad voor de 3%-norm voor onderzoek en ontwikkeling. In 2020 worden de kredieten rechtstreeks toegewezen aan de respectievelijke begrotingsartikelen.

Zo gaat er in de initiële begroting 2020 30,9 miljoen euro naar het Hermesfonds. Dat bedrag is een onderdeel van het groeipad voor de 3%-norm, maar wordt deels tenietgedaan door de generieke besparingen op het programma innovatie voor 11,7 miljoen euro.

Zo heeft ook het FWO 39,9 miljoen euro uit die provisie kunnen ontvangen. De toewijzing wordt hier ook beïnvloed door een generieke besparing van 16,6 miljoen euro, op haar beurt gedeeltelijk gecompenseerd door nieuw beleid van 15,6 miljoen euro.

Overigens hanteert de begroting geen eenvormige methodologie om de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling op te volgen. Bovendien rijst de vraag of voor onderzoek en ontwikkeling geen apart ISE moet worden gecreëerd, gelet op het belang ervan.

4.3 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Begrotingen universiteiten en hogescholen

Enkele universiteiten gaan bij de initiële begroting 2020 uit van een indexatie van de investeringstoelage aan de hand van de gewogen evolutie van het jaarlijks gemiddelde van de ABEX-index van de vijf voorlaatste kalenderjaren die voorafgaan aan het begrotingsjaar (Codex Hoger Onderwijs, artikel III.54, §2). Volgens de beleids- en begrotingstoelichting wordt de investeringstoelage echter niet geïndexeerd in 2020. De indexering van de infrastructuurmiddelen in het hoger onderwijs zou in 2020 ongeveer 1,2 miljoen euro bedragen.

De begrotingen van de universiteiten opgenomen in de *Bijlagen bij het uitgavendecreet begrotingsopmaak 2020 Vlaamse rechtspersonen niet onder rechtstreeks gezag van de Vlaamse Regering* verschillen soms van de begrotingen die de raden van bestuur van de universiteiten hebben goedgekeurd. Die laatste begrotingen steunen immers op recentere ramingen. Het Rekenhof verwijst naar de KUL en de Universiteit Antwerpen.

Toen de universiteiten de meerjarenbegrotingen opstelden, was er nog grote onzekerheid over verschillende factoren met impact op de begrote cijfers. Het ging bijvoorbeeld om de precieze inhoud van de generieke en specifieke besparingsmaatregelen, maar ook over zaken zoals de beperking via een numerus clausus of fixus van het aandeel buitenlandse studenten voor de opleidingen Diergeneeskunde en Geneeskunde, de artsenquota, de financiering van de nieuwe opleidingen bij UHasselt, ...

Fout in de rekenmotor Hoger Onderwijs

AHOVOKS maakt gebruik van een rekenmotor om de werkmiddelen Hoger Onderwijs te berekenen. Vanaf het begrotingsjaar 2019 werd overgestapt op een nieuwe financieringsmotor. Naar aanleiding van die overstap en de ingebruikname van de nieuwe rekenmotor werd een fout vastgesteld in de oude rekenmotor. Die fout heeft als gevolg dat een aantal instellingen (hogescholen) te weinig middelen ontvingen en andere te veel. In overleg met het kabinet van de minister van Onderwijs werd beslist voor het begrotingsjaar 2018 de fout recht te zetten door

een financiële compensatie te geven aan de instellingen die te weinig middelen ontvangen hadden en een beperkte terugvordering in te stellen bij de instellingen die te veel middelen ontvangen hadden. Voor de andere begrotingsjaren (2011-2017) zou de impact op een later tijdstip worden onderzocht. Intussen werd die opdracht afgerond. Daaruit blijkt opnieuw dat bepaalde instellingen te weinig middelen hebben ontvangen en andere te veel. Rekening houdend met het principe van een gesloten enveloppe (conform de wetgeving), zou dat budgettair geen effect hebben. Dat hangt af van de beslissing die zal genomen worden, namelijk of de benadeelde instellingen extra middelen krijgen en of die middelen bij de andere worden teruggevorderd. Als dat laatste het geval zou zijn, gaat het dan over een terugvordering van het volledige bedrag of slechts een deel ervan? Een zevental hogescholen hebben ondertussen al een ingebrekestelling ingediend bij de minister met de vraag de te weinig toegekende middelen uit het verleden zo spoedig mogelijk uit te keren. Uitgaand van een *worst case scenario*³⁵ zou een budget nodig zijn van 7,7 miljoen euro voor alle instellingen die te weinig middelen ontvangen hebben.

Besparingen lonen onderwijzend personeel

De initiële begroting 2020 bevat besparingen op de loonkredieten van het onderwijzend personeel, met name door de reffectatie in het kader van terbeschikkingstelling te reactiveren (12,7 miljoen euro), de groei in het secundair onderwijs af te remmen (20,0 miljoen euro), de lonen in het deeltijds kunstonderwijs af te romen (1,6 miljoen euro) en te besparen op de lonen pedagogische begeleiding en inspectie levensbeschouwelijke vakken (1,0 miljoen euro). Navraag bij de administratie leert dat de minister van Onderwijs pas bij de begrotingsaanpassing 2020 gevolg zal geven aan die budgettaire beslissingen van de Vlaamse Regering. Dat zal gebeuren in overleg met het onderwijsveld en de sociale partners, met oog op het schooljaar 2020-2021, op basis van de concrete uitvoeringscijfers 2019 en waar de recentste ramingen dreigen af te wijken van de beschikbare budgetten. De opbrengst van de maatregelen is afhankelijk van het resultaat van het overleg.

4.4 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)

Als een meerderjarige persoon met een handicap voldoet aan bepaalde voorwaarden (bv. nood-situatie, snel degeneratieve aandoening,...) wijst het VAPH hem of haar toe aan de zogenaamde automatische toekenningsgroepen. In dat geval kan er met onmiddellijke ingang een persoonsvolgend budget (PVB) worden toegewezen, vaak in een hogere budgetcategorie.

Volgens berekeningen van het VAPH is voor de automatische toekenningsgroepen jaarlijks 75 à 80 miljoen euro aan middelen nodig. Daarvan wordt ongeveer 35 à 40 miljoen euro gedekt door de uitstroom. In 2020 is echter te verwachten dat de kostprijs van de automatische toekenningsgroepen hoger zal zijn vooral omwille van de groep minderjarigen die zorgcontinuïteit genieten bij de overstap naar een persoonsvolgend budget. Tenzij de huidige regelgeving voor automatische toekenningsgroepen wordt herbekeken, zullen in 2020 de beschikbare middelen voor die groepen niet volstaan.

³⁵ Geen volledige of slechts gedeeltelijke terugvordering van de instellingen die te veel middelen hebben ontvangen.

Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA)*Klassieke financiering*

Het betaalkrediet is bij de initiële begroting 2020 gedaald naar 30,2 miljoen euro. Als echter de betaalkalender wordt toegepast op de vastgelegde investeringssubsidies, zijnde 5% in jaar van toekenning, 15% in jaar X+1, 25% in jaar X+2, 25% in jaar X+3 en 30% in jaar X+4, dan zou het vereiste budget 65,6 miljoen euro bedragen. Wanneer het minimum betalingspercentage (jaarlijkse betalingen ten opzichte van de uitstaande encours) van de voorbije jaren – zijnde 14% – wordt toegepast op het uitstaand bedrag, zou een budget van 44,5 miljoen euro nodig zijn. Gebaseerd op het uitgavenpatroon van de voorbije jaren, lijkt dit laatste bedrag het minimumbudget om de nodige uitgaven te kunnen doen. In 2019 bedroeg het betaalkrediet klassieke financiering nog 50 miljoen euro.

Opgroeien Regie - Groeipakket

Uit recente cijfers van het monitoringcomité van het groeipakket blijkt dat de regularisaties voor rechtzettingen uit het verleden voor de periode januari tot augustus 2019, 5,5 miljoen euro meer bedragen dan gebudgetteerd. Dat bedrag zal worden opgevangen door het historische reservefonds uit FAMIFED dat 10,9 miljoen euro zou bedragen. De definitieve afrekening werd echter nog niet ontvangen, dus er blijft nog enige onzekerheid over de omvang van dat reservefonds. De marge die bij begrotingsaanpassing 2019 beschikbaar was voor het groeipakket, werd bij de initiële begroting 2020 op nul gezet. Zonder het historische reservefonds van FAMIFED moest deze marge in 2019 worden aangesproken. Als de hoge regularisaties zich in 2020 blijven doorzetten, zal het reservefonds, dat de enige buffer vormt voor het groeipakket, verdwijnen. Aangezien het groeipakket een open end financiering betreft, zal Opgroeien Regie de eventuele hogere bedragen moeten blijven uitbetalen.

Opgroeien Regie - Kinderopvang

Momenteel zijn er bij de inkomensgerelateerde kinderopvangplaatsen twee soorten subsidies: trap twee A-niveau (T2A) plaatsen en trap twee B-niveau (T2B) plaatsen. De T2A-plaatsen krijgen een hoger bedrag toegekend voor de component gemiddelde leeftijd van de medewerkers dan de T2B-plaatsen. De Vlaamse Regering besliste in 2013 dat de subsidiebedragen voor kinderopvangplaatsen met T2B en T2A moeten worden gelijkgeschakeld. De gelijkgeschakeling wordt gerealiseerd op basis van zeven fasen in een overgangperiode van zes jaar. Bij regelgevend ongewijzigd beleid is er volgens de nota budgettaire ruimte in 2020 een bedrag van 36,6 miljoen euro nodig om het traject te realiseren. In de initiële begroting 2020 is echter niets opgenomen om aan de regelgeving te kunnen voldoen.

Groeipad thuiszorg

Het vijfde Vlaams intersectoraal akkoord van 8 juni 2018 voor de social-non profitsectoren voor de periode 2018-2020 voorziet in 14 miljoen euro uitbreidingsmiddelen *binnen de budgettaire mogelijkheden* voor de thuiszorg in 2020. Door de besparingsmaatregelen wordt dat uitbreidingsbeleid beperkt tot 6,1 miljoen euro.

4.5 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media**Kredieten voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media**

De begrotingskredieten van het departement CJM bedragen in de initiële begroting 2020 1.043,7 miljoen euro aan beleidskredieten (VAK) en 1.107,5 miljoen euro aan betaalkredieten (VEK). In

vergelijking met de initiële begroting 2019 betekent dit een daling van -12,5 miljoen euro aan beleidskredieten en een stijging van +14,8 miljoen euro aan betaalkredieten. De werkings- en loonkredieten en de interne stromen vertegenwoordigen elk de helft van alle uitgaven van het departement.

Tabel 15 – Raming evolutie begrotingsfondsen 2019-2020 departement CJM (in miljoen euro)

	Werking en lonen evolutie 2019-2020		Interne stromen naar rechtspersoon evolutie 2019-2020		Totale evolutie 2019-2020	
	VAK	VEK	VAK	VEK	VAK	VEK
Indexering	3.656	3.724	3.947	3.303	7.603	7.027
Overflow	3.875	46.058	4.902	6.928	8.777	52.986
Besparingen	-27.807	-27.775	-12.223	³⁶ -11.675	-40.030	-39.450
Nieuw beleid	2.600	2.600	20.900	7.400	23.500	10.000
VIA II – Kunstensector	1.351	1.351	-	-	1.351	1.351
VRT – Terugdraai herstructureringsprovisie	-	-	-3.690	-3.690	-3.690	-3.690
FoCI Onderhoud eigen gebouwen	-8.754	-14.370	-	-	-8.754	-14.370
FoCI Klimaatmiddelen	-	-	-1.100	-1.100	-1.100	-1.100
Betaalkalender Sport Vlaanderen	-	-	6	2.000	6	2.000
Diverse	-3.207	-2.510	3.094	2.570	-113	60
Totaal	-28.286	9.078	15.836	5.736	-12.450	14.814

Bron: Eigen berekening Rekenhof

De bovenstaande tabel toont dat zowel de interne stromen als de werkings- en loonkredieten stijgen. Die stijging is echter het gevolg van een aantal onderliggende evoluties.

