

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



Zitting 2004-2005

20 juni 2005

**TOELICHTINGEN**

**bij de aanpassingen van de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting  
van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2005**

**MEERJARENBEGROTING 2006-2009**

**VERSLAG**

**van het Rekenhof**

*Zie:*

**17-A (2004-2005)**

- Nr. 1-A: Algemene toelichting
- Nr. 1-B: Toelichting per programma
- Nr. 1-C: Meerjarenbegroting



# REKENHOF

## **Meerjarenbegroting 2006-2009**

*Verslag van het Rekenhof  
aan het Vlaams Parlement*

**Goedgekeurd in de  
Nederlandse kamer van het Rekenhof  
op 20 juni 2005**

## INHOUD

	Blz.
Inleiding .....	5
1. Ontvangsten .....	5
1.1. Ontvangsten van het MVG .....	5
1.2. Ontvangsten van de te consolideren instellingen .....	6
2. Uitgaven .....	6
2.1. Nood aan een eenduidige en constante terminologie .....	7
2.2. Assumpties bij de voorziene afbouw van de impliciete schuld .....	7
2.3. Niet-gebudgetteerde engagementen en verplichtingen .....	8
2.4. Niet verplicht te budgetteren engagementen en verplichtingen .....	8
3. Normnaleving .....	8
4. Schuld .....	9
5. Bijlagen .....	10

## Inleiding

De voorgelegde meerjarenbegroting is een technisch document dat voor de periode 2006 tot 2009 de evolutie van de *ESR-geconsolideerde* ontvangsten en uitgaven raamt bij constant beleid. Het is geen beleidsdocument: het stelt geen beleidskeuzes voor. Met uitzondering van de ontvangsten van het MVG zijn de ramingen op een zeer geaggregeerd niveau en met slechts een beperkte toelichting weergegeven. Het Rekenhof ontving geen achterliggend cijfermateriaal en diende zijn advies op een zeer korte termijn te verlenen. Dit verslag blijft derhalve noodzakelijkerwijze beperkt tot een summiere beoordeling.

## 1 Ontvangsten

### 1.1 Ontvangsten van het MVG

De ramingen van de ontvangsten van het MVG vallen voor ieder jaar van de periode 2005-2009 ca. 360 miljoen EUR hoger uit dan in het geactualiseerde scenario 2 van de nota *Inschatting van de budgettaire ruimte voor de regeerperiode 2004-2009* (dat was het scenario met evoluerende parameters). De verhoging gaat dus al in 2005 in. Bij de aanpassing van de middelenbegroting 2005 heeft het Rekenhof dat voor dat jaar onderzocht en als realistisch beschouwd.

Voor de samengevoegde en gedeelde belastingen (exclusief de dotatie kijk- en luistergeld) beliep de recentste berekening voor het jaar 2005, abstractie gemaakt van de afrekening 2004 en na toepassing van geactualiseerde parameters en het correctiemechanisme, ca. 14.575 miljoen EUR (ca. 100 miljoen EUR hoger dan in het tweede scenario). In de latere jaren blijft de verhoging doorwerken. Het Rekenhof kan zich dus aansluiten bij de nieuwe ramingen, temeer omdat de Vlaamse regering vanaf het begrotingsjaar 2006 voor het begrotingsjaar 2005 de facto slechts een BNI-groei van 1,5% in rekening brengt door de tegenboeking van een conjunctuurprovisie in de algemene uitgavenbegroting.

Voor de gewestbelastingen valt het nieuw geraamde bedrag voor 2005 ca. 200 miljoen hoger uit dan in het tweede scenario. De Vlaamse regering vermeldt de tendensen waarop zij zich baseert om de ontvangsten voor de latere jaren te ramen. Ze gaat ervan uit dat de zeer hoge ontvangsten uit schenkingsrechten in 2004 en 2005 zich ook nadien zullen aftekenen en vanaf 2006 jaarlijks nog zullen toenemen

met 4%. Voor de successierechten rekent zij op een jaarlijkse meeropbrengst van 6%.

Het Rekenhof wijst erop dat de hogere opbrengsten uit schenkingsrechten enerzijds voortvloeien uit het federale initiatief van de eenmalig bevrijdende aangifte, waardoor vele roerende vermogens werden gerepatriëerd, en anderzijds uit de lage tarieven voor roerende schenkingen, die de Vlaamse regering heeft ingevoerd en bevrijdend werken in de successierechten. De toekomstige evolutie kan daardoor moeilijk worden ingeschat.

## 1.2 Ontvangsten van de te consolideren instellingen

Over de ontvangsten van de te consolideren instellingen merkt het Rekenhof op dat de VDAB zijn eigen ontvangsten per jaar raamt op 101 miljoen EUR<sup>(1)</sup>, in plaats van de 110 miljoen EUR die in tabel M.11 van de meerjarenbegroting staat vermeld. Over de beschouwde periode 2005-2009 betekent dat een overschatting van 45 miljoen EUR.

## 2 Uitgaven

De meerjarenbegroting overziet de evolutie van de geconsolideerde uitgaven (MVG + te consolideren DAB's en VOI's) over de periode 2006 tot en met 2009, in een hypothese van constant beleid. Uitgangspunt is het ontwerp van aanpassing van de begroting 2005 op geconsolideerde basis (zonder amendementen), geïndexeerd voor de daaropvolgende jaren en met inbegrip van eenmalige initiatieven en aflopende programma's. De meerjarenbegroting houdt dus nog geen rekening met uitgaven voor nog niet opgestarte beleidsdoelstellingen waarin het regeerakkoord en de aanvullende regeringsverklaring van 18 mei 2005 voorzien.

Voor de uitgaven maakt de meerjarenbegroting een onderscheid tussen beleidskredieten en betaalkredieten. Uit het verschil tussen beide kredietsoorten wordt de evolutie van de impliciete schuld afgeleid. De cijfers worden globaal en per thema opgegeven. Per thema volgt een korte bespreking van de belangrijkste wijzigingen.

---

<sup>1</sup> Dat bedrag stemt overeen met de som van de deelontvangsten vermeld in de meerjarenbegroting: 60,4 miljoen EUR (ontvangsten uit opleidingen en projecten met derden) + 28,7 miljoen EUR (inkomensoverdrachten van EG-instellingen) + 12 miljoen EUR (inkomensoverdrachten van de federale overheid en de RSZ).

## 2.1