Vlaams Parlement

stuk **16** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 10 november 2010 (2010-2011)

Verslag

van het Rekenhof

over het onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2011

verzendcode: BEG

REKENHOF

Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2011

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 10 november 2010

Inhoud

Inleiding 5

1 Macrobudgettaire aspecten 6
1.1 Economische groei- en inflatieparameters 6
1.2 Begrotingsnormering – houdbaarheid van de financiën 6
1.2.1 Normnaleving 6
1.2.2 Schuldevolutie 9

2 Ontvangstenraming 11
2.1 Algemeen 11
2.2 Gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld 13
2.3 Gewestbelastingen, geïnd door de federale overheid 16
2.4 Gewestbelastingen, eigen inning 18
2.5 Andere ontvangsten 19

3 Analyse van de uitgaven, inclusief DAB's en Vlaamse openbare rechtspersonen 20
3.1 Algemeen - besparingen 20
3.2 Beleidsdomein C – Financiën en Begroting 20
3.3 Beleidsdomein E – Economie, Wetenschap en Innovatie 21
3.4 Beleidsdomein F – Onderwijs en Vorming 24
3.5 Beleidsdomein G – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 24
3.6 Beleidsdomein J – Werk en Sociale Economie 26
3.7 Beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie 27
3.8 Beleidsdomein M – Mobiliteit en Openbare Werken 28
3.9 Beleidsdomein N – Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed 30

4 Toetsing aan het advies begrotingsrapportering 32
4.1 Timing van de begrotingsrapportering 32
4.2 Algemene toelichting en meerjarenbegroting 33
4.3 Begrotingsdecreten en -tabellen 35
4.4 Programmatoelichtingen en beleidsbrieven 36
4.5 Programmadecreten 37

Inleiding

Het Rekenhof ontving op 22 oktober 2010 de ontwerpdecreten houdende de middelen- en uitgavenbegroting, de algemene toelichting en de bijlage bij de uitgavenbegroting (begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen). Op 26 en 27 oktober 2010 ontving het de programmatoelichtingen.

Het Rekenhof verkreeg voor zijn begrotingsonderzoek geen inzage in de begrotingsvoorstellen van de departementen en agentschappen, de adviezen van de Inspectie van Financiën en de verslagen van de bilaterale vergaderingen, hoewel het daar uitdrukkelijk om heeft verzocht bij het departement en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting.

Het heeft derhalve zijn onderzoek moeten verrichten in een korte tijdspanne en zonder kennis van de totstandkoming van de begroting.

Dit verslag behandelt achtereenvolgens in drie hoofdstukken de macrobudgettaire aspecten van de begroting, de ramingen van de ontvangsten en uitgaven, inclusief de diensten met afzonderlijk beheer en de Vlaamse rechtspersonen. In een vierde hoofdstuk worden de voorgelegde begrotingsdocumenten getoetst aan het Rekenhofadvies over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

De Vlaamse Regering is bij de opmaak van de begroting 2011 uitgegaan van een economische groei van 1,7% en een inflatie van 2%. Zij hanteert de parameters die het Federaal Planbureau heeft geraamd in de economische begroting van september 2010. In vergelijking met de meerjarenbegroting van 30 april 2010 betekent dat een status quo wat de groeiverwachting betreft, maar een stijging van de inflatievooruitzichten met 0,3%.

Die cijfers vinden bevestiging in de World Economic Outlook van het IMF van oktober 2010, dat voor België in het jaar 2011 een economische groei van 1,7% en een inflatie van 1,9% voorziet. De herfstramingen van de OESO en de Europese Commissie waren bij de opmaak van dit verslag nog niet beschikbaar.

Het Federaal Planbureau heeft ook voor het lopende begrotingsjaar 2010 de economische parameters bijgesteld: naar 1,8% voor de economische groei en naar 2,1% voor de inflatie. De economische begroting van februari 2010, waarop de begrotingsaanpassing 2010 was gebaseerd, ging nog uit van slechts 1,4% groei en 1,6% inflatie. Dit heeft een positieve invloed op de afrekening voor de samengevoegde en gedeelde belastingen met betrekking tot het jaar 2010 (cf. 2.2).

1.2 Begrotingsnormering – houdbaarheid van de financiën

1.2.1 Normnaleving

Doelstelling

De Vlaamse Regering heeft zich in het regeerakkoord tot doel gesteld vanaf het jaar 2011 in ESR-termen een begroting in evenwicht in te dienen, maar zonder overschotten. Ze heeft dat doel in de meerjarenbegroting([1]) cijfermatig onderbouwd. Hoewel de ramingen van uitgaven en vooral van ontvangsten enkele belangrijke wijzigingen hebben ondergaan sinds de opmaak van de meerjarenbegroting, blijft dat doel volgens de algemene toelichting bij de ontwerpbegroting 2011 gehandhaafd.

1 Stuk 21 (2009-2010) – Nr. 1 van 30 april 2010, tabel V.1.

De doelstelling van de Vlaamse Regering draagt bij tot het Belgische stabiliteitsprogramma, dat is opgemaakt ter uitvoering van het Europese stabiliteitspact. De Europese overheden hebben aangekondigd de lidstaten strengere rapporteringsvereisten op te leggen met het oog op een grotere begrotingsdiscipline.

Vergelijking met de meerjarenbegroting

Het Rekenhof heeft de vooruitzichten 2011 uit de meerjarenbegroting van 30 april 2010 vergeleken met de gegevens van de algemene toelichting bij de ontwerpbegroting 2011.

In vergelijking met de vooruitzichten van de meerjarenbegroting zijn de ESR-geconsolideerde ontvangsten voor 2011 bijgesteld: van 25,015 miljard EUR naar 25,497 miljard EUR, wat neerkomt op een stijging van 482 miljoen EUR.

De ESR-geconsolideerde betaalkredieten voor 2011 zijn in de meerjarenbegroting berekend op 25,175 miljard EUR([2]) en in de algemene toelichting op 25,468 miljard EUR([3]). Dat is een toename met 293 miljoen EUR.

Het geraamde saldo 2011 van de ESR-geconsolideerde ontvangsten en uitgaven is dus verbeterd met 189 (= 482 - 293) miljoen EUR. Toch is het ESR-vorderingensaldo zoals berekend in de tabel *normnaleving* van de meerjarenbegroting (kolom 2011) en in die van de algemene toelichting, ongeveer gelijk gebleven: de doelstelling van het begrotingsbeleid van de Vlaamse Regering om in ESR-termen een begrotingsevenwicht te halen, maar geen overschotten te boeken, wordt in beide tabellen bevestigd. Een aantal bijkomende correcties kunnen dat verklaren, waarbij vooral de raming van de onderbenutting een belangrijke rol speelt ([4]).

Onderbenutting

In de meerjarenbegroting wordt de onderbenutting voor het begrotingsjaar 2011 als volgt berekend([5]): (totaal betaalkredieten x onderbenuttingspercentage 2009) - afrekening jobkorting = 345,6 miljoen EUR - 171 miljoen EUR = 174,6 miljoen EUR.

2 Dat is gelijk aan 25,303 miljard EUR – 200 miljoen EUR (specifieke besparingsmaatregelen) + 72,5 miljoen EUR (nieuw beleid). In de meerjarenbegroting zijn de specifieke besparingsmaatregelen en het nieuwe beleid nog niet toegewezen en daarom als afzonderlijke lijnen in de tabel normnaleving opgenomen.

3 Inclusief besparingen en nieuw beleid.

4 Andere bijkomende correcties houden verband met de ESR-impact van de BAM en het Vlaams Zorgfonds.

5 Stuk 21 (2009-2010) – Nr.1, pag. 27.

In de algemene toelichting wordt de onderbenutting voor het begrotingsjaar 2011 berekend als volgt([6]): (totaal betaalkredieten x onderbenuttingspercentage 2009) - 40% (besparingen 2010 + besparingen 2011) = 331,8 miljoen EUR - 211,2 miljoen EUR = 120,6 miljoen EUR. De afrekening jobkorting, geraamd op 130 miljoen EUR, wordt nu als een aparte correctielijn in de tabel *normnaleving* opgenomen.

De verschillende berekening van de onderbenutting in meerjarenbegroting (MJB) en algemene toelichting (AT) kan als volgt worden samengevat:

	MJB (kol. 2011)	AT 2011
Normale onderbenutting	345.625.000	331.800.000
Effect besparingen op de onderbenutting	0	-211.200.000
Afrekening jobkorting	-171.000.000	-130.000.000
Totale onderbenutting	174.625.000	-9.400.000
Verschil onderbenutting MJB / AT	x	-184.025.000

Het verschil in de onderbenutting (-184 miljoen EUR) neutraliseert grotendeels de veranderde vooruitzichten voor het vorderingensaldo (+189 miljoen EUR). Het verschil houdt vooral verband met het feit dat de algemene toelichting, in tegenstelling tot de meerjarenbegroting, rekening houdt met een besparingseffect op de onderbenutting. Enerzijds is dat een realistische benadering, ook al is niet duidelijk waarop de 40%-factor is gebaseerd. Anderzijds stelt het Rekenhof vast dat daar in de meerjarenbegroting geen rekening mee werd gehouden: niet voor het jaar 2011, maar evenmin voor de daaropvolgende jaren. Het Rekenhof beveelt dan ook aan in de eerstvolgende meerjarenbegroting de berekening van de onderbenutting met inbegrip van het besparingseffect consequent door te trekken. De berekening van de onderbenutting moet objectief zijn en mag niet afhangen van een vooropgesteld cijfer met betrekking tot het vorderingensaldo.

Dividenden

De ESR-geconsolideerde ontvangsten, en derhalve ook het ESR-vorderingensaldo, zijn voor 297,5 miljoen EUR bepaald door de geraamde vergoeding die KBC is verschuldigd als die financiële instelling voor 2011 een dividend aan haar aandeelhouders uitkeert. De beslissing van KBC zal de doelstelling van de Vlaamse overheid met betrekking tot de begrotingsnorm beïnvloeden. Er wordt anderzijds geen ontvangst voorzien van Dexia (Vlaams Toekomstfonds). Dat verschil in appreciatie wordt het best toegelicht.

6 Stuk 13 (2010-2011) – Nr.1, pag. 51-52.

Overschatting van de ontvangsten

Zoals hierna uiteengezet onder punt 2.2 zijn de ontvangsten met betrekking tot de gedeelde en samengevoegde belastingen voor 93,7 miljoen EUR overschat. Het geraamde ESR-vorderingensaldo moet dus met hetzelfde bedrag worden verminderd, tenzij de minderontvangsten worden gecompenseerd door een vermindering van de uitgaven.

1.2.2 Schuldevolutie

Leningfinanciering van participaties

Uit hoofdstuk 5 (schuld- en reservebeheer) van de algemene toelichting kan worden afgeleid dat de Vlaamse Regering ervan uitgaat dat de in het regeerakkoord voorziene en bijkomende participaties systematisch met ontleende middelen mogen worden gefinancierd, zelfs als er geen of een beperkt begrotingstekort is. Dat stemt niet overeen met artikel 8 van het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting, dat de Vlaamse Regering slechts machtigt om leningen aan te gaan tot beloop van het excedent van de uitgaven op de ontvangsten. Voor de begroting 2011 is dat excedent geraamd op 111 miljoen EUR([7]); de uitgaven voor participaties worden geraamd op 310 miljoen EUR([8]).

Het is blijkbaar de bedoeling om sommige investeringen ESR-neutraal te laten verlopen door een gelijkmatige verhoging van participaties en leningen, allebei elementen die niet in het ESR-vorderingensaldo worden verrekend. Het Rekenhof heeft er al naar aanleiding van de begrotingsaanpassing 2010 op gewezen dat de begrotingsnormering op basis van het ESR-vorderingensaldo niet volstaat om de houdbaarheid van de openbare financiën op termijn te garanderen. Ook de schuldontwikkeling die niet voortvloeit uit het ESR-vorderingensaldo, moet worden bewaakt en genormeerd.

Impliciete schuld

In tegenstelling tot vorig jaar besteedt de algemene toelichting opnieuw meer aandacht aan de stand en de evolutie van de zogenaamde impliciete schuld (punt 4.5).

7 Zie artikel CB0 CG008 9610 van titel III in de tabel bij het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting.

8 Zie de basisallocaties CB0 CD006 8100 en EB0 EF115 8142 van de algemene uitgavenbegroting. Enkele kleinere ESR-8 kredieten en uiteraard het variabel krediet CB0 CC023 8141 worden buiten beschouwing gelaten.

De cijfers over de stand van de impliciete schuld per 31 december 2009 moeten worden genuanceerd. Zij houden immers geen rekening met de latente schuld die voortvloeit uit de verbintenissen in het kader van PPS en alternatieve financiering. Het Rekenhof heeft er in zijn onderzoeksverslag over de aanpassing van de Vlaamse begroting 2010 al op gewezen dat noch de meerjarenbegroting, noch de algemene toelichting een overzicht biedt van de toekomstige budgettaire impact van dergelijke verbintenissen, hoewel het dat al meermaals heeft aanbevolen.

Wat betreft de verwachte evolutie van de impliciete schuld in 2011, wordt in de algemene toelichting geconcludeerd dat die gunstig is. Daarmee wordt niet bedoeld dat er een vermindering van de impliciete schuld wordt verwacht, maar wel een vermindering van de aangroei ervan en een verbetering van de verhouding tussen de impliciete schuld en de ontvangsten. Die hypotheses zijn uiteraard afhankelijk van de reële ontwikkeling van ontvangsten en uitgaven in de loop van 2011.

2 Ontvangstenraming

2.1 Algemeen

Het ontwerp van initiële middelenbegroting 2011 raamt het totaal van de middelen op 24.480.359 duizend EUR. Exclusief de leningopbrengsten bedraagt de raming 24.368.965 duizend EUR. De Vlaamse Regering raamt de leningopbrengsten op 111.394 duizend EUR.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende ontvangstencategorieën. Ze bevat ook een vergelijking met de ontwerp-uitvoeringsrekening van de begroting 2009 - dat zijn de (voorlopige) uitvoeringscijfers voor 2009 - en de initiële en aangepaste middelenbegroting 2010.