Zo is er in de initiële begroting 2020 een belangrijk bedrag aan *louter boekhoudtechnische* overflowkredieten van 53,0 miljoen euro bijgekomen. Daartegenover staan 39,5 miljoen euro besparingen in het departement CJM, waarvan er 27,8 miljoen euro aan te rekenen zijn op werkings- en loonkredieten van het departement CJM (en in mindere mate op de voorziene middelen voor de rechtspersonen).

Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI)

De beleidskredieten (41,2 miljoen euro) van het FoCI in de initiële begroting zijn hoog in verhouding tot de betaalkredieten (29,8 miljoen euro).

De beleidskredieten voor 2020 worden voornamelijk ingezet bij:

- KMSKA³⁷: 13,6 miljoen euro
- MuHKA³⁸: 9,3 miljoen euro
- De Singel : 0,8 miljoen euro
- Destelheide : 4,0 miljoen euro
- Kasteel van Gaasbeek: 8,0 miljoen euro

³⁶ In dit bedrag is de besparing van 2,4 miljoen euro op de dotatie aan de VRT verrekend uit het besparingstraject (cfr. Regeerakkoord 2020-2024)

³⁷ KMSKA = Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen.

³⁸ MuHKA = Museum voor hedendaagse kunst Antwerpen.

De hoge beleidskredieten en lagere betaalkredieten hebben als gevolg dat de Vlaamse Regering in de toekomst in voldoende betaalkredieten moet voorzien om de engagementen van 2020 te kunnen nakomen. Het Rekenhof verwijst naar drie grote werken bij het KMSKA, MuHKA en Kaaitheater waarvoor al een planning werd opgemaakt:

- 1) De geraamde totaalcost van de renovatie van het KMSKA in Antwerpen is opgelopen tot 108 miljoen euro: eind 2018 was al 77,6 miljoen euro vastgelegd voor het project, voor 2019 en 2020 wordt in 20,5 miljoen euro voorzien; in 2021 en 2022 volgt nog 10,3 miljoen euro voor de afwerking en inrichtingskosten. De Vlaamse Regering had voor dit project in het verleden formele toekenningen gemaakt van 44,1 miljoen euro in 2010, 8,4 miljoen euro in 2015 en 9 miljoen euro in 2017.
- 2) Het nieuwbouwproject van het MuHKA Antwerpen wordt geraamd op 100 miljoen euro, waarvoor de studiekosten in 2020 worden begroot voor 9,5 miljoen euro; voor de volledige uitvoering van de werken moet tot 2023 nog 90,4 miljoen euro worden vastgelegd.
- 3) De renovatie van het Kaaitheater wordt begroot op 23,2 miljoen euro, waarvan tot 2020 1,9 miljoen euro wordt vastgelegd; tot 2024 moet nog in 21,3 miljoen euro worden voorzien voor de afronding van de werken.

Voor de grote bouwprojecten Opera Gent, Bourslaschouwburg en de museum- en kunstsitu Brugse Musea, opgenomen in het regeerakkoord, is er momenteel onvoldoende informatie om een gedetailleerde planning op te maken. Dat geldt eveneens voor de aankoop van het Amerikaans Theater en de oprichting van het Museum voor Vlaamse Geschiedenis, waarover het FoCI nog geen instructies heeft ontvangen.

Voor de renovatie van de Opera Gent belooft het bouwbudget volgens de laatste cijfers tussen 60 en 75 miljoen euro. Er werden geen cijfers gegeven over de verdeelsleutel tussen eigenaar Stad Gent en de Vlaamse overheid.

Het Rekenhof benadrukt dat de bovenstaande investeringen in omvang niet aansluiten met de meerjarenraming 2020-2024, die de extra investeringen in culturele topinfrastructuur raamt op slechts 95 miljoen euro.

4.6 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Verkeersveiligheidsfonds

Ontvangsten

De raming van de algemene ontvangsten³⁹ en de toegewezen ontvangsten⁴⁰ voor verkeersveiligheid stijgen voor 2020 met respectievelijk 48,4 miljoen euro en 2,3 miljoen euro. De algemene ontvangsten komen hoofdzakelijk van de verkeersboetes en worden volgens de toelichting geraamd op 161,2 miljoen euro, waarvan een eerste schijf van 17,9 miljoen euro aan het verkeersveiligheidsfonds⁴¹ wordt toegewezen en het resterende deel als algemene ontvangst wordt aangerekend⁴².

De ramingen van de verkeersboetes zijn afkomstig van de federale overheid en bleken de voorbije jaren niet altijd even accuraat. In 2015 en 2016 ontving de Vlaamse overheid voorschotten van 120,9 en 161,2 miljoen euro, in 2017 werden deze negatief gecorrigeerd met resp. 27,0 en

³⁹ Begrotingsartikel MBo-gMHHANA-OW.

⁴⁰ Begrotingsartikel MBo-gMHHANA-OW.

⁴¹ Begrotingsartikel MBo-gMHTNA-OW.

⁴² Begrotingsartikel MBo-gMHHANA-OW.

39,9 miljoen euro. In 2018 werd opnieuw een negatieve correctie (van 27,8 miljoen euro) op eerdere voorschotten doorgevoerd. De Vlaamse overheid heeft intussen nog steeds geen zekerheid over haar werkelijk aandeel in de ontvangsten van de verkeersboetes, zelfs de ramingen voor de periode 2015-2017 zijn nog steeds voorlopig. De geraamde ontvangsten blijven bijgevolg onzeker, en correcties blijven mogelijk.

Tijdens de interfederale interkabinetten werkgroep van september 2019 werd bevestigd dat de historische achterstallen van 2020 doorgestort zullen worden.

Uitgaven

Het beginsaldo van het verkeersveiligheidsfonds in 2020 bedraagt volgens de ramingen in de ontwerpbegroting 162,1 miljoen euro. In de loop van 2020 zou dat bedrag verder toenemen met 35,1 miljoen euro door toewijzing van een deel van de ontvangsten van de verkeersboetes en van de afdrachten van de keuringscentra. De geraamde aanwending in 2020 van die middelen voor verkeersveiligheid ziet er als volgt uit:

Tabel 16 – Raming aanwending verkeersveiligheidsfonds (in miljoen euro)

Begrotingsartikel	Beleidskredieten	Betaalkredieten
MB0-1MHH4NA-WT – Verkeersveiligheid	16,9	18,4
MB0-1MHH4NB-WT – Investerings weginfrastructuur	-	-
MB0-1MHH4NW-IS – Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM)	5,0	5,0
MB0-1MHH4NX-IS – De Werkvennootschap	5,0	5,0
MB0-1MHH4NY-IS – Vlaamse Stichting Verkeerskunde	8,2	8,2
Totaal	35,1	36,6

Bron: BBT Mobiliteit en Openbare Werken (VR 2019 0811 MED.0373/14BIS)

Volgens de toelichting zetten de BAM en De Werkvennootschap de toelagen in om te investeren in verkeersveiligheid voor de zwakke weggebruiker gedurende en na de werken, en om uitgaven te financieren die kaderen binnen het verkeersveiligheidsplan (waaronder investeringen in fietsinfrastructuur). De begroting van De Werkvennootschap bevat aan de uitgavenzijde een specifieke rubriek voor investeringen voor hetzelfde bedrag van de toelage, nl *Wegenbouwkundige werken verkeersveiligheid*, voor de BAM is dat echter niet het geval en is het bijgevolg niet duidelijk of de toelage ook effectief wordt gebruikt voor concrete verkeersveiligheidsinvesteringen.

Verder bevat dit fonds, naast de toelage aan de Vlaamse Stichting Verkeerskunde, een beleidskrediet van 16,9 miljoen euro en een betaalkrediet van 18,4 miljoen euro⁴³ voor subsidies aan gemeenten voor verkeersveilige schoolomgevingen en organisaties of initiatieven in het kader van verkeersveiligheid (o.a. CARA⁴⁴). Artikel MB0-1MHH4NB-WT voor investeringen in infrastructuurprojecten specifiek gericht op de verbetering van de verkeersveiligheid voorziet niet in uitgaven in 2020. Gelet op het beginsaldo van 162,1 miljoen euro en de voorziene ontvangsten

⁴³ Begrotingsartikel MB0-1MHH4NA-WT

⁴⁴ CARA of Centrum voor rijgeschiktheid en voertuigaanpassing

van 35,1 miljoen euro in de loop van 2020 worden de specifiek voor verkeersveiligheid beschikbare kredieten vier jaar na de oprichting van dit fonds dus nog steeds in slechts zeer beperkte mate aangewend.

Budgettaire impact Oosterweelproject

Het Rekenhof had in zijn verslag bij de initiële begroting 2019 aan de Vlaamse Regering aanbevolen in de toelichting bij de begroting en bij de ESR-consolidatie transparant te rapporteren 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.

De beleids- en begrotingstoelichting bij de initiële begroting 2020 vergelijkt enkel de investeringsuitgaven buiten norm 2020 met die van 2019. De tabel hieronder geeft de vergelijking tussen verschillende jaren weer.

Tabel 17 – Raming oktober 2019 (basis voor initiële begroting 2020 en meerjarenraming 2020-2024) – (Betaalkredieten in miljoen euro)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Investeringsuitgaven Oosterweelproject⁴⁵							
Hoofdwerven Oosterweelproject (incl. rente): buiten norm (volgens meerjarenraming)	11,0	⁴⁶ 72,9	191,9	260,1	390,1	590,2	607,5
Vorbereidende werken en bijkomende projectuitgaven binnen taakstellend budget Oosterweelproject	36,5	30,5	27,2	15,9	-	-	-
Overkapping eerste fase (aandeel BAM Oosterweelgerelateerd = 915,5 / 1.250 miljoen euro)	-	-	24,9	48,5	36,7	73,4	36,7
Projectfinanciering							
Tolinkomsten (voorlopig enkel concessie-inkomsten Liefkenshoek-tunnel)	39,4	41,9	41,9	41,9	41,9	41,9	41,9
Overkappingsfonds MOW (109,2 miljoen euro beschikbaar)	-	2,2	12,7	-	-	-	-
Lening Vlaamse overheid : 3.600 miljoen euro	-	-	12,6	-	-	-	-
Volstorting kapitaalverhoging	-	-	262,5				

Bron: Meerjarenraming 2020-2024, algemene uitgavenbegroting 2020, interne ramingen BAM

⁴⁵ De hoofdwerven van het Oosterweelproject bevatten ook buiten het taakstellend budget specifieke uitgaven voor sanering (PFOS) en P&R-Linkeroever ten bedrage van 10,1 miljoen euro, die binnen de begrotingsdoelstelling blijven, doch in de tabel niet zijn getotaliseerd.

