

VLAAMS PARLEMENT

ZITTING 1995-1996

14 MEI 1996

VERSLAG

— van het Rekenhof —

**over het onderzoek van de ontwerpen van decreet houdende aanpassing van
de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1996
en van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap
voor het begrotingsjaar 1996**

REKENHOF

N 14-1.291.768 B1

Brussel, 13 mei 1996

Mijnheer de Voorzitter,

Naar aanleiding van het onderzoek van de ontwerpen van decreet houdende aanpassing van de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1996, doet het Rekenhof u hierbij zijn verslag met commentaar en opmerkingen geworden.

Het Rekenhof :

De Eerste Voorzitter,

J. VAN de VELDE

Op last :

De Hoofdgriffier,

F. VAN DEN HEEDE

Aan de heer Voorzitter van het Vlaams Parlement

INHOUDSTAFEL

I.	ALGEMENE BESCHOUWINGEN.....	3
II.	ONTWERP VAN DECREET HOUDENDE AANPASSING..... VAN DE ALGEMENE UITGAVENBEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP VOOR HET BEGROTINGSJAAR 1996	5
II.1.	Corpus van het ontwerp.....	5
II.2.	Begrotingen van de diensten met afzonderlijk beheer (DAB) en instellingen van openbaar nut (ION) categorie A	7
III.	ADMINISTRATIEVE BEGROTING.....	11
IV.	ALGEMENE TOELICHTING.....	13
V.	LIJST VAN MATERIELE OPMERKINGEN	14
V.1.	Ontwerp van decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1996	14
V.1.1.	Corpus van het ontwerp.....	14
V.1.2.	Krediettabel	15
V.1.3.	Begrotingen van de diensten met afzonderlijk beheer (DAB) en instellingen van openbaar nut (ION) categorie A	16

I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN

1. Het Rekenhof stelt vast dat bij het ingediende ontwerp tot aanpassing van de begroting de (jaarlijks) aangepaste lijst van de instellingen van openbaar nut die onder het centraal financieringsorgaan vallen, andermaal ontbreekt. Artikel 92 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, bepaalt dat de regering de Vlaamse Raad elk jaar bij de aanpassing van de begroting zal inlichten over de toestand van de saldi van de voor de instellingen van openbaar nut bestemde dotaties, waarvan het nog niet geordonnanceerde gedeelte naar het volgend jaar mag worden overgedragen. Bij brief van 9 november 1993, met kenmerk N 14 J 951.285 B1, heeft het Rekenhof de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting reeds aan die decretale verplichting herinnerd, en gevraagd dat de desbetreffende lijst op het niveau van de basisallocaties zou worden opgesteld.
2. Met uitzondering van een beperkt aantal basisallocaties, werden de verminderingen van de aangepaste begroting reeds voorlopig ingevoerd in het Financieel Systeem van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Op deze wijze kunnen kredietoverschrijdingen voorkomen worden, gezien de voorlopige invoer van de verminderingen verhindert dat deze kredieten nog kunnen vastgelegd of geordonnanceerd worden.

Toch werden bij een controle reeds kredietoverschrijdingen bij bepaalde basisallocaties vastgesteld. De regering zal dus de nodige maatregelen moeten nemen om deze overschrijdingen weg te werken.

Hieronder volgen enkele voorbeelden, de lijst is niet exhaustief :

- Overschrijding van vastleggingskredieten (in BEF) :

Basisallocatie	Overschrijding
96 1 1 32 10 43.01	16.700.000
96 1 1 33 10 11.07	38.252.187
96 1 1 41 50 41.11	60.500.000
96 1 1 51 20 61.01	410.000.000
96 1 1 62 40 41.10	480.000.000

Deze overschrijdingen hebben overwegend, zij het niet uitsluitend, betrekking op dotaties aan openbare instellingen.

- Overschrijding van ordonnanceringskredieten (in BEF) :

Basisallocatie	Overschrijding
96 1 1 32 10 43.01	16.700.000
96 1 1 33 10 11.07	38.252.187
96 1 1 64 20 11.04	2.342.949

II. ONTWERP VAN DECREET HOUDENDE AANPASSING VAN DE ALGEMENE UITGAVENBEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP VOOR HET BEGROTINGSJAAR 1996

II.1. Corpus van het ontwerp

Artikel 9

Het Rekenhof stelt vast dat de lijst van basisallocaties bestemd voor uitgaven met betrekking tot vorige begrotingsjaren wordt uitgebreid. De gebruikte techniek leidt tot een onderschatting van de bijkredieten voor voorgaande jaren, zoals uit de artikelen 1, 2 en 3 van het corpus en de algemene toelichting (blz. 5) blijkt.

Het verdient de voorkeur bijkredieten voor voorgaande jaren aan te vragen.

Artikel 9, § 4, betreft een nieuwe basisallocatie (BA 33.05 in OA 41 PR 70) waarop de achterstallen in verband met het Algemeen Welzijnswerk zullen worden geordonnanceerd. Het verdient de voorkeur daartoe bijkredieten te voorzien op de desbetreffende basisallocatie 33.04. De voorgestelde begrotingstechniek is ondoorzichtig vermits twee basisallocaties voor dezelfde uitgaven worden aangewend.

Artikel 26, § 3

De budgettaire verwerking van de in dit artikel van het ontwerp bedoelde regeling resulteert in :

- een verhoging met 248 miljoen BEF van de MINA-ontvangsten, post 1.1 :
“Ontvangsten in toepassing van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen”;

- een verhoging met 418 miljoen BEF gesplitste vastleggingskredieten (GVK) en 417,9 miljoen BEF gesplitste ordonnanceringskredieten (GOK) van de MINA-uitgaven, artikel 2.15 : “Diverse lopende uitgaven”.

Uit de begroting noch de toelichting blijkt duidelijk waarom boetes en intresten op heffingen op vaste afvalstoffen in het kader van de verwijdering en behandeling van slib tot uitgaven ten laste van het MINA-fonds aanleiding moeten geven, aangezien deze juist als ontvangst op dit fonds moet worden aangerekend.

Zo die regeling de kwijtschelding inhoudt van ingevolge artikel 47ter, § 6, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen verschuldigde intresten alsook van administratieve geldboetes, anders dan conform het bepaalde in artikel 47octies, § 2, van hetzelfde decreet, dient zij, als vrijgevigheid, bij decreet uitdrukkelijk en nominatim te worden gemachtigd.

De vermenging van bedoelde uitgave, als gevolg van de opname in post 2.15 : “Diverse lopende uitgaven”, met de massa niet nader te omschrijven lopende uitgaven is tenslotte strijdig met het specialiteitsbeginsel van de begroting.

Artikel 43

Voor een aanvullend impulsprogramma “nieuwe materialen”, in het kader van de technologienota Vlaanderen 2002, werd door de Vlaamse regering in een budget van 200 miljoen BEF voorzien, waarvan in de oorspronkelijke optiek 100 miljoen BEF in 1995 en 100 miljoen BEF in 1996 ten laste van het FIOV zouden worden vastgelegd.

Omwille van de grote beschikbare ruimte op de vastleggingsmachtiging van het FIOV anno 1995, ging de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting akkoord ook de tweede schijf ad 100 miljoen BEF reeds ten laste van 1995 vast

te leggen, mede omdat het impulsprogramma in éénmaal (200 miljoen BEF) zou worden gelanceerd. De minister koppelde aan haar akkoord echter de voorwaarde dat de machtiging van het FIOV voor 1996 met 100 miljoen BEF zou worden verminderd. Het is niet duidelijk of en op welke wijze deze voorwaarde zich in voorliggend begrotingsontwerp heeft gematerialiseerd, aangezien de vastleggingsmachtiging van het FIOV niet is gedaald, maar in tegendeel met 0,9 miljoen BEF is gestegen (1.050,9 miljoen BEF versus 1.050,0 miljoen BEF).

II.2. Begrotingen van de diensten met afzonderlijk beheer (DAB) en instellingen van openbaar nut (ION) categorie A

DAB Schoonmaak

Op grond van artikel 19, § 1 en § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 betreffende het financieel en materieel beheer van de dienst met afzonderlijk beheer Schoonmaak dient een reservefonds te worden gevormd, door aanwending van 10 percent van het beschikbare saldo op het einde van het begrotingsjaar. Deze voorafname gebeurt tot de middelen van het fonds 10 percent bedragen van het gemiddelde van de uitgaven van de drie voorgaande begrotingsjaren. Uit de samenlezing van voornoemd artikel en door de administratie verstrekte gegevens met betrekking tot de uitvoering van de begroting 1995 blijkt dat het reservefonds 1,5 miljoen BEF dient te bedragen.

DAB Bijzondere Jeugdbijstand

Op grond van de samenhang van de begrotingen en uitvoeringsrekeningen 1995 en bij toepassing van artikel 19, § 1, van het BVR van 8 juni 1994 betreffende het financiële en materiële beheer van de diensten met afzonderlijk beheer zouden de reservefondsen van De Zande en De Kempen respectievelijk

0,7 miljoen BEF en 3,6 miljoen BEF moeten bedragen i.p.v. de in de begroting opgenomen bedragen ten belope van 0,6 miljoen BEF en 0,8 miljoen BEF. Er zou dan ook toelichting bij deze cijfers moeten worden gegeven.

DAB Minafonds

1. Het is aangewezen een eenduidig systeem voor deze gewestdienst met afzonderlijk beheer voor de overdracht van kredieten toe te passen (zie ook het verslag van het Rekenhof over het onderzoek van de onderwerpen van decreet houdende de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1996 [Vlaamse Raad, stuk 17 (1995-1996) - nr. 1 - 8 november 1995 - p. 21]).
2. Principieel worden in deze DAB op basis van artikel 140, 7°, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit enkel de ordonnanceringskredieten ten belope van de genomen vastleggingen (het encours) overgedragen. In weerwil van artikel 140, 7°, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit gebeurt dit zonder beperking in de tijd.

Er bestaat een structureel onevenwicht in de Minafondsbegroting doordat het kassaldo in de begroting van het volgende jaar als ontvangst wordt ingeschreven (cfr. artikel 3, 11°, Minadecreet 23 januari 1991) terwijl langs de uitgavenzijde de overdracht van de ordonnanceringskredieten ten belope van het encours niet in de begroting tot uiting komt.

Het is dan ook aangewezen de ordonnanceringskredieten niet langer zonder beperking over te dragen, maar desgewenst nieuwe ordonnanceringskredieten op de Minafondsbegroting in te schrijven.

3. De toepassing van deze specifieke DAB-overdrachtsregeling van artikel 140, 7°, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit (overdracht

van de ordonnanceringskredieten tot beloop van de genomen vastleggingen) wordt evenwel gecombineerd met de overdrachtsregels voor gesplitste kredieten (annulering op het einde van het begrotingsjaar), waarin voorzien is in artikel 35 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. In casu wordt in artikel 26, § 4, van de ontwerpbegroting in een afwijking voorzien op de toepasselijkheid van artikel 35 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Dit doet besluiten dat inzake overdrachten voor de ordonnanceringskredieten het DAB-systeem wordt toegepast, daar waar voor de vastleggingskredieten de algemene regeling voor gesplitste kredieten wordt verkozen.

4. De overdracht van 500 miljoen BEF ordonnanceringskredieten onder post 3.17 (overdracht naar 1997) van de begroting 1996 thans herleid tot 270 miljoen BEF, wijkt overigens af van het algemene overdrachtsysteem binnen het Minafonds. Er is immers expliciet een overdracht van ordonnanceringskredieten in de begroting opgenomen, waartegenover op dit artikel geen vastleggingskredieten zijn uitgetrokken (afwijking van logica-principe van gesplitste kredieten) en bijgevolg ook geen encours kan bestaan (afwijking van overdrachtsysteem 140, 7°, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit).

Deze “reserve-vorming” wordt de facto aangewend als een soort bufferkrediet. Algemeen kan worden gesteld dat er de facto geen duidelijke aflijning meer bestaat tussen de regels die de overdracht van gesplitste kredieten (gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit) beheersen en die welke voor de DAB gelden (artikel 140, 7°, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit), zonder dat dit evenwel wettelijk is geregeld.

Ontbrekende begrotingen

De volgende begrotingen ontbreken :

- Commissariaat-generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie (BLOSO);
- Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH);
- Kind en Gezin.

III. ADMINISTRATIEVE BEGROTING

OA 35 PR 40 (Algemeen Onderwijs en Vorming), BA 12.42 (Opleiding school-secretariaten)

Het betreft een nieuwe basisallocatie. Het Rekenhof wijst erop dat, gezien de strikte regeling van de werkingstoelagen, op deze basisallocatie geen uitgaven kunnen worden aangerekend die rechtstreeks en onder de vorm van een toelage aan de onderwijsinstellingen worden verstrekt.

OA 35 PR 40 (Algemeen Onderwijs en Vorming.), BA 41.16 (Dotatie ARGO - pedagogische begeleiding), BA 43.31 (Werking pedagogische begeleiding (OGO)), BA 44.31 (Werking pedagogische begeleiding (VGO))

De werkingsmiddelen voor de pedagogische begeleiding worden voor de onderscheiden inrichtende machten samengebracht op één basisallocatie daar waar dit krediet voorheen verdeeld was over de verschillende programma's of onderwijsniveaus. Voor de werkingsmiddelen van de pedagogische begeleiding gaat de specialiteit van de uitgaven verloren en worden deze kosten uit de kostprijs van de verschillende onderwijsniveaus gelicht.

OA 40 PR.20 (Infrastructuur inzake persoonsgebonden aangelegenheden), BA 33.01 (Onderhoudssubsidie ten behoeve van de private serviceflats/BEVAK)

Deze basisallocatie is nieuw in de begroting 1996. Thans wordt het gesplitste vastleggingskrediet (GVK) op deze basisallocatie van 105 miljoen BEF (in de initiële begroting 1996) op nul gebracht. Het gesplitst ordonnanceringskrediet (GOK) blijft behouden op 3,9 miljoen BEF. De vraag rijst welke verbintenissen op dat GOK zullen worden aangerekend gelet op de annulatie van het GVK.

OA 62, PR 40 (Huisvesting), BA 61.01 (Dotatie aan het Limburgfonds)

De dotatie aan het Limburgfonds, bedoeld voor de vereffening van de renteverminderingen aan de mijnwerkers, wordt niet aangepast, hoewel thans duidelijk is dat het bedrag van 815 miljoen BEF (initiële begroting 1996) niet zal volstaan om aan de verplichtingen dienaangaande te voldoen. Zelfs als de afrekening voor 1995, waarvan het bedrag nog niet volledig gekend is, buiten beschouwing gelaten wordt, bestaat er reeds een tekort :

- (achterstallige) afrekening 1994 :	179.334.689 BEF
- voorschotten 1996 :	<u>804.834.620 BEF</u>
- uitgaven zonder afrekening 1995 :	984.169.309 BEF

IV. ALGEMENE TOELICHTING

OA 41 PR. 50 Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH)

De toelichting verklaart niet afdoende de wijzigingen aan de dotaties voor de instelling. Meer concreet zou moeten worden vermeld hoeveel de reserves per 31.12.1995 bedragen en hoeveel er belast zijn ten gevolge van achterstallige afrekeningen (belaste reserves). Vervolgens wordt onvoldoende toelichting verschaft bij de te verwachten wijzigingen aan de inkomsten en uitgaven van de instelling. Er wordt in dat verband verwezen naar de initieel niet in rekening gebrachte wijzigingen van het indexcijfer bij de loonberekening, de potentiële gevolgen van het optrekken van de lonen in de beschutte werkplaatsen (toepassing van het minimumloon), en federale maatregelen met betrekking tot RSZ bijdragen in de social profit-sector.

V. LIJST VAN MATERIELE OPMERKINGEN

V.1. Ontwerp van decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1996

V.1.1. Corpus van het ontwerp

Artikelen 4 en 5

De vermeerderingen der variabele kredieten zoals vermeld in die artikelen (167,6 miljoen BEF) stemmen niet overeen met de vermeerderingen zoals weergegeven in de tabel (167 miljoen BEF) en in de administratieve begroting.

Artikel 8, § 2

Wat de aanvulling van artikel 10 van het decreet van 22 december 1995 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1996 met een § 7 betreft, wordt voor de begroting 1994 verwezen naar een niet bestaande basisallocatie.

Artikel 10, § 1

OA 64, PR 20 (Havens, Loodwezen en Zeescheepvaart), BA 34.05 (Schadevergoeding aan derden voortvloeiend uit het opnemen door het gewest van zijn verantwoordelijkheid t.o.v. door het loodswezen en door zijn bedienden gepleegde daden)

Deze basisallocatie dient geschrapt onder § 1 en toegevoegd aan § 3.

Artikel 19, § 2

Het artikel, waarnaar verwezen dient te worden, is niet ingevuld.

Artikel 43

Er is geen overeenstemming tussen het bedrag dat in het corpus van het begrotingsdecreet wordt vermeld voor de ontvangsten van het Fonds voor het Industrieel Onderzoek in Vlaanderen (1.238,7 miljoen BEF) en het bedrag vermeld in de begroting van het FIOV (1.236,7 miljoen BEF).

Artikel 52

Omwille van de duidelijkheid lijkt het aangewezen dit artikel te integreren in artikel 8 van dit decreetsontwerp dat de verschillende afwijkingen op artikel 34 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bevat.

Artikel 53

De verwijzing naar BA 73.05, PR 64.02 dient vervangen te worden door BA 73.05, PR 64.20

V.1.2. KrediettabelOA 03 PR 10 (Kabinet Vice-Minister-President)

Er is geen overeenstemming tussen het totaal aan niet-gesplitste kredieten dat blijkt uit de krediettabel (153,4 miljoen BEF) en het totaal aan niet-gesplitste kredieten dat blijkt uit de administratieve begroting (153,2 miljoen BEF).

OA 04 PR 10 (Kabinet Vlaamse Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling)

Er is geen overeenstemming tussen het totaal aan niet-gesplitste kredieten dat blijkt uit de krediettabel (92,1 miljoen BEF) en het totaal aan niet-gesplitste kredieten dat blijkt uit de administratieve begroting (93,1 miljoen BEF).

OA 41 PR 70 (Maatschappelijk Welzijn)

Het initiële krediet 1996 zoals vermeld in de krediettabel (3.819,4 miljoen BEF) dient 3.819,7 miljoen BEF te zijn. Het aangepast krediet 1996 wordt vervolgens 1.803,0 miljoen BEF.

OA 54 PR 20 (Landbouwworming)

De bevoegdheidssfeer zoals deze in de tabel vermeld wordt (code 03 - Gewest-aangelegenheden) dient code 02 (Gemeenschapsaangelegenheden) te zijn.

V.1.3. Begrotingen van de diensten met afzonderlijk beheer (DAB) en instellingen van openbaar nut (ION) categorie A

DAB Alden Biesen

De som van de uitgavenposten van de begroting (30.648.848 miljoen BEF) stemt niet overeen met het totaal (30.684.848 miljoen BEF).

VIPA

De som van de vastleggingskredieten op artikel 01.02 bedraagt 5.400,4 miljoen BEF i.p.v. 5.399,4 miljoen BEF.

Het totaal aan vastleggingskredieten voor hoofdstuk 5 bedraagt 5.496,2 miljoen BEF en niet 5.536,1 miljoen BEF.