(in duizenden EUR)

Omschrijving	2009 uitvoering (ontwerp algemene rekening)	2010 initieel	2010 aangepast	2011 initieel	Aandeel in totaal (excl. lening-opbrengsten)	Wijziging t.o.v. 2009 uitvoering (=100)	Wijziging t.o.v. 2010 initieel (=100)	Wijziging t.o.v. 2010 aangepast (=100)
Algemene ontvangsten (exclusief leningopbrengsten)								
Gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld	*17.286.662*	*16.984.749*	*17.196.449*	*18.582.319*	*76,3%*	*107,5*	*109,4*	*108,1*
Andere transferten en dotaties van de federale overheid	*349.166*	*340.929*	*349.649*	*356.246*	*1,5%*	*102,0*	*104,5*	*101,9*
Gewestbelastingen, nog geïnd door de federale overheid	*4.045.997*	*4.013.536*	*4.204.896*	*3.423.207*	*14,0%*	*84,6*	*85,3*	*81,4*
Gewestbelastingen, eigen inning	*81.099*	*85.061*	*84.491*	*1.320.003*	*5,4%*	*1627,7*	*1551,8*	*1562,3*
Andere niet-fiscale ontvangsten	*135.420*	*859.070*	*775.618*	*580.049*	*2,4%*	*428,3*	*67,5*	*74,8*
Subtotaal algemene ontvangsten (exclusief leningopbrengsten)	**21.898.344**	**22.283.345**	**22.611.103**	**24.261.824**	**99,6%**	**110,8**	**108,9**	**107,3**
Subtotaal toege-wezen ontvangsten	**122.060**	**113.066**	**112.372**	**107.141**	**0,4%**	**87,8**	**94,8**	**95,3**
Subtotaal algemene en toegewezen ontvangsten	**22.020.404**	**22.396.411**	**22.723.475**	**24.368.965**	**100,0%**	**110,7**	**108,8**	**107,2**
Leningopbrengsten	**5.000.000**	**1.175.340**	**1.330.976**	**111.394**		**2,2**	**9,5**	**8,4**
Algemeen total	**27.020.404**	**23.571.751**	**24.054.451**	**24.480.359**		**90,6**	**103,9**	**101,8**

In vergelijking met de aangepaste begroting 2010 stijgen de middelen, exclusief leningopbrengsten, met 1.645.490 duizend EUR (7,2%). In vergelijking met de initiële begroting 2010 stijgen zij met 1.972.554 duizend EUR (8,8%). In vergelijking met de ontwerpuitvoering van de begroting 2009 loopt de verhoging op tot 2.348.561 duizend EUR (10,7%).

Opvallend is de zeer sterke stijging van de *gewestbelastingen eigen inning.* Die categorie bevat voortaan meer dan 5% van de Vlaamse middelen, tegenover minder dan 0,5% voordien. De stijging is het gevolg van de Vlaamse overname van de verkeersgerelateerde belastingen.

De grote materiële stijging van de middelen tegenover de aangepaste begroting 2010, situeert zich echter vooral in de *gedeelde en samengevoegde belastingen inclusief dotatie kijk- en luistergeld*, die met 8,1% zouden toenemen. Die ontvangsten zijn wel met 93,7 miljoen EUR overschat, omdat bij de berekening ervan nog werd uitgegaan van de PB-verdeelsleutel met betrekking tot het aanslagjaar 2008. De gegevens met betrekking tot aanslagjaar 2009 zijn pas tijdens de begrotingsopmaak bekend geworden en de Vlaamse Regering heeft haar berekening nog niet geactualiseerd. De opbrengst van de *gewestbelastingen geïnd door de federale overheid* valt uiteraard fors terug. Mocht echter abstractie worden gemaakt van de overname van de verkeersgerelateerde belastingen([9]), dan zou de geraamde opbrengst met 10,8% toenemen. Vanaf 2011, na de Vlaamse overname van de verkeersgerelateerde belastingen, bevatten de gedeelde en samengevoegde belastingen inclusief dotatie kijk- en luistergeld en de gewestbelastingen geïnd door de federale overheid samen 90,3% van de middelen, tegenover ca. 97% voordien. Onder 2.2 en 2.3 wordt verder ingegaan op beide ontvangstencategorieën.

De stijging van de *andere transferten en dotaties van de federale overheid([10])* is het gevolg van een nieuwe federale dotatie([11]) ten bedrage van 13,9 miljoen EUR, overeenkomstig artikel 68ter van de bijzondere financieringswet (BFW)([12]), als vergoeding voor de overname van federale ambtenaren voor de verkeersgerelateerde belastingen.

De *andere niet-fiscale ontvangsten* bevatten o.a. de dividenden van financiële instellingen ten bedrage van 297,5 miljoen EUR (CG009) en de doorstorting van de opbrengst ten bedrage van 181,8 miljoen EUR (LC105) uit de Vlaamse Milieumaatschappij van de verkoop van onroerende goederen (niet-recurrente ontvangst).

De *toegewezen ontvangsten* dalen licht.

9 Om een correcte vergelijking mogelijk te maken, zijn in deze berekening de Vlaamse ramingen voor 2011 van de in 2011 over te nemen verkeersgerelateerde belastingen nog opgeteld bij de federaal geïnde gewestbelastingen.

10 Met betrekking tot de winst van de Nationale Loterij (CI002), de financiering van buitenlandse studenten (CI001), de tewerkstellingsprogramma's (CK008), het samenwerkingsakkoord betreffende de meerwaardeneconomie (JE203) en het federaal Impulsfonds voor het Migrantenbeleid (BA302).

11 CK010 Dotaties – personeel verkeersgerelateerde belastingen.

12 Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten.

2.2 Gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld

De gedeelde en samengevoegde belastingen die Vlaanderen op grond van de BFW van de federale overheid ontvangt, vormen het hoofdbestanddeel van de middelen. De begroting raamt ze, inclusief de dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld, op 18.582.319 duizend EUR, of 76,3% van het totaal van de middelen([13]). De onderstaande tabel schetst de recente evolutie van de middelen.

(in duizenden EUR)

Omschrijving	2009 uitvoering (ontwerp algemene rekening)	2010 initieel	2010 aangepast	2011 initieel	Wijziging t.o.v. 2009 uitvoering (=100)	Wijziging t.o.v. 2010 initieel (=100)	Wijziging t.o.v. 2010 aangepast (=100)
Gedeelde belastingen	11.183.781	11.010.370	11.146.598	**12.058.223**	107,8	109,5	108,2
Samengevoegde belastingen	5.551.154	5.443.940	5.519.417	**5.972.072**	107,6	109,7	108,2
Dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld (artikel 47bis BFW)	551.727	530.439	530.434	**552.024**	100,1	104,1	104,1
Totaal	**17.286.662**	**16.984.749**	**17.196.449**	**18.582.319**	107,5	**109,4**	**108,1**

De raming in de initiële middelenbegroting 2011 is in principe de som van de vermoedelijke afrekening van het vorige jaar (2010) en het initiële bedrag van het begrotingsjaar (2011). Die vermoedelijke afrekening 2010 is het verschil tussen, enerzijds, het vermoedelijke bedrag 2010 berekend volgens de in het najaar 2010 gekende parameters en, anderzijds, het aangepaste bedrag 2010 bepaald bij de aanpassing van de begroting 2010. Het initiële bedrag 2011 is de raming van het bedrag 2011 aan de hand van de recentste parameters.

De onderstaande tabel toont de ramingen in het ontwerp van initiële Vlaamse middelenbegroting 2011 en vergelijkt ze met de middelen die Vlaanderen van de federale overheid ontvangt([14]).

[13] Exclusief de opbrengsten van leningen.

[14] Gegevens van de studiedienst van de FOD Financiën (8 oktober 2010).

(in duizenden EUR)

BFW en begrotingsartikel	Initiële Vlaamse middelen-begroting 2011	Ontwerp financiewet 2011	Verschil
Gewest			
Samengevoegde belastingen			
Basisbedrag zonder Lambermont			
Art. 33 BFW	8.591.161	8.487.980	37.113
Art. 35 ter BFW		66.068	
Negatieve term			
Art. 33 bis BFW	-2.747.124		0
Extra-middelen			
Art. 35 quater tot septies	75.088	75.025	63
Vermoedelijke afrekening 2010	52.946	17.108	35.838
Totaal Gewest	**5.972.071**	**5.899.058**	**73.013**
CK012 samengevoegde belastingen	**5.972.072**		
Art.x financiewet			**5.899.058**
Gemeenschap			
Gedeelde belastingen			
Totaal PB Gemeenschap			
Art. 47 BFW	**3.949.717**	**3.934.062**	**15.655**
Basisbedrag BTW zonder Lambermont			
Art. 39 BFW	6.823.014	6.839.242	-16.228
Bijkomende middelen BTW			
Art. 40 bis en 40 ter BFW	1.184.187	1.184.232	-45
Totaal BTW Gemeenschap	**8.007.201**	**8.023.474**	**-16.273**
Vermoedelijke afrekening 2010	101.305	80.011	21.294
Totaal gedeelde belastingen	**12.058.223**	**12.037.547**	**20.676**
CI005 gedeelde belastingen	**12.058.223**		
Dotatie kijk- en luistergeld			
Art. 47 bis BFW	549.386		0
Vermoedelijke afrekening 2010	2.638		0
CI001 dotatie kijk- en luistergeld	**552.024**		
Art. x financiewet			**12.589.571**
Totaal initiële begroting 2011	**18.582.318**	**18.488.629**	**93.689**
Waarvan vermoedelijke afrekening 2010	**156.889**	**99.757**	**57.132**
Totaal exclusief de afrekeningen	**18.425.429**	**18.388.872**	**36.557**

Uit de vergelijking volgt dat de Vlaamse middelen met ongeveer 93,7 miljoen EUR ([15]) zijn overschat. De overschatting is voor 57,1 miljoen EUR het gevolg van de vermoedelijke afrekening 2010 en voor 36,6 miljoen EUR van de te hoge raming van het initiële bedrag voor 2011.

Voor het aangepaste bedrag 2010 gebruikten de Vlaamse en de federale overheid nog dezelfde parameters, wat dan ook leidde tot hetzelfde uitgangsbedrag. Voor het vermoedelijke bedrag 2010 en het initiële bedrag 2011 gebruiken ze verschillende parameters, zoals blijkt uit het volgende overzicht.

Parameters gebruikt voor het vermoedelijke bedrag 2010:
1) BBP-groei 2010: 1,80%;
2) Inflatie 2010: 2,10%;.
= parameters volgens de economische begroting van 15 september 2010.
3) Denataliteitsfactor: 102,9442 (Vl. volgens waarneming 1 februari 2010 van toestand 30 juni 2009) en 103,0397 (federaal volgens waarneming van 31 augustus 2010 van toestand op 30 juni 2009);
4) btw-verdeelsleutel (leerlingen): 56,86% (Vl. volgens de telling van het aantal leerlingen in de periode van 15 januari tot 1 februari 2009 (schooljaar 2008-2009)) en 56,7776 (federaal, nog niet bevestigde leerlingenaantallen);
5) PB-verdeelsleutel:
Vlaanderen hanteert 63,43% voor de opbrengst in het Vlaams Gewest en 65,39% voor de opbrengst in de Vlaamse Gemeenschap, volgens de gegevens van aanslagjaar 2008, toestand op 30 juni 2009.
De federale overheid hanteert 63,15% voor de opbrengst in het Vlaams Gewest en 65,13% voor de opbrengst in de Vlaamse Gemeenschap, volgens de gegevens van aanslagjaar 2009, toestand op 30 juni 2010.

Parameters gebruikt voor het initiële bedrag 2011
1) BBP-groei 2011: 1,70%.
2) Inflatie 2011: 2,00%.
= parameters volgens de economische begroting van 15 september 2010
3) Denataliteitsfactor: 102,9442 (Vl. volgens waarneming 1 februari 2010 van toestand 30 juni 2009) en 103,34033 (federaal volgens waarneming 31 augustus 2010 van toestand op 30 juni 2010)
4) btw-verdeelsleutel (leerlingen): 56,86% (Vl. volgens de telling van het aantal leerlingen in de periode van 15 januari tot 1 februari 2009 (schooljaar 2008-2009)) en 56,7776 (federaal, nog niet bevestigde leerlingenaantallen);
5) PB-verdeelsleutel:
Vlaanderen hanteert 63,43% voor de opbrengst in het Vlaams Gewest en 65,39% voor de opbrengst in de Vlaamse Gemeenschap, volgens de gegevens van aanslagjaar 2008, toestand op 30 juni 2009.
De federale overheid hanteert 63,15% voor de opbrengst in het Vlaams Gewest en 65,13% voor de opbrengst in de Vlaamse Gemeenschap, volgens de gegevens van aanslagjaar 2009, toestand op 30 juni 2010.

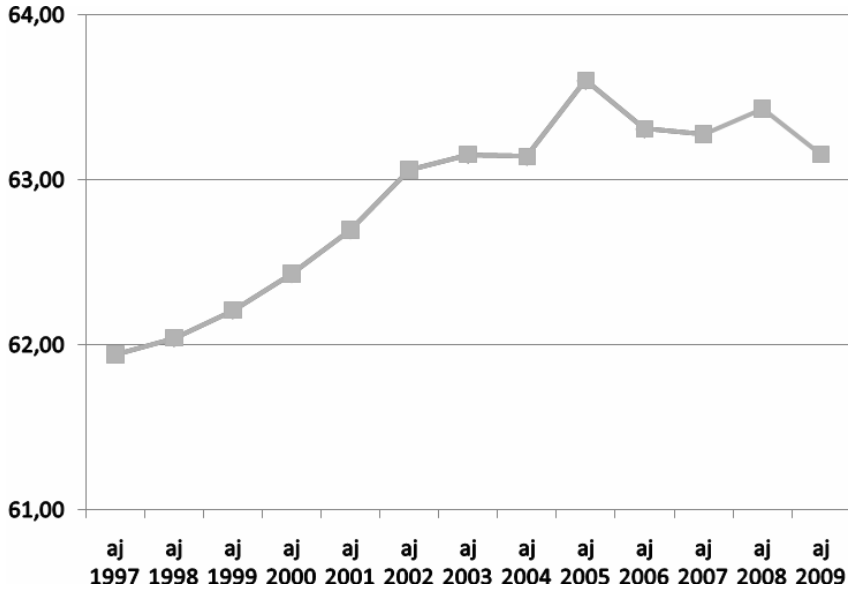
De economische begroting van 15 september 2010 raamt de BBP-groei in 2010 op 1,8% en in 2011 op 1,7%. De inflatie zou in 2011 afzwakken tot 2,0%. De denataliteitsfactor blijft stijgen, terwijl de btw-verdeelsleutel op basis van het aantal leerlingen opnieuw licht daalt. De PB-

[15] Dit cijfer werd bevestigd door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting in de vergadering van de Commissie Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van 9 november 2010.

verdeelsleutel zakt opnieuw van 63,43% (aanslagjaar 2008) naar 63,15% (aanslagjaar 2009).

De overschattingen zijn dus hoofdzakelijk het gevolg van de federale toepassing van de in september bekend geworden gegevens van de opbrengst van de PB (op 30 juni 2010) met betrekking tot het aanslagjaar 2009, terwijl de Vlaamse Regering nog de gegevens van aanslagjaar 2008 heeft gebruikt. De actualisering van de denataliteitsfactor en de btw-verdeelsleutel had minder ingrijpende gevolgen.