⁴⁶ De aangepaste begroting 2019 van BAM budgetteert de hoofdwerven 2019 voor het Oosterweelproject slechts op 61,9 miljoen euro. Vermoedelijk zullen de werkelijke uitgaven 2019 nog lager uitvallen.

Voor de realisatie van het Oosterweelproject heeft de Vlaamse Regering met de BAM een taakstellend budget van 3,646 miljoen euro⁴⁷ (prijsspeil 01/2018) afgesproken. Dat omvat de hoofdwerken van het project die buiten de begrotingsdoelstelling van de Vlaamse overheid worden gehouden, alsook de voorbereidende werken en bijkomende projectuitgaven die binnen de begrotingsdoelstelling vallen, doch ook met toelinkomsten zullen worden afbetaald. Voor de leefbaarheidsprojecten en de overkapping heeft de Vlaamse Regering een eerste pakket projecten ter waarde van 1,250 miljoen euro principieel aanvaard, waarvan de BAM de meeste (voor 915,5 miljoen euro) binnen het Oosterweelproject moet realiseren. Voor de financiering daarvan is bij het departement MOW een overkappingsfonds opgericht, waarin voorlopig slechts een budget van 109,2 miljoen euro is verzameld.

De werken op linkeroever zijn gestart in februari 2018 en zouden klaar zijn in 2025. De werken op rechteroever zouden in het najaar 2020 starten na het verkrijgen van de bouwvergunning; volgens de huidige planning zullen de werken op rechteroever mogelijk pas klaar zijn in 2030. In 2017 (vóór het sluiten van het Toekomstverbond) werd de uitvoeringstermijn voor de werken op rechteroever nog geschat op 5,5 jaar en was het einde van de Oosterweelinvesteringen voorzien voor 2024. Uit de laatste 2 meerjarenramingen blijkt ook dat de investeringsuitgaven een vertraging opgelopen hebben.

Tabel 18 – Hoofdwerken Oosterweel volgens meerjarenraming (in miljoen euro)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Meerjarenraming 2019-2024 (okt 2018)	134,8	251,1	549,7	588,8	625,4	651,1
Meerjarenraming 2020-2024 (okt 2019)	72,9	191,9	260,1	390,1	590,2	607,5
Vertraging t.o.v. vorige meerjarenraming	61,9	59,2	289,6	198,7	35,2	43,6

Bron: Meerjarenraming 2019-2024 van oktober 2018 en Meerjarenraming 2020-2024 van oktober 2019

Het Rekenhof merkt op dat de initiële begroting 2020 van de BAM voor de voorbereidende werken 38,2 miljoen euro en voor de hoofdwerken van het Oosterweelproject 191,9 miljoen euro omvat, zowel in beleids- als betaalkredieten. De gunning van de overheidsopdrachten voor de hoofdwerken op rechteroever zal volgens de huidige planning hoogstwaarschijnlijk in 2020 gebeuren. Volgens artikel 34, §1, van de VCO worden verbintenissen vastgelegd voor het totale bedrag van de verplichtingen die eruit voortvloeien, ongeacht de uitvoeringstermijn. De beleidskredieten 2020 van de BAM moeten dus minstens worden verhoogd tot het vermoedelijke gunningsbedrag van de werken die in 2020 definitief worden toegewezen.

Een eerste doorstorting van 12,6 miljoen euro van de door de Vlaamse overheid opgehaalde bedragen aan te consolideren entiteiten in het kader van de rechtstreekse financiering (begrotingsartikel CBo-1CEG2BA-PA) is in 2020 gebudgetteerd als voorschot aan de BAM bij het departement Financiën en Begroting in de algemene uitgavenbegroting. De begroting van de BAM raamt voor 2020 echter nog geen corresponderende ontvangsten van die financiering. Begrotingsartikel CBo-1CEX2BA-PA in de algemene uitgavenbegroting 2020 omvat bij het departement Financiën en Begroting de volstortingen van kapitaalparticipaties, waaronder de volstorting van 262,5 miljoen euro aan de BAM. De begroting van de BAM raamt voor 2020 echter geen corresponderende ontvangst.

⁴⁷ De Vlaamse Regering had op 29 september 2010 (nota VR 2010 2909 DOC.0891 Masterplan 2020 Antwerpen) een taakstellend budget voor het Oosterweelproject afgesproken ten bedrage van 3.248 miljoen euro, prijspeil jan.2010). Dat taakstellend budget is herbevestigd bij regeringsbeslissing van 14 februari 2014. De werken lopen langer dan de recentste meerjarenraming 2020-2024: volgens de actuele planning zouden de hoofdwerken klaar zijn in 2025.

Geïntegreerd investeringsprogramma (GIP)

Algemeen

Het Rekenhof merkte bij het onderzoek van de initiële begroting 2019 reeds op dat het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) meer duidelijkheid zou kunnen verschaffen over de geplande investeringen binnen het beleidsdomein MOW, omdat o.m. voor De Lijn en De Vlaamse Waterweg weinig toelichting werd gegeven bij de aanzienlijke investeringskredieten.

Het stelde nu vast dat voor beide entiteiten de toelichting werd uitgebreid. De toelichting bij de begroting van De Vlaamse Waterweg, die de investeringen in waterbouwkundige werken opdeelt in 5 rubrieken, geeft wel voor de waterbouwkundige werken aan het Albertkanaal en voor het project Seine-Schelde bijkomende informatie over de investering, maar voor de algemene rubriek *Aanleg van waterbouwkundige werken* met 181,6 miljoen euro aan beleidskredieten en 179,6 miljoen euro aan betaalkredieten, blijft de toelichting zeer algemeen en beperkt, en is het niet duidelijk aan welke projecten de middelen zullen worden besteed.

De begroting van De Lijn vermeldt voor de kredieten op ESR-code 74.22-71 – Via kapitaalsubsidie MBo-1MEH5EY-IS - dat met 145,2 miljoen euro aan beleidskredieten en 162,5 miljoen euro aan betaalkredieten een aanzienlijk deel van de investeringen van De Lijn vertegenwoordigt - in-tussen wel een beknopte lijst van projecten, maar ook daar ontbreekt informatie om een duidelijk beeld te krijgen van de concrete investeringen.

Het Rekenhof dringt er daarom opnieuw op aan het GIP toe te voegen aan de begrotingsdocumenten, zodat kan nagegaan worden of de investeringskredieten in de begroting afgestemd zijn met de geplande projecten. Dit begrotingsrapport vermeldt bovendien dat ook voor de investeringen in weginfrastructuur en fietspaden het GIP de transparantie van de begrotingsdocumenten kan bevorderen. Aangezien het GIP een overkoepelend overzicht biedt van de investeringen in vracht- en personenverkeer, openbaar vervoer, fietsen, binnenvaart en waterbeheersing, zou het in het algemeen voor een grotere transparantie van de begroting van het beleidsdomein MOW kunnen zorgen.

Investeringen weginfrastructuur en beschikbaarheidsvergoedingen

De aangekondigde investeringen in weginfrastructuur voor de komende regeerperiode lopen in de miljarden. De kostprijramingen voor de missing links in het wegennet, die volgens het regeerakkoord, de beleidsnota MOW en de BBT prioritair zijn, lopen op tot een recordbedrag van meer dan 9 miljard euro. De grootste investeringen in dat pakket zijn Oosterweel (3,6 miljard euro), Ro-Noord (2,5 miljard euro) en R4-West en Oost (879 miljoen euro). De ramingen voor Ro-Noord en R4-West en Oost, toegewezen aan De Werkvennootschap, kunnen nog bijgesteld worden afhankelijk van het lopende ontwerp- en aanbestedingsproces. Voor de projecten Noord-Zuid Limburg en N60 Ronse, eveneens toegewezen aan De Werkvennootschap, is momenteel het onderzoek naar de geschiktste aanbestedingsvorm -- klassiek dan wel DBFM - aan de gang. De laatste ramingen voor de projecten bedroegen respectievelijk 570,0 en 258,0 miljoen euro.

In deze legislatuur zal de uitvoering van Oosterweel op kruissnelheid komen en grote budgetten vereisen (zie budgettaire impact Oosterweelproject). De projecten Ro-Noord en R4-West en Oost zullen hoofdzakelijk via publiek-private samenwerking gerealiseerd worden, wat impliceert dat de uitgaven in deze legislatuur en zeker voor het begrotingsjaar 2020 hoofdzakelijk de studiekosten en een aantal quick wins betreffen. De (aanzienlijke) beschikbaarheidsvergoedingen voor Ro-Noord en R4-West en Oost zullen ten vroegste in de volgende legislatuur de begroting bezwaren: met een gemiddelde (geraamde) beschikbaarheidsvergoeding van 10% van de bouwkost kan het totaal van de vergoedingen voor de in de steigers staande projecten oplopen

tot ruim 330,0 miljoen euro per jaar. Het verdient dan ook aanbeveling het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP), dat de optimale inzet van de middelen tot doel heeft, niet te beperken tot de middellange termijn (drie jaar op gedetailleerd niveau en vijf jaar op strategische hoofdlijnen), maar de toekomstige beschikbaarheidsvergoedingen voor de volledige duurtijd op te nemen, zodat een betere opvolging van de resterende beschikbare beleidsruimte voor toekomstige investeringen mogelijk wordt. Het risico is immers reëel dat deze vergoedingen dermate hoog oplopen dat er nauwelijks nog beleidsruimte overblijft. Een beter zicht op de lange termijn verplichtingen komt de transparantie ten goede en zal het mogelijk maken het planningsproces te optimaliseren. De omzendbrief over het GIP geeft dit trouwens ook aan.

Fietsinvesteringen

In het regeerakkoord, de beleidsnota en de BBT stelt de Vlaamse Regering de investeringen in fietsinfrastructuur via een steil groeipad op te trekken naar 300 miljoen euro. Voor 2020 zou 150 miljoen euro ingezet worden. Dat is evenwel niet zichtbaar in de begroting: de uitgaven voor fietsinfrastructuur zitten verspreid over de begrotingen van het VIF, de BAM, De Werkvennootschap en De Vlaamse Waterweg, en zijn daarenboven geïntegreerd in de investeringskredieten voor infrastructuur van die entiteiten. Een deel van de middelen voor fietsinfrastructuur zat tot nu toe in het Fietsfonds⁴⁸. In de beleidsnota zegt de minister het Fietsfonds te versterken⁴⁹, in de begroting is echter niet in middelen voorzien voor het Fietsfonds. Het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) voor 2020, of een vooruitblik daarop, is niet bij de begrotingsdocumenten gevoegd. Nochtans zegt de omzendbrief MOW 2019 02⁵⁰ dat *de één-op-een koppeling van de begroting aan het GIP essentieel is, want het totaalbedrag van het GIP dient overeen te stemmen met het bedrag dat begrotingstechnisch wordt voorzien. Het GIP doet dienst als verantwoording voor de investeringsmiddelen van het beleidsdomein MOW, die in de begroting voorzien zijn.* Aangezien het GIP de voor de komende jaren geplande investeringen in infrastructuurprojecten voor vracht- en personenverkeer, openbaar vervoer, fietsen, binnenvaart en waterbeheersing binnen het beleidsdomein MOW in kaart brengt, moet het ook mogelijk maken om na te gaan of het voorziene groeipad voor fietsinvesteringen kan gerealiseerd worden zonder bijkomende budgetten of zonder afbreuk te doen aan investeringen die nodig zijn voor de andere beleidsprioriteiten van het beleidsdomein. De informatie in de BBT is onvoldoende om na te gaan of daaraan voldaan is. Het Rekenhof dringt er daarom op aan het GIP toe te voegen aan de begrotingsdocumenten, zodat kan nagegaan worden of de investeringsbedragen in de begroting afgestemd zijn met dit planningsdocument en of ze realistisch zijn.

