



Vlaams
Parlement

ingediend op **23** (2019-2020) – Nr. 2
3 februari 2020 (2019-2020)

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en
Justitie
uitgebracht door Vincent Van Peteghem

over het ontwerp van decreet
van de algemene rekening
van de Vlaamse Gemeenschap
en van de uitvoering van de begroting
van de Vlaamse rechtspersonen
zonder raad van bestuur
voor het begrotingsjaar 2018

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

Voorzitter: Jos Lantmeeters.

Vaste leden:

Arnout Coel, Maaïke De Vreese, Jos Lantmeeters, Philippe Muyters, Sarah Smeyers;
Adeline Blancquaert, Anke Van dermeersch, Wim Verheyden;
Vincent Van Peteghem, Peter Van Rompuy;
Willem-Frederik Schiltz, Carina Van Cauter;
Stijn Bex, Björn Rzoska.

Plaatsvervangers:

Andries Gryffroy, Lorin Parys, Wilfried Vandaele, Steven Vandeput, Paul Van Miert;
Filip Brusselmans, Yves Buysse, Johan Deckmyn;
Jo Brouns, Koen Van den Heuvel;
Marino Keulen, Maurits Vande Reyde;
Imade Annouri, Celia Groothedde;
Bruno Tobback.

Toegevoegde leden:

Jos D'Haese.

Documenten in het dossier:

- 23** (2019-2020) – Nr. 1: Ontwerp van decreet van de algemene rekening
- 32** (2019) – Nr. 1: Rapport over het beleid inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer
- 36** (2019) – Nr. 1: Rekeningenrapport van het Rekenhof

INHOUD

I.	Inleiding	5
II.	Procedure	5
III.	Toelichting door minister Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed.....	6
1.	Rekening 2018	6
1.1.	Indieningstijdstip	6
1.2.	Vorderingensaldo 2018.....	6
2.	Kas-, schuld- en waarborgrapport	6
IV.	Toelichting door Vital Put, raadsheer bij het Rekenhof	7
1.	Inleiding bij het rapport	7
1.1.	De financiële cyclus.....	7
1.2.	Op welke vragen geeft het rapport een antwoord?	7
1.3.	Drie soorten boekhoudingen.....	7
1.4.	Welke niveaus van rekeningen zijn van belang?.....	8
2.	Geven de rekeningen een getrouw beeld van de werkelijkheid?	9
2.1.	Bedrijfseconomische rekening	9
V.	Tussenkomst door Raf Carmeliet, eerste auditeur	11
1.	De uitvoeringsrekening van de begroting	11
2.	De ESR-geconsolideerde rekening	12
3.	Opmerkingen van het Rekenhof met impact op het vorderingensaldo ...	13
4.	Het verschil tussen begroot en gerealiseerd saldo	14
5.	Evolutie van de geconsolideerde schuld	14
5.1.	Evolutie van de geconsolideerde schuld 2010-2018.....	14
5.2.	Geconsolideerde schuld op 31 december 2018.....	14
6.	Is de begroting uitgevoerd zoals voorzien?	15
6.1.	Gebruik van de aangelegde bufferkredieten	15
6.2.	Onderbenutting van de vereffeningskredieten	16
6.3.	Onderbenutting van de beleidskredieten	17

VI. Repliek van minister Matthias Diependaele.....	18
VII. Debat.....	20
1. Tussenkost van Anke Van dermeersch	20
2. Tussenkost van Jos Lantmeeters	20
3. Tussenkost van Björn Rzoska.....	20
4. Tussenkost van Philippe Muyters	21
5. Repliek van raadsheer Vital Put	21
6. Repliek van eerste auditeur Raf Carmeliet	22
7. Tweede repliek van minister Matthias Diependaele	22
8. Tweede tussenkost van Anke Van dermeersch	23
9. Derde repliek van minister Matthias Diependaele	23
VIII. Stemmingen.....	23
Gebruikte afkortingen.....	24
Bijlagen: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be	

I. Inleiding

Op 21 januari 2020 besprak de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting en Justitie samen:

- het ontwerp van decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse rechtspersonen zonder raad van bestuur voor het begrotingsjaar 2018 (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 23/1);
- het Rekeningenrapport van het Rekenhof over 2018 (*Parl.St.* VI.Parl. 2019, nr. 36/1);
- het rapport over het beleid inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap in 2018 (*Parl.St.* VI.Parl. 2019, nr. 32/1);

in aanwezigheid van minister Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed en Vital Put, raadsheer, en Raf Carmeliet, eerste auditeur van het Rekenhof.

II. Procedure

Tijdens het debat werd door verschillende sprekers aangehaald en betreurd dat het ontwerp van decreet van de algemene rekening door de Vlaamse Regering te laat was ingediend.

Die stelling moet worden tegengesproken. Het ontwerp werd ingediend door de vorige Vlaamse Regering op 20 mei 2019 als ontwerp van decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse rechtspersonen zonder raad van bestuur voor het begrotingsjaar 2018 (*Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 23/1).

De algemene rekening 2018 valt nog onder het Rekendecreet van 8 juli 2011 en moest op uiterlijk 15 september 2019 door de Vlaamse Regering ingediend zijn.

Artikel 52 van dit decreet stelt onder meer: "Het ontwerp van decreet van de algemene rekening van de ministeries en van de uitvoering van de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen zonder raad van bestuur wordt uiterlijk op 15 september volgend op het boekjaar waarop de gegevens betrekking hebben, door de Vlaamse Regering ingediend bij het Vlaams Parlement. De ESR-geconsolideerde rekening vermeld in artikel 51 wordt ter kennisgeving aan het Vlaams Parlement als bijlage bij het ontwerp van decreet gevoegd. [...]"

De indiening vond ook plaats net voor de verkiezingen wat voor verwikkelingen van procedurele aard heeft gezorgd: krachtens artikel 1 van het decreet van 21 juni 1972 betreffende de gevolgen van een vernieuwing van het Vlaams Parlement ten aanzien van de bij het Vlaams Parlement aanhangige ontwerpen en voorstellen van decreet worden de ontwerpen en voorstellen van decreet die bij het Vlaams Parlement werden ingediend en niet door het Vlaams Parlement werden goedgekeurd, in geval van vernieuwing van het Vlaams Parlement als niet bestaand beschouwd. Het ontwerp verviel dus.

Artikel 2, tweede lid, van hetzelfde decreet biedt het Vlaams Parlement evenwel de mogelijkheid om vervallen ontwerpen van decreet op voorstel van de Vlaamse Regering opnieuw aanhangig te maken.

Bij brief van 12 november 2019 stelde de Vlaamse Regering voor om het ontwerp van decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse rechtspersonen zonder raad van bestuur voor het begrotingsjaar 2018 opnieuw aanhangig te maken. Op woensdag

20 november stemde de plenaire vergadering op voorstel van parlamentsvoorzitter Liesbeth Homans daarmee in.

III. Toelichting door minister Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

1. Rekening 2018

1.1. Indieningstijdstip

Matthias Diependaele erkent dat de rekening over 2018 iets langer op zich heeft laten wachten en belooft die over 2019 nog voor het zomerreces 2020 voor te leggen. Zij is belangrijk omdat zij aantoonst dat de Vlaamse begroting structureel sterk in elkaar zit en goede resultaten kan tonen.

1.2. Vorderingensaldo 2018

De eerste grafische voorstelling (dia 1 van bijlage 1) geeft het verschil weer tussen het vorderingensaldo in de rekening en het beoogde vorderingensaldo van de begrotingsaanpassing 2018 (+4,7 miljoen euro).

Dat resultaat komt tot stand door de volgende bewegingen. De gewestbelastingen vallen 53 miljoen euro hoger uit dan toen geraamd. De minister kan daarvan desgewenst de details bezorgen. Ook de opcentiemen op de personenbelasting leverden 100 miljoen euro extra op. De andere ontvangsten, die voornamelijk de geconsolideerde rechtspersonen betreffen, zijn goed voor 213,7 miljoen euro meer inkomsten. Daarvan zijn de hogescholen en universiteiten goed voor ongeveer 150 miljoen euro, de Liefkenshoektunnel voor 5 miljoen euro, OVAM voor 2 miljoen euro, de VRT voor 1 miljoen euro, het VIB voor 8,8 miljoen euro en de VLIR voor 1,8 miljoen euro.