De onderstaande grafiek toont de recente evolutie van de PB-verdeelsleutel.



2.3 Gewestbelastingen, geïnd door de federale overheid

De begroting raamt de opbrengst van de nog *door de federale overheid geïnde gewestbelastingen* (inclusief intresten en boeten) op 3.423.207 duizend EUR (14,0%) van de middelen, exclusief leningopbrengsten. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de evolutie van die ontvangsten en vergelijkt ze met de officieuze federale ramingen voor 2011.

(in duizenden EUR)

Belasting Programma CK (in de Vlaamse begroting, incl. intresten en boeten)	**2009 uitvoering (vooraf-beelding)**	**2010 aangepast**	**2011 federale raming**	**2011 initieel**	**Wijziging t.o.v. 2009 uitvoering (=100)**	**Wijziging t.o.v. 2010 aangepast (=100)**	**Wijziging t.o.v. 2011 federale raming (=100)**
Belasting op de spelen en weddenschappen artikel CK004	24.556	26.555	29.046	**29.150**	118,7	109,8	100,4
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen artikel CK005	33.982	30.877	31.745	**31.483**	92,6	102,0	99,2
Openingsbelasting artikel CK006	99	0	0	**0**	0,0		
Registratierechten artikel CK000	1.456.429	1.513.950	1.768.816	**1.740.638**	119,5	115,0	98,4
Hypotheekrechten artikel CCK001	141.261	160.052	152.932	**151.756**	107,4	94,8	99,2
Verkeersbelasting op de autovoertuigen artikel CK002	905.207	912.635	940.181	**99.734**	11,0	10,9	10,6
Belasting op de inverkeersstelling artikel CK003	214.827	219.768	233.781	**18.174**	8,5	8,3	7,8
Eurovignet artikel CK007	93.348	94.316	97.878	**27.557**	29,5	29,2	28,2
Schenkingsrechten artikel CK013	178.831	224.148	213.993	**216.924**	121,3	96,8	101,4
Successierechten en recht van overgang bij overlijden artikel CK014	997.457	1.022.595	1.084.708	**1.107.791**	111,1	108,3	102,1
Interesten en boeten			23.966				
Totaal	**4.045.997**	**4.204.896**	**4.577.046**	**3.423.207**	**84,6**	**81,4**	**74,8**
+ Verkeersgerelateerde belastingen, eigen inning (zie de volgende tabel)				**1.235.931**			
Vergelijkbaar totaal				**4.659.138**	**115,2**	**110,8**	**101,8**

Deze categorie omvat vanaf 2011 ca. 14% van de middelen, tegenover 19,7% in de initiële begroting van 2008. Die evolutie is te wijten aan de in 2011 door te voeren overname van de verkeersgerelateerde belastingen.

De raming gebeurt traditioneel per belasting op basis van de historische evolutie van de ontvangsten, gecorrigeerd met de budgettaire gevolgen van nieuwe ontwikkelingen en van recente beleidsmaatregelen. De toelichting bij het programma CK (Algemene ontvangsten van de federale overheid afkomstig, voor gewestaangelegenheden) beschrijft summier de methode en de parameters.

De vergelijking met de federale raming bevestigt dat de raming voorzichtig is. Voor de verkeersbelastingen moet de tabel wel deels worden samengelezen met de tabel van hoofdstuk 2.4 hierna. De federale raming houdt immers nog geen rekening met de overname ervan. Na toevoeging van de geraamde eigen inning van die belastingen, is de Vlaamse raming ca. 82 miljoen EUR (1,8%) hoger dan de federale raming. De Vlaamse raming bevat immers de ontvangsten van 13 maanden: de ontvangsten voor 2011, maar ook de in 2011 van de federale overheid ontvangen inningen die dateren van december 2010. Bij de ESR-ontvangsten worden de ontvangsten van die maand wel in mindering gebracht.

2.4 Gewestbelastingen, eigen inning

Het aandeel van de gewestbelastingen, eigen inning, loopt, als gevolg van de overname van de verkeersgerelateerde belastingen in 2011 op tot 5,4% tegenover 0,5% de voorgaande jaren.

De onderstaande tabel geeft naast de raming voor 2011 een overzicht van de historische evolutie.

Omschrijving	**2009 uitvoering (ontwerp algemene rekening)**	**2010 initieel**	**2010 aangepast**	**2011 initieel**	**Wijziging t.o.v. 2009 uitvoering (=100)**	**Wijziging t.o.v. 2010 initieel (=100)**	**Wijziging t.o.v. 2010 aangepast (=100)**
Kijk- en luistergeld (pro memorie) Artikel CJ201	21	0	0	**0**			
Belasting op autovoertuigen Artikel CJ203				**908.194**			
Belasting op inverkeersstelling Artikel CJ204				**236.462**			
Eurovignet Artikel CJ205				**91.275**			
Onroerende voorheffing Artikel CJ200	78.852	79.923	79.353	**79.599**	100,9	99,6	100,3
Heffingen leegstand en verkrotting (decreet 22.12.1995) Artikel CC201	2.225	5.138	5.138	**4.473**	201,0	87,1	87,1
Totaal	**81.099**	**85.061**	**84.491**	**1.320.003**	**1627,7**	**1551,8**	**1562,3**

De belastingen worden geïnd door de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL), waarvan het personeelsbestand verdubbelt.

2.5 Andere ontvangsten

Naast het dividend van KBC voor een bedrag van 297,5 miljoen EUR (artikel CB0 CG009 2820) moet hier vooral een niet-recurrente ontvangst voor het beleidsdomein L (Leefmilieu, Natuur en Energie) van 181,8 miljoen EUR (artikel LB0 LC105 4640) worden vermeld. Het gaat om de doorstorting vanuit de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) van de opbrengst van de vervreemding van onroerende goederen. De operatie betreft de verkoop van gronden en rioolwaterzuiveringsinstallaties van de VMM aan de nv Aquafin, die ze nu in beheer heeft. In de aangepaste middelenbegroting 2010 was voor dat begrotingsartikel 143,2 miljoen EUR vermeld, zodat de totale verkoopsom voor de vervreemding van de VMM-activa, met inbegrip van de verschuldigde registratierechten, 357,5 miljoen EUR bedraagt. Voor de budgettaire gevolgen van de operatie wordt verwezen naar het verslag van het Rekenhof over de aanpassing van de Vlaamse begroting 2010, waarin o.m. werd opgemerkt dat aldus de lasten naar de toekomst worden verschoven (spreiding van de terugbetaling van de aangegane lening over 20 jaar) en dat de operatie bijkomende financiële lasten veroorzaakt, te dragen door de drinkwaterabonnee en/of het Vlaams Gewest.

3 Analyse van de uitgaven, inclusief DAB's en Vlaamse openbare rechtspersonen

3.1 Algemeen - besparingen

Het Rekenhof verwijst naar de nood aan besparingen om de begrotingsdoelstelling met betrekking tot het ESR-vorderingensaldo te realiseren. Het is echter belangrijk bij de besparingen voldoende selectief te werk te gaan zodat:

- de begrotingsdoelstelling niet in conflict komt met andere beleidsdoelstellingen van het regeerakkoord,
- de Vlaamse overheid de reeds aangegane betaalverplichtingen tijdig kan voldoen,
- voldoende begrotingsmiddelen overblijven voor investeringen die op middellange termijn de economische groei van Vlaanderen stimuleren.

Om een duidelijk inzicht te krijgen in de besparingen, beveelt het Rekenhof aan toelichting te geven bij de 65 miljoen EUR aan bijkomende besparingen die in de algemene toelichting worden aangekondigd, maar waarover verder geen uitleg over de samenstelling ervan wordt gegeven.

In het huidige boekhoudsysteem Orafin 2010 dient bij de vastlegging te worden ingegeven in welk begrotingsjaar het inkooporder zal worden geordonnanceerd. Op die manier ontstaat een betaalkalender waarop het ordonnanceringskrediet kan worden afgestemd. Voor een aantal basisallocaties is het totaal van de geplande ordonnanceringen groter dan het opgenomen ordonnanceringskrediet.

3.2 Beleidsdomein C – Financiën en Begroting

Participaties

De toelichting bij de nieuwe basisallocatie CB0 CD006 8100 (kredietverleningen aan en deelnemingen in bedrijven en financiële instellingen en andere financiële producten – niet verdeeld) voor een bedrag van 300 miljoen EUR, wordt beperkt tot de volgende zin: *In uitvoering van de regeerverklaring wordt 300.000 duizend EUR ingeschreven voor het nemen van deelnemingen en verstrekken van kredietverleningen (ESR-8)*. Gelet op de grootte van het bedrag is die toelichting ontoereikend. Er wordt niet vermeld waar die kredieten concreet zullen worden ingezet en welke beleidsdoelstellingen ze zullen realiseren.

Overigens vroeg de Vlaamse minister voor Financiën en Begroting in zijn omzendbrief *begrotingsinstructies begrotingsopmaak 2011* terecht naar de nodige detailverantwoording voor ESR-8 uitgaven, aangezien het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) bij gebrek aan informatie die uitgaven kan herkwalificeren met effect op het ESR-vorderingensaldo.

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD)

De ontwerpbegroting voor het VFLD raamt voor 2011 een dotatie van 30 miljoen EUR. Daarbij gaat het VFLD uit van een constant begrotingsbeleid. Uit een aantal hangende schadedossiers eind 2010 blijkt echter dat de dotatie voor 2011 mogelijk te laag wordt geraamd.

3.3 Beleidsdomein E – Economie, Wetenschap en Innovatie

Verliesfinanciering waarborgregelingen

Op de basisallocatie EC0 EC218 6142 *Kapitaaloverdrachten binnen eenzelfde institutionele groep – overige kapitaaloverdrachten aan AOI's – verliesfinanciering waarborgregelingen* wordt een krediet ingeschreven van 12.952.000 EUR. In de toelichting bij de basisallocatie wordt alleen de overdracht van de verliesfinanciering van de nv Waarborgbeheer van het beleidsdomein Financiën en Begroting (2010) naar het beleidsdomein EWI (2011) verduidelijkt. Noch de samenstelling van het krediet, noch de belangrijke toename tegenover het begrotingsjaar 2010 (3.997.000 EUR) krijgt enige toelichting.

Fonds Flankerend Economisch Beleid (Hermesfonds)

Het Hermesfonds neemt een krediet van 500.000 EUR in zijn ontvangsten (ESR 6631) op, dat het krijgt vanuit het Minafonds (basisallocatie LBC LC052 6141). Het Minafonds omschrijft dat krediet als een kapitaaloverdracht aan het Hermesfonds *met het oog op de subsidiëring van roetfilters*. In de uitgavenbegroting van het Hermesfonds is de basisallocatie voor die steunverlening (ESR 5112-5119) *Ecologiesteun voor roetfilters + euro V motoren* echter op nul gezet.

De begroting van het Hermesfonds bevat naast een weergave van de ontvangsten en uitgaven, een overzicht van haar reservefonds. Volgens dat overzicht zouden er voor het begrotingsjaar 2011 noch ontvangsten, noch uitgaven, noch een saldo zijn voor het reservefonds. Dat stemt niet overeen met de begroting 2010, die in een saldo van ruim 2,6 miljoen EUR voorziet.

Het Rekenhof wenst ten slotte te vernemen waarom het begrotingssaldo van het Hermesfonds ongewijzigd wordt aangehouden voor ruim 147 miljoen EUR.

Barcelona-norm

Vlaanderen engageerde zich in het kader van de Lissabonstrategie om 3% van het BBP te besteden aan Onderzoek en Ontwikkeling. Het stelde zichzelf in het VIA-Pact 2020 de ambitieuze doelstelling om die zogenoemde Barcelona-norm tegen 2014 te realiseren. Van die 3% investeringen moet volgens de norm 1% gebeuren door de publieke sector. In 2010 (initiële begroting) investeerde de Vlaamse publieke sector in totaal maar 0,72%([16]) van zijn BBP in Onderzoek en Ontwikkeling.

De O&O-kredieten voor 2011 binnen de beleidsdomeinen *Economie, Wetenschap en Innovatie* en *Onderwijs en Vorming* (goed voor 94,2% van het totale Vlaamse O&O-budget) gaan globaal licht achteruit in vergelijking met de initiële begroting 2010 (2010: 1,005 miljard EUR; 2011: 0,998 miljard EUR), ondanks de inschrijving van een nieuw krediet van 10 miljoen EUR voor deelnemingen in de spin-offs van de strategische onderzoekscentra. De Vlaamse overheid zal de volgende jaren de budgetten O&O moeten verhogen als ze de vooropgestelde doelstelling wil realiseren.

Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT)

De middelen aan het IWT ter ondersteuning van projecten en acties van bedrijven en onderzoeksinstellingen stijgen licht([17]). Niettemin volstaan de middelen nog niet om de openstaande verbintenissen uit het verleden tijdig te betalen.

Uit een onderzoek van het Rekenhof naar de toereikendheid van de kredieten aan het IWT bij de rekening 2009 bleek dat de betaalkredieten aan het agentschap de voorbije vijf jaren 10% tot zelfs 27% onder de vastleggingsmachtigingen bleven, terwijl van de toegekende subsidies gemiddeld 94,5% wordt uitbetaald. Dat geeft aanleiding tot een stelselmatig tekort aan betaalkredieten.

16 Inclusief het Vlaamse aandeel in de federale O&O-budgetten en in het Europees Kaderprogramma voor Onderzoek. Cfr. *EWI Speurgids 2010, Het Vlaamse overheidsbudget voor Economie, Wetenschap en Innovatie*.

17 Zie de kredietlijnen voor onderzoek en ontwikkeling (O&O), innovatieve media, strategisch basisonderzoek (SBO), landbouwkundig onderzoek (LO), technologie transfer (TETRA), toegepast biomedisch onderzoek (TBM) en de kredieten voor acties op initiatief van de Vlaamse regering.

Het IWT betaalt de subsidies uit afhankelijk van de jaarlijks beschikbare budgetten. Als een kredietlijn is uitgeput, zet het agentschap alle betalingen stop, ook als ze aan alle contractuele voorwaarden voldoen. Wegens te beperkte budgetten moesten eind 2009 tal van bedrijven en onderzoeksinstellingen wachten op hun contractueel voorziene subsidieschijf. In concreto kampte het IWT per 31 december 2009 met een tekort van 46,8 miljoen EUR. Dat tekort situeert zich vooral op de kredietlijnen Onderzoek en Ontwikkeling (O&O) en Strategisch Basisonderzoek (SBO). Aangezien in 2010 de betaalkredieten 16,64% onder de vastleggingsmachtigingen bleven en in 2011 opnieuw met 13,66%, kan worden verwacht dat het tekort nog zal toenemen.