Het beleidsdomein MOW heeft de voorbije jaren sterk ingezet op de verbetering van de rapportering over de fietsinvesteringen en met de GIP-rapportering mag nog een verdere optimalisering verwacht worden, ook op het niveau van de vereffeningen. Volgens de rapportering over 2018 bedroegen de vastleggingen voor fietsinvesteringen ongeveer 138 miljoen euro. Daar zitten evenwel voor minstens 15% uitgaven in die weliswaar fietsgerelateerd zijn, maar niet kunnen beschouwd worden als investeringen sensu stricto⁵¹. Het gaat dan o.a. om uitgaven voor bodemsanering, archeologie, seininstallaties, onteigeningen, enz. Het verdient aanbeveling de fietsgerelateerde uitgaven die niet slaan op investeringen, in een aparte rubriek op te nemen. Het werkelijk investeringsniveau dient daar dan op afgestemd te worden.

⁴⁸ De middelen van het Fietsfonds betreffen subsidies aan de lokale besturen voor fietsinfrastructuur langs gemeentewegen. In 2018 werd op die manier nog bijna 10 miljoen euro besteed aan fietspadinfrastructuur.

⁴⁹ Beleidsnota MOW 2019-2024, Stuk 121 (2019-2020) – Nr. 1, p. 19.

⁵⁰ VR 2019 1705 MED.0221/2BIS.

⁵¹ Dit bleek o.a. uit de audit van het Rekenhof over *fietspaden in Vlaanderen* uit 2017 (Stuk 37 (2017-2018) – Nr. 1 van 26 september 2017, p. 65. Dit kwam ook aan bod in de gedachtewisseling over de krachtlijnen van de Vlaamse begroting (Stuk 114 (2019-2020) – Nr. 1 van 5 november 2019, p. 66) en in de vragen om uitleg 7, 24, 44 en 45 (2019-2020) van 17 oktober 2019.

DAB Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) – MBU-3MFH2LB-WT

De VIF-begroting 2020 vermeldt voor artikel *MBU-3MFH2LB-WT - Inspelen op (investerings)opportuniteiten binnen het beleidsdomein MOW* een beleidskrediet van 54,9 miljoen euro en betaalkrediet van 7,5 miljoen euro. Die kredieten verhoogden met respectievelijk 40 miljoen euro beleidskrediet en 4 miljoen euro betaalkrediet naar aanleiding van het Vlaamse regeerakkoord dat bijkomende investeringsbudgetten voor beleidsdomein MOW beloofde. De toelichting geeft echter geen verdere informatie over de opportuniteiten waarvoor de kredieten zullen worden benut. Het artikel werd initieel in 2018 gecreëerd, en ook bij de vorige begrotingen was het niet duidelijk waarvoor de kredieten zouden worden gebruikt. Zowel in 2018 als in 2019 werden vanuit het artikel enkel herverdelingen uitgevoerd, en werden dus geen investeringen rechtstreeks aangerekend.

Deze werkwijze zorgt voor een gebrek aan transparantie van de begroting en gaat in tegen het specialiteitsprincipe. Aangezien het artikel gebruikt wordt als een provisieartikel, is de classificatie als WT-artikel eigenlijk niet terecht.

4.7 Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur***Nieuwe subsidiestromen lokale besturen en grootstedelijke effecten***

Het regeerakkoord 2019-2024 voorziet in het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur in enkele nieuwe geldstromen naar de lokale besturen, alsook voor het temperen van de grootstedelijke effecten van Brussel:

- om de inspanningen van de gemeenten inzake het openruimtebeheer te valoriseren;
- om de helft van de responsabiliseringsbijdrage van de lokale besturen te dragen;
- om de problematiek van de uitdijende effecten van het grootstedelijk gebied op te vangen (voor Denderleeuw, Ninove, Geraardsbergen en Zottegem);
- om een Randfonds op te richten dat naar analogie met het Brusselfonds inspeelt op de grootstedelijke effecten en gerichte ondersteuning biedt. De minister bevoegd voor de Vlaamse rand gebruikt de middelen voor bijkomende maatregelen of als extra ondersteuning van het beleid van andere ministers.

Die bijkomende geldstromen, gecreëerd naast het Gemeentefonds, zitten verspreid over verschillende begrotingsartikels, met minder transparantie en nodeloze complexiteit als gevolg. De fundamentele oorzaak situeert zich bij het decreet Gemeentefonds⁵² van 5 juli 2002, dat ondanks verschillende aanpassingen niet meer voldoet aan de actuele noden en uitdagingen waarmee de gemeenten geconfronteerd worden. Het Rekenhof is van oordeel dat die nieuwe stromen beter worden geïntegreerd in het decreet Gemeentefonds en dat een grondige evaluatie ervan nodig is met het oog op een vereenvoudiging en een actualisatie van de verdelingscriteria en de gebruikte parameters.

De begroting legt niet uit welke criteria worden gebruikt om de middelen voor het temperen van de grootstedelijke effecten finaal te verdelen. De toewijzing lijkt ad hoc te zijn gebeurd op

⁵² Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds. Het decreet had onder meer tot doel de bundeling van middelen uit de Vlaamse overheid naar de gemeenten met een maximale beleidsruimte voor de gemeenten onder de vorm van algemene werkingsmiddelen. De bundeling van middelen zorgt eveneens voor een aanzienlijke vereenvoudiging van de regelgeving. Het Gemeentefonds verdeelde de middelen op transparante wijze via één subsidiestroom. Door de aanpassingen aan het decreet zijn dat inmiddels vijf stromen.

basis van verouderde cijfers en niet consequent toegepaste selectie- en verdelingscriteria. De verdeling van de subsidies steunt op parameters die variëren in de tijd, maar toch worden de subsidiebedragen per gemeente vastgeklonken voor de periode 2020-2025.

Zoals de bepalingen in het ontwerp van programmadecreet 2020 voorliggen, is het onduidelijk wat de situatie is van Brugge en Oostende voor de open ruimte. Met artikel 18 worden ze uitgesloten als centrumstad, maar als kustgemeente maken ze wel aanspraak op maximaal 6,5% van hun basisdotatie. De aftopping op 13% (of 6,5% voor de regionale steden) zorgt ervoor dat zodra de subsidiestroom open ruimte op kruissnelheid komt, de subsidie eerder neerkomt op een algemene subsidieverhoging met 13% dan op een stimulans voor de open ruimte.

Onvoldoende kredieten

In de beleidsnota ICT en Facilitair Management 2019-2024⁵³ stelt de minister te streven naar een duurzame financiering van het Agentschap Informatie Vlaanderen. Hij kondigt ook een tweede editie van het programma Vlaanderen Radicaal (VRD2) aan. Op die manier wil de minister de investeringen in de digitalisering van de overheidsprocessen verhogen. Voor VRD2 zullen de komende jaren investeringsmiddelen vrijgemaakt worden.

De nota budgettaire ruimte 2019-2024 van 27 mei 2019 stelt dat de kredieten van het Agentschap Informatie Vlaanderen (AIV) en de DAB ICT om een goede dienstverlening te kunnen bieden recurrent verhoogd moeten worden met 22 miljoen euro in 2020. Voor de DAB ICT gaat het om 9,6 miljoen euro in 2020. Het agentschap Informatie Vlaanderen heeft bij constant beleid nood aan 12,3 miljoen euro extra in 2020.

Abstractie makend van de betaalkredieten voor de eerste versie van Vlaanderen Radicaal Digitaal, blijven de middelen voor het AIV in de begroting 2020 nagenoeg stabiel zowel in beleids- als betaalkredieten op 20 miljoen euro. Bij de DAB ICT dalen de geraamde uitgaven in 2020 met ongeveer 7 miljoen euro tot 26 miljoen, of een verschil met ruim 28,9 miljoen euro ten opzichte van de cijfers in de nota budgettaire ruimte.

4.8 Beleidsdomein Omgeving

Ontwerp programmadecreet generieke besparingsmaatregel

Het ontwerp van programmadecreet 2020 beschrijft in artikel 33 een generieke besparingsmaatregel (nul-indexatie), waarvan de huurpremie en de huursubsidie zijn vrijgesteld⁵⁴. De initiële begrotingsopmaak 2020 houdt echter geen rekening met deze vrijstelling, waardoor de indexatie van de huurpremie en huursubsidie niet voorzien is.

Woningkwaliteit – Renovatiepremie (QFo-1QDGzRA-WT)

Voor de renovatiepremie gaat de Vlaamse Regering uit van constant beleid en werd er geen nieuwe raming van de kredietbehoefte uitgevoerd. Nochtans toonde de begrotingsuitvoering 2018 een significante onderbenutting en zal de aangepaste regelgeving zeker een impact zal heb-

⁵³ Stuk 124 (2019-2020) – Nr. 1

⁵⁴ VR 2019 0811 DOC. 1149/2 – Ontwerp van Programmadecreet begrotingsopmaak 2020 – artikel 33, §1, °6 en °7.

ben op de initiële begroting 2020. Rekening houdend met het bedrag aan overkoepelende renovatiepremie en aanpassingspremies (ca. 100 miljoen euro), ontbreekt een uitgebreide toelichting bij de nieuwe raming van de kredietbehoefte in de beleids- en begrotingstoelichting.

Klimaatfonds

Toelichting

Het begrotingsartikel QBo-9QHETIB-OW voorziet in een daling van het Vlaamse aandeel in de Belgische ontvangsten van de veiling van de Europese emissierechten (193,9 miljoen euro t.ov. 206,3 miljoen bij initiële begroting 2019). Die daling wordt volledig verklaard door de grote daling aan te veilen emissierechten op Belgisch niveau, maar de BBT verstrekt geen duidelijkheid over de oorzaak van de daling.

Klimaatresponsabiliseringsmechanisme

Het begrotingsartikel QBo-9QHETIB-OW rekent, naast het Vlaamse aandeel in de Belgische opbrengsten van veiling van de Europese emissierechten, ook de opbrengsten aan van het klimaatresponsabiliseringsmechanisme volgens artikel 65 quater, waarbij voor elk gewest in een meerjarig traject wordt voorzien van te behalen doelstellingen inzake het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Vanaf 2016 treedt er een bonus-malussysteem in voege, waarbij de gewesten supplementaire opbrengsten uit de federale emissierechten kunnen verkrijgen als ze de doelstellingen in het traject overtreffen. Omgekeerd kunnen ze ook een malus oplopen als ze de doelstellingen van het traject niet behalen. Tot op heden trad het bonus-malussysteem nog niet in voege en zijn enkel de gewestelijke emissiecijfers voor 2015 voor de gebouwensector en de gemiddelde prijs voor een emissierecht al officieel gevalideerd door de Nationale Klimaatcommissie.

De beleids- en begrotingstoelichting Klimaat bevat echter geen enkele verwijzing of duiding over de uitvoering. Als het bonus-malussysteem in 2020 van kracht wordt, kan dat een significante impact hebben op de ontvangsten van het klimaatfonds en de beschikbare nieuwe beleidsruimte voor klimaatmaatregelen. De nota budgettaire ruimte Vlaamse Regering 2019-2024 maakt melding van een mogelijke ex-post-herziening van de ontvangsten vanaf 2016, die kan oplopen van 10 tot 20 miljoen euro per jaar.