Anderzijds werd ook 24,8 miljoen euro meer uitgegeven dan begroot en waren er ESR-correcties ter waarde van ruim 126 miljoen euro met een positieve impact voor het vorderingensaldo. De correctie van de begrotingsdoelstellingen betreft de ziekenhuizen en de BAM, voor respectievelijk 40 en 65 miljoen euro. Uiteindelijk eindigt het vorderingensaldo voor de rekening 2018 daarmee op een overschot van 367,4 miljoen euro.

2. Kas-, schuld- en waarborgrapport

Daarop licht de minister het – toegegeven, achterhaalde – kas-, schuld- en waarborgrapport over 2018 toe aan de hand van een presentatie (bijlage 2).

De schuld daalde licht van 23,32 miljard euro naar 23,18 miljard euro. Volgens de methodiek van Eurostat bedraagt hij slechts 18,15 miljard euro omdat Europa de interne schulden ten opzichte van de federale overheid niet meerekent, maar de Belgische schuld als geheel bekijkt.

Ook de gewaarborgde schuld is gedaald van 13,4 miljard euro naar 12,84 miljard euro dankzij de nieuwe financieringswijze van de sociale huisvestingsmaatschappijen. Die lenen nu rechtstreeks bij de Vlaamse overheid, waardoor de Vlaamse overheid niet langer een waarborg hoeft te bieden.

De twee nieuwe benchmarkuitgiften in schuldpapier gebeurden tegen percentages van respectievelijk 1,54% en 1,45%.

Het decreet van 18 mei 2018 betreffende de optimalisatie van het beheer van de financiële activa van de Vlaamse overheidsentiteiten zorgt ervoor dat negen overheidsinstellingen, zoals BAM, Gigarant en PMV, beleggen in Vlaams schuldpapier zelf. Dia 3 laat zien welke resultaten daardoor worden behaald.

De fusies van een aantal gemeenten tijdens de vorige legislatuur brachten de overname van 220 leningen met zich mee, voor een totaalbedrag van 95,3 miljoen euro, tegen een gemiddelde rente van 3,24%.

In het kader van de directe financiering lenen VMSW, VWF en School Invest thans rechtstreeks bij de Vlaamse overheid, wat in 2018 goed was voor respectievelijk 700, 220 en bijna 80 miljoen euro.

Dia 4 bevat een tabel met de gewaarborgde schuld, die zoals gezegd gedaald is in 2018, en wordt opgesplitst in een geconsolideerd en een niet-geconsolideerd deel. Het laatste betreft de economische waarborgen ten aanzien van ondernemingen en dergelijke.

IV. Toelichting door Vital Put, raadsheer bij het Rekenhof

Vital Put leidt de toelichting van het Rekenhof in met een presentatie opgenomen in bijlage 3.

1. Inleiding bij het rapport

1.1. De financiële cyclus

Het rekeningenrapport is het sluitstuk van de financiële cyclus, die begint in het jaar dat voorafgaat aan de uitvoering van de begroting. Dan wordt de ontwerpbegroting opgesteld en levert het Rekenhof een verslag over de ontwerpbegroting, waarin het die beoordeelt.

Tijdens het jaar van de uitvoering van de begroting wordt de begroting aangepast en levert het Rekenhof een verslag over die aangepaste begroting. Na het jaar van de uitvoering van de begroting wordt de rekening opgesteld door de administratie en levert het Rekenhof tot slot een rekeningenrapport, waarin het die rekening beoordeelt. Daarmee is de financiële cyclus gesloten.

1.2. Op welke vragen geeft het rapport een antwoord?

Het rekeningenrapport geeft een antwoord op twee vragen. De eerste luidt: geven de rekeningen een getrouw beeld van de werkelijkheid? Dat komt aan bod in de hoofdstukken 2 en 3 van het rapport. De tweede vraag luidt: is de begroting uitgevoerd zoals voorzien? Dat komt aan bod in hoofdstuk 4.

1.3. Drie soorten boekhoudingen

Als men spreekt over rekeningen, om welke gaat het dan? Welnu, er zijn op verschillende niveaus rekeningen en er zijn ook verschillende soorten van rekeningen omdat er verschillende soorten van boekhoudingen zijn.

Eén van de zaken die het complex maken is immers dat men niet één boekhouding heeft, maar drie, met deels andere doelstellingen, concepten en spelregels. Zij leiden ook tot verschillende financiële resultaten. Dat is overigens niet enkel in Vlaanderen of België zo, maar in de meeste Europese landen.

Daarop toont de spreker een tabel met een bondige vergelijking tussen de drie boekhoudingen waarmee de Vlaamse administratie werkt en waarover het Rekenhof dus een oordeel geeft (dia 5).

De eerste en oudste is de begrotingsboekhouding, waarvan men de uitvoering van de begroting kan worden afgelezen. Dat is vooral interessant voor de parlementaire controle. Het parlement keurt de begroting goed en kan in de rekening aflezen op welke manier zij is uitgevoerd.

Dan is er de bedrijfseconomische boekhouding, met een balans, een resultatenrekening en een toelichting. Zij is geïnspireerd op die van privéondernemingen, en vooral interessant voor het interne beheer binnen de administratie, bijvoorbeeld voor de opvolging van debiteuren of de berekening van de kostprijs van een dienstverlening.

Tot slot is de ESR-boekhouding, gebaseerd op het Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen. Eigenlijk is dat meer een soort van statistiek. Daarom zijn ook altijd aanpassingen en correcties mogelijk, die ook retroactief worden toegepast zodat de tijdreeksen vergelijkbaar blijven.

Bedrijfseconomische of begrotingsrekeningen daarentegen zijn onherroepelijk en kunnen achteraf nauwelijks aangepast worden. De derde heeft tot doel na te gaan of we voldoen aan de Europese verplichtingen op het vlak van vorderingensaldo en schuld.

Belangrijk om te weten is ook dat die Europese verplichtingen niet worden opgelegd aan Vlaanderen als dusdanig, maar aan België. De Hoge Raad van Financiën formuleert een traject met jaarlijkse doelstellingen per bestuursniveau, die zijn opgenomen in het Stabiliteitsprogramma dat aan Europa wordt bezorgd.

Een laatste punt in dat verband is dat de begrotingsrekening en de ESR-rekening inkomsten en uitgaven registreren, dus de jaarlijkse geldstromen. In de bedrijfseconomische boekhouding wordt daarnaast ook het vermogen geregistreerd, dus de bezittingen en schulden.

1.4. Welke niveaus van rekeningen zijn van belang?

Vervolgens legt de spreker uit welke niveaus van belang zijn voor de rekeningen (dia 6). Dat zijn er een drietal. Er is om te beginnen de algemene rekening van de ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer zoals VIF en Audit Vlaanderen. Zij dekt ongeveer twee derde van de uitgaven.

Daarnaast zijn er de rekeningen van de Vlaamse rechtspersonen. Dat zijn enerzijds de rechtspersonen die voor Europa binnen de consolidatiekring Vlaamse deelstaatoverheid vallen, een goede 185 instellingen, die meestal een bedrijfsrevisor hebben die hun rekening certificeert. In het kader van de single audit werkt het Rekenhof met de bedrijfsrevisoren samen en bouwt het voort op hun werk. De afspraken met de bedrijfsrevisoren worden elk jaar vastgelegd in een afsprakennota om dubbel werk te vermijden. Daarnaast valt een beperkt aantal instellingen buiten de consolidatiekring, zoals de Watergroep en de OPZ van Rekem en Geel. Op dit niveau is er sprake van een uitvoeringsrekening van de begroting en een bedrijfseconomische rekening.

Het derde niveau betreft de ESR-geconsolideerde rekening van de Vlaamse Gemeenschap, waarin de algemene rekeningen en die van de Vlaamse rechtspersonen die behoren tot de consolidatiekring worden samengevoegd. Op dat niveau wordt het ESR-vorderingensaldo berekend. Op dat niveau is er geen bedrijfseconomische boekhouding, enkel een uitvoeringsrekening.

Belangrijk om weten is ook dat het Rekenhof op dit moment de rekeningen controleert en daarover rapporteert. De wetgeving bepaalt echter dat het vanaf de rekening over 2020 de rekeningen ook certificeert, en dus een eindoordeel uitsprekt in de vorm van een goedkeuring, voorbehoud, afkeuring of onthouding, gelijkaardig aan wat bedrijfsrevisoren doen in privéondernemingen.

De certificering zal plaatsvinden op twee niveaus: dat van de algemene rekening en dat van de geconsolideerde rekening, doch niet bij de afzonderlijke rechtspersonen, omdat die zoals gezegd meestal al een bedrijfsrevisor hebben die daarvoor instaat.

