

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2006-2007

14 februari 2007

VOORAFBEELDING

– door het Rekenhof –

**van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap
voor het begrotingsjaar 2005**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door mevrouw Hilde Eeckhout**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Sven Gatz.

Vaste leden:

de heer Thieu Boutsen, mevrouw Hilde De Lobel, de heren Herman De Reuse, Felix Strackx, Christian Verougstraete;
de heren Erik Matthijs, Steven Vanackere, Koen Van den Heuvel, Eric Van Rompuy;
de heer Gilbert Bossuyt, mevrouw Caroline Gennez, de heer Ludo Sannen;
mevrouw Hilde Eeckhout, de heren Jaak Gabriels, Sven Gatz.

Plaatsvervangers:

de heren Erik Arckens, Erik Tack, Freddy Van Gaever, Roland Van Goethem, Joris Van Hauthem;
de heren Ludwig Caluwé, Tom Dehaene, de dames Veerle Heeren, Joke Schauvliege;
mevrouw Michèle Hostekint, de heren Herman Lauwers, Jacky Maes;
de dames Patricia Ceysens, Annick De Ridder, de heer Marc van den Abeelen.

Toegevoegde leden:

de heer Jos Stassen;
de heer Jan Peumans.

Zie:

22 (2005-2006)

– Nr. 1: Voorafbeelding door het Rekenhof

INHOUD

Blz.

I.	TOELICHTING DOOR MEVROUW CHRISTINE VANDEKERCKHOVE, EERSTE AUDITEUR-REVISOR VAN HET REKENHOF	4
II.	BESPREKING VAN DE VOORAFBEELDING DOOR HET REKENHOF VAN DE UITVOERING VAN DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2005	6

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting heeft op 7 november 2006 de voorafbeelding door het Rekenhof van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2005 (*Parl. St. VI. Parl. 2005-06, nr. 22/1*) besproken.

Namens het Rekenhof, werd een toelichting verstrekt door mevrouw Christine Vandekerckhove, eerste auditeur-revisor, en namens de Vlaamse Regering door de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening.

I. TOELICHTING DOOR MEVROUW CHRISTINE VANDEKERCKHOVE, EERSTE AUDITEUR-REVISOR VAN HET REKENHOF

1.1. Vooraf

Namens het Rekenhof bracht mevrouw *Christine Vandekerckhove*, eerste auditeur-revisor, verslag uit van de voorafbeelding door het Rekenhof van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2005 (*Parl. St. VI. Parl. 2005-06, nr. 22*).

1.2. Kerncijfers

Bij zijn onderzoek van de uitvoering van de begroting 2005 van de Vlaamse Gemeenschap heeft het Rekenhof vastgesteld dat de begrotingsuitvoering een overschot vertoonde van 1,08 miljard euro op aanrekeningsbasis en van 330,1 miljoen euro op kasbasis, wat een belangrijke stijging is ten opzichte van 2004. Het positieve resultaat op aanrekeningsbasis is het gevolg van meerontvangsten ten opzichte van de ramingen ten belope van 1,4 percent, gecombineerd met een traditionele algemene onderbenutting van kredieten van 7,9 percent. Uit gegevens verstrekt door de Vlaamse administratie kan worden afgeleid dat de verbetering van het resultaat op kasbasis voornamelijk te danken is aan het hoge begrotingsresultaat in 2005, dat naar beneden toe wordt gecorrigeerd door de kasbewegingen buiten de begroting.

1.3. Ontvangsten

De ontvangsten voor het begrotingsjaar 2005 bedroegen op kasbasis 22,3 miljard euro. Dat is inclusief thesaurieontvangsten. 19,6 miljard euro werd aangerekend op de middelenbegroting. De aangepaste Vlaamse middelenbegroting 2005 raamde het

totaal van de gedeelde belastingen en de samengevoegde belastingen, inclusief de dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld, op 15 miljard euro. Dat was een onderschatting van 95 miljoen euro, waar het Rekenhof bij de begrotingscontrole 2005 al had op gewezen. Het werkelijk geïnde bedrag van 15,1 miljard euro stemt nagenoeg overeen met de raming in de aangepaste (federale) rijksmiddelenbegroting 2005. De gewestbelastingen brachten 3,7 miljard euro op. Vooral de registratierechten, hypotheekrechten en schenkingsrechten kenden een gunstige ontwikkeling, een trend die al in 2004 was ingezet. De successierechten brachten daarentegen iets minder op dan in 2004.