Carbon leakage

Het begrotingsartikel QBo-1QHE4IY-IS voorziet in een interne stroom naar het Hermesfonds, waar in een krediet is voorzien van 35,9 miljoen euro ter uitvoering van de beslissingen van de Vlaamse Regering inzake indirecte *carbon leakage*. Ten opzichte van de initiële begroting 2019 bedraagt de positieve bijstelling 4,2 miljoen euro.

De beleids- en begrotingstoelichting Klimaat verstrekt noch duidelijkheid over de berekeningswijze van de door het Hermesfonds geprefinancierde bedragen, noch op welke ja(a)r(en) de in 2019 door het Hermesfonds geprefinancierde bedragen betrekking hebben. Bijkomende onderbouwing is nochtans aangewezen, aangezien de koolstofprijs in het Europees systeem voor emissiehandel in 2018 significant gestegen is⁵⁵. De bijstelling van 4,6 miljoen euro lijkt hiermee niet in overeenstemming⁵⁶. De toelichting bij het artikel is onvoldoende toereikend om in te

⁵⁵ De gemiddelde prijs van een emissierecht bedraagt 15,44 euro op jaarbasis in 2018. In 2017 bedroeg deze slechts 5,76 euro op jaarbasis. De steun wordt uitbetaald op basis van benchmarks en de reële koolstofprijs. Hoe hoger de CO₂-prijs en het energieverbruik of productievolume, hoe hoger de compensatie.

⁵⁶ De deadline voor indiening van de steunaanvraag bij het Hermesfonds is 31 maart in het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin de kosten zijn gemaakt. De compensatie indirecte emissiekosten wordt uitbetaald door het Hermesfonds maximaal 12 maanden na de uiterste indieningsdatum van de steunaanvraag.

schatten of de voorziene interne stroom naar het Hermesfonds afdoende is om de geprefinancierde bedragen te kunnen compenseren.

ESR-correctie groenestroomcertificaten

Bij de PBT-notificatie van oktober 2019 heeft het INR een positieve correctie aangebracht van 151,6 miljoen euro voor het vorderingensaldo 2018 van de Vlaamse Gemeenschap. Die correctie was een gevolg van een methodologische herziening voor de weergave van groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten in de nationale rekeningen. Het INR kan deze correctie pas berekenen na afloop van het begrotingsjaar.

4.9 Decreetsbepalingen

Permanente begrotingsruikers

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

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2020 bevat ook de beleidskredieten voor het VWF⁵⁷ en de VMSW⁵⁸. In beide gevallen gaat het niet om de klassieke investeringsmachtigingen, maar om nieuwe kredietverstrekking die het VWF en de VMSW aan professionele of particuliere klanten mogen toekennen. De achterliggende financiering volgt via directe financiering vanuit de Vlaamse Gemeenschap en de terugbetalingen van eerder verstrekte leningen.

Om die reden moeten de leningsmachtigingen aan de VMSW (1.521,6 miljoen) en het VWF (510,9 miljoen euro) uit de berekening bedoeld in artikel 3 worden gehaald. Dat brengt het totaal aan beleidskredieten opgenomen in artikel 3 op 10.309,1 miljoen euro.

⁵⁷ Begrotingsartikel QFo-1QDG5PJ-IS.

⁵⁸ Begrotingsartikel QFo-1QDG5QK-IS.

5 Aanrekeningsregels voor subsidies (inkomensoverdrachten) of de overflow

In 2018 keurde de Vlaamse Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen (VABN) het advies 2018/12 goed rond subsidies van het type inkomensoverdrachten⁵⁹. Het advies behandelt onder meer de aanrekening en boeking van de subsidies.

De initiële begroting 2020 voert de aangepaste aanrekeningsregels in, waarmee de Vlaamse Gemeenschap overstapt van kasbasis naar prestatiebasis. Dat heeft een eenmalige impact op het begrotingsaldo 2020, die als *overflow* zal worden geneutraliseerd.

Het Rekenhof gaat akkoord met het principe dat de budgettaire impact van een wijziging in aanrekeningsregel wordt geneutraliseerd als *overflow*.

De overflow vervat in de begrotingsopmaak 2020 bedraagt 1.061,1 miljoen euro. Bijlage 2 van de algemene toelichting geeft een omstandige uitleg.

Binnen het tijdsbestek van het begrotingsonderzoek 2020 had het Rekenhof onvoldoende tijd om de problematiek exhaustief te analyseren. Het heeft met het departement Financiën en Begroting een overleg gepland in december 2019 om de concrete toepassing van de nieuwe aanrekeningsregels voor elke relevante subsidiestroom af te stemmen en de berekening van de overflow in detail te toetsen. Dat kan leiden tot een bijstelling van de overflow in de aanpassing van de begroting 2020.

Nu heeft het Rekenhof zich beperkt tot een eerste voorlopige analyse van de overflow. Volgens die analyse lijkt de overflow redelijk correct berekend te zijn. Pas bij de begrotingsaanpassing 2020 zal het Rekenhof dieper ingaan op de materie.

⁵⁹ VABN Advies 2018/12 betreffende het boeken van subsidies die als kapitaaloverdrachten getypeerd worden van 05/12/2018.

BIJLAGE:

Formele opmerkingen bij de Vlaamse begroting voor 2020



Formele opmerkingen bij de Vlaamse begroting voor 2020



Verslag van het Rekenhof aan het departement Financiën en Begroting
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 25 november 2019

INHOUD

1	Ontwerp van middelenbegroting	47
2	Ontwerp van uitgavenbegroting - decreetsbepalingen	48
3	Ontwerp van uitgavenbegroting - krediettabel	51
3.1	Beleidsdomein Financiën en Begroting	51
3.2	Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen	51
3.3	Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	51
3.4	Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur	52
3.5	Beleidsdomein Omgeving	53
4	Begrotingen van DAB's, VOI's en agentschappen	54
4.1	Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen	54
4.2	Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	54
4.3	Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	54
4.4	Beleidsdomein Werk en Sociale Economie	56
4.5	Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	56
4.6	Beleidsdomein Omgeving	57
5	Toelichtingen	59
5.1	Beleidsdomein Financiën en Begroting	59
5.2	Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	59
5.3	Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	61
5.4	Beleidsdomein Omgeving	61

1 Ontwerp van middelenbegroting

Artikel 10

Het Rekenhof merkt op dat artikel 10 foutief naar “2019” verwijst in plaats van “2020”, waardoor de Vlaamse Regering in 2020 geen belastingen kan innen.

Artikel 11 §2

Het Rekenhof merkt op dat artikel 11 §2 foutief naar “2019” verwijst in plaats van “2020”, waardoor de vastgestelde rechten, inningen en openstaande saldi op basisallocaties en begrotingsartikelen van gefusioneerde entiteiten niet kunnen overgeheveld worden naar de nieuwe passende basisallocaties en begrotingsartikelen.

2 Ontwerp van uitgavenbegroting - decreetsbepalingen

Ontbrekende verantwoordingen

De begrotingsinstructies leggen ook voor de initiële begroting 2020 de nadruk op het belang van verantwoording bij artikels. Het Rekenhof merkt echter op dat sommige artikelen of onderdelen ervan niet zijn verantwoord¹.

Artikel 8

Een aantal basisallocaties zijn in dit artikel opgenomen zonder voorwerp en kunnen worden geschrapt. Onderstaande omschrijvingen van de basisallocaties in verband met participaties in dit artikel zijn niet langer accuraat en zijn niet te koppelen aan de toelichting van de BBT voor financiën en begroting.

Op onderstaande begrotingsartikels zijn geen vastleggingskredieten meer beschikbaar of voorzien:

- CBo-1CBX2AD-PR – voor schuldafbouw en eenmalige investeringsuitgaven;
- CBo-1CEX2BA-PA – in het Vlaams Energiebedrijf.

De Werkvennootschap wordt in het decreet onder §2 vermeld, terwijl ze in de verantwoording onder §1 wordt weergegeven. In de verantwoording bij §2 is sprake van ondersteuning stadsvernieuwingsprojecten (FFEU- middelen)- PJO 1PMC2HB-WT. De vermelding ervan in §2 van het artikel ontbreekt evenwel.

Het fonds culturele infrastructuur (HBO-1HBA5BY-IS) wordt vermeld onder §3, in de verantwoording onder §2.

Artikel 11

In artikel 11 van het ontwerp van uitgavendecreet worden met toepassing van artikel 3 van de algemenebepalingenwet de subsidies opgesomd waarvoor een noodzakelijke decretale basis ontbreekt. De opsomming omvat ook diverse subsidies uit het beleidsdomein Omgeving waarvan de aanrekening voorzien is op een variabel krediet (begrotingsfonds) en waarvan de specifieke uitgaven bepaald worden door het organiek decreet dat het begrotingsfonds heeft opgericht.

Door de opname onder artikel 11 van het ontwerp van uitgavendecreet wordt een dubbele decretale basis gecreëerd, waarvan de bedoeling en noodzaak niet duidelijk zijn. De omschrijving van enkele artikels, zoals *QBo-1QCE4OF-WT Ondersteuning uitvoering decreet Omgevingsvergunning* of *QBo-1QFD4MB-WT Beleid dierenwelzijn*, is daarenboven algemeen, waardoor mogelijks uitgaven kunnen worden gesubsidieerd die niet opgenomen zijn in het oprichtingsdecreet van het begrotingsfonds. Als een subsidie dient aangerekend te worden op een variabel krediet, dan is de meest transparante en aangewezen werkwijze de aanpassing van het oprichtingsdecreet, aangezien het decreet uitdrukkelijk dient te omschrijven welke *specifieke* ontvangsten kunnen worden aangewend voor welke *specifieke* uitgaven².

¹ Zie o.m. artikel 21, 58 tem 61, 69 en 70, 76 en 77, 84, 90 en 91, 93 tem 97, 102, 121 en 122.

² Artikel 15, §2, Vlaamse Codex Overheidsfinanciën.

Artikel 21

De machtiging om de waarborg te hechten aan kredieten aan te gaan door de Erkende Kredietmaatschappijen (200,0 miljoen) is te hoog geraamd aangezien de gemiddelde productie over de jaren 2016-2018 118,0 miljoen euro bedroeg. De geraamde ontvangsten van het Waarborgfonds Sociale Leningen die gekoppeld zijn aan deze waarborg, zijn reeds realistisch ingeschat, maar de machtiging zelf bleef onveranderd.

Artikel 46, §4

De Vlaamse Regering verantwoordt onvoldoende deze begrotingsruiter die afwijkt van de bepalingen opgenomen in artikel 13 en 16 van de VCO. Een annulatie van vastleggingen voor verbintenissen die in vorige begrotingsjaren zijn aangegaan, kunnen geen aanleiding geven tot het creëren van nieuwe vastleggingskredieten. Het komt het Vlaams Parlement toe de jaarlijkse vastleggingskredieten goed te keuren.

Artikel 50

Het Rekenhof stelde vast dat voor begrotingsartikelen QEO-1QEE2KC-WT, QEO-1QEE2KB-WT, QEO-1QEE2KJ-WT en QEO-1QEE2KE-WT artikel 50 van het ontwerp uitgavendecreet afwijkt van de bepalingen van artikel 34 van het decreet van 29 maart 2019 houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. Het Rekenhof raadt om alle administratieve processen tijdig te aligneren met het VCO.