Ter informatie geeft de raadsheer nog mee dat het Rekenhof in 2020 niet enkel de rekeningen van de Vlaamse overheid zal certificeren, maar ook die van de federale staat, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap. Voor Brussel en voor de Duitstalige Gemeenschap doet het dat al respectievelijk sinds 2008 en 2010.

2. Geven de rekeningen een getrouw beeld van de werkelijkheid?

2.1. Bedrijfseconomische rekening

2.1.1. De balans

Daarop begint hij de toelichting van de controle met de bedrijfseconomische rekening, met als eerste onderdeel de balans, die hij vervolgens op dia 9 toont voor de Vlaamse ministeries en DAB's.

Een balans geeft een overzicht van de bezittingen en schulden op het einde van het boekjaar, in casu 31 december 2018. Het balanstotaal blijkt ruimt 43 miljard euro te bedragen.

Die balans geeft over het algemeen een correct beeld van het vermogen van de Vlaamse ministeries, al zijn op een zestal punten verbeteringen mogelijk.

Een eerste aspect is dat ongeveer 75% van het balanstotaal bestaat uit materiële vaste activa. Een belangrijke deelrubriek daarvan zijn de zogenaamde werken van burgerlijke bouwkunde, die goed zijn voor 25 miljard euro. Het gaat om wegen, bruggen, fietspaden of waterzuiveringsstations. Probleem hier is dat er geen afschrijvingen gebeuren om de waardeverminderingen ten gevolgen van slijtage en gebruik in rekening te brengen, met als gevolg dat de rubriek niet correct gewaardeerd is.

Er wordt wel gewerkt aan verbetering. Er is een advies van de Vlaamse Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen en dat advies wordt momenteel geïmplementeerd, waardoor de balans van 2019 al een correcter beeld moet geven.

Een tweede aspect dat beter kan is dat er bij de financiële vaste activa sprake is van onderwaardering. De waarde van die participaties ligt hoger dan wat er op de balans staat. Het gaat om participaties in bijvoorbeeld PMV en De Lijn. Zij staan nu gewaardeerd tegen aanschaffingswaarde, terwijl hun intrinsieke waarde hoger ligt dan de boekwaarde. Als het Rekenhof de optelsom maakt van de belangrijkste participaties, komt het uit op een schatting van ongeveer 6,5 miljard euro onderwaardering. Ook op dat punt werd aangekondigd, namelijk door de vorige minister Bart Tommelein, dat ten laatste in 2020 een initiatief zou genomen worden om de waardebepaling beter uit te werken. Ook hier wordt dus gewerkt aan correctere waardering, besluit de spreker.

Ten derde zijn vooruitbetalingen gebeurd voor de sluis in Terneuzen, ter waarde van bijna 182 miljoen euro, die niet zijn opgenomen in de balans. Zij is weliswaar

eigendom van de Nederlandse overheid, maar er is wel een cofinanciering door Vlaanderen, die moet geboekt worden pro rata van de uitvoering van de investeringen. Vlaanderen heeft echter iets sneller betaald dan het betaalschema ten opzichte van de vordering van de werken, een voorschot dat in de balans zou moeten terug te vinden zijn, wat niet het geval is.

Bij de vorderingen stelt het Rekenhof vast dat ze al veel correcter gewaardeerd zijn dan voorheen en dat de Vlaamse overheid dikwijls waardeverminderingen heeft aangelegd voor oninbare vorderingen. Enkel voor fiscale vorderingen zijn nog te weinig waardeverminderingen geboekt, vooral voor oude vorderingen waarvan twijfelachtig is dat ze inbaar zijn. Op basis van de ouderdom van die fiscale vorderingen schat het Rekenhof de omvang van de oninbare fiscale vorderingen op ruim 165 miljoen euro. Voor alle duidelijkheid preciseert de raadsheer dat het boeken van een waardevermindering niet betekent dat een vordering wordt kwijtgescholden of dat de administratie geen moeite meer moet doen om de vordering te innen. De bedoeling is enkel ervoor te zorgen dat de balans een realistisch beeld geeft van de waarde van de vorderingen. Daarnaast is ook hier sprake van enige onderwaardering, omdat een dividend van 45 miljoen euro van de Vlaamse Participatiemaatschappij niet is opgenomen in de vorderingen.

Aan de passiefkant van de balans gebeurde bij de schulden een classificatiefout, waarbij een klein miljard euro aan langetermijnschuld geboekt is als kortetermijnschuld van minder dan een jaar. Het gaat om de schuld ten aanzien van de federale overheid als gevolg van te veel ontvangen voorschotten op de gewestelijke opcentiemen in de periode 2015-2017. In de loop van 2019 diende maar 50 miljoen euro daarvan afgelost te worden.

Laatste punt betreft de ontbrekende voorzieningen. Een voorziening is een provisie voor toekomstige uitgaven die meer waarschijnlijk dan onwaarschijnlijk zijn. Als voorbeeld geeft hij juridische geschillen waarin de kans op verlies voor de rechtbank groot is. Op dit punt heeft de vorige minister echter geen verbetering toegezegd. Hij vond het niet zinvol om voorzieningen aan te leggen omdat de ESR-regels alleen een aanrekening vragen van effectieve verplichtingen en niet van potentiële. Daarmee past hij de ESR-logica toe op de bedrijfseconomische rekening, wat niet correct is. Bedrijfseconomisch is het aanleggen van een voorziening wel degelijk belangrijk, omdat het gaat om iets dat invloed kan hebben op het toekomstig vermogen. Het Rekenhof hoopt dat de nieuwe minister wel een correcte redenering volgt en voorzieningen zal aanleggen.

2.1.2. De resultatenrekening

De resultatenrekening geeft een overzicht van inkomsten en uitgaven, naast bewegingen die niet gepaard gaan met geldstromen, zoals afschrijvingen en waardeverminderingen. Daarom spreekt men in de resultatenrekening niet van inkomsten en uitgaven, maar van opbrengsten en kosten, concepten die een licht verschillende betekenis hebben. Dit onderdeel van de rekeningen zou op een viertal punten beter kunnen.

Ten eerste is de onderschatting van de bedrijfsopbrengsten, omdat een deel van de ontvangsten van 2018 pas in 2019 zullen worden geboekt, maar ook een deel van de bedrijfskosten, ter waarde van 1,5 miljard euro. Dat heeft te maken met uitgaven die bij 2018 horen maar die pas in 2019 zullen worden geboekt.

Het is belangrijk van dit correct te interpreteren, onderstreept hij. Het is immers minder erg dan dat het lijkt. Het gaat niet om 'windowdressing' om de resultaten op te poetsen, maar heeft te maken met het feit dat de administratie er niet in lukt om een aantal uitgaven in het correcte jaar te boeken, met name omdat zij

bijvoorbeeld niet tijdig beschikt over de nodige gegevens bij het afsluiten van de boekhouding.

De subsidies vormen een klassiek voorbeeld. Zij worden vaak uitbetaald in voorschotten in schijven gevolgd door het saldo, dat dikwijls pas geboekt wordt in het daaropvolgende jaar waarin het uitbetaald is en niet in het jaar waarop het betrekking heeft. Omdat dit zich elk jaar voordoet, is het netto-effect minimaal. In de rekening van 2018 ontbreken niet alleen uitgaven die pas in 2019 werden gedaan, maar zitten ook uitgaven die eigenlijk behoren tot het jaar 2017. De vergelijking daarvan laat een minimaal verschil zien.

Beide voorgaande opmerkingen hebben te maken met het probleem van de jaarafgrenzing. De administratie heeft al initiatieven genomen om het probleem zoveel mogelijk recht te zetten, en het Rekenhof verwacht dan ook op dit vlak een correctere resultatenrekening in 2020.

Tot slot in dit verband vermeldt hij nogmaals de onderschatting van de afschrijvingen en waardeverminderingen zoals voor allicht niet meer inbare fiscale vorderingen, en de ontbrekende boeking voor dividenden van VPM. Op de vier genoemde punten geeft de resultatenrekening nog geen getrouw beeld van de werkelijkheid, vat hij samen, maar ook hier werkt de administratie aan verbetering.

2.1.3. De toelichting bij balans en resultatenrekening

Derde onderdeel van de bedrijfseconomische rekening is de toelichting bij de balans en resultatenrekening. Daarbij heeft het Rekenhof twee opmerkingen (dia 13). Ze zijn eerder formeel maar hebben toch hun belang voor de parlementsleden als gebruikers van de jaarrekening.

In de toelichting is er een rubriek 'Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen'. De bedoeling is dat daarin een opsomming wordt opgenomen van engagementen van de Vlaamse overheid die een invloed kunnen hebben op het toekomstig vermogen en resultaten.