Opdat het IWT de subsidies tijdig, conform de contractuele bepalingen, zou kunnen betalen, is in de komende jaren een verhoging van de betaalkredieten noodzakelijk, in het bijzonder van die voor O&O en SBO.

Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO)

De toelage aan VITO voor de financiering van referentietaken daalt van 7.968.000 EUR in 2009 en 2010 tot 6.052.000 EUR in 2011. Zo komt de toelage onder het niveau te liggen dat in de beheersovereenkomst 2008-2012 is opgenomen. De bijlage bij de beheersovereenkomst legt voor referentietaken een budget vast van 7.864.000 EUR voor 2008, dat nadien jaarlijks wordt geïndexeerd. Artikel 17 bepaalt wel dat de toelagen worden toegekend onder voorbehoud van beschikbaarheid van de nodige begrotingskredieten. De beheersovereenkomst stelt verder ook dat de referentietaken worden vergoed volgens het principe van *full cost*.

De toelichting bij de begroting stelt dat VITO de laatste jaren onvoldoende financiering heeft ontvangen om de kosten volledig te dekken. Die vaststelling lijkt te contrasteren met een daling van de toelage, maar de toelichting stelt ook dat de taken meer moeten worden gefinancierd vanuit de verschillende beleidsdomeinen die op VITO een beroep wensen blijven te doen. De toelage vanuit het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) daalt echter eveneens van 2.168.000 EUR in 2010 naar 1.990.000 EUR in 2011. Alleen voor de referentietaak Milieu en Gezondheid zou VITO kunnen rekenen op een bijkomende financiering ad 85.000 EUR vanuit het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVC). Op die manier wordt een vermindering van de toelage doorgevoerd, terwijl nog niet duidelijk is bepaald wie de benodigde financiering verder ten laste zal nemen.

3.4 Beleidsdomein F – Onderwijs en Vorming

Programma FK – Infrastructuur / Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGIOn)

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de kapitaaloverdrachten aan het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGIOn) in 2010 niet volstaan voor de betaling van alle facturen van infrastructuurwerken die door de scholen in 2010 worden ingediend. De factoren die de doorlooptijd van de werken beïnvloeden zijn in de ramingsmethode van AGIOn onvoldoende opgevolgd of verwerkt. Het risico is derhalve niet uitgesloten dat ook de kredieten voor het begrotingsjaar 2011 zijn onderschat.

3.5 Beleidsdomein G – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Thuiszorg - diensten voor gezinszorg

Eind vorige legislatuur werd in de meerjarenbegroting 2009-2014 vooropgesteld dat het urencontingent van de diensten voor gezinszorg (thuiszorg) zou stijgen met een groeipad van 2,5% per jaar. De daarmee verbonden beleidskredieten zouden gemiddeld met ongeveer 10,9 miljoen EUR per jaar stijgen, zodat in 2014 de stijging ten opzichte van 2009 54,3 miljoen EUR zou bedragen([18]). Het Rekenhof stelt vast dat het budget 2011 530,6 miljoen EUR bedraagt en ten opzichte van de begroting 2010 (524,9 miljoen EUR) toeneemt met 5,6 miljoen EUR of met 1,07%. Het merendeel van dat budget wordt aangewend voor de uitbreiding van het urencontingent gezinszorg. Het door de Vlaamse Regering vooropgestelde groeipad wordt bijgevolg niet meer gerespecteerd([19]).

Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)

De toelichting bij de begroting van het VAPH vermeldt nieuwe middelen voor uitbreidingsbeleid ten bedrage van 30 miljoen EUR. Tegelijkertijd stijgt de werkingsdotatie van het agentschap maar met 24,8 miljoen EUR en blijven de geraamde eigen ontvangsten bijna stabiel. Er wordt niet voldoende toegelicht op welke uitgaven werd bespaard – de toelichting vermeldt van 2 miljoen EUR – om het verschil te verklaren.

Op het vlak van de besteding van de extra middelen, vermeldt de toelichting voornamelijk dat in een extra krediet van 5,8 miljoen EUR voor een aangroei van de PAB- budgetten wordt voorzien en dat in de begroting 2011 een belangrijk aandeel van het voorziene uitbreidingsbeleid van 30 miljoen EUR is voorbehouden voor de sector van de (semi-)residentiële en ambulante voorzieningen. Er zullen voor zorg verleend door voorzieningen en diensten in totaal 16,46 miljoen EUR recurrente kredieten worden opgenomen voor de residentiële en

[18] Stuk 13 (2008-2009) – Nr. 1- C, pag. 42.

[19] Het niet toekennen van een index op werkingskosten is daarbij van marginaal belang.

ambulante sector samen. In de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van 27 april 2010 heeft de minister tegen eind juni een door de sector gedragen meerjarenplan voor uitbreiding van de sector personen met een handicap 2011 tot 2014 aangekondigd([20]). Bij de voorstelling van Perspectief 2020 eind augustus 2010 werd de concretisering van het plan verschoven naar het najaar. Of een dergelijke (budgettair) meerjarenplan intussen al werd gefinaliseerd, wat de eraan verbonden doelstellingen zijn of hoe het budget 2011 erin zou passen, wordt niet toegelicht. Bovendien heeft het Vlaams Parlement al in een resolutie van 30 april 2009([21]) aan de regering gevraagd een masterplan op te stellen voor 2010-2015 en dat te concretiseren in een gedragen actiegericht meerjarenplan, dat ter bespreking aan het Vlaams Parlement wordt voorgelegd. Het Vlaams Parlement vroeg in die resolutie *het structurele tekort in de gehandicaptensector systematisch en versneld af te bouwen door vanaf het eerste jaar van de volgende legislatuur de beleidskredieten voor de belangrijkste sectoren globaal substantieel te verhogen, dit is met een bedrag dat niet geringer is dan de budgettaire inspanningen die tijdens de voorbije legislatuur werden geleverd, in functie van een uitbreidingsbeleid dat jaar per jaar wordt doorgezet*.

De begroting 2011 van het VAPH blijft alleszins ver verwijderd van de meerjarenanalyse van het VAPH([22]) die op 7 mei 2009 in voormelde Commissie werd voorgesteld en besproken. Die analyse maakte duidelijk dat het budget van het VAPH sowieso - zonder uitbreidingsmiddelen - zou (moeten) stijgen. De analyse concludeerde: *blijft alles in de komende regeerperiode 'bij het oude' dan spelen enkel de factoren die van invloed zijn bij constant beleid. Ook dan zal het budget moeten stijgen. Deze stijging zal neerkomen op circa 33 miljoen EUR per jaar (belangrijk aspecten van die stijging vormen bijvoorbeeld de weddedrift([23]) die ongeveer 7 miljoen EUR per jaar bedraagt en de jaarlijkse indexaanpassingen*([24]). De voorliggende begroting 2011 van het VAPH stijgt in vergelijking daarmee met 1,87% of met 22,2 miljoen EUR, het uitbreidingsbeleid inbegrepen.

Wat de toekenning van persoonlijke assistentiebudgetten (PAB) betreft, besliste de Vlaamse Regering op 18 juli 2008 dat het agentschap VAPH aan ten hoogste 1900 personen met een handicap een PAB kan toekennen([25]). Het budget 2011 is volgens de toelichting nochtans gebaseerd op de toekenning van 2.195 assistentiebudgetten.

20 Commissievergadering nr. C201 – WEL13(2009-2010) – 27 april 2010.

21 Vlaams Parlement, Stuk 2246 (2008-2009) – Nr. 3.

22 Meerjarenanalyse: een achteruit- en vooruitblik op de zorgbehoeften van personen met een handicap. Resultaten en ervaringen meerjarenplan 2003-2007. Aandachtspunten voor beleid personen met een handicap 2010-2014. Als bijlage opgenomen in Vlaams Parlement, Stuk 2252 (2008-2009) – Nr. 1.

23 De stijgende anciënniteit, toekenning van duurdere barema's, weddeverhouding tussen in- en uitstromende personeelsleden.

24 Ibidem pag. 77-78.

25 Artikel 4 van het BVR van 15 december 2000 houdende vaststelling van de voorwaarden van toekenning van een persoonlijke-assistentiebudget aan personen met een handicap, zoals laatst gewijzigd bij artikel 1 van het BVR van 18 juli 2008 tot wijziging van het besluit van 15 december 2000.

3.6 Beleidsdomein J – Werk en Sociale Economie

VDAB

De VDAB wordt jaarlijks gevraagd een saldo-opbouw van 12,8 miljoen EUR te realiseren. Dat betekent dat de VDAB de ontvangen middelen niet volledig mag besteden, maar deels moet overdragen naar een volgend boekjaar. In 2011 werd het te behalen saldo eenmalig verminderd tot 6,7 miljoen EUR. De reden en de omvang van de structureel gevraagde saldo-opbouw zijn niet duidelijk. De jaarlijkse toename van het over te dragen saldo verklaart dat de VDAB in zijn huidige begroting een naar 2012 over te dragen saldo van 172,3 miljoen EUR rapporteert.

De VDAB houdt in zijn begroting, zowel langs ontvangsten als uitgavenzijde, altijd rekening met dotaties die de dienst zal ontvangen uit de provisie voor het werkgelegenheids- en investeringsplan([26]). Hoewel die middelen in de algemene uitgavenbegroting nog niet zijn toegewezen, raamt de VDAB in dat verband een bijkomende dotatie van 13,5 miljoen EUR.

De begroting 2011 noteert belangrijke besparingen op de premies voor 50-plussers, de premies voor personen met een handicap (VOP) en de opleidingscheques. Om die besparingen te kunnen realiseren, werden in 2010 een aantal wetswijzigingen doorgevoerd. De financiële impact van de recente vernieuwingen is momenteel moeilijk in te schatten. De uitgaven voor opleidingscheques worden beperkt tot 8 miljoen EUR, wat neerkomt op de helft van de werkelijke uitgaven in 2009. Voor de ondersteuningspremie VOP wordt 61,8 miljoen EUR uitgetrokken. Dat is 2,4 miljoen EUR minder dan de werkelijke uitgaven in 2009 en ligt ongeveer 2,6 miljoen EUR onder de verwachte uitgaven voor 2010. Voor de tewerkstellingspremie 50+ raamt de begroting een uitgave van 16,6 miljoen EUR en een ontvangst (dotatie) van 14,3 miljoen EUR. De VDAB wijst voor het verschil tussen uitgave en ontvangst op verwachte terugvorderingen ad 1,6 miljoen EUR, wat echter nog een verschil van 0,7 miljoen EUR onverklaard laat. Niettemin is het budget voor de tewerkstellingspremies 50+ onvoldoende. Op basis van de premies die tot op heden werden toegekend, zal de VDAB in 2011 ongeveer 15,9 miljoen EUR moeten betalen. Aldus rest nog 0,7 miljoen EUR voor nieuw toe te kennen premies.

Conclusie: de voorziene middelen voor opleidingscheques en VOP zijn beperkt, de middelen voor de tewerkstellingspremie 50+ zijn onvoldoende gelet op de betalingslast die voortvloeit uit de momenteel toegekende premies.

[26] Cf. het provisionele krediet onder basisallocatie JBO JB102 0100 in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

3.7 Beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie

Minafonds

Artikel 124, laatste lid, van de algemene uitgavenbegroting vermeldt verrekeningen van terugvorderingen van eerder uitbetaalde subsidies (wegens niet of gedeeltelijk uitgevoerde engagementen) in het kader van de samenwerkingsovereenkomsten binnen de artikelen LBC LC039 4312 (provincies) en LBC LC039 4322 (gemeenten) van het Minafonds. Dergelijke verrekeningen druisen in tegen het universaliteitsbeginsel en zetten een transparante afrekening van de subsidies op de helling. Daarnaast moet het laatst vermelde artikel als artikel LBC LC040 4322 worden aangeduid.

Het ontvangstenartikel LBC LC005 3670 van het Minafonds is bestemd voor de ontvangsten uit de milieuheffingen op de waterverontreiniging. Voor 2011 worden die ontvangsten geraamd op 60,7 miljoen EUR, wat 17,6 miljoen EUR minder is dan in 2010. In de toelichting wordt die daling verantwoord door te wijzen op de eenmalige meerinkomsten in 2010 ten gevolge van een snellere facturering. De meerjarenbegroting 2011-2014 van 30 april 2010 stelt nochtans dat er ook in 2011 een meerontvangst zou zijn van 15 miljoen EUR ingevolge de versnelde inning van de heffing op de oppervlaktewateren.

De programmatoelichtingen van het beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie zijn summier voor de basisallocaties LBC LC023 3300 (*LNE DAB Minafonds – Inkomensoverdrachten aan vzw's ten behoeve van de gezinnen – Projectsubsidies inzake duurzaam milieu- en natuurbeleid (milieuprojectenfonds) onder meer projecten van de Vlaamse sociale partners*) en LBC LC044 4351 (*LNE DAB Minafonds – Algemene bijdragen – Aan overige lokale overheden – Openbare waterdistributienetwerken*). Voor eerstgenoemde basisallocatie worden in de initiële begroting 2011, tegenover de aangepaste begroting 2010, zowel de vastleggings- als de ordonnanceringskredieten gehalveerd van ca. 700.000 EUR naar ca. 350.000 EUR. In de toelichting wordt alleen verwezen naar noodzakelijke besparingen. Laatstgenoemde basisallocatie betreft kredieten die betrekking hebben op de werkingstoelage, die de DAB Minafonds betaalt aan de drinkwatermaatschappijen om aan de facturen van de nv Aquafin te voldoen en waarvoor in de initiële begroting 2011 ruim 165,4 miljoen EUR is opgenomen, een stijging met meer dan 37,6 miljoen EUR tegenover de aangepaste begroting 2010. In de toelichting wordt voor die stijging alleen verwezen naar afspraken inzake de terugbetalingstermijn van de investeringen en in het kader van de verkoop van de gronden van

de VMM aan de nv Aquafin([27]). Een cijfermatig overzicht van de totstandkoming van de begrote kredieten en van de (aanzienlijke) impact van de voormelde afspraken wordt daarbij niet verstrekt.

Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW)

Artikel 21 van de algemene uitgavenbegroting vermeldt van een plafond van gewaarborgde leningen van 50 miljoen EUR, terwijl de verantwoording bij het artikel stelt dat het plafond van de gewaarborgde leningen van de VMW vanaf 2011 dient te worden opgetrokken tot 60 miljoen EUR. De in de verantwoording opgenomen berekening van de 60 miljoen EUR financieringsbehoefte stemt evenmin overeen met de investeringscijfers die zijn opgenomen in de begroting van de VMW.