1.4. Uitgaven

De ordonnanceringskredieten van het jaar 2005 bedroegen exclusief de aflossing van de schuld 19,6 miljard euro en werden voor 18 miljard euro aangewend. Op de van 2004 overgedragen kredieten ten belope van 567 miljoen euro werd 539,4 miljoen euro aangerekend. Globaal stijgt de aanwending met bijna twee percent tegenover de voorafbeelding 2004 (92 percent tegenover 90,1 percent). Die kentering is voornamelijk toe te schrijven aan de niet-gesplitste kredieten. De programma's met onderaanwending wegen relatief niet zwaar door in het totaal van de uitvoering van de begroting. De categorie met een aanwending vanaf 90 percent is veruit het sterkst vertegenwoordigd.

De gesplitste vastleggingskredieten bedroegen 3739 miljoen euro. Daarvan werd 3696 miljoen euro aangewend. Van de 1,5 miljard euro toegewezen vastleggingsmachtigingen werd 1,4 miljard euro gebruikt.

De grotere kredietbenutting ten aanzien van 2004 heeft tevens tot gevolg dat het niveau van de openstaande verbintenissen van de Vlaamse Gemeenschap met 369,7 miljoen euro afneemt tot een bedrag van 2,9 miljard euro.

1.5. Overschrijdingen

Het Rekenhof kon, gezien de voorlopige gegevens, geen correcte informatie inzake mogelijke kredietoverschrijdingen verschaffen. Uitsluitsel kan het hierover pas geven na de controle van de algemene rekening 2005.

1.6. DAB's

Het nieuwe kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid vervangt de rechtsfiguur 'dienst met afzonderlijk beheer' door 'intern verzelfstandigd agentschap'.

Voor de begrotingsjaren 2004 en 2005 geldt enkel de rechtsvorm DAB. In 2005 waren er in het totaal 22 DAB's die 569,2 miljoen euro aan ontvangsten en 689,3 miljoen euro aan uitgaven boekten. Het negatieve resultaat ten opzichte van 2004 leidde tot een verdere afname van de financiële reserves, wat mede het kasresultaat (ten aanzien van de stijging van het begrotingsresultaat) van de Vlaamse Gemeenschap negatief beïnvloedde.

1.7. VOI's

De 38 Vlaamse openbare instellingen genereerden in 2005 7,44 miljard euro aan inkomsten en 7,37 miljard euro aan uitgaven. Het positieve resultaat van 71,2 miljoen euro wijst op een kentering wat de voormalige intering op de reserves van de VOI's betreft. In 2004 was er nog sprake van een tekort van 22,2 miljoen euro.

1.8. Begrotingsnorm

Het Rekenhof beschikt op dit moment over onvoldoende informatie om de eerbiediging van de begrotingsnorm te toetsen.

1.9. Schuld

De totale schuld van de Vlaamse Gemeenschap daalde tot 928 miljoen euro: 904 miljoen euro directe en 24 miljoen euro indirecte schuld. Rekening houdend met de beleggingen bedraagt de nettoschuld slechts 694 miljoen euro. De jaarlijkse vermindering is substantieel en komt nagenoeg overeen met de daling van het netto te financieren saldo. Daartegenover staat een stijging van de gewaarborgde schuld met 306,9 miljoen euro tot 6,9 miljard euro. Een groot deel daarvan (3,6 miljard euro) bevindt zich bij de VOI's. De totale schuld van de VOI's ligt vermoedelijk iets hoger, aanzienlijk hoger zelfs als de situatie bij de nv's Aquafin, BAM en Liefkenshoek-tunnel erbij wordt geteld. Wel lijkt uit de balansgegevens dat verhoudingsgewijze de schuldsituatie bij de VOI's er licht op vooruit gaat ten opzichte van 2004.