Artikel 71

Het Rekenhof stelt de dubbele vermelding vast van de omschrijving *‘Ondersteuning, verbetering en instandhouding van de natuurkwaliteit en het verhogen van de biodiversiteit (inclusief uitgaven met EU cofinanciering)’*.

Art. 71, §5, 3° bepaalt dat de Vlaamse Regering ertoe wordt gemachtigd om de provincie Oost-Vlaanderen een subsidie toe te kennen van maximaal 37.000 euro voor het bezoekerscentrum Bastion VIII in Dendermonde en een subsidie van maximaal 88.000 euro aan de provincie Limburg voor het bezoekerscentrum De Watersnip in Beringen ten laste van het begrotingsartikel QBX-3QCE2FA-WT. Dit artikel werd niet opgenomen in de begroting van de DAB Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuurbehoud (afgekort Minafonds) en wordt ook niet nader toegelicht in de BBT. Wellicht wordt QDX-3QCE2FA-WT *‘Werking en toelagen – Natuur en biodiversiteit – De milieukwaliteit van de leefomgeving verhogen: Natuur’* bedoeld.

Artikel 80

Artikel 80 machtigt de Vlaamse Regering om aan het steunpunt duurzaam materialenbeheer een subsidie toe te kennen van 0,3 miljoen euro. Indien de partners in het steunpunt behoren tot de sector S1312 betreft het echter een interne stroom en geen subsidie. Tevens is er geen overeenstemming tussen enerzijds artikel 80 §2, 3° waarbij er in het ontwerp uitgavendecreet sprake is van een subsidie van maximaal 0,575 miljoen euro aan de vzw Vlaco en anderzijds

de beleids- en begrotingstoelichting artikel QBX-3QCE2JA-WT (pag 71) waarbij er sprake is van een subsidie van 0,532 miljoen euro aan de vzw Vlaco.

Artikel 92

Artikel 92 keurt de initiële begroting 2020 van het Rubiconfonds goed. Het artikel machtigt de Vlaamse Regering om de noodwendige uitgaven voor de subsidiëring van planschadevergoedingen te overschrijden '*voor maximaal het saldo*'. De definitie van het begrip saldo is voor interpretatie vatbaar en dient concreter te worden afgebakend tot het '*maximaal over te dragen overschot (saldo) van het boekjaar*'.

3 Ontwerp van uitgavenbegroting - krediettabel

3.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Administratieve uitgavenbegroting

De administratieve begroting geeft voor elk begrotingsartikel een omschrijving weer. Voor een aantal begrotingsartikelen wordt meermaals dezelfde omschrijving vermeld. Bijvoorbeeld artikelen CBo-1CEG2BA-WT - *Kosten met betrekking tot schuld, voornamelijk rente*, CBo-1CEG2BA-PA - *Toegekende leningen in het kader van de centrale financiering van rechtspersonen* en CBo-1CEX2BA-PA - *Investerings participaties* hebben alleen ‘actief schuldbeheer’ als omschrijving, terwijl hun inhoud toch duidelijk verschillend is. De omschrijving van elk begrotingsartikel dient specifiek en eenduidig te zijn.

3.2 Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen

Begrotingsartikel DBo-1DEA2EA-WT en 1DEA2EB-WT

De opdeling van de besparingsmaatregel voor subsidies in de BBT stemt niet overeen met deze opgenomen in de administratieve uitgavenbegroting.

De administratieve uitgavenbegroting rekent op begrotingsartikel DBo-1DEA2EA-WT 1,2 miljoen euro aan voor de generieke besparingsmaatregel en op begrotingsartikel DBo-1DEA2EB-WT 0,1 miljoen euro. De BBT houdt voor begrotingsartikel DBo-1DEA2EA-WT rekening met 0,6 miljoen euro generieke besparingsmaatregel en voor begrotingsartikel DBo-1DEA2EB-WT met 0,7 miljoen euro.

De totale besparing in deze twee documenten stemt overeen maar de uitsplitsing naar begrotingsartikel niet. In overleg met het kabinet werd de besparing uitgesplitst zoals ze in de BBT is opgenomen, in de administratieve uitgavenbegroting werd deze aanpassing niet doorgevoerd.

3.3 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

De Lijn – Bijkomend exploitatiebudget

De administratieve begrotingstabel bevat een nieuw artikel MBo-1MEH2ED-WT – Bijkomend exploitatiebudget VVM De Lijn met een VAK en VEK van 2 miljoen euro. Aangezien het hier om een verhoging van de werkingstoelage gaat, zou dit artikel een kwalificatie IS (Interne stromen) i.p.v. WT (Werking en toelagen) moeten krijgen. Aangezien er al een artikel bestaat voor de werkingstoelage aan De Lijn, nl. artikel MBo-1MEH2EY-IS – Vlaamse vervoersmaatschappij De Lijn, verdient het trouwens aanbeveling de verhoging van de toelage toe te voegen aan dit artikel omwille van de transparantie van de begroting. De bijkomende werkingstoelage is ook niet terug te vinden aan de ontvangstenzijde van de begroting van De Lijn.

Werkingsstoelage BAM

Artikel MBo-1MHH2RX-IS voorziet een werkingstoelage van 24,6 miljoen euro VEK voor de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM). De ontvangstenzijde van de BAM-begroting vermeldt echter slechts 11,8 miljoen euro als werkingstoelage (ESR-code 46.10), het resterend bedrag van de werkingstoelage (12,7 miljoen euro) gaat naar het artikel 'Investeringsstoelage overkappingsfonds' met ESR-code 66.12 (Overige kapitaaloverdrachten van de institutionele overheid) en had dus in de tabel van de Administratieve Uitgavenbegroting onder artikel MBo-1MHH5RX-IS opgenomen moeten worden.

Combimobiliteit (MBO-1MFF2AH-PA)

De tabel van de administratieve uitgavenbegroting bevat sinds de begrotingsaanpassing 2019 een nieuw artikel MBo-1MEH2EC-PA – Combimobiliteit en cofinanciering spoor waarbij zowel voor de VAK als voor de VEK geen kredieten vermeld staan. In de toelichtingen van de begrotingsaanpassing 2019 en de initiële begroting 2020 van het beleidsdomein MOW is geen spoor terug te vinden van dit artikel. Het is dus niet op te maken uit de begrotingsdocumenten voor welke participaties het nieuwe artikel MBo-1MEH2EC-PA werd gecreëerd. En hoewel de kredieten ontbreken, is voor beide begrotingsjaren ook een ruiter voorzien om het onbelast saldo aan vastleggingskredieten over te dragen naar het volgende jaar.

Beide toelichtingen bevatten wel informatie over het gelijkaardig artikel MBU-3MEH2EC-WT – Combimobiliteit en cofinanciering spoor bij het VIF dat in 2020 6 miljoen euro VAK en 4,6 miljoen euro VEK voorziet voor de cofinanciering van spoorinvesteringen en van combimobiliteitsprojecten (Park & Rides). Dit artikel was ook al in vorige begrotingsjaren opgenomen in de VIF-begroting. Het is niet duidelijk wat het verschil is tussen dit artikel en het nieuwe artikel MBo-1MEH2EC-PA – Combimobiliteit en cofinanciering spoor.

De begrotingsaanpassing 2019 bevat tevens een ander verwant artikel MBo-1MFH2MA-PA – Combimobiliteit dat kredieten voorziet om beter te kunnen participeren in de uitbouw van geïntegreerde mobiliteitsknooppunten en de optimale afstemming van de verschillende vervoermodi. Het artikel vermeldt geen VAK en VEK, maar beschikt over 118 miljoen euro aan VAK via een begrotingsruiter. Volgens de toelichting zijn er momenteel geen concrete plannen voor de aanwending hiervan. De ontwerpbegroting bevat ook geen overdrachtsbepaling om de beschikbare vastleggingskredieten naar 2020 over te hevelen.

Hoewel volgens de toelichting voor het beleidsdomein MOW het inzetten op combimobiliteit als een eerste belangrijke stap wordt gezien op de weg naar een modal shift, missen de begrotingsdocumenten dus transparantie m.b.t. de budgettaire vertaling van deze eerste stap naar concrete initiatieven en toewijzing van middelen aan de geplande maatregelen.

3.4 Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur

Verschillen tussen krediettabellen en BBT

Volgende begrotingsartikelen vertonen een verschil tussen de bedragen in de administratieve uitgavenbegroting en de Beleids- en Begrotingstoelichting.

Tabel 1 – Lijst van verschillen tussen administratieve uitgavenbegroting en beleids- en begrotingstoelichting (in duizend euro)

Begrotingsartikel	Kredietsoort	Administratieve uitgavenbegroting	Beleid- en begrotings-toelichting
PJ0-1PFC2CA-WT	VAK	4 856	4 883
PJ0-1PFC2CA-WT	VEK	5 408	5 435
PJ0-1PFC2DA-WT	VAK	22 638	22 511
PJ0-1PFC2DA-WT	VEK	24 268	24 141
PJ0-1PFC2DY-IS	VAK	51 940	52 040
PJ0-1PFC2DY-IS	VEK	51 940	52 040
PJ0-1PMC2GB-WT	VAK	3 672 345	3 672 138
PJ0-1PMC2GB-WT	VEK	3 798 692	3 798 485
PJ0-1PMC2HA-WT	VAK	30 788	34 788

Bron: Administratieve uitgavenbegroting initiële begroting 2020 en BBT Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering

3.5 Beleidsdomein Omgeving

DAB Minafonds

Vanuit artikel QBo-1QCE2OX-IS ontvangt de DAB Minafonds een aanvullende dotatie ter financiering van haar uitgaven waardoor het totaal aan VEK-uitgaven binnen de DAB Minafonds gedekt wordt door het totaal aan middelen aan ontvangstenzijde. Bij het overzicht van de kredietevolutie in de beleids- begrotingstoelichting is er enkel sprake van een ‘andere’ bijstelling van 11,7 miljoen euro en wordt er niet verwezen naar een eventuele overflow. Aangezien de dotatie dient ter financiering van de VEK-uitgaven, inclusief de voorziene overflows bij de DAB Minafonds, dient ook hier een uitsplitsing gemaakt te worden tussen enerzijds de bijstellingen en anderzijds de overflow.

Vlaams Energieagentschap

Begrotingsartikel QEO-9QEEAKB-OW komt tegemoet aan een technische opmerking van het Rekenhof om een aantal beperkte ontvangsten in het kader van de Vlaamse energieënningen correct te kunnen boeken. Dit artikel wordt ook ingezet om eventuele terug te storten subsidies inzake energie-efficiëntie (eerder toegekend via de algemene uitgavenbegroting), correct te kunnen aanrekenen. Begrotingsartikel QEO-9QEEAKB-OW dient samen bekeken te worden met begrotingsartikel QEO-9QEEAKB-OP (het aandeel kapitaal van terugbetaalde energieënningen).

Per BO 2020 wordt een nieuw begrotingsartikel voorzien: QEO-9QEETKK-OP. Dit nieuw artikel betreft de terugbetalingen van de renteloze leningen die worden toegekend via het nieuwe Noodkoopfonds. In 2020 worden nog geen terugbetalingen verwacht van renteloze leningen in kader van het Noodkoopfonds (Energiefonds) en wordt er niets begroot. Het is aangewezen, naar analogie met begrotingsartikel QEO-9QEEAKB-OW, een begrotingsartikel QEO-9QEETKK-OW te voorzien.