Als voorbeelden geeft hij de overeenkomst met de BAM om in te schrijven op schuldbewijzen en de waarborgen op leningen. Op dit moment is in die rubriek niets opgenomen, wat overigens niet wil zeggen dat de Vlaamse overheid die informatie nergens ter beschikking stelt. Men kan haar immers vinden in het kas-, schuld- en waarborgrapport en in pps-rapporteringen over beschikbaarheidsvergoedingen. Een parlements lid kan aan de hand daarvan zelf de puzzel samenstellen van de niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen, van de schuld aan de onderkant van de ijsberg. Bedoeling van de genoemde rubriek is echter dat dergelijke puzzel niet hoeft gemaakt te worden, maar dat die informatie er beknopt en gebundeld te vinden is.

De tweede opmerking gaat over de waarderingsregels. In de toelichting moet worden beschreven welke de Vlaamse overheid toepast voor afschrijvingspercentages enzovoort. Die informatie is nodig om de jaarrekening correct te kunnen interpreteren. Op dit moment ontbreekt zij echter in de toelichting, behalve wat is voorgescreven in het Rekendecreet, en dat is heel weinig.

V. Tussenkomen door Raf Carmeliet, eerste auditeur

1. De uitvoeringsrekening van de begroting

De uitvoeringsrekening van de begroting (dia 15) wordt behandeld door Raf Carmeliet, die begint met erop te wijzen dat, aangezien het om een geïntegreerde

begroting gaat, heel wat opmerkingen over het getrouw beeld bij de balans en resultatenrekening hier terugkeren.

Hij noemt de vorderingen voor boetes en rechten die bij VLABEL zouden moeten geboekt zijn op het eind van het jaar, maar in feite geboekt worden in het jaar waarin ze in de kas binnenkomen, terwijl ook de openstaande vorderingen zouden moeten tot uiting gebracht zijn in de balans en aangerekend op de begroting.

Daarnaast ontbreken de eveneens reeds vermelde nog bijkomend aan te rekenen waardeverminderingen op fiscale vorderingen.

De belangrijkste impact voor het getrouw beeld volgt uit de correcties met betrekking tot de jaarafgrenzing en beloopt 1,5 miljard euro meer uitgaven die zouden moeten geboekt geweest zijn. Doordat de incorrecte jaarafgrenzing ook vorig jaar een impact van 1,4 miljard euro had, is de netto-impact echter beperkt tot ongeveer 158 miljoen euro. In een correcte uitvoeringsrekening moet het hele bedrag aan uitgaven echter mee in rekening worden gebracht.

In de begroting 2020 werd daartoe voorzien in zogenaamde overflowkredieten om eenmalig deze situatie zoveel mogelijk recht te trekken, althans voor zover over subsidies gesproken wordt. Ingevolge het advies van de Vlaamse Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen uit 2018 zullen subsidies worden aangerekend op het moment waarop de activiteiten of prestaties plaatsvinden. De begroting 2020 voorziet daarvoor in 1 miljard euro aan overflowkredieten om de aanrekeningen éénmalig recht te trekken.

De correcties hebben in totaal een totale negatieve impact van 1,7 miljard euro op het begrotingsresultaat, zij het niet-geconsolideerd en dus enkel op het niveau van de ministeries.

2. De ESR-geconsolideerde rekening

Zijn volgende tabel (dia 17), met de ESR-geconsolideerde rekening, geeft wel een volledig beeld van de gehele Vlaamse overheid, waarin algemene rekeningen en Vlaamse rechtspersonen onderscheiden worden.

Blijkt dat de ontvangsten vooral binnenkomen bij het ministerie, met name uit de Financieringswet en de belastingen, met een positief saldo tot gevolg. Bij de rechtspersonen is dat globaal negatief. De eliminatie van de verrichtingen inzake kapitaalverstrekkingen en participaties heeft een positief effect (ESR-8). Die van de schuldverrichtingen (ESR-9) heeft een negatief effect, met als resultaat een saldo van -687 miljoen euro.

Daarop worden nog ESR-correcties uitgevoerd, die noodzakelijk zijn om de aangerekende bedragen in overeenstemming te brengen met de aanrekeningsregels van het ESR2010. De correcties zijn grotendeels een gevolg van een incorrecte jaarafgrenzing van het boekjaar die door het Rekenhof werd vastgesteld en alsnog wordt gecorrigeerd. Daarnaast zitten daarin ook voor 7,7 miljoen euro participaties die geherclassificeerd werden door het INR, omdat het op lange termijn geen marktrendement of terugkeer van de gelden verwacht. Eindresultaat is een vorderingen-saldo van -744 miljoen euro.

Ten opzichte van de consolidatiekring 2017 is het aantal entiteiten daarbinnen vrij stabiel gebleven. Door de fusie van Waterwegen en Zeekanaal en de individuele telling van de erkende kredietmaatschappijen komt men op ongeveer 185 entiteiten.

3. Opmerkingen van het Rekenhof met impact op het vorderingensaldo

In zijn rekeningenrapport heeft het Rekenhof een aantal opmerkingen over het getrouw beeld van de vaststelling van het vorderingensaldo opgenomen (dia 18).

Het zijn opmerkingen die door het Departement Financiën en Begroting niet werden gecorrigeerd. Ze hebben in totaal een impact van -75,8 miljoen euro en brengen het vorderingensaldo 2018 daardoor op -819,9 miljoen euro.

Zoals men kan zien in de volgende tabel betreft de belangrijkste impact de problematiek van de jaarafgrenzing, een problematiek die reeds aan bod is gekomen. Ook in het ESR2010 geldt in het algemeen een aanrekening op transactiebasis. De registratie van verrichtingen geschiedt op het moment dat de transactie plaatsvindt, ongeacht het ogenblik van betaling. Verrichtingen die betrekking hebben op het jaar 2018, dienen bijgevolg in 2018 te worden aangerekend.

Het Rekenhof berekent die impact op 110,7 miljoen euro negatief voor de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap en positief op 5,9 miljoen euro voor de rechtspersonen. Het Rekenhof brengt de impact van de jaarafgrenzing netto in rekening, daar het dezelfde opmerking ook bij de rekeningen 2017 heeft geformuleerd. De verschuiving heeft vooral betrekking op de subsidiebetalingen voor de woonzorgcentra (52 miljoen euro), de incorrecte toerekening van de subsidies in het kader van de dienstencheques (19,4 miljoen euro) en de werkingsmiddelen van het leerplichtsonderwijs (28,8 miljoen euro). Saldo bedraagt ruim -104 miljoen euro.

De federale operatoren zorgen voor een positief effect door de gegevens die niet volledig verwerkt waren op het moment van de jaarrekening. Die latere afrekening levert 38,3 miljoen euro op.

De bedrijfsrevisor van het VAPH heeft de controle van de rekeningen van het VAPH 2018 pas in het najaar van 2019 beëindigd en heeft een oordeel met voorbehoud geformuleerd bij die rekeningen. Zijn opmerkingen resulteren in een extra negatieve impact van 18,4 miljoen euro doordat het VAPH te weinig kosten heeft voorzien in zijn rekening 2018. Die vaststelling kon door de laattijdigheid niet mee worden opgenomen in het rekeningenrapport van het Rekenhof. Het laatstgenoemde bedrag mag echter ingevuld worden in de plaats van het vraagteken op dia 18.

De bepaling van het uiteindelijke vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap gebeurt zoals bekend door het INR. Op 18 oktober 2019 publiceerde het INR de jaarlijkse gedetailleerde nationale rekeningen, waaruit voor de Vlaamse Gemeenschap een vorderingensaldo 2018 blijkt van -646,0 miljoen euro, wat een verbetering is met 173,9 miljoen euro ten opzichte van het vorderingensaldo uit het rekeningenrapport van het Rekenhof.

Die verbetering is grotendeels een gevolg van een methodologische herziening van de nationale rekeningen die overeenkomstig de aanbevelingen van Eurostat werd doorgevoerd. Een dergelijke herziening vindt in principe om de 5 jaar plaats en behoort tot de normale procedures ter verbetering van de statistieken. Voor de Vlaamse Gemeenschap gebeurde in het bijzonder een correctie van +151,6 miljoen euro om het mechanisme van de groenestroomcertificaten in het ESR beter tot uiting te brengen. Het mechanisme van die certificaten stemt overeen met een systeem waarin de overheid groenestroomproducenten zelf subsidies toekent en zelf belastingen heft op de elektriciteitsleveranciers. Het systeem is op lange termijn in principe neutraal voor het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid.

Voor het toetsen van haar begrotingsdoelstelling brengt de Vlaamse overheid een aantal uitgaven niet in rekening: de negatieve afrekening van de Bijzondere

Financieringswet (ongeveer 1 miljard euro), de bouwkosten van de Oosterweelverbinding (11 miljoen euro) en de eerder vernoemde schuldovername van de gemeentes. Daardoor berekent de Vlaamse overheid een positief vorderingensaldo 2018 van 465,6 miljoen euro.

4. Het verschil tussen begroot en gerealiseerd saldo

Daarop staat de auditeur stil bij het verschil tussen begroot en gerealiseerd saldo (dia 19). Het door de Vlaamse Regering geraamde vorderingensaldo bedroeg -1,2135 miljard euro. Het vorderingensaldo 2018 viel echter 469 miljoen euro gunstiger uit, waarvan de minister al een samenvatting gaf.

Zelf vermeldt de spreker nogmaals de hogere ontvangsten uit vooral opcentiemen, gewestbelastingen (vooral uit de erfbelasting), DAB's en rechtspersonen (vooral bij de universiteiten en het Vlaams Energiebedrijf), naast de hogere onderbenutting (ter waarde van ongeveer 106 miljoen euro) en de ESR-correcties.

Bij de ESR-correcties compenseren enkele positieve en negatieve verschillen tussen begroting en uitvoering elkaar. Zo dienden geen provisionele bedragen te worden aangerekend inzake A1/A3-ziekenhuisinfrastructuur hoewel de begroting wel in een correctie ad 40 miljoen euro voorzag, en werden op basis van opmerkingen van het Rekenhof ESR-correcties meegenomen ten belope van -50,6 miljoen euro waarin de begroting niet had voorzien. Deze correcties mag men echter niet verwarren met de correcties van het Rekenhof op de vorige slide, die betrekking hadden op niet in rekening gebrachte opmerkingen van het Rekenhof, waarschuwt hij.

5. Evolutie van de geconsolideerde schuld

5.1. Evolutie van de geconsolideerde schuld 2010-2018

Dia 20 bevat een grafiek die een beeld geeft van de evolutie van de geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid. Men ziet dat hij in 2018 een lichte daling vertoont. Die daling is echter niet volledig correct.

De grafiek steunt op de gerapporteerde schuld in het rapport van de Vlaamse Regering over het kas-, schuld- en waarborgbeheer 2018 dat in mei 2019 werd ingediend. Eind 2018 bedroeg de geconsolideerde schuld volgens dat rapport 23,2 miljard euro. In die schuld is echter de schuld voor de afrekening van de opcentiemen, zijnde 967,6 miljoen euro, niet opgenomen. Die schuld is inderdaad een intra-Belgische schuld, maar de Vlaamse overheid dient hem wel degelijk af te lossen aan de federale overheid als gevolg van de definitieve vaststelling van de autonomiefactor, zij het gespreid over 16 jaar. Als we die schuld wel mee in rekening brengen, dan is er in tegenstelling tot de lichte daling dus een stijging met bijna 1 miljard euro.

Daarop roept hij de verklaring in herinnering voor de twee belangrijke sprongen in de grafiek. Voor de geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid betekende de consolidatie van de VMSW en het Vlaams Woningfonds in 2013 een toename van 9 miljard euro. Daarbij kwam in 2016 in het kader van de zesde staatshervorming ook de schuld van de ziekenhuisinfrastructuur.

5.2. Geconsolideerde schuld op 31 december 2018

De volgende tabel (dia's 21-22) toont de schuld in cijfers, met bij het saldo onderaan dezelfde opmerking over de ontbrekende schuld ten gevolge van de vaststelling van de autonomiefactor, maar het Rekenhof kiest ervoor met het oog op de vergelijkbaarheid dezelfde cijfers te gebruiken als die in het rapport over het beleid inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer.

Belangrijkste categorieën blijken de directe schuld te zijn en die in de huisvestingssector. Bij het lezen van deze tabel is het wel belangrijk om er rekening mee te houden dat de interne schulden bij de vermelde entiteiten niet opgenomen zijn. De schuld van de VMSW bijvoorbeeld is in feite nog een paar miljard euro hoger dan het bedrag in de tabel.

De geconsolideerde schuld was 1,8 miljard euro lager dan geraamd bij de begrotingscontrole 2018. Belangrijkste factor in de overschatting is het genoemde ontbreken van de schuld ten gevolge van de autonomiefactor.

Daarnaast is er een belangrijke onderbenutting bij de centrale financiering, die op pagina 80 van het rekeningenrapport in een tabel wordt toegelicht. De Vlaamse overheid diende bijgevolg minder financiering op te nemen voor de financiering van de VMSW en de VWF.

Voor de VMSW zijn de belangrijkste oorzaken van de onderbenutting de mindere kredietverlening dan geraamd aan de sociale huisvestingsmaatschappijen (ongeveer 175 miljoen euro), een kleiner bedrag aan kredietverleningen aan gezinnen (55 miljoen euro) en een grotere terugbetaling van de sociale huisvestingsmaatschappijen (68 miljoen euro). Ook bij het VWF was er minder nood aan financiering door de Vlaamse overheid dankzij de lage langetermijnrente, concurrentie van privébanken en meer vervroegde terugbetalingen.

Derde factor is de genoemde inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 2018 betreffende de optimalisatie van het beheer van financiële activa op 19 december 2018. Het verplicht instellingen die behoren tot de consolidatiekring en die voldoen aan bepaalde voorwaarden, hun overtollige liquiditeiten te beleggen in het Vlaamse ministerie of een andere Vlaamse entiteit. Bij de begrotingscontrole 2018 werd de impact van die operatie geraamd op 600 miljoen euro. Uiteindelijk leverde de uitvoering van het decreet echter een bedrag van 1 miljard euro op voor het Vlaamse ministerie. De spreker merkt nog op dat universiteiten en hogescholen niet onder de toepassing van het decreet vallen.

6. Is de begroting uitgevoerd zoals voorzien?

Tot slot behandelt hij de vraag of de begroting is uitgevoerd zoals voorzien. Globaal gezien luidt het antwoord positief. De jaarrekening die door de Vlaamse Regering wordt ingediend wordt vergezeld van een jaarverslag 2018 met toelichting bij de balans, resultatenrekening en de rapportering over de begrotingsuitvoering. In het voorliggende parlementaire stuk is dit jaarverslag te vinden als bijlage 5 van het ontwerp.

Het Rekenhof vindt echter dat dit jaarverslag onvoldoende duiding en toelichting verstrekt bij het gedeelte met betrekking tot de uitvoeringsrekening van de begroting. Men vindt wel de belangrijkste participaties, de categorieën van vorderingen of schulden, maar bijvoorbeeld weinig over de uitvoering van nieuwe maatregelen in het begrotingsjaar 2018. Voor het begrotingsjaar 2018 gaat het over 600 miljoen euro aan nieuwe begrotingsimpulsen waarover bij de rekeningaflegging geen informatie wordt verstrekt.

6.1. Gebruik van de aangelegde bufferkredieten

In het begrotingsjaar 2018 werd de beschikbare beleidsruimte in eerste instantie en voor een groot stuk gebruikt voor het aanleggen van een bijkomende buffer van 100 miljoen euro voor mogelijke tegenvallers zowel in beleidskredieten als vereffeningskredieten. In totaal waren in 2018 voor 247 miljoen euro aan bufferkredieten beschikbaar. Op het moment van het voorleggen van de jaarrekening is het interessant om te gaan kijken waarvoor die kredieten werden gebruikt.

In totaal werd 244,5 miljoen euro van beide bufferkredieten aangewend, vooral voor de versnelling van het aanrekeningsmoment van school- en studietoelagen (75,3 miljoen euro), die eerder kasmatig werden aangerekend en die men voortaan aanrekent wanneer de aanvraag wordt ingediend, naast de uitbetaling van de gewestwaarborg ingevolge de vervroegde ontbinding en vereffening van het ARKi-medes-fonds (44,2 miljoen euro), het tekort aan kredieten in de indexprovisie, en nog af te rekenen gefactureerde prestaties 2017 voor zorgvernieuwing door het VAPH. Ook werd de bufferprovisie herverdeeld in het kader van de financieringsovereenkomst met NMBS en Infrabel inzake de stationsomgeving Mechelen voor 16,2 miljoen euro en werd 7 miljoen euro toegevoegd aan de werkingsdotatie voor het VAPH voor de toekenning van aanvullende infrastructuursubsidies.

6.2. Onderbenutting van de vereffeningskredieten

Zoals gezegd liep de totale onderbenutting op tot meer dan een miljard euro, iets meer dan 2% van de totale uitgaven. De eerste auditeur staat stil bij de beleidsdomeinen waar zij plaatsvond (dia's 25-26).

Het budget voor woonzorgcentra nam in 2018 toe met 73,8 miljoen euro maar het budget bleef voor 67,1 miljoen euro onderbenut. Van de begrote bijkomende woongelegenheden werden uiteindelijk maar 1463 eenheden gerealiseerd, voornamelijk als gevolg van uitstel dat werd verleend en van het niet aanvragen van de erkenning voor goedgekeurde woongelegenheden.

Met het decreet van 4 maart 2016 houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid werd een nieuw, vereenvoudigd Vlaams doelgroepenbeleid ingevoerd, dat zich voornamelijk richtte op jongeren, ouderen en personen met een arbeidshandicap. Dat had ook in 2018 een belangrijke impact op de uitgaven van het Departement Werk en Sociale Economie.

Vooraf voor de nieuwe Vlaamse maatregelen ter stimulering van de tewerkstelling van jongeren en oudere werknemers door middel van RSZ-kortingen, stegen de kredieten sterk, met respectievelijk 35 miljoen euro en 41,6 miljoen euro. Die hoge ramingen vertaalden zich voor de jongeren echter niet in de uitgaven, die in 2018 met 37,7 miljoen euro minder bedroegen dan geraamd. Het departement argumenteerde dat veel jongeren uit dienst traden nog voor de RSZ-korting was afgelopen. Voor de oudere werknemers overstegen de uitgaven in 2018 dan weer de begrote bedragen met 18,1 miljoen euro. Voor de ouderen deed zich dus een grotere tewerkstellingsgroei voor dan geraamd.

Ook de in de begroting voorziene kredieten voor de Oosterweelwerken werden in aanzienlijke mate niet benut. Het vorderingensaldo van de BAM was eind 2018 daardoor bijna 80 miljoen euro gunstiger dan begroot, vooral door 76,7 miljoen euro vertragingen in de werken, waarvan 74,9 miljoen euro minder werd uitgegeven voor de Oosterweelwerken.

In het kader van de begrotingsimpulsen ontving De Lijn in 2018 35 miljoen euro extra vereffeningskrediet voor de aankoop van vervoermaterieel. Daardoor kwam het totale vereffeningskrediet voor de aankoop van vervoermaterieel op 132,8 miljoen euro. Daarvan heeft De Lijn maar 70,7 miljoen euro aangewend voor de vereffening van facturen en bleef 62,1 miljoen euro ongebruikt wegens nog lopende bestellingen. De Lijn slaagt er niet in de sterk fluctuerende leveringsmomenten nauwkeurig in te schatten bij de aanpassing van de begroting. Het globale saldo van De Lijn was 80 miljoen euro beter dan voorzien, vooral door een vertraagde levering van vervoermaterieel en de lagere investeringen in stationsomgevingen.

Het begrotingsfonds Vlaams Klimaatfonds kan worden gestijfd met het Vlaamse aandeel in de Belgische opbrengsten uit de veilingen van emissierechten, de

administratieve geldboetes in het kader daarvan en eventuele supplementaire opbrengsten uit het klimaatresponsabiliseringsmechanisme.

De hoofdmoot van de uitgaven van het Vlaams Klimaatfonds betreft middelen die via interne stromen naar andere entiteiten van de Vlaamse overheid gaan. Die entiteiten wenden ze aan naargelang de vordering van de uitvoering van de maatregelen. De verdeling van de middelen over de entiteiten en de ruime uitvoeringstermijnen van de maatregelen, bemoeilijken de opvolging van de reële aanwending en de jaarrekeningen van de entiteiten bevatten daarover onvoldoende detailinformatie. Daarom moeten de entiteiten jaarlijks tussentijds gericht rapporteren over de besteding van de middelen. Er is echter beslist om in 2018 geen voortgangsrapport voor te bereiden over de uitvoering van het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020, waardoor geen bevraging van de entiteiten plaatsvond. Dat is er nog steeds niet. Het saldo van het begrotingsfonds was eind 2018 ten opzichte van 2017 verder opgelopen tot 227 miljoen euro.

Wat betreft de renovatiepremies had het Rekenhof bij de begrotingsaanpassing 2018 reeds de opmerking gemaakt dat op basis van de ramingen het voorziene krediet voor de renovatiepremie zou kunnen dalen. Dat is toen niet gebeurd omdat een aanpassing van de regelgeving in opmaak was, waarbij de renovatiepremie en de verbeterings- en aanpassingspremie zouden worden geïntegreerd. Samen met de verbeterings- en aanpassingspremie (een onderbenutting van 5,7 miljoen euro) en de 5 miljoen euro die werd voorzien voor nieuw beleid, in casu voor het bevorderen van de brandveiligheid, bleef hier 39,2 miljoen euro aan kredieten onbenut.

Bij de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling werd in 2018 een resultaat gerealiseerd dat 53,6 miljoen beter was dan het begrote resultaat. De onderbenutting situeert zich vooral bij de uitgaven voor de zesde staatshervorming (18,3 miljoen euro), bij de uitbestedingen of diverse tenders (18,5 miljoen euro) en bij een structurele overschatting voornamelijk van de algemene werkingskosten.

6.3. Onderbenutting van de beleidskredieten

Tot nu toe kwam de onderbenutting aan de kant van de vereffeningskredieten aan bod, die ook een impact heeft op het gerealiseerde vorderingensaldo ten aanzien van Europa. De begroting bevat echter ook de zogenaamde beleidskredieten, tot beloop waarvan tijdens het begrotingsjaar verbintenissen kunnen worden aangaan.

In het rekeningenrapport heeft het Rekenhof de aandacht gevestigd op een aantal begrotingsartikelen van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken en van het Vlaams Infrastructuurfonds waarop in 2018 weinig of niets werd aangerekend, zodat op het einde van 2018 nog een aanzienlijk vastleggingskrediet overbleef, van 476,8 miljoen euro in totaal.

Zo werden er bijvoorbeeld geen verbintenissen vastgelegd om te participeren in de uitbouw van geïntegreerde mobiliteitsknooppunten zoals randparkings, de optimale afstemming van de verschillende vervoermodi en de kapitalisatie van de luchthavenmaatschappijen. Er bleef eind 2018 een bedrag van 118 miljoen euro niet aangewend.

Verder was er in de begroting van het Departement MOW een te verdelen provisieartikel ingeschreven met 22 miljoen euro bestemd voor flankerende maatregelen in de transportsector. De overige 41 miljoen euro zou afhankelijk zijn van de reële inkomsten uit de kilometerheffing. Het niet aangewende vastleggingskrediet liep eind 2018 op tot 96,1 miljoen euro en werd overgedragen naar 2019. In 2019 is intussen 88,8 miljoen euro herverdeeld, waarvan 78 miljoen euro naar De Werkverenootschap.

De begrotingsaanpassing 2017 creëerde het zogenaamde Overkappingsfonds om de onbenutte kredieten van het beleidsdomein MOW te verzamelen en nadien aan te wenden voor leefbaarheidsprojecten in stedelijke zones rond de ring rond Antwerpen. Eind 2018 waren echter geen concrete leefbaarheidsprojecten in voorbereiding zodat 109 miljoen euro vastleggingskrediet niet werd aangewend.

Vervolgens bleef ook een krediet voor nieuwe initiatieven en investeringsopportuniteiten bestemd voor de grote investeringsdossiers van de luchthavenontwikkelingsmaatschappijen ten belope van 27,6 miljoen euro ongebruikt. De bevoegde minister had eind 2018 het investeringsprogramma voor de LOM Antwerpen en de LOM Oostende-Brugge nog niet goedgekeurd.

Volgend voorbeeld is het Verkeersveiligheidsfonds, waaraan bepaalde ontvangsten worden toegewezen, in 2018 voor in totaal 125 miljoen euro, die kunnen gebruikt worden voor specifieke uitgaven. Hij noemt het Belgisch Instituut voor Verkeersveiligheid, projectsubsidies voor de Vlaamse Stichting Verkeerskunde en investeringen en subsidies die bijdragen tot de verkeersveiligheid. Het Rekenhof stelde vast dat 97,8 miljoen euro aan kredieten of toegewezen ontvangsten niet werden gebruikt, hetgeen het Rekenhof ook al in 2017 had vastgesteld, hoewel de behoeften inzake verkeersveiligheid aanzienlijk blijven.

Ten slotte vermeldt hij nog dat De Lijn in 2018 een eenmalig vastleggingskrediet ontving van 28,1 miljoen euro voor investeringen in stationsomgevingen maar dat de vervoermaatschappij het niet aanwendde.

VI. Repliek van minister Matthias Diependaele

Minister *Matthias Diependaele* waardeert de bevestiging dat eraan gewerkt wordt om bestaande onduidelijkheden weg te nemen. Dat is ook de ambitie van de administratie, al zal nooit helemaal kunnen vermeden worden dat het Rekenhof opmerkingen maakt, omdat over sommige aspecten verschillende meningen bestaan wat de juiste aanpak betreft.

Hij geeft de aanleg van voorzieningen als voorbeeld, waarbij hij wijst op de moeilijkheid om aan de belastingbetaler uit te leggen dat geld wordt opgehaald maar niet uitgegeven.

De informatie van federale operatoren komt niet altijd tijdig binnen.

Tegen eind mei wordt de rekening over 2019 ingediend, de laatste die nog onder het oude Rekendecreet verloopt, zodat het parlement de behandeling nog voor het zomerreces 2020 kan afronden.

Het antwoord op een aantal opmerkingen is al opgenomen als bijlage bij het verslag van het Rekenhof.

Afgezien daarvan, staat hij nog even stil bij de stappen die de administratie al heeft gezet ten aanzien van de jaarlijks weerkerende algemene opmerkingen in het perspectief van de certificering vanaf 2020.

Eerste punt is de jaarafgrenzing. Welnu, er wordt op verschillende vlakken aan een betere registratie gewerkt. In 2019 is hard gewerkt aan het in kaart brengen van alle subsidies, en werd het boekhoudpakket aangepast met het oog op efficiënte verwerking van de nieuwe aanrekening. In 2020 zal gelijklopend met de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën de aanrekening van subsidies in de boekhouding gebeuren op het moment van de prestatie en niet langer

op kasbasis. Voor de uitvoering 2019 wordt nagegaan wat de mogelijkheden zijn om dit al deels ESR-matig te verwerken via correctielijnen.

Voor gewone facturen is de procedure voor het boeken van te ontvangen facturen vereenvoudigd voor de gebruikers zodat ze sneller en transparanter de juiste prestaties kunnen aanrekenen op het budget. Daarnaast wordt blijvend ingezet op de toelichting ervan via verschillende kanalen (e-mails, opleidingen, intranet enzovoort). Het blijft echter de verantwoordelijkheid van de beleidsdomeinen zelf om de aanrekening op het juiste begrotingsjaar te initiëren.

Tot slot wordt ook verder gewerkt aan de actualisering van de handleiding voor boekhoudregels om een correcte aanrekening verder te duiden.

Ontvangsten worden budgettair aangerekend bij het ontstaan van de vordering. Wat de passende waardevermindering voor oninbare vorderingen betreft, werden in 2018 verdere initiatieven genomen om de entiteiten aan te sporen tot opvolging en afboeking indien nodig. De meeste geven daar gevolg aan. De Vlaamse Belastingdienst heeft wel een andere benadering dan het Rekenhof, doordat hij niet van een worstcasescenario uitgaat maar van historische reeksen van vastgestelde oninbaarheid. Die benadering is minder conservatief en leidt tot minder waardevermindering. De minister stelt verder overleg voor met het Rekenhof.

Ook op het vlak van duiding en toelichting zijn stappen gezet naar meer transparantie. Vanaf 2020 voorziet de genoemde Vlaamse Codex in een beleids- en begrotingstoelichting bij zowel opmaak, aanpassing als uitvoering van de begroting. De administratie is bezig met de voorbereiding van de praktische realisatie, maar voor de rekening over 2019 wordt nog wel op dezelfde wijze gewerkt als in de voorliggende algemene rekening.

Tot nu toe worden activa gewaardeerd volgens de regels in het koninklijk besluit van 1976 betreffende afschrijvingen en rechtzettingen in de vermogenscomptabiliteit van de staat. Het koninklijk besluit tot vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale Staat en op de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie van 2009 beoogt een nieuwe, uniforme benadering van de waarderingsregels. Zij zullen worden bepaald volgens de modaliteiten van de Commissie voor de Openbare Comptabiliteit, maar die heeft dergelijke afschrijvingsregels nog niet vastgelegd.

In afwachting heeft het Vlaams Parlement eind 2015 zelf de Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen opgericht, die al twee adviezen goedkeurde, een over de boekhoudkundige verwerking van werken van burgerlijke bouwkunde die onder de bevoegdheid vallen van het Vlaamse ministerie MOW, en een over die van percelen, grond en gebouwen die in eigendom zijn van of waarover zakelijke rechten in hoofde van de rechtspersoon van de Vlaamse overheid, Gemeenschap of Gewest bestaan. De waarderingsregels voor de overige activa worden dit jaar en de komende jaren verder uitgewerkt. Voor de algemene rekening 2018 werden de bestaande, opgelegde waarderingsregels toegepast. In die over 2019 zal de herwerkte inventaris op basis van de genoemde VABN-adviezen zijn verwerkt.

Bedrijfseconomisch strekt het inderdaad tot aanbeveling met voorzichtigheid, oprechtheid en goede trouw voorzieningen aan te leggen. Dergelijke rapportering, hoe zinvol ook, prevaleert echter niet op de ESR-rapportering. Het verschil in aanrekening maakt het minder zinvol om voorzieningen aan te leggen. Volgens de ESR-regels geschiedt die immers pas bij een effectieve verplichting en niet bij een potentiële. De normering van de Hoge Raad voor Financiën en het Stabiliteitsprogramma is steeds gebaseerd op ESR en niet op de bedrijfseconomische boekhouding.

VII. Debat

1. Tussenkoms van Anke Van dermeersch

Anke Van dermeersch erkent dat er verschillende visies bestaan over de juiste verhouding tussen goed begroten, correct uit te voeren en de rekeningen op te stellen.

Wat voorzieningen betreft, vindt zij het persoonlijk wel aangewezen om risico's en kosten in te schatten en daar buffers voor aan te leggen. Zij dringt er met het Rekenhof op aan bij de minister om dat te doen.

Dat doet zij bij hem ook op het vlak van automatiseren, opdat de jaarrekeningen voortaan sneller beschikbaar zouden zijn. Ook uniformiseren is belangrijk, want wat vandaag voorligt, maakt slechts twee derde van de Vlaamse overheid uit in 2018 uit. Ruim 170 Vlaamse rechtspersonen met jaarrekeningen ontbreken. Een nog algemener overzicht van ontvangsten en uitgaven zou goed zijn. Het is aan de minister om dat verder uit te werken.

Kan zij een lijst krijgen van de reserves waarover de verschillende entiteiten beschikken ten gevolge van onderbenutting? Kunnen die middelen teruggevraagd worden?

Zijn het beloofde overzicht en de rationalisering van de orde- en thesaurierekeningen, die gevraagd waren aan de vorige minister, ondertussen klaar?

Hoe staat het met de eveneens beloofde realistischere inschatting van en rapportering over subsidies?

Wordt er in de begroting 2020 al meer rekening gehouden met de nieuwe regels inzake aanrekening en de jaarafgrenzing?

Verder informeert ze naar de netto-actiefpositie in 2018 die in 2017 4,2 miljard euro bedroeg.

2. Tussenkoms van Jos Lantmeeters

Jos Lantmeeters merkt op dat de rekening over 2018 wel degelijk tijdig was neergelegd, maar dat de behandeling ten gevolge van de verkiezingen en de regeringsvorming op zich heeft laten wachten.

3. Tussenkoms van Björn Rzoska

Björn Rzoska treedt het Rekenhof bij dat het opdracht voor de minister is om ervoor te zorgen dat het parlement van voldoende informatie en toelichting voorzien wordt (zelfs op basis van de huidige regels van het Rekendecreet dat vanaf de rekening 2020 vervangen wordt door de regels uit de VCO). Hij noemt in het bijzonder de afwijkende realisatie van begrotingsimpulsen.

Verder dringt hij erop aan de jaarafgrenzing en het doorschuiven wel degelijk in de gaten te houden want een netto-impact van 158 miljoen euro meer is weliswaar relatief maar toch ook niet niets. Hij pleit nogmaals voor een correct beeld, zeker wat de subsidies betreft.

Ook de uitdijende consolidatieperimeter blijft zoals het Rekenhof terecht opmerkt, een aandachtspunt.

Hij hoopt in het licht van de rapportage tevens dat de diensten van de minister en het Rekenhof het eens raken over de technische kwestie van de waarderingsregels.

De oplopende onderbenutting noemt het Rekenhof substantieel, waarop ook de SERV al wees, en vraagt om oplettendheid, evenals de niet aangewende beleidskredieten, die inderdaad vreemd zijn in het licht van de behoeften op het vlak van verkeersveiligheid.

Kan hij blijven rekening op de interessante monitoringrapporten voor de opvolging van de uitvoering van de begroting?

Heeft hij tot slot goed begrepen dat de autonomiefactor volgens het Rekenhof moet meegerekend worden in de geconsolideerde schuld?

4. Tussenkoms van Philippe Muyters

Philippe Muyters ziet geen fundamenteel verschil tussen de visies van Vlaamse Regering en Rekenhof, het gaat hoogstens om details. De minister heeft alvast duidelijk verklaard dat hij met de opmerkingen van het Rekenhof rekening wil houden. Het lid beveelt hem aan in overleg met departement en Rekenhof afspraken te maken om alsnog te komen tot een rapport zonder opmerkingen.

Aan het Rekenhof suggereert hij om in toekomstige rapporten over de rekeningen wat onderbenutting betreft niet alleen absolute cijfers te vermelden maar ook de percentages toe te voegen.

Verder informeert hij hoe de voor 2020 aangekondigde correctie van de jaarafgrenzing precies verloopt. Wordt dat een overgangsjaar naar een compleet beeld?

Monitoring ziet hij eerder als een instrument voor de regering voor de eventuele bijsturing van het beleid. Zelf was hij als minister nooit voorstander om die rapporten over te maken aan het parlement, omdat eerst de resultaten verwerkt moeten worden in een bijsturing.

Tot slot is hij blij dat het Rekenhof het beeld globaal correct noemt. Daar komt bij dat in de afsluiting van 2018 het resultaat beter is dan voorzien. Hoe verhoudt zich dat tot andere regio's? Staan zij even ver?

5. Repliek van raadsheer Vital Put

Raadsheer *Vital Put* verzekert dat het Rekenhof een zeer constructieve werkrelatie heeft met de Vlaamse administratie. Elk jaar wordt verschillende keren overlegd. Hij stelt vast dat men enthousiast meewerkt aan de verbetering van de rekeningen. Die doelstelling wordt gedeeld.

Wat de Brusselse gewestrekeningen betreft, die zoals gezegd al gecertificeerd worden, was er in 2018 een afkeuring door het Rekenhof. Het rapport hierover is net als alle andere te vinden op de website van het Rekenhof. De rekeningen van de Duitstalige Gemeenschap zijn sinds 2010 elk jaar goedgekeurd. Op het Waalse rekeningenrapport formuleerde het Rekenhof de kritiek dat er nog werk is aan de bedrijfseconomische boekhouding in het licht van certificering in 2020. Vanaf dan worden alle entiteiten boekhoudkundig vergelijkbaar, wat betreft de correctheid van de rekeningen. Het gaat niet om de achterliggende politieke keuzes, onderstreept hij. Het Rekenhof velt geen opportuniteitsoordelen.

6. Replik van eerste auditeur Raf Carmeliet

Eerste auditeur *Raf Carmeliet* bevestigt dat volgens het Rekenhof de schuld als gevolg van de definitief vastgestelde autonomiefactuur moet meegeteld worden in de Vlaamse schuld.

Voor de geconsolideerde schuld van België ten opzichte van de Maastrichtnorm, is dat niet het geval. Oorzaak is de terugval van de personenbelasting die Vlaanderen zelf mocht invullen, waardoor in 2015-2017 te veel is ontvangen, dat nu over 16 jaar moet terugbetaald worden aan de federale overheid volgens het in de Bijzondere Financieringswet vastgelegde systeem. Die schuld hoort ook in de balans te worden opgenomen.

Bij het verzoek om percentages te vermelden bij onderbenuttingen kan het Rekenhof zich aansluiten, al moet wel bekeken worden op welk niveau, dat van de programma's of dat van de beleidsdomeinen.

De rechtzetting van de jaarafgrenzing in het nieuwe systeem gaat alleen over de subsidies, die voor 2020 niet langer kasmatisch worden aangerekend maar op basis van de onderliggende activiteiten. De saldi van 2019 die pas in 2020 betaald worden, zullen ook nog éénmalig in 2020 geboekt worden, net als de volledige subsidies van 2020, maar die saldi zullen in overleg met het INR worden aangerekend op de genoemde overflowkredieten, waardoor ze geneutraliseerd worden voor het vorderingensaldo.

7. Tweede repliek van minister Matthias Diependaele

Minister *Matthias Diependaele* antwoordt dat het pleidooi van Anke Van dermeersch om een voorzichtiger budgettaire beleid te voeren door meer budgettaire provisies aan te leggen voor gevolg heeft dat niet uitgegeven begrotingskredieten van deze provisies naar schuldafbouw gaan en dus niet terugkeren naar de burger. Dat is een algemene begrotingsregel. Wat niet op 31 december is uitgegeven, is immers weg, tenzij het in een fonds zit met een vastgelegde doelstelling. Hij acht de opmerkingen van Anke Van dermeersch dan ook tegenstrijdig.

Voorts bevestigt hij nogmaals dat het overflowsysteem een eenmalige oplossing voor 2020 is, uitgewerkt in overleg met het Rekenhof.

Het netto-actief is reeds meegegeven in de algemene toelichting bij de begroting 2020. Het bedraagt 3,7 miljard euro, inclusief de afrekening van de autonomiefactor (circa 1 miljard euro).

Hij verzekert dat ook de regering wil inzetten op de transparantie en de leesbaarheid van de begroting, en vermeldt in dat verband de beleids- en begrotingstoelichting. Nog voor het einde van de week vertrekt bovendien een brief naar het Vlaams Parlement om de werkgroep over de leesbaarheid van de begroting weer op te starten.

De vraag om de budgettaire impact van de autonomiefactor te verrekenen, is terecht. Inmiddels is de afspraak gemaakt om dat reeds te doen in de cijfers over 2019.

Verder gaat hij in op de discussie over het al dan niet vrijgeven van de monitoring-rapporten. Het beeld (inzonderheid het saldo waar de pers en de oppositie op focussen) dat voorkomt uit deze opeenvolgende rapporten varieert sterk van maand tot maand. Het enige resultaat van hun publicatie is onnodige paniekzaaijerij en steekvlampolitiek. Deze positie neemt hij al jaren in.

Hij nuanceert tot slot het bedrag van 106,6 miljoen euro extra onderbenutting. Dat is inclusief Oosterweel. Dat is ook een onderbenutting, erkent hij, maar wel een bijzondere situatie.

8. Tweede tussenkomst van Anke Van dermeersch

Anke Van dermeersch dringt nogmaals aan op informatie over de overschotten en buffers die door entiteiten aangelegd zijn, en herhaalt haar vragen over de slapende orde- en thesaurierekeningen en de toegankelijkheid van de website van het Vlaams Kenniscentrum PPS via de link in het rapport inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer op pagina 48.

9. Derde repliek van minister Matthias Diependaele

Minister *Matthias Diependaele* antwoordt dat de gevraagde gegevens beschikbaar zijn.

Over pps wordt jaarlijks een rapport gepubliceerd. Over de werking van het Kenniscentrum PPS is op het einde van de vorige legislatuur een nieuw decreet goedgekeurd. Men is bezig met de uitvoering van het decreet en een versterking van het Kenniscentrum PPS.

Er is al overleg geweest zowel over de aanpak en de versterking, als over transparantere communicatie ten aanzien van het parlement.

VIII. Stemmingen

Het ontwerp van decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse rechtspersonen zonder raad van bestuur voor het begrotingsjaar 2018 (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 23/1) wordt ongewijzigd aangenomen met 8 stemmen bij 4 onthoudingen.

Jos LANTMEETERS,
voorzitter

Vincent VAN PETEGHEM,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
DAB	dienst met afzonderlijk beheer
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
LOM	luchthavenontwikkelingsmaatschappij
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken (beleidsdomein van de Vlaamse overheid)
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
OPZ	Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum
OVAM	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
PMV	ParticipatieMaatschappij Vlaanderen
pps	publiek-private samenwerking
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
VABN	Vlaamse Adviescommissie Boekhoudkundige Normen
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VCO	Vlaamse Codex Overheidsfinanciën
VIB	Vlaams Instituut voor Biotechnologie
VIF	Vlaams Infrastructuurfonds
VLABEL	Vlaamse Belastingdienst
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VPM	Vlaamse Participatiemaatschappij
VRT	Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie
VWF	Vlaams Woningfonds