De toelichting bij het artikel 96.10 van de begroting van de VMW verklaart de hoogte van de totale leningsbehoefte van 50 miljoen EUR door te verwijzen naar drie posten, die samen 55 miljoen EUR bedragen.

Het is raadzaam dat in de begroting van de VMW een onderscheid wordt gemaakt tussen de inkomsten en uitgaven met betrekking tot de drinkwatervoorziening enerzijds en die betreffende de saneringsverplichting van de drinkwatermaatschappij anderzijds. De laatste posten zijn wel al terug te vinden voor de artikelen 16.11 en 12.11, maar er zijn nog andere artikelen waar dat onderscheid noodzakelijk is (bv. de uitgaven voor RioP op het artikel 73.30).

3.8 Beleidsdomein M – Mobiliteit en Openbare Werken

Samenhang begrotings- en beleidsdocumenten

De begrotingstabel, de toelichting MOW en de beleidsbrief MOW zijn weinig transparant. Concrete doelstellingen en projecten kunnen moeilijk aan begrotingsgegevens worden gekoppeld. Zo is het bv. nagenoeg onmogelijk om het fietsprogramma van MOW in de begroting terug te vinden.

Ook in de toelichting bij het beleidsdomein Financiën en Begroting is er geen bijkomende informatie opgenomen over de aanwending van de kredieten van het FFEU voor MOW-doelstellingen. Bovendien is in de begroting van het FFEU-MOW de omschrijving *Gevaarlijke verkeerspunten en dringende wegenwerken (project 2010)* niet aangepast. MOW zal in 2011 de FFEU-vastleggingskredieten ten

[27] De verkoop van de VMM-activa aan de nv Aquafin betreft niet alleen de gronden, maar ook de rioolwaterzuiveringsinstallaties. Zie ook opmerking over ontvangstenartikel LB0 LC105 4640 onder punt 2.5 van dit verslag.

bedrage van 100 miljoen EUR immers uitsluitend aanwenden voor het project gevaarlijke punten. Het is van 2005 geleden dat er nog FFEU-kredieten werden aangewend voor dringende wegwerkzaamheden.

Kredieten voor wegenonderhoud

In het rapport *Toestand van het wegennet* (IVA AWV, Afdeling Wegenbouwkunde, 24 september 2010) staan 9,3% van de autosnelwegen als onvoldoende gecatalogeerd en nog eens 7,4% als gebrekkig. Voor de primaire gewestwegen is 25,9% als onvoldoende gecatalogeerd en 17,9% als gebrekkig. De totale historisch opgelopen achterstand op het hele wegennet in beheer van de Vlaamse overheid bedraagt 637 miljoen EUR, opgesplitst in 117 miljoen EUR voor de autosnelwegen en 520 miljoen EUR voor de gewestwegen.

In de begroting 2011 zijn de kredieten voor onderhoud - onderhoudswerken met repetitief karakter en structureel onderhoud - inbegrepen in de kredieten op de basisallocaties MD0 MH201 1410 (algemene uitgavenbegroting) en MDU MH210 7310 (begroting van de DAB Vlaams Infrastructuurfonds). De vastleggingskredieten bedragen respectievelijk 113,2 miljoen EUR en 324,2 miljoen EUR.

Uit de toelichting bij de basisallocatie MDU MH210 7310 blijkt niet hoeveel kredieten van de 324,2 miljoen EUR zullen worden aangewend voor het structureel onderhoud en welke middelen zijn vrijgemaakt om de historische achterstand versneld te kunnen wegwerken.

Provisie beschikbaarheidsvergoedingen masterplan

Basisallocatie MB0 MB002 0100 voorziet in een krediet van 10,7 miljoen EUR specifiek als provisie voor beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van het masterplan. Tegenstrijdig daarmee geeft artikel 82 van de algemene uitgavenbegroting aan dat dit krediet volgens behoeften mag worden verdeeld over alle basisallocaties van programma ME (Gemeenschappelijk vervoer), dus ook die basisallocaties die niet zijn bestemd voor de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen.

DAB Loodswezen

De begroting van de DAB Loodswezen raamt dat de ontvangsten in 2011 met 5,8 miljoen EUR stijgen tegenover het begrotingsjaar 2010. Die verhoging zou deels afkomstig zijn van een overgedragen overschot van 1,9 miljoen EUR, en deels van een meeropbrengst van 3,9 miljoen EUR van de loodsgelden, die het gevolg zou zijn van de combinatie van een tariefverhoging en een trafiekstijging van 3% door een zich verder doorzettende economische heropleving.

Er wordt voor 2011 in een over te dragen saldo van 5,0 miljoen EUR voorzien. De kredieten voor de beloodsing op zee stijgen tot 22,0 miljoen

EUR (+ca. 3,9 miljoen EUR) als gevolg van de ingebruikname van de nieuwe beloodsingsmiddelen.

De DAB kampt nog altijd met een aanzienlijke betalingsachterstand door de sterke daling van de trafiek vanaf 2009. Als gevolg van de economische crisis is de financiële situatie van de DAB er aanzienlijk op achteruitgegaan. Eind september 2010 bedroegen de achterstallen voor de terugbetalingen van de sociale bijdragen aan het departement ca. 18,3 miljoen EUR en de achterstallen voor de dienstverlening door DAB Vloot voor de beloodsing op zee ca. 2,9 miljoen EUR. Het overgrote deel van de sociale bijdragen verschuldigd voor 2010 zal ten vroegste in 2011 kunnen worden betaald. Ook de betalingen aan de DAB Vloot voor de beloodsing op zee verlopen nog altijd met een achterstand van 2 maanden.

Het is bijgevolg zeer de vraag of de DAB Loodswezen in 2010 een overschot van 1,9 miljoen EUR zal genereren, en hoe het in 2011 aan zijn financiële verplichtingen (zowel van het begrotingsjaar 2011 als van de voorgaande begrotingsjaren) zal kunnen voldoen, om daarenboven tegen eind 2011 een overschot te creëren van ca. 5 miljoen EUR.

3.9 Beleidsdomein N – Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed

Vastleggingsmachtiging Garantiefonds

Artikel 158 van de algemene uitgavenbegroting machtigt het Garantiefonds Sociale Huisvesting vastleggingen te verrichten ten belope van het niet-aangewende saldo van de machtiging 2010 dat wordt overgedragen naar 2011.

Het niet-aangewende deel van de machtiging was bestemd voor perceel 2 (Vlaams-Brabant) van de pilootprojecten PPS sociale woningen. Aangezien de Vlaamse Regering op 8 oktober 2010 besliste tot stopzetting van de gunningsprocedure van dit perceel, zal de machtiging niet meer worden gebruikt waarvoor ze werd toegekend en dient ze ook niet meer te worden overgedragen.

DAB Vlaams Instituut Onroerend Erfgoed

De begroting van de DAB Vlaams Instituut Onroerend Erfgoed (VIOE) houdt geen rekening met een spijziging van het reservefonds.

Het besluit van de Vlaamse Regering betreffende het financiële en materiële beheer van de DAB VIOE bepaalt dat 10% van het beschikbare saldo zal worden aangewend voor de vorming van een reservefonds. Die voorafnamen moeten gebeuren totdat de middelen van het reservefonds 10% bedragen van het gemiddelde van de uitgaven van de drie voorgaande begrotingsjaren.

Gezien de cijfers uit de uitvoeringsrekeningen 2008 en 2009 en de aangepaste begroting 2010, het saldo van het reservefonds per einde 2009 en de begrote spijziging in 2010, lijkt het onmogelijk dat het reservefonds zijn plafond zal bereiken. Derhalve dient de begroting van het VIOE te voorzien in een spijziging van het reservefonds.

4 Toetsing aan het advies begrotingsrapportering

De voorzitter van het Vlaams Parlement heeft het Rekenhof in kennis gesteld van het standpunt van de Vlaamse Regering met betrekking tot de aanbevelingen die het Rekenhof heeft geformuleerd in zijn advies over de begrotingsrapportering([28]). Het Rekenhof heeft in een brief van 23 februari 2010 aan de voorzitter van het Vlaams Parlement dat standpunt geëvalueerd. De Vlaamse Regering reageerde positief op verschillende aanbevelingen, met sommige aanbevelingen kon ze niet (volledig) akkoord gaan. Het Rekenhof heeft in voornoemde brief aangekondigd dat het de realisatie van de positieve intenties van de Vlaamse Regering zou evalueren bij de eerstvolgende begrotingsonderzoeken. Het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement heeft de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting verzocht, in overleg met de Vlaamse Regering en het Rekenhof, een voorstel uit te werken voor de aanbevelingen waarover geen eensgezindheid bestaat. De andere aanbevelingen moeten maximaal worden uitgevoerd.

De stand van zaken wordt hierna samengevat in het licht van de rapportering over de begroting 2011 met verwijzing naar de genummerde aanbevelingen van het advies.

4.1 Timing van de begrotingsrapportering

Aanbeveling 1

Het Rekenhof heeft gevraagd bij de timing van de begrotingsopmaak een minimale tijd te garanderen voor het begrotingsonderzoek van het Rekenhof. Het verwees daarvoor onder meer naar de OESO, die een minimale parlementaire behandeling van drie maanden voorstaat. De Vlaamse Regering heeft zich in een aanpassing van het protocol met het Vlaams Parlement geëngageerd ernaar te streven alle begrotingsdocumenten ten laatste op 21 oktober in te dienen. Het Rekenhof ontving de documenten met betrekking tot de ontwerpbegroting 2011 gespreid over de volgende data:

- 22 oktober 2010: de ontwerpdecreten middelen en uitgaven, de algemene toelichting, de bijlage bij het uitgavendecreet (begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen);
- 26 en 27 oktober 2010: de programmatoelichtingen.

[28] Advies van het Rekenhof over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering (Stuk 40 (2008-2009) – Nr. 1).

Aanbeveling 2

Het Rekenhof heeft voor de begroting 2011 opnieuw de begrotingsvoorstellen van de departementen en agentschappen, de adviezen van de Inspectie van Financiën en de verslagen van de bilaterales niet verkregen, hoewel het daar uitdrukkelijk naar heeft gevraagd, zowel bij het departement als bij de Vlaamse minister bevoegd voor Financiën en Begroting. Inzage in deze documenten is noodzakelijk opdat het Rekenhof zijn rol als begrotingsadviseur terdege zou kunnen vervullen ten behoeve van het Vlaams Parlement, in het bijzonder met het oog op de beoordeling van de ontvangsten- en uitgavenramingen.

Aanbeveling 3

Het Rekenhof vroeg om inzage te krijgen in de repliek van de Vlaamse Regering op de opmerkingen van het begrotingsonderzoek van het Rekenhof, minstens twee werkdagen vóór de behandeling in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting. De Vlaamse Regering verklaarde zich daarmee akkoord. De realisatie van die belofte met betrekking tot de begroting 2011 wordt afgewacht.

Aanbeveling 4

Het Rekenhof heeft aanbevolen gelijktijdig met de andere begrotingsdocumenten een meerjarenraming voor te leggen, zoals overigens in de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit is bepaald.

Als een afzonderlijke meerjarenbegroting wordt opgemaakt, vraagt het Rekenhof dat het die voor advies zou ontvangen en dat in de algemene toelichting bij de jaarlijkse begroting expliciet en duidelijk naar die meerjarenbegroting wordt teruggekoppeld. Zo niet wordt het concept of het nut van een meerjarenbegroting op de helling gezet.

De laatste meerjarenbegroting werd voorgelegd samen met de begrotingsaanpassing 2010. De documenten bij het begrotingsontwerp 2011 bevatten geen geactualiseerde meerjarenraming en de algemene toelichting koppelt ook niet expliciet terug naar de meerjarenbegroting, hoewel er belangrijke wijzigingen zijn (zie onder meer 1.2.1 normnaleving – vergelijking met de meerjarenbegroting).

4.2 Algemene toelichting en meerjarenbegroting

Aanbeveling 5

Het Rekenhof vroeg en bekwam de berekening (rekenblad) van de basisgegevens van de algemene toelichting bij de begroting 2011, zoals

de ESR-geconsolideerde beleids- en betaalkredieten en de overgang van begrotingssaldo naar ESR-vorderingensaldo.

Aanbeveling 6

Het Rekenhof heeft aanbevolen de begrotingsgegevens in de algemene toelichting te vergelijken met de uitvoeringsgegevens van minstens het jaar n-1, en voor de ontvangsten die de federale overheid doorstort te vergelijken met de rijksmiddelenbegroting.

Hoewel de Vlaamse Regering zich daarmee akkoord verklaarde, bevat de algemene toelichting bij de begroting 2011 geen vergelijking met de gerealiseerde ontvangsten en uitgaven van het jaar 2009. De algemene toelichting kon nog geen vergelijking maken met de (federale) rijksmiddelenbegroting.

Aanbeveling 7

Het hoofdstuk schuldbeheer van de algemene toelichting bij de begroting 2011 is nog niet uitgebreid tot een samenvatting van alle relevante kerncijfers over de financiële toestand van de Vlaamse overheid en hun evolutie, zoals aanbevolen door het Rekenhof in aansluiting op de *Best Practices for Budget Transparency* van de OESO. De gegevens zijn beperkt tot de ontwikkeling van de schuld van de centrale overheid. Er is wel opnieuw meer aandacht voor de evolutie van de impliciete schuld.

Aanbeveling 8

De Vlaamse Regering is akkoord met het concept van een meerjarenbegroting met voortschrijdend karakter, die dus niet wordt beperkt tot de legislatuur, maar elk jaar met een bijkomend jaar wordt uitgebreid. De realisatie daarvan kan pas worden beoordeeld vanaf volgende meerjarenbegroting.

Zoals aangegeven onder 4.1, bevatten de documenten bij de ontwerpbegroting 2011 geen meerjarenraming. Noch de algemene toelichting, noch de meerjarenbegroting voorgelegd bij de begrotingsaanpassing 2010 bevat een overzicht van de budgettaire impact van verbintenissen in het kader van PPS of alternatieve financiering, zoals het Rekenhof heeft aanbevolen in zijn advies over de begrotingsrapportering en in zijn advies over de informatievoorziening over PPS en alternatieve financiering([29]) (zie ook 1.2.2).

[29] Stuk 40-A (2006-2007) – Nr. 1, pag. 14

4.3 Begrotingsdecreten en -tabellen

Aanbeveling 9

De verantwoording bij de decreetsbepalingen die een afwijking beogen op de begrotingswetgeving of op de begrotingsautoriteit van het Vlaams Parlement (de zogenoemde begrotingsruiters), is verbeterd, maar nog niet optimaal. Het is onduidelijk waarom bij sommige bepalingen wel een verantwoording wordt gegeven en bij andere dan niet. Soms blijft de verantwoording vaag. Het aantal provisionele kredieten is toegenomen.