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

4.1 Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen

Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen (FIT)

De éénmalige middelen die in 2019 werden toegekend aan het FIT voor de ondersteuning bij de Brexit werden teruggedraaid. De Brexit is tot op heden nog steeds geen feit en het is nog niet duidelijk of er in 2020 extra middelen zullen nodig zijn wanneer de Brexit effectief uitwerking krijgt. De initiële begroting 2020 voorziet hier alvast geen extra éénmalige middelen voor.

4.2 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Gemeenschapsonderwijs (GO!)

De administratieve uitgaventabel voorziet voor GO! infrastructuur³ in 177 duizend euro. De begroting van het GO! raamt onder ESR-code 66.11 daarvoor 229 duizend euro.

Verder neemt de administratieve uitgaventabel voor het begrotingsartikel FCo-1FGD2GX-IS GO! werking 22.832 duizend euro op, terwijl de begroting van GO! 22.780 duizend euro vermeldt. Het verschil van 52 duizend euro betreft een besparing op personeel, die niet op eenzelfde manier werd verwerkt door beide partijen. De beleids- en begrotingstoelichting stemt overeen met de werkwijze van het GO!

Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR)

De beleids- en begrotingstoelichting meldt dat aan de VLIR een subsidie wordt toegekend van 240 duizend euro ter financiering van de ijkingstoetsen academische STEM-opleidingen. De VLIR-begroting bevat echter onder ESR-code 46.10 een bedrag van 440 duizend euro.

De VLIR financiert programma's, projecten en beurzen in het kader van ontwikkelingssamenwerking uitgevoerd door de Vlaamse universiteiten (ESR-code 41.50). In de VLIR-begroting is daarvoor een bedrag opgenomen van 31,241 duizend euro. In de begroting van de universiteiten is echter als ontvangst (ESR-code 46.70) een bedrag opgenomen van 31.362 duizend euro.

4.3 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

VSB

Er werd voor 6,2 miljoen euro overflow opgenomen voor de werkingsdotaties aan de zorgkassen. De werkingsdotaties werden echter in het verleden al voor 100% aangerekend op het jaar waarop ze betrekking hebben, dus overflow hiervoor is overbodig.

³ Begrotingsartikel FCo-1FGD2BX-IS.

Opgroeien regie

In de BBT werden bij Opgroeien Regie en bij het VUTG de kredieten van het groeipakket zoals afgesproken op de technische bilaterale opgenomen onder de ‘compensaties’ zonder verdere toelichting. De andere bijstellingen worden niet volledig toegelicht en de informatie is summier.

Verder werden er enkele fouten vastgesteld:

1. In de algemene uitgavenbegroting vertrekken er vier begrotingsartikels naar Opgroeien Regie (in duizend euro):

- GBo-1GEF2MX-IS: 587.300
- GBo-1GEF5MX-IS: 8.713
- GBo-1GEF2QX-IS: 3.856.087
- GBo-1GEF2UX-IS: 761.336

Totaal: 5.213.436 duizend euro, dit is 41 duizend euro lager dan wat in de tabel ontvangsten-begroting (5.213.477 duizend euro) van Opgroeien Regie staat.

2. De cijfers in de BBT en de begroting sluiten niet aan. In de BBT (pg 56 onderaan) staat 5.514.329 duizend euro aan totale ontvangsten vermeld, in de begrotingstabel Opgroeien Regie gaat het over 5.514.723 duizend euro, of een verschil van 394 duizend euro.

3. Op begrotingsartikel GDF-BGEDAZZ-OI komt volgens de BBT 5.220.553 duizend euro aan toelagen binnen, terwijl het volgens de begrotingstabel Opgroeien Regie over 5.213.477 duizend euro gaat, of een verschil van 7.076 duizend euro.

4. Het bedrag op artikel GDF-BGEFAUA-OW (ontvangsten werking en toelagen) uit de BBT (gesommeerd tot 203.618 duizend euro) kan niet worden aangesloten met het bedrag uit de begrotingstabel Opgroeien Regie (203.704 duizend euro of een verschil van 86 duizend euro).

5. In de BBT (pg 53) staat 5.507.270 duizend euro aan totale uitgaven vermeld (in het stukje over jeugdhulp) in de BBT (pg 58) in het stukje over het groeipakket staat 5.514.329 duizend euro vermeld. In de begrotingstabel Opgroeien Regie staat 5.514.723 duizend euro opgenomen, of een verschil van 7.453 duizend euro, respectievelijk 394 duizend euro.

6. In BBT bij begrotingsartikel GBo-1GEF2MX-IS is er sprake van 6.718 duizend euro verdere aangroei voor kostendrijvers. Dit bedrag houdt geen rekening met 676 duizend euro aan kostendrijvers die bij de aangepaste begroting 2019 werden toegekend. Dit bedrag wordt niet verder toegelicht of uitgesplitst.

A1/A3 en de alternatieve financiering

De begrotingstoelichting van het VIPA vergeet te melden dat vanaf 2020 de ESR-uitgaven voor A1/A3 en de alternatieve financiering worden aangerekend in plaats van de kasuitgaven. Het verschil wordt voortaan opgenomen als lening in de begroting van het VIPA. Een ESR-correctie op niveau van de Vlaamse overheid wordt daardoor overbodig.

4.4 Beleidsdomein Werk en Sociale Economie

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

De VDAB stelde met de initiële begroting 2019 voor het eerst een prestatiebegroting op, met voor iedere ESR-rapportering een verwijzing naar een inhoudelijk structuurelement. Daarbij stelde het Rekenhof vast dat er in de begrotingstabel een mismatch was tussen de ontvangsten en uitgaven, gerapporteerd bij de diverse inhoudelijke structuurelementen, en het raadde derhalve aan om de toewijzingen van de kredieten aan de inhoudelijke structuurelementen te herbekijken. De Vlaamse Regering antwoordde dat de mismatch zou weggewerkt worden bij de initiële begroting 2020.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de initiële begrotingstabel 2020 bij diverse inhoudelijke structuurelementen nog steeds een (aanzienlijke) mismatch tussen de ontvangsten en uitgaven rapporteert. Zo vermeldt de BBT meerdere verwijzingen naar beleidsmaatregelen (o.m. de individuele beroepsopleiding, werkpleklers) die betrekking hebben op het inhoudelijk structuurelement *JF Competenties*, maar rapporteert de begrotingstabel deze onder het inhoudelijk structuurelement *JC Werk*.

Overigens zijn de toelichtingen van de VDAB-begroting in de BBT ingedeeld per voor-noemde inhoudelijk structuurelement, weergegeven per ESR-code, maar zonder vermelding van de kredietbedragen.

4.5 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

DAB VIF - Luchthaveninvesteringen

Bij de initiële begroting 2018 werd artikel MBU-3MFF2AI-WT – Snel inspelen op (investerings)opportuniteiten binnen het beleidsdomein MOW gecreëerd binnen het VIF voor nieuwe beleidsinitiatieven en investeringsopportuniteiten. De toelichting verwees toen enkel naar investeringen bij de regionale luchthavens. Een begrotingsruiter zorgde eind 2018 voor een VAK-overdracht van 27,6 miljoen euro naar 2019.

Naar aanleiding van de evolutie naar een prestatiebegroting werd dit artikel in de nieuwe structuur van de begroting 2019 opgesplitst in aparte artikelen voor luchthaveninvesteringen en investeringsopportuniteiten. Het resterende VAK zou integraal naar MBo-1MDF2DB-WT – Provisie luchthavens gegaan zijn. Dit VAK zou in 2019 of ten laatste in 2020 (want er is geen begrotingsruiter meer voorzien voor overdracht naar 2021) aangewend worden voor investeringen in de luchthavens van Antwerpen en Oostende (25,076 miljoen euro) en Kortrijk-Wevelgem (2,5 miljoen euro). Bovendien zou in 2020 nog een VAK van 22,7 miljoen euro nodig zijn voor deze investeringen, en wordt op artikel MBo-1MDH2DB-WT uiteindelijk geen VAK voorzien. De toelichting geeft echter geen bijkomende informatie over de aanwending van overgedragen vastleggingskredieten, noch over de timing van de investeringen. De aanwending van de geruiterde kredieten is evenmin voor 2019 en/ of 2020 opgenomen in tabel 4-2 – Ruiterwerking van de algemene toelichting en werd niet in aanmerking genomen voor het bepalen van de beleidskredieten van het ministerie MOW.

DAB VIF – MDU-3MHH2RC-WT – FFEU en artikel 8, §2 en §3

Artikel MDU-3MHH2RC-WT – Investerings weginfrastructuur - FFEU bevat 41,0 miljoen euro aan vereffeningskredieten voor investeringen in fietspaden, gevaarlijke punten en missing links en verkeerslichtenbeïnvloeding. De vastleggingskredieten zijn afkomstig van het onbelast saldo aan vastleggingskredieten eind 2019 die via een begrotingsruiter worden overgedragen naar 2020. Het verdient aanbeveling om de toewijzing van de beschikbare kredieten naar investeringen in fietspaden, gevaarlijke punten, missing links en verkeerslichtenbeïnvloeding te specificeren in de toelichting bij dit artikel. De overdrachtsbepaling voor de verkeerslichtenbeïnvloeding hoort ook thuis onder artikel 8, §3 (i.p.v. onder §2 van datzelfde artikel) dat de overdracht van onbelaste vastleggingskredieten naar aanleiding van de opheffing van het FFEU regelt.

Ook de overdrachtsbepalingen voor Toegankelijkheid en reizigersinformatie (artikel MBo-1MEH5EY-IS) en Investerings aan de kust (artikel MCU-3MIH2VA-WT) die volgens de verantwoording kredieten ontvangen vanuit de FFEU-provisie horen eerder thuis onder artikel 8, §3. Het verdient ook aanbeveling om in de toelichting voor deze artikelen de input van middelen vanuit de FFEU-kredieten te vermelden.

De overdrachtsbepaling voor de ex-FFEU-vastleggingskredieten onder artikel 8, §3 bevat eveneens FFEU –Investeringsopportuniteiten - artikel MBU-3MEH2EC-WT. Hier is niet duidelijk of het gaat over het artikel MBU-3MFH2LB-WT dat als omschrijving Inspelen op (investerings)opportuniteiten binnen het beleidsdomein MOW heeft of over het vermelde artikel MBU-3MEH2EC-WT dat echter als omschrijving Basisbereikbaarheid - Combimobiliteit en cofinanciering spoor meedraagt.

Aanwending overgedragen kredieten

Voor de overstap van de vastleggingskredieten naar de beleidskredieten wordt sinds 2019 ook rekening gehouden met de voorziene aanwending van de uit de voorbije begrotingsjaren overgedragen vastleggingskredieten. Voor zover een minister de intentie heeft om die overgedragen kredieten effectief vast te leggen tijdens het komende begrotingsjaar, worden ze meegenomen voor de berekening van de beleidskredieten. Volgens tabel 4-2 - Ruiterwerking van de algemene toelichting zou in 2020 voor het beleidsdomein MOW 30 miljoen euro aan overgedragen kredieten worden vastgelegd. De overstap van de vastleggingskredieten naar de beleidskredieten voor het ministerie MOW houdt eveneens rekening met dat bedrag. De cijferinformatie van het departement Financiën en Begroting vermeldt echter behalve die 30 miljoen euro op artikel MDU-3MHH2RC-WT – Investerings weginfrastructuur – FFEU, ook 14,7 miljoen euro op artikel MBo-1MHH2RD-WT – Leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de ring om Antwerpen. Die aanwending van overgedragen vastleggingskredieten werd echter niet in aanmerking genomen om de beleidskredieten van het ministerie MOW te bepalen en is evenmin opgenomen in tabel 4-2 – Ruiterwerking van de algemene toelichting.

4.6 Beleidsdomein Omgeving***DAB Minafonds - Vlaamse Landmaatschappij (VLM)***

Op begrotingsartikel QBX-3QCE2NY-IS wordt een dotatie voorzien van 1,03 miljoen euro bestemd voor de spijziging van de grondenbank 'Overdam'. Het gaat echter niet over een dotatie maar over een voorschot 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.

DAB Minafonds - Landbouw en natuur: Partners in een multifunctioneel landelijk gebied.

Op begrotingsartikel QBX-3QCE2NJ-WT worden door VLM de vergoedingen (inclusief beheerovereenkomsten) gefinancierd ingevolge gebiedsgerichte verscherpingen in uitvoering van het Mestdecreet en het plattelandsontwikkelingsprogramma voor Vlaanderen. Op het begrotingsartikel is een overflow voorzien van 8,7 miljoen euro. De overflow wordt niet vermeld in de overeenstemmende tabel van de begrotingsopmaak 2020 van de DAB Minafonds, kolom BO2020 overflow. In de administratieve tabel van de DAB Minafonds staat bij het desbetreffende artikel QBX-3QCE2NJ-WT enkel het totaal inclusief overflow vermeld.

5 Toelichtingen

5.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting

CBo-1CEX2BA-PA

De verwijzing naar “ARKimedes II” is te schrappen daar ARKimedes II werd ontbonden en vereffend. Er dient te worden verwezen naar het passende actiedomein “binnen PMV”.

5.2 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Toelichting bij de begroting van het Gemeenschapsonderwijs en AGION

De toelichting bij de begroting van het GO! en AGION, zoals opgenomen in de beleids- en begrotingstoelichting, is eerder een algemene beschrijving en biedt daarom weinig informatieve waarde.

Beleids- en begrotingstoelichting

De tabel op pagina 47 bevat een foutief bedrag van de ESR-uitgaven in VEK bij BO 2020 (dit moet 265.542 duizend euro zijn i.p.v. 266.139 duizend euro).

De tabel op pagina 67 bevat een foutief bedrag van het totaal exclusief overflow in VAK bij BO 2020 (dit moet 16.030 duizend euro zijn i.p.v. 16.3030 duizend euro).

Toelichting bij de begroting van de universiteiten en hogescholen

De toelichting bij de begrotingen van de universiteiten en hogescholen, zoals opgenomen in de beleids- en begrotingstoelichting, is eerder een algemene beschrijving en biedt daarom weinig informatieve waarde.

Algemene toelichting GO!

De bedragen konden inzake de vermindering van de vastleggingen met middelen van de VGC (-4,8 miljoen euro) en de gerealiseerde eigen ontvangsten (-2,5 miljoen euro) ook niet samengesteld worden.

Algemene toelichting universiteiten en hogescholen

De algemene toelichting meldt dat voor begrotingsjaar 2020 de uitgaven van universiteiten en hogescholen toenemen met 234,3 miljoen euro. Uit de berekening van de evolutie blijkt een bedrag van 228,5 miljoen euro.

Verder wordt vermeld dat die toename van de uitgaven het gevolg is van stijgende loonlasten (+201,5 miljoen euro), uitgaven in het kader van de werking (+39 miljoen euro) en een toename van de intrestlasten (+13,3 miljoen euro). Volgens de berekening van het Rekenhof blijken de bedragen respectievelijk 193,7 miljoen euro, 36,8 miljoen euro en 13,7 miljoen euro te zijn.

School Invest

In de beleids- en begrotingstoelichting bij begrotingsontwerp 2020 voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, werd er geen toelichting verschaft over de begroting van School Invest.

Het begrotingsontwerp 2020 van School Invest bevat geen lonen meer onder de uitgaven (voorheen 110 duizend euro), het is niet duidelijk of dit kadert in het onderzoek naar de inkanteling van School Invest in AGION. In de werkingsdotatie van AGION werd hier echter geen bijstelling voor gedaan, evenmin zijn de loonkosten van AGION in die zin verhoogd.

Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION)

De algemene toelichting bespreekt de belangrijkste mutaties binnen AGION. De hierin opgenomen bedragen kunnen niet aangesloten worden met de begroting van AGION.

DBFM Scholen van Morgen

De algemene toelichting bespreekt de belangrijkste mutaties binnen de DBFM Scholen van Morgen. De opgenomen bedragen kunnen niet aangesloten worden met de begroting van de instelling.

Netto beleidsruimte

De detailtabel netto beleidsruimte initiële begroting 2020 (tabel 9-8 pagina 129 e.v.) in de algemene toelichting bevat enkel de bedragen van het gewoon basisonderwijs voor wat betreft de terugdraai éénmalige maatregel extra ondersteuning leerkracht in de klas, de terugdraai éénmalige maatregel extra middelen kleuters en de terugdraai gelijkschakeling kleuters buiten model. Voor elk van deze maatregelen worden niet de bedragen van het buitengewoon basisonderwijs opgenomen, met name -77 duizend euro, -364 duizend euro en respectievelijk -79 duizend euro.

Het bedrag vermeldt in deze tabel onder terugdraai éénmalige toelage didactische uitrustingsgoederen 2019 betreft enkel het bedrag voor het gewoon secundair onderwijs. Het bedrag (-437 duizend euro) voor deze terugdraai voor het buitengewoon secundair onderwijs wordt hier niet opgenomen.

5.3 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

BBT Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding

De samenvattende tabel op pagina 5 stemt niet overeen met de administratieve uitgaven-tabel. De BBT spreekt over 12.388.270 euro VAK en 12.488.095 euro VEK (exclusief apparaat en provisie VIA) en de tabel vermeldt 12.453.266 euro VAK en 12.503.277 euro VEK. (Verschil: 64.996 euro VAK en 15.182 euro VEK).

De tabel Programma GE (opgroeien) is niet correct. De BBT spreekt over 5.256.407 euro VAK en de administratieve uitgaventabel over 5.306.593 euro VAK, wat een verschil inhoudt van 50.186 euro

5.4 Beleidsdomein Omgeving

Erkende Kredietmaatschappijen

De Vlaamse Regering kondigt in de regeringsverklaring⁴ en in de beleidsnota Wonen⁵ aan dat het Vlaams gewest stopt met het geven van een dubbele waarborg aan de erkende kredietmaatschappijen. Het tijdspad werd echter noch toegelicht in bovenstaande documenten, noch in de beleids- en begrotingstoelichting. Voor 2020 blijft deze dubbele waarborg echter behouden⁶.

Warm Vlaanderen - Infrastructuursubsidies

De BBT Wonen vermeldt dat het investeringsvolume voor infrastructuursubsidies met 18,9 miljoen wordt verhoogd⁷. De algemene toelichting schrijft echter dat *bij de VMSW 10,5 miljoen euro aan bijkomende beleidskredieten voor infrastructuursubsidies (...) wordt voorzien. Dit is het resultaat van enerzijds een daling in het groeipad van 8,4 miljoen euro en anderzijds een verhoging van 18,9 miljoen euro (...)*⁸. Het Rekenhof vraagt om de samenvatting van de beleids- en begrotingstoelichting niet te sterk te reduceren, om te vermijden dat slechts een deel van het verhaal verteld wordt.

Provisioneel krediet voor beleids- en werkingsuitgaven binnen het beleidsveld wonen (QFo-1QDG2TC-PR)

De BBT licht het provisioneel krediet binnen het beleidsveld Wonen toe als een krediet om nieuwe beleidsinitiatieven binnen het beleidsveld wonen te financieren. Dit provisioneel krediet wordt echter niet enkel voor nieuwe beleidsinitiatieven binnen het beleidsveld Wonen,

⁴ Stuk 31 (2019-2020) – Nr. 1: Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering dd. 2 oktober 2019, pg. 247

⁵ Stuk 138 (2019-2020) – Nr. 1: Beleidsnota Wonen 2019-2024 dd. 8 november 2019, pg. 23

⁶ Art. 21 van het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2020.

⁷ VR 2019 0811 MED.0373/24 – BBT BO20 Wonen pag. 3 - Samenvatting

⁸ Algemene toelichting pag. 73

maar wordt vooral ter aanvulling van de bestaande kredieten aangewend. De toelichting in de BBT is dan ook te beperkend.

Impulsprojecten energiebeleid (Energiefonds – QEO-1QEE4KE-LO)

Het Rekenhof stelt vast dat op pagina 20 van de BBT Energie⁹ wordt vermeld “Zie ook QEO-9QEBTKE-OW met daarin de ontvangsten voor het Europees gesubsidieerde ‘BE-REEL!’-project”. Bovendien stelt het Rekenhof vast dat op pagina 32 van de BBT wordt vermeld: “Voor de overeenstemmende ontvangsten wordt verwezen naar het ontvangstenartikel QEO-9QEBTKE-OW.” Begrotingsartikel QEO-9QEBTKE-OW wordt niet opgenomen in BO2020 en dient vervangen te worden door QEO-9QEETKE-OW.

BBT Dierenwelzijn

Op pagina 5 van de BBT Dierenwelzijn¹⁰ wordt vermeld: “Het beleidsveld Dierenwelzijn omvat slechts 1 ISE, ISE Dierenwelzijn met begrotingscode F.” Het Rekenhof stelt vast dat dit niet conform de definiëring volgens het Ontwerp Uitgavendecreet is. De desbetreffende ISE-code dient M te zijn en niet F. Bovenvermelde paragraaf dient bijgevolg gewijzigd te worden naar: “Het beleidsveld Dierenwelzijn omvat slechts 1 ISE, ISE Dierenwelzijn met begrotingscode M.”

Op pagina 10 van de BBT Dierenwelzijn ivm de apparaatskredieten wordt vermeld: “Voor de bespreking van de achterliggende begrotingsartikels QBo-1QAX2ZZ-LO en QBo-1QAX2ZZ-LO wordt verwezen naar de BBT voor het beleidsveld Omgeving en Natuur.” Het Rekenhof stelt vast dat de code QBo-1QAX2ZZ-LO tweemaal wordt vermeld. Bovenvermelde paragraaf dient gewijzigd te worden naar “Voor de bespreking van de achterliggende begrotingsartikels QBo-1QAX2ZZ-LO en QBo-1QAX2ZZ-WT wordt verwezen naar de BBT voor het beleidsveld Omgeving en Natuur.”

Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM)

In de BBT Omgeving en Natuur met betrekking tot de ISE QE Bodem en Ondergrond wordt er bij de omschrijving van de inhoud van het begrotingsartikel/interne stroom QBX-3QCE2EV-IS – Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) nog verwezen naar de convenant met Umicore. Deze convenant is echter afgelopen sedert april 2019. De verwijzing is aldus overbodig.

⁹ VR 2019 0811 MED.0373/28 – BBT BO20 Energie

¹⁰ VR 2019 0811 MED.0373/9 – BBT BO Dierenwelzijn