1.10. Begrotingssaldo

De voorlopige resultaten wijzen op een lichte kentering ten aanzien van voorgaande jaren. Het goede begrotings- en kasresultaat is niet het gevolg van het inperken van de kredietaanwending of een verdere intering op de reserves van de VOI's. Integendeel, er werd zelfs ruimte gevonden om impliciete schuld

van de Vlaamse Gemeenschap af te bouwen en de VOI's kregen meer dotaties toegewezen. Een keerzijde blijft de afname van de saldi van de DAB's, de stijging van de gewaarborgde schuld, alsook de toestand van de publieke instellingen die de Vlaamse Gemeenschap niet als VOI's beschouwt, maar waarvan de financiële verplichtingen wel een belangrijke impact kunnen hebben op de toekomstige beleidsruimte.

1.11. Cijfers minister

De voorafbeelding bevestigt de boodschap die de Vlaamse minister van Financiën en Begroting op 29 december 2005 in een persmededeling bracht, namelijk dat het begrotingsjaar met positieve cijfers afsloot en dat zodoende aan de begrotingsnorm zou worden voldaan. Het voorlopige begrotingsresultaat van 1,08 miljard euro is voor een groot deel het gevolg van meeropbrengsten ten aanzien van de ramingen.

1.12. Consolidatie

Een globaal beeld van de financiële en vermogens-toestand van de Vlaamse Gemeenschap en haar instellingen kan uiteindelijk pas worden verkregen op basis van een geconsolideerde jaarrekening, waarbij niet alleen een geconsolideerd begrotingsresultaat wordt berekend, maar ook een geconsolideerde resultatenrekening en balans worden voorgelegd. Een consolidatie van de rekeningen is voorzien in het decreet van 7 mei 2004, dat in principe in werking moest treden op 1 januari 2007. Het ontwerp van programmadecreet 2007 stelt evenwel de inwerking-treding van het comptabiliteitsdecreet voor onbepaalde tijd uit.

1.13. Besluit

Kort samengevat wordt de uitvoering van de begroting 2005 gekenmerkt door een stijging van de kredietbenutting met een afname van de openstaande verbintenissen tot gevolg, betere resultaten van de VOI's ten aanzien van 2004 en een verdere daling van de schuld. Minpunten zijn de negatieve evolutie van de saldi bij de DAB's en de toename van de gewaarborgde schuld. Het Rekenhof beschikt over onvoldoende informatie om uitsluitsel te geven over mogelijke kredietoverschrijdingen en om de naleving van de begrotingsnorm te toetsen. Hoewel de begrotingsuitvoering globaal positief uitvalt, oordeelt het Rekenhof dat een globaal zicht op de toestand van de Vlaamse Gemeenschap pas mogelijk is op basis van geconsolideerde cijfers, niet alleen wat

betreft de begrotingsuitvoering, maar ook de balans. Het beklemtoont daarnaast nogmaals de noodzaak van een tijdige rekeningaflegging.

2. BESPREKING VAN DE VOORAF- BEELDING DOOR HET REKENHOF VAN DE UITVOERING VAN DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2005

De heer *Herman De Reuse* stelt vast dat het Rekenhof dus geen definitief beeld kan geven van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2005. Er is enkel een aantal deelbesluiten. Het commissielid vraagt wanneer men dan een definitief en volledig beeld van de uitvoering van de begroting kan hebben. De heer *Dirk Van Mechelen*, Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening, verwijst naar de algemene rekeningen. Naar aanleiding van de perikelen met het Orafin-systeem was er een achterstand ontstaan. Die is grotendeels weggewerkt: binnenkort is men terug volledig op koers. Nog voor eind 2006 zullen alle gegevens van de rekening 2005 aan het Rekenhof worden bezorgd. De minister verwijst dienaangaande dan ook naar zijn bespreking van het ontwerp van decreet houdende de eindregeling van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en van instellingen van openbaar nut voor het begrotingsjaar 2001 (*Parl. St. VI. Parl. 2005-06, nr. 23/2*). Men mag trouwens ook niet uit het oog verliezen dat het over een voorafbeelding gaat. De foutenmarge is bijna nihil.