De begrotingsdocumenten bevatten nog niet het door het Vlaams Parlement gevraagde rapport met geconsolideerde uitvoeringsgegevens over het jaar n-1 (2009). In de bijlage bij het ontwerpdecreet houdende de algemene uitgavenbegroting 2011 wordt wel voor het eerst een overzicht gegeven van de kredietoverdrachten van begrotingsjaar 2009 naar 2010, aangevuld met de totalen van de uitstaande verbintenissen per eind 2009.

Aanbeveling 10

De begrotingsstructuur is sinds de begroting 2010 aangepast aan de organisatiestructuur, maar de relatie tussen begrotingsprogramma's en entiteiten is nog niet optimaal om twee redenen:

- de begrotingsprogramma's zijn in veel gevallen entiteitsoverschrijdend, wat de responsabilisering van die entiteiten vermindert,
- het behoud van de DAB's, die vreemd zijn aan de administratieve organisatie die met het kaderdecreet bestuurlijk beleid werd ingesteld, is een hindernis voor volledige transparantie.

Aanbeveling 11

De instructies van de Vlaamse Gemeenschap voor de begrotingsopmaak 2011 bevatten nog geen duidelijke richtlijnen voor de opname van kredieten in de generieke programma's (de programma's apparaatkredieten, provisies, algemeen) teneinde die zoveel mogelijk te beperken. Er is nog geen aanzet om de beleidsprogramma's te koppelen aan de beleidsvelden die de Vlaamse Regering heeft vastgesteld, ondanks het principieel akkoord van de Vlaamse Regering met de aanbeveling die het Rekenhof in dat verband heeft geformuleerd.

4.4 Programmatoelichtingen en beleidsbrieven

Aanbeveling 12

De beleidsbrieven en programmatoelichtingen worden nog niet op een analoge wijze ingedeeld en gepubliceerd, wat de vergelijking tussen die documenten bemoeilijkt. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de beleidsdocumenten daardoor zouden verworden tot administratieve plichtsplegingen. Het Rekenhof meent echter dat het sjabloon van zowel de beleidsbrieven als de programmatoelichtingen moet steunen op de bevoegdheidsverdeling (toewijzing van beleidsvelden), het regeerakkoord en de uitwerking daarvan in de beleidsnota's, wat bezwaarlijk administratieve plichtsplegingen kunnen worden genoemd. Naarmate het sjabloon van beleids- en begrotingsdocumenten van elkaar verschilt, vermindert de vergelijkbaarheid tussen doelen en middelen, en daarmee de toetsbaarheid van het beleid.

Aanbevelingen 13 – 14 – 15

In de programmatoelichtingen is er een aanzet tot verbetering van de informatie en de koppeling met de beleidsdocumenten zoals aanbevolen door het Rekenhof, maar is er nog een weg te gaan. Aldus is het niet eenvoudig vast te stellen:

- welke kredieten zijn opgenomen om de onderscheiden beleidsdoelstellingen van de ministers te bereiken,
- wat de onderscheiden taken van de agentschappen zijn in het bereiken van die beleidsdoelstellingen en welke kredieten daar telkens voor zijn begroot.

De kwaliteit van de informatie verschilt sterk naargelang van de entiteit. Vooral het SMART formuleren van de operationele doelstellingen en prestaties blijkt moeilijk.

De Vlaamse Regering gaat in principe akkoord met de aanbevelingen, maar verwijst naar het rekendecreet. Het voorontwerp van decreet bevat echter weinig relevante bepalingen.

Wat betreft de afstemming tussen de programmatoelichtingen en de beleidsbrieven, stelt het Rekenhof vast dat het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement aan de Vlaamse Regering de opdracht heeft gegeven daar op toe te zien. Het Rekenhof heeft gelet op de late indiening van de beleidsbrieven en de tijd waarover het voor zijn begrotingsonderzoek beschikt, de relatie tussen de programmatoelichtingen en de beleidsbrieven niet systematisch kunnen evalueren.

Op de aanbeveling de omrekening van begrotingskredieten naar geconsolideerde beleids- en betaalkredieten in de programmatoelichtingen per beleidsdomein op te nemen, antwoordde de Vlaamse Regering dat een subconsolidatie per beleidsdomein naar ESR-vorderingensaldo onvolkomen is en dus geen toegevoegde waarde

oplevert. De aanbeveling heeft echter niet tot doel een ESR-vorderingensaldo per beleidsdomein vast te stellen - waarvan de toegevoegde waarde inderdaad beperkt zou zijn - maar wel de coherentie aan te tonen tussen, enerzijds, de begrotingsdecreten en –tabellen en de programmatoelichtingen en, anderzijds, de algemene toelichting. Tot op heden kan de lezer van de algemene toelichting immers de samenvattende tabellen met de beleids- en betaalkredieten uitgesplitst naar beleidsdomeinen niet rechtstreeks toetsen aan de (andere) begrotingsdocumenten. Met die aanbeveling wenst het Rekenhof een oplossing te bieden voor een knelpunt dat Vlaamse volksvertegenwoordigers in een vergadering van de Subcommissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting op 21 juni 2007 uitten omtrent een gebrek aan coherentie tussen de gegevens van de algemene toelichting (beleids- en betaalkredieten; geconsolideerde gegevens) en die van de toelichtingen per programma (niet geconsolideerde gegevens uitgedrukt in klassieke begrotingskredieten).

4.5 Programmadecreten

Aanbeveling 16

Het Rekenhof heeft in zijn advies de aanbeveling van het Vlaams Parlement([30]) herhaald de programmadecreten strikt te beperken tot bepalingen die rechtstreeks zijn verbonden met de begroting. De Vlaamse Regering antwoordde daarop dat dit gegeven nu al wordt gecontroleerd. Het Rekenhof ontving het ontwerp van programmadecreet te laat om het nog in zijn begrotingsonderzoek mee te nemen. Uit een mededeling van de Vlaamse Regering blijkt echter dat de Raad van State heeft geadviseerd sommige bepalingen uit het voorontwerp van programmadecreet te lichten omdat er geen aantoonbare band was met de begroting.

[30] Stuk 491 (1996-1997) – Nr. 2.

BIJLAGE:

Formele opmerkingen bij het onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2011.
Verslag van het Rekenhof aan het Departement Financiën en Begroting,
afdeling Beleidsondersteuning en Begrotingszaken

REKENHOF

Formele opmerkingen bij het onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2011

Verslag van het Rekenhof
aan het Departement Financiën en Begroting
afdeling Beleidsondersteuning en
Begrotingszaken

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 10 november 2010

Inhoud

1. Ontwerp van middelenbegroting 43
2. Ontwerp van uitgavenbegroting—decreetsbepalingen 43
3. Ontwerp van uitgavenbegroting—krediettabel 48
4. Begrotingen van DAB's, VOI's en agentschappen 50
5. Toelichtingen 53

1. Ontwerp van middelenbegroting

De omzendbrief betreffende de begrotingsinstructies bij de begrotingsopmaak 2011 stelt dat de CFO dotatie wordt afgeschaft. Ondanks de afspraak om deze financiële vergoeding af te schaffen, wordt een terugstorting door Syntra Vlaanderen ad 91 duizend EUR ten gevolge een verwachte negatieve verrekening toch nog ingeschreven in de middelenbegroting (artikel JBO JD101 4640).

2. Ontwerp van uitgavenbegroting – decreetsbepalingen

Artikel 9

De indeling van de verantwoording stemt niet overeen met het artikel. Onder paragraaf 1 van de verantwoording is sprake van basisallocaties die in feite onder paragraaf 2 thuishoren. De verantwoording onder paragraaf 2, slaat in feite op paragraaf 3. Deze onder paragraaf 3, slaat op paragraaf 4. Bepaalde paragrafen worden niet verantwoord en ten slotte is het niet duidelijk wat het verschil is tussen § 3 en § 4 van het decreetsartikel, daar ze allebei gewagen van een overdracht op 31 december 2011 naar het begrotingsjaar 2012.

Artikel 11, § 4

Deze bepaling laat toe uitgaven die in vorige begrotingsjaren werden vastgelegd op basisallocatie 33.29 van programma 41.7 aan te rekenen op basisallocatie BD0 BJ303 3300. De begrotingsruiter werd voor het eerst opgenomen in de begroting 2008 met de motivering “van de 117 projecten verwacht het agentschap rond 15.11.2007 een inhoudelijk en financieel verslag. Het zal moeilijk zijn al deze projecten af te ronden voor eind december.” Voor de begroting 2011 is die motivering achterhaald.

Artikel 12

De basisallocatie GE0 GD308 1211 “Algemene werkingskosten (vergoed aan andere sectoren dan de overheidssector)- onder andere de verwerking van geboorte- en overlijdensstatistieken, het gezondheidsbeleid en uitgaven verbandhoudend met de uitvoering van het protocolakkoord gesloten tussen de federale overheid en de

overheden (fonds)" wordt ten onrechte in artikel 12 vermeld vermits de op betrokken basisallocatie aangerekende uitgaven algemene werkingskosten (en geen subsidies) moeten zijn.

De basisallocatie GB0 GC023 3300 'Inkomensoverdrachten aan vzw's ten behoeve van de gezinnen – initiatieven inzake opvoedingsondersteuning (decreet 19 januari 2001)' dient niet meer vermeld te worden onder artikel 12 vermits deze basisallocatie een decretale basis vindt in het decreet van 13 juli 2007 houdende de organisatie van opvoedingsondersteuning (artikel 21 van dit decreet heft per 1 augustus 2007 het decreet van 19 januari 2001, waarnaar wordt verwezen in de omschrijving van de basisallocatie in de uitgavenbegroting en in de toelichting, op).

Ook de basisallocatie GB0 GC028 3300 'Inkomensoverdrachten aan vzw's ten behoeve van de gezinnen – georganiseerd vrijwilligerswerk in het kader van de welzijns- en de gezondheidssector' dient niet meer vermeld te worden onder artikel 12 vermits deze basisallocatie een decretale basis vindt in het decreet van 3 april 2009 betreffende het georganiseerde vrijwilligerswerk in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Artikel 15 van dit decreet heft het decreet van 23 maart 1994, waarnaar wordt verwezen in de toelichting, op. Artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2010 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van organisaties voor autonoom vrijwilligerswerk heft het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008, waarnaar wordt verwezen in de toelichting, op).
De vermelding van volgende basisallocaties in artikel 12 van het ontwerp van decreet is in principe eveneens overbodig vermits de subsidies, overeenkomstig de tekstomschrijving van en/of de toelichting bij de betrokken basisallocaties, worden verleend in uitvoering van een decreet:

- HB0 HC014 3300, HB0 HC036 4322, HB0 HF015 3300, HB0 HF016 3300, HB0 HF048 4322 en HC0 HG113 3300: de subsidies worden verleend in uitvoering van het decreet van 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport.
- HB0 HC038 6142: het betreft de jaarlijkse dotatie aan het fonds culturele infrastructuur zoals voorzien in artikel 50 van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999.
- HC0 HG112 3300 en HC0 HG118 3300: de subsidies worden verleend in uitvoering van het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid.
- HD0 HE222 3300 en HD0 HE231 3300: de subsidies worden verleend in uitvoering van het decreet van 23 mei 2008 houdende de ontwikkeling, de organisatie en de subsidiëring van het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid.
- HB0 HH033 3300 en HB0 HH035 3200: de subsidies vinden hun rechtsgrond in het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie.

De basisallocaties MB0 MF009 3300 (*Inkomensoverdrachten aan VZW's ten behoeve van de gezinnen – In het kader van mobiliteit van personen met een handicap in Vlaanderen*), MB0 MF010 3300 (*Inkomensoverdrachten aan VZW's ten behoeve van de gezinnen – Ondersteuning projecten deelfietsen*) en MB0 MG020 4540 (*Inkomensoverdrachten aan de federale overheid – Uitgaven t.b.v. samenwerkingsakkoord sloopfonds*) werden niet opgenomen in de opsomming onder artikel 12 van het ontwerp van decreet hoewel ze geen decretale basis hebben.

Basisallocatie MC0 MI115 7320 (*Waterbouwkundige werken – Uitgaven uit door oorlogsfeiten berokkende schade aan de kust en rivierwaterkeringen incl. uitgaven t.g.v. afbreken van militaire werken en ruimen van springtuigen op stranden*) daarentegen mag uit de lijst onder artikel 12 worden verwijderd omdat op deze basisallocatie geen subsidies worden aangerekend.

Artikel 16

In § 2 is sprake van het provisioneel krediet ingeschreven onder basisallocaties JBO JB 100 0100, JBO JB101 0100 en JBO JB102 0100. In de krediettabel worden evenwel de basisallocaties JBO JB101 0100, JBO JB 102 0100 en JBO JB103 0100 vermeld.

Artikel 17

Artikel 17 verwijst nog naar het Instituut voor de Aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie zoals opgericht bij decreet van 23 januari 1991. Sinds de inwerkingtreding op 1 januari 2010 van het decreet betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid van 30 april 2009 is de naam van IWT gewijzigd in Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie en is het oprichtingsdecreet van 23 januari 1991 opgeheven.

Artikel 38

Artikel 38 van het ontwerpdecreet uitgavenbegroting 2011 machtigt de bevoegde ministers, mits akkoord van de minister van Begroting, kredieten over te schrijven van de basisallocatie EB0 EA108 4140 naar de basisallocatie EB0 EE131 4170 indien het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid niet tijdig in werking is getreden.

Het Rekenhof stelt vast dat dergelijke overdracht van kredieten technisch niet mogelijk is, omdat de basisallocatie EBO EE131 4170 niet voorkomt in de administratieve tabel van de algemene uitgavenbegroting 2011.

Bovendien is artikel 38 inhoudelijk overbodig daar het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschap- en innovatiebeleid (inz. titel II, hoofdstuk III (BS 06.07.2009), gewijzigd bij decreet van 9 juli 2010 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2010 (BS 28.07.2010) in werking

getreden is op 1 januari 2010 bij besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2009 (BS 17.12.2009).

Artikel 55

In de krediettabel evenals in de toelichting, wordt de basisallocatie CB0 CB011 0100 vermeld. In artikel 55 van het ontwerp houdende de algemene uitgavenbegroting wordt bij de combinatie CB0 CB011 als ESR code 1100 vermeld.

Artikel 80 en 81

Artikel 80 en 81 regelen de verdeling volgens de behoeften over de basisallocaties van het programma ME (Gemeenschappelijk vervoer) van het provisioneel krediet op resp. basisallocatie MB0 MB000 0100 en MB0 MB001 0100 door middel van een besluit van de Vlaamse Regering. Op beide basisallocaties werden echter geen kredieten voorzien, wat deze artikelen overbodig maakt.

Artikel 87

In de verantwoording met betrekking tot uitgaven ‘vereffenaar kort’, wordt tweemaal expliciet verwezen naar de a priori controle van het Rekenhof, terwijl deze a priori controle afgeschaft wordt door artikel 88. Er wordt ook tweemaal vermeld dat dit een tijdswinst oplevert van ongeveer 1 maand, wat niet meer zo is, sinds de afschaffing van het voorafgaand visum van het Rekenhof.

Artikel 87, § 1 bepaalt welke uitgaven volgens de procedure vereffenaar kort kunnen worden betaald zonder voorafgaand visum van de controleur van de vastleggingen en van het Rekenhof. Reeds geformuleerde opmerkingen blijven van toepassing. In de begrotingsverslagen bij de begroting 2009 en 2010, respectievelijk het verslag aan het Parlement en het verslag aan het departement Financiën en Begroting merkte het Rekenhof al op dat de bepalingen omtrent vereffenaar kort niet transparant zijn en dat de korte toelichting evenmin klaarheid brengt. Het begrip werkingskosten is niet gedefinieerd zodat sommige punten elkaar allicht overlappen. Zo zijn een groot aantal basisallocaties zowel terug te vinden bij punt 3 (buitenlandse zendingen) als bij punt 5 (werkingskosten). Drie basisallocaties komen zowel voor bij punt 5 als bij punt 6 (vestiging Vlissingen). Het mengen in punt 1 van bepalingen omtrent de terugbetaling van onterecht geïnde ontvangsten (één basisallocatie) met het betalen van schadevergoedingen en dadingen (18 basisallocaties) komt de transparantie niet ten goede.

Onder punt 5 zijn een aantal basisallocaties opgenomen met ESR-codes 1100, 1410, 4000 en 5421([1]). Dit zijn geen werkingskosten (ESR-code 12) voor de Vlaamse Overheid. Zij horen dan ook niet thuis onder punt 5 (werkingskosten) van artikel 87, § 1.

Voor de begroting 2011 is de toelichting een stuk ruimer dan vorige jaren, doch enige klaarheid over de begrippen is er niet. De toelichting slaat ook quasi alleen op het beleidsdomein MOW. De motivering van MOW steunt meermaals op de tijdswinst via vereffenaar kort ten opzichte van de betalingscyclus met voorafgaand visum van het Rekenhof. Sinds de begrotingscontrole 2010 is het voorafgaand visum evenwel afgeschaft.

De basisallocatie BD0 BA503 1211, die in de tabel onder artikel 87, § 1, punt 3 wordt opgesomd, bestaat niet. Vermoedelijk wordt basisallocatie BF0 BA503 1211 bedoeld.

Artikel 103

Artikel 103 van het begrotingsdecreet verwijst naar de in 2010 te sluiten overeenkomsten tussen het Gewest en de havens. Deze overeenkomsten zijn echter nog niet gesloten en bijgevolg is er geen duidelijkheid over de hoogte van de vergoedingen. Eventueel moet dit artikel worden aangepast.

Artikel 174

Artikel 174 laat toe dat op de thesaurierekeningen 7C070600, ten behoeve van de nv Waarborgbeheer, een debetsaldo mogelijk is van maximaal 7,5 miljoen EUR. Dit is een verdubbeling ten opzichte van de voorgaande jaren. Voor dit artikel is geen verantwoording opgenomen.

[1] 1100 Lonen en sociale lasten.

1410 Herstel en niet-waardevermeerderend onderhoud van wegen- en waterbouwkundige werken: Kosten vergoed aan andere sectoren dan de overheidssector.

4000 Inkomensoverdrachten binnen de overheidssector.

5421 Kapitaalsoverdrachten aan het buitenland: Aan lidstaten van de EU (overheden): investeringsbijdragen.

3. Ontwerp van uitgavenbegroting – krediettabel

Beleidsdomein C – Financiën en Begroting

Er wordt een provisie voorzien van 245,2 miljoen EUR om het budgettaire effect van de indexsprong in 2010 en de verwachte indexsprong in 2011 te honoreren (basisallocatie CB0 CB013 1100). In tegenstelling tot de andere provisies, wordt er krediet voorzien op ESR code 11 en niet op ESR code 01. Het grootste deel van deze provisie zal evenwel niet overgeboekt worden naar ESR 11 maar naar ESR 41, 43 en 44 (wedden onderwijzend personeel).

Beleidsdomein G – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Op de basisallocatie GE0 GD342 7422 (verwerving van overig materieel – vermogensuitgaven en aankoop duurzaam materiaal) wordt zowel een subsidie aan de Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België (KAGB) voor de aankoop van materiaal als een krediet voor aankoop van materiaal door het agentschap Zorg en Gezondheid aangerekend. Voor de subsidie aan de KAGB moet een andere basisallocatie worden aangemaakt.

Beleidsdomein J – Werk en Sociale Economie

De algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voorziet dotaties aan de VDAB voor de werking, voor investeringen en voor de tewerkstellingspremies 50+. De opleidingscheques en de Vlaamse ondersteuningspremie voor personen met een handicap (VOP) worden gefinancierd vanuit de werkingsdotatie, waar de tewerkstellingspremie voor 50 plussers op een specifieke aparte basisallocatie wordt ingeschreven. De vraag rijst of het niet transparanter zou zijn om ook de opleidingscheques en de VOP af te scheiden van de werkingsmiddelen en hiervoor een eigen basisallocatie te voorzien. Bovendien pleit het Rekenhof voor het gebruik van vastleggingsmachtigingen voor die premies waarbij de toekenning en de betaling niet in hetzelfde jaar gebeuren.

In artikel 9, § 6 wordt het onbelast kredietsaldo, in vastleggingskrediet en ordonnanceringskrediet, op 31 december overgedragen naar het begrotingsjaar 2011 voor de basisallocaties JB0 JB101 0100 en JB0 JB102 0100 en samengevoegd met de overeenstemmende kredieten voor het begrotingsjaar 2011, dit verminderd, wat de kredietsaldi betreft, met de op 31 december van het begrotingsjaar 2010 nog eventueel administratief geblokkeerde kredieten op voormelde basisallocaties. In die zin is de opname van de nieuwe basisallocatie JB0 JB103 0100 overbodig en kan het kredietsaldo van 520.000 EUR mee worden opgenomen onder de basisallocatie JB0 JB102 0100.

De toewijzing van het overgedragen kredietsaldo van de provisie 2010 in het kader van het werkgelegenheids- en investeringsplan wordt reeds bekend gemaakt in de toelichting bij de algemene uitgavenbegroting en dient bijgevolg te worden toegekend aan de basisallocatie met als libellé het voorwerp van de uitgave, namelijk JE202 3300 *Inkomensoverdrachten aan vzw's ten behoeve van de gezinnen – Sociale werkplaatsen inbegrepen kredieten voor uitvoering van de Vlaamse intersectorale akkoorden (VIA) voor de social-profit*. De begrotingstechniek van provisies is hier dus overbodig.

Een gelijkaardige opmerking geldt voor uitgaven waarvan het doel van de aanwending en het bedrag reeds gekend zijn en ten onterecht als provisioneel krediet in de begroting worden opgenomen ter uitvoering van het werkgelegenheids- en investeringsplan dat op 18 december 2009 door de Vlaamse regering werd beslist. Gezien het plan nog niet was opgesteld bij de opmaak en goedkeuring van de begroting 2010 is het logisch dat voor vorig begrotingsjaar 2010 werd gewerkt met een provisioneel krediet. Dit maakt het veel minder aannemelijk voor begrotingsjaar 2011 gezien reeds heel wat uitgaven ter uitvoering van voormeld plan gekend zijn. Dit blijkt ondermeer ook uit de begroting van de VDAB: zowel langs ontvangsten- als uitgavenzijde worden in het kader van het WIP voor een totaal van 13,5 miljoen EUR aan beleidsmaatregelen bekendgemaakt.

Het krediet op de basisallocatie JB0 JD110 3540 (*inkomensoverdrachten aan het buitenland – aan internationale instellingen andere dan de EU-instellingen – internationale ontwikkelingssamenwerking*) wordt grotendeels afgebouwd (van 950.000 EUR in 2010 naar 25.000 EUR in 2011). Dit staat in contrast met de beleidsnota Werk 2009-2014 waarin wordt gesteld dat de bijdrage op internationaal vlak wordt verder gezet.

Beleidsdomein M – Mobiliteit en Openbare Werken

Het is niet duidelijk wat het onderscheid is tussen basisallocatie MB0 MA003 1211 (*Algemene werkingskosten (vergoed aan andere sectoren dan de overheidssector) – beleidsdomein MOW*) waarvoor een krediet van 277 duizend EUR is voorzien en basisallocatie MB0 MA004 1211 (*Algemene werkingskosten (vergoed aan andere sectoren dan de overheidssector)*) waarvoor 2.728 duizend EUR krediet is voorzien.

Op programma MD (*Technisch Ondersteunende Diensten en Luchthavens*) is een basisallocatie MB0 MD011 8141 voorzien voor deelnemingen in het kapitaal van luchthavenmaatschappijen. De toelichting vermeldt dat de kredieten op die basisallocatie zullen worden gebruikt om de diverse luchthavenontwikkelingsmaatschappijen te kapitaliseren. Artikel 9, §3 bepaalt dat het onbelast kredietsaldo, in vastleggingskrediet en in ordonnanceringskrediet, van deze basisallocatie op 31 december 2011 zal worden overgedragen naar het begrotingsjaar 2012.
De tabel vermeldt voor deze basisallocatie echter geen kredieten.

Beleidsdomein N – Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed

Bij sommige basisallocaties wordt niet aangetoond dat voldoende krediet is begroot.

Dat is het geval voor de basisallocaties:
- NC0 NF002 3441 *(overige uitkeringen aan gezinnen als verbruikers - geldelijke uitkeringen - voor de toekenning van een jaarlijkse monumentenprijs*) waar het NGK wordt verminderd met 5.000 EUR onder verwijzing naar een aanpassing van de regelgeving, terwijl er nog geen aanpassing is uitgevoerd
- NC0 NE003 3300 (*inkomensoverdrachten aan vzw's ten behoeve van de gezinnen - aan het Steunpunt Ruimte en Wonen*) waar het krediet daalt met 6.000 EUR t.g.v. de lineaire besparingen terwijl anderzijds in de programmatoelichtingen gesteld wordt dat het steunpunt recht heeft op een vaste werkingsenveloppe.

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

Algemeen – over te dragen saldo DAB's

In tegenstelling tot de grote meerderheid van DAB's geven enkele diensten met afzonderlijk beheer het over te dragen saldo weer in termen van GVK en GOK. Het is evenwel niet aangewezen een over te dragen saldo aan GVK weer te geven, daar een GVK op het eind van het jaar wordt geannuleerd. Een en ander moet worden geïnterpreteerd in het licht van artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, die voorzien in de mogelijkheid om, vanaf het begin van het jaar, de bij het verstrijken van het vorige jaar beschikbare geldmiddelen te gebruiken.

Beleidsdomein C – Financiën en Begroting

Financieringsfonds voor schuldafbouw en eenmalige investeringsuitgaven (FFEU)

De cijfers die in de toelichting worden vermeld als zijnde die van het boekjaar 2009 zijn de cijfers van de BC 2010 (dotatie 120.728 duizend EUR, begrote uitgaven voor projecten 184.980 duizend EUR en voor werkingskredieten 120 duizend EUR).

In de toelichting wordt onder de 'uitgaven voor FFEU projecten 2011' het begrote bedrag van 163.130 duizend EUR opgesplitst in 5.550 duizend EUR uitgaven met interrelaties met andere instellingen en 157.700 duizend EUR aan ESR uitgaven. Het totaal stemt hier niet overeen met de samenstellende delen.

Vlaams Toekomstfonds

De ontwerpbegroting voor het Vlaams Toekomstfonds raamt geen uitgaven en ontvangsten van de aankoop en verkoop van financiële producten in 2011, hoewel dat in de begroting 2010 wel het geval was. In de toelichting bij de ontwerpbegroting 2011 van het Vlaams Toekomstfonds is hierover geen melding gemaakt.

Beleidsdomein E – Economie, Wetenschap en Innovatie

Herculesstichting

De Herculesstichting voegt aan haar begroting een overzicht toe van het totaal aan beschikbare reserves. In 2011 wordt voorzien in een opname van 2.750 duizend EUR waardoor het saldo op 23.434 duizend EUR komt. Het saldo bij de uitgaven vermeldt echter nog verkeerdelijk 26.184 duizend EUR.

Beleidsdomein H – Cultuur, Jeugd, Sport en Media

DAB Uitleendienst Kampeermateriaal voor de Jeugd

De ontwerpbegroting voor de DAB ULDK raamt voor 2011 het overgedragen overschot vorige boekjaren op 83 duizend EUR. Nochtans vermeldt hetzelfde document dat in 2010 het over te dragen overschot van het boekjaar op 113 duizend EUR wordt geraamd.

Beleidsdomein K – Landbouw en Visserij

Eigen Vermogen van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (EV ILVO)

In de begroting van het Eigen Vermogen ILVO is een ontvangst van 320 duizend EUR opgenomen, afkomstig van de DAB Vlaams Infrastructuurfonds. Uit de begroting van de DAB VIF kan niet worden afgeleid of deze overdracht aan het EV ILVO al dan niet effectief is begroot.

Beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie

Vlaamse Landmaatschappij (VLM)

In de begroting van de VLM worden onder de ESR-code 6631 kapitaaloverdrachten voor de grondenbanken ontvangen van de DAB Vlaams Infrastructuurfonds (VIF), met verwijzing naar de basisallocaties MBU MG019 6141 voor in totaal 3.400 duizend EUR en MDU MH215 6141 voor 0 EUR. In de begroting van de DAB VIF zijn voor deze kapitaaloverdrachten aan de VLM respectievelijk 4.500 duizend EUR en 1.000 duizend EUR opgenomen, bijgevolg een verschil van 2.100 duizend EUR.

Voor de uitgaven in de VLM-begroting onder de nieuwe ESR-code 8511 is het vermelde begrotingsartikel uit de middelenbegroting ofwel foutief (LB0 LC103 3690) ofwel niet opgenomen. In de middelenbegroting worden de geraamde betalingen van de VLM aan het Vlaamse Gewest voor een bedrag van 3.077 duizend EUR geregistreerd op het gewijzigde begrotingsartikel LB0 LC108 8914.

Eigen Vermogen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek

Bij het afsluiten van het begrotingsonderzoek was de uitvoeringsrekening van het begrotingsjaar 2009 nog niet beschikbaar. Het Rekenhof heeft de afstemming tussen de opgegeven bedragen voor het begrotingsjaar 2009 en het overgedragen saldo (ESR-code 0821) dat wordt overgenomen in de aangepaste begroting 2010 dan ook niet kunnen controleren. Gezien laatst vernoemd begrotingssaldo dient ter vaststelling van het over te dragen overschot (ESR-code 0322) in de aangepaste begroting 2010 en de initiële begroting 2011 kunnen deze saldi mogelijk ook nog wijzigingen ondergaan.

Beleidsdomein M – Mobiliteit en Openbare Werken

DAB Vlaams Infrastructuurfonds (DAB VIF)

Binnen de begroting van DAB VIF voorziet basisallocatie MBU MG007 6141 kapitaaloverdrachten aan zowel Waterwegen en Zeekanaal nv als aan nv De Scheepvaart. Met het oog op de consolidatie dient het deel dat als dotatie naar een andere instelling wordt voorzien, afgesplitst te worden en onder een apart dotatieartikel, met een desbetreffende ESR-code, opgenomen te worden in de begroting.

In de begroting van DAB VIF worden onder de basisallocatie MBU MG007 6141 de kapitaaloverdrachten aan Waterwegen en Zeekanaal nv en nv De Scheepvaart begroot op 3.200 duizend EUR. In de begroting van Waterwegen en Zeekanaal nv en nv De Scheepvaart worden respectievelijk 4.200 duizend EUR en 0 EUR begroot als kapitaaloverdrachten van DAB VIF.

Basisallocatie MDU MH214 7310 (*Wegenbouwkundige werken – bevordering van de doorstroming van het openbaar vervoer en de uitvoering van het flitspalenbeleid*) bevat niet langer de kredieten voor het flitspalenbeleid. Deze zijn overgedragen naar basisallocatie MDU MH210 7310 (*Wegenbouwkundige werken - structureel onderhoud van wegen en kunstwerken en ter structurele bestrijding van de verkeersoverlast en de omgevingshinder alsmede ter bevordering van verkeersveiligheid- en comfort en het fietspadenbeleid*).

In de begroting van DAB VIF worden onder de ESR-codes MBU MC011 6321 en MBU MG006 5111 respectievelijk investeringsbijdragen aan gemeenten en aan overheidsbedrijven voorzien waarvoor er geen decretale machtiging is opgenomen in artikel 125.
Artikel 125, §5 verwijst naar een foutieve ESR code, namelijk MBU MG008 6300 i.p.v. MBU MG008 6311.

5. Toelichtingen

Beleidsdomein C – Financiën en Begroting

In de toelichting bij basisallocatie CB0 CC013 4430 (*inkomensoverdrachten aan het gesubsidieerd autonoom onderwijs – bijdragen voor overige werkingskosten van het onderwijs – aan de Antwerp Management school*) wordt ten onrechte gemeld dat een andere subsidie voor de Antwerp Managementschool te vinden is onder basisallocatie FD0 FG230 4430. Het gaat om basisallocatie FD0 FG225 4430.
Bij variabele kredieten wordt in de toelichting (en de krediettabel) niet verwezen naar het overeenstemmende ontvangstenartikel uit de middelenbegroting.

Bij sommige basisallocaties blijven de uitvoeringscijfers van de begroting 2009 onvermeld.

Wat betreft doelstellingen, prestaties en prestatiedrijvers wordt een aantal malen verwezen naar de managementovereenkomst en beheersovereenkomst. Daar deze niet bijgevoegd zijn bij de toelichting, is het aangewezen waar nodig de nodige uitleg in te toelichting te incorporeren.

Beleidsdomein D – Internationaal Vlaanderen

In de toelichting bij de begroting van de IVA Toerisme Vlaanderen staan een aantal fouten:

- De dotaties aan het agentschap dalen niet met een bedrag van 79.000 EUR maar met een bedrag van 1.079.000 EUR.
- De dotatie investeringen daalt van 18.696.000 EUR ipv. 18.676.000 EUR tot 17.196.000 EUR ipv. 17.176.000 EUR.
- 1211 AD proefprojecten: van 450.000 EUR naar 580.000 EUR = 130.000 EUR ipv 124.000 EUR.

De begroting van de IVA Toerisme Vlaanderen houdt geen rekening met de correctie doorgevoerd in de jaarrekening 2009. Hierbij daalde het overgedragen resultaat van 25.241.000 EUR naar 21.626.000 EUR. Dit komt niet tot uiting in de uitvoeringscijfers van 2009, zoals weergegeven in de begroting 2011 van Toerisme Vlaanderen. De aanpassing van dit saldo heeft een effect op het overgedragen saldo 2010 en dus ook op het overgedragen saldo 2011.

Beleidsdomein E – Economie, Wetenschap en Innovatie

De begroting van het Hermesfonds vermeldt onder de ESR-code 3300-3306 *"Initiatieven ter bevordering van het ondernemerschap"* een GVK van 6.630 duizend EUR en een GOK van 3.507 duizend EUR. In de toelichting bij dit uitgavenkrediet wordt echter een vastleggingskrediet van 5.160 duizend EUR en een betalingskrediet van 3.537 duizend EUR aangehaald. Het verschil tussen beide documenten dient te worden verklaard en zodoende gecorrigeerd.

Beleidsdomein F – Onderwijs en Vorming

De algemene toelichting vermeldt in punt 4.4.6. bij de uitgavenbegroting voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming: '*De loonkredieten van het onderwijspersoneel stijgen als gevolg van het prijseffect (vnl. vergrijzing) en het volume-effect (vnl. leerlingenevolutie) met respectievelijk 12 miljoen* EUR *en 18 miljoen EUR ten opzichte van de begrotingscontrole 2010*', terwijl de stijging van loonkredieten voor onderwijs voortkomt uit een heel aantal meer- en minderuitgaven, waaronder de vermelde meeruitgaven van 12 en 18 miljoen EUR, maar bij voorbeeld ook de besparingen voor een bedrag van 34 miljoen EUR. De algemene toelichting neemt beter de hoofdlijnen op van een sluitende cijfermatige opsomming van de meer- en minderuitgaven die het verschil verklaren

tussen de loonkredieten voorzien voor de begroting 2011 en de loonkredieten van de begrotingscontrole 2010.

De programmatoelichtingen bij het beleidsdomein Onderwijs en Vorming (lonen onderwijs) vermelden op pagina 107: *Vanaf budgetcontrole 2010 worden de bijkredieten in de Vlaamse begroting niet meer apart als kredietsoort opgenomen maar geïntegreerd in de niet-gesplitste kredieten. Voor de lonen onderwijs betekent dit dat zowel het structureel bijblad als de bijkredieten vorige jaren geïntegreerd worden. Bij budgetcontrole 2010 was er voor het structureel bijblad (de uitgaven m.b.t. vorig jaar) 18,4 miljoen EUR voorzien. De te voorziene middelen waren in 2010 zo hoog daar er eind 2009 geen overdrachten waren. Voor het structureel bijblad in deze begroting wordt er vanuit gegaan dat er terug overdrachten zullen zijn, zodat de in te schrijven middelen met 12,8 miljoen EUR verminderd kan worden. Bij budgetcontrole 2011 zal dit bedrag aangepast worden in functie van de werkelijk vastgestelde overdrachten.* Er wordt niet aangegeven waarop de aanname is gebaseerd dat er terug overdrachten zullen zijn voor het structureel bijblad van deze begroting. Evenmin is duidelijk waarop het bedrag van 12,8 miljoen EUR gebaseerd is.

Op pagina 108 vermeldt de toelichting bij het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, verkeerdelijk een leerlingenprognose van +1,08% in het gewoon secundair onderwijs voor het schooljaar 2011-2012, terwijl het gaat om een daling van 1,08%.

Beleidsdomein G – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Het krediet van basisallocatie GB0 GC021 3300 (Inkomensoverdrachten aan VZW's ten behoeve van de gezinnen – integrale gezinszorg) wordt verlaagd met 14 000 EUR. De motivatie hiervoor is het niet-toepassen van de index. Het niet-toepassen van een indexatie kan hoogstens leiden tot een stagnatie van het krediet, niet tot een vermindering.

Luidens de toelichting is de stijging van het krediet van de basisallocatie GE0 GA300 1100 (*Lonen en sociale lasten – niet verdeeld)* ten opzichte van de begrotingscontrole 2010 het gevolg van een overheveling van 40.000 EUR en een kredietvermindering met 173.000 EUR'. Het is duidelijk dat de som van beide bedragen een vermindering van het krediet met 133.000 EUR meebrengt wat ook tot uiting komt in de tabel. Het krediet vermindert van 11.965.000 EUR naar 11.832.000 EUR.

Uit de tabel blijkt dat het krediet voor de basisallocatie GE0 GD331 3432 (Overige sociale uitkeringen – uitkeringen in natura – geestelijke gezondheidszorg kaderend in het decreet van 18 mei 1999) verhoogd werd met 1.610 duizend EUR (van 56.561 naar 58.171). De detaillering van deze *1.610 duizend EUR* in de toelichting leidt niet tot dit bedrag: een vermindering met 120 duizend EUR, een stijging met 2 miljoen EUR en een stijging met 154 duizend EUR geeft samen een stijging van *2.034 duizend EUR*.

De werkingsdotatie aan het FJW (basisallocatie GB0 GE000 4141 van de algemene uitgavenbegroting) stijgt met 3.573 duizend EUR. De toelichting, zowel bij het begrotingsartikel betreffende de dotatie aan het FJW, als bij de begroting van het FJW, geeft geen juiste verklaring voor dit bedrag.

De financiële bijdragen van de gezinnen geïnd in het kader van IKG worden volgens de toelichting verlaagd met 179 000 EUR, volgens de begroting van Kind en Gezin is dit echter slechts 170 000 EUR.

Beleidsdomein H – Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Voor de basisallocatie HC0 HD124 3300 (*Sociaal-Cultureel Werk – Inkomensoverdrachten aan vzw's ten behoeve van de gezinnen – diverse organisaties met betrekking tot openbaar bibliotheekwerk en gemeentelijk cultuurbeleid (decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid*) wordt in de toelichting verkeerdelijk HC0 HD123 3300 i.p.v. HC0 HD124 3300 vermeld.

Beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie

In de tweede alinea van de Algemene Toelichting - 4.4.11. Leefmilieu, Natuur en Energie is sprake van 7,9 miljoen EUR bijkomende kredieten voor de subsidies voor rioleringsprojecten. Dit dient genuanceerd te worden daar de verhoging van de kredieten (op de basisallocatie LBC LC054 6321 - Investeringsbijdragen aan gemeenten voor de aanleg van gemeentelijke rioleringen, de bouw van KWZI's, …) met 7.895.000 EUR deels bestaat uit een effectieve verhoging van 5 miljoen EUR en deels uit een overheveling van betaalkredieten afkomstig van de basisallocatie LBC LC055 6321 - Investeringsbijdragen aan gemeenten voor de aanleg van rioleringen (BVR 01.02.2002).

Het in de derde alinea van de Algemene Toelichting vermelde extra vastleggingskrediet van 30 miljoen EUR ter financiering van de beheersovereenkomsten met de landbouwers is niet ingeschreven bij de VLM, maar in de begroting van de DAB Minafonds (basisallocatie LBC LC016 3132).
Als recurrent budget voor schadevergoedingen in het kader van het decreet grond- en pandenbeleid zijn in de begroting van de DAB Minafonds als inkomensoverdracht aan de VLM vastleggingskredieten voorzien voor 5 miljoen EUR (op de basisallocaties LBC LC033 4140 en LBC LC065 4140, voor respectievelijk 3,5 en 1,5 miljoen EUR).
Voor de aankoop van de gronden is er geen intering op de reserves van de VLM, gezien de begroting van de deelentiteit opdrachten grondenbank afsluit met een geraamd overschot van 0,4 miljoen EUR voor het begrotingsjaar 2011.

In de toelichtingen bij de uitgavenartikelen van de DAB Minafonds zijn de opgegeven bedragen voor de kredieten 2009 niet altijd in overeenstemming met de vastleggings- en ordonnanceringskredieten, zoals deze zijn weergegeven in de uitvoeringsrekening van de begroting van de DAB Minafonds over het begrotingsjaar 2009. De verschillen hebben betrekking op de kredietherschikkingen op de Minafondsbegroting, die werden doorgevoerd na de 3de begrotingscontrole 2009 en derhalve dienen de bedragen van de kredieten 2009 in de tabellen te worden aangepast.

Beleidsdomein N – Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed

Het budget voor de Technische Raden was tot 2010 globaal voorzien op basisallocatie NC0 NA010 1211 (33.000 EUR). Vanaf 2011 wordt dit uitgesplitst over de basisallocaties NC0 NA007 1211 (19.000 EUR), NC0 NA008 1211 (104.000 EUR) en NC0 NA0091211 (4.000 EUR). De toelichting bij programma NA geeft geen verdere informatie waarom dit krediet bijna verviervoudigd is tegenover 2010.

Een nieuwe basisallocatie NC0 NA026 1100 "*Lonen en sociale lasten – niet verdeeld – personeel RVV*" werd gecreëerd voor uitzonderlijke tijdelijke behoeften bij de raad voor de vergunningsbetwistingen, begroot met 388.000 EUR krediet. De toelichting per programma geeft geen verdere informatie. Deze nieuwe basisallocatie met een uitzonderlijk en tijdelijk karakter dient beter gemotiveerd te worden in de toelichting.

De toelichtingen per programma verstrekken geen informatie over de ontvangsten van het Vernieuwingsfonds (decreet 19.04.1995) in de middelenbegroting opgenomen onder artikel ND0 ND100 0100 3690.

Op de nieuwe basisallocatie NE0 NE224 3431 *(overige sociale uitkeringen - geldelijke uitkeringen - BVR tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat- huurders)* wordt het krediet ingeschreven voor de "wachtvergoeding voor kandidaat-huurders", zoals voorzien in het (ontwerp) BVR tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders. Het krediet voor deze nieuwe maatregel wordt geraamd op 11,914 miljoen EUR in 2011. Nochtans was in de initiële begroting 2010 een krediet van 12,4 miljoen EUR voorzien voor hetzelfde initiatief (onder BA NE0 NE217 3450 - Agentschap Wonen-Vlaanderen - overige uitkeringen aan gezinnen als producenten - huursubsidie en installatiepremie m.b.t. huurwoningen op de private huurmarkt). De toelichting per programma geeft niet aan hoe het krediet voor 2011 werd geraamd en waarom het afwijkt van de raming voor 2010. Deze uitbreiding van de huursubsidie volgt klaarblijkelijk evenmin het algemene principe dat de huursubsidies vrijgesteld zijn van de besparingsoefening.