Ondertussen zijn er ook nieuwe cijfers van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) ter beschikking gekomen: volgens die recente gegevens klokt de Vlaamse Gemeenschap af met een begrotingsnorm van 707,2 miljoen euro, wat andermaal beter is dan hetgeen gevraagd werd.

Aansluitend deelt mevrouw *Christine Vandekerckhove* mee dat het Rekenhof ondertussen bezig is met de controle van de algemene rekeningen 2004.

De heer *Herman De Reuse* overloopt de gegevens van de voorafbeelding. Aan de ene kant is er een positief begrotings- en kasresultaat met een stijging van de kredietaanwendingen en daling van de impliciete schuld en betere resultaten voor de VOI's, maar de keerzijde van de medaille is een afname van de saldi van de DAB's en een stijging van de gewaarborgde schuld. Het commissielid wil weten wat daarvan de reden en visie is. Minister *Van Mechelen* stelt dat het vroeger, vóór de consolidatie, van belang was om buffers te vormen met de saldi. Sinds de consolidatie (dus inclusief VOI's en

DAB's) heeft het geen enkel belang meer om buffers op te bouwen en die saldi dus te laten bestaan. Daarom keren die saldi nu terug naar de algemene centrale begroting, van waaruit het thesaurie- en kasbeheer gebeurt. Op die manier heeft men een betere en strakkere aansturing en controle op het effectieve uitgavenritme van de DAB's. Dit was een bewuste keuze vanuit begrotingstechnische oogmerk om op die wijze de DAB's beter hun eigen logica en ritme van hun eigen begroting te laten volgen/respecteren. Op de vraag naar de stijging van de waarborgen, repliceert de minister dat gewaarborgde schuld eigenlijk geen schuld is (de ARKimedes-regeling komt nu ook in de gewaarborgde schuld, hetgeen beantwoordt aan een economische noodzakelijkheid). Het Rekenhof volgt dit terecht minutieus op.

Op de vraag van de heer *Ludo Sannen* of de schuldafbouw van de VOI's effectief verbeterd is, antwoordt minister *Van Mechelen* bevestigend. Dit houdt vooral verband met de reserveringen van de VOI's. Over de intering van de reserves worden met de VOI's minutieuze afspraken gemaakt. Zo werd er bijvoorbeeld met de VRT voor 2004, 2005 en 2006 in een financieel plan aangegeven wanneer ze reserves zou opbouwen en wanneer ze die zou aanwenden in het kader van de stijgende investeringskosten. In de begroting 2005 werd een intering voorzien van 363,9 miljoen euro, waar in de praktijk uiteindelijk maar 120,1 miljoen is ingeteerd. Aangezien ESR-matig de reserves zonder voorwerp zijn geworden (door de geconsolideerde rekeningen), is het de bedoeling die reserves geleidelijk af te bouwen/in te teren.

De heer *Ludo Sannen* wijst erop dat de onderbenutting in 2005 7,9 percent bedroeg (tegenover 9,8 percent in 2004). Is dit percentage hoog of laag? Hoe moet men dit inschatten, tegenover alle oefeningen om de onderbenutting zo laag mogelijk te houden? Namens minister *Van Mechelen* wordt geantwoord dat om te komen tot een correcte inschatting van de onderbenutting, er ook nog rekening moet worden gehouden met de overdrachten van het vorige jaar. De overdrachten van (vooral) niet-gesplitste kredieten van jaar X, waarvan de vastleggingen in jaar X gebeurd zijn, maar waarvan de betalingen (nog moeten) gebeuren in jaar X+1, moeten vanzelfsprekend ook in rekening gebracht worden. Alle elementen in aanmerking genomen, situeert de volledige onderbenutting zich na die verrekening rond 1 percent.

De heer *Sannen* merkt op waarom het Rekenhof dan daar geen rekening mee houdt bij de bepaling van de onderbenutting. Of heeft het Rekenhof geen zicht op die overdrachten van het voorgaande jaar? Het is immers zeer belangrijk om dergelijke gegevens in zijn juiste context te plaatsen. Minister *Van Mechelen* wijst erop dat het Rekenhof in zijn beschouwingen wijst op dergelijke kredietoverdrachten. Zuiver

theoretisch gezien heeft het Rekenhof het bij het rechte eind.

De heer *Eric Van Rompuy* verwijst naar het overleg tussen het Rekenhof en de Vlaamse administratie op 7 juli 2005 over een mogelijke berekeningswijze van de impliciete schuld zowel wat betreft de toestand als de evolutie, wat leidde tot een voorstel vanwege de administratie. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de door de administratie voorgestelde berekening van de totale geconsolideerde impliciete schuld nog zeer arbitrair verloopt, vooral ten gevolge van ontbrekende of moeilijk verifieerbare informatie vanwege de te consolideren instellingen. Volgens het Rekenhof zal deze problematiek pas effectief worden opgelost zodra de Vlaamse overheidsinstellingen een verbintenissenboekhouding voeren, een verplichting die wel is opgenomen in het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof.

In de algemene toelichting is er sprake van de ontwikkelingen 2006-2007, maar er is niets te vinden over de ontwikkelingen in de impliciete schuld 2002-2005. In het besluit bij de voorafbeelding van het Rekenhof staat dat er een daling is van de impliciete schuld, maar waar zijn de exacte cijfers gepubliceerd? Verder wenst de spreker meer informatie over de ontwikkeling van de geconsolideerde schuld in 2005: hoe staat het met de schulden van De Lijn, VLOR, Aquafin en dergelijke: hoe is ontwikkeling daarvan?

Namens het Rekenhof wordt door de heer *Van Riel* geantwoord dat de gegevens van de impliciete schuld beperkt zijn tot de cijfers afkomstig uit het boekhoudstelsel van de Vlaamse Gemeenschap. Deze gegevens bieden het voordeel dat ze snel en eenvoudig te bezorgen zijn aan de parlementsleden. Samen met de Vlaamse administratie is er getracht een berekening te maken van de geconsolideerde impliciete schuld. Voor wat betreft de DAB's verliep dit vrij eenvoudig. Evenwel wat betreft de VOI's ging dit met problemen gepaard, omdat de VOI's geen verbintenissenboekhouding voeren en men voor de berekening dus gebruik moest maken van de vastleggingsmachtigingen, hetgeen beperkend is en onvoldoende informatie biedt. Bepaalde verbintenissen ontbreken namelijk omdat er geen vastleggingsmachtiging tegenover staat. Het is in feite dan ook nog te vroeg om een minutieuze berekening te maken van de totale geconsolideerde schuld. De berekening gebeurt dus nog vrij arbitrair. Met betrekking tot de geconsolideerde balans is het dus wachten op de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet.

Wat betreft de schulden van de VOI's, is er voor 2005 een eerste oefening gemaakt door het Reken-

hof. Tot 2004 was er geen overzicht van de toestand bij de VOI's en werden er door het Rekenhof dan ook geen balansgegevens van de VOI's vrijgegeven. Ook de Vlaamse administratie heeft een berekening gemaakt op geconsolideerde basis. Het bedrag van de Vlaamse administratie stemt echter niet volledig overeen met het bedrag zoals berekend door het Rekenhof. In de toekomst dient men dus tot afspraken te komen teneinde meer uniforme cijfers te bekomen.

De heer *Jaak Gabriels* wijst erop dat de cijfers zoals die werden opgegeven door minister Van Mechelen door het Rekenhof worden bevestigd.

De verslaggever,

Hilde EECKHOUT

De voorzitter,

Sven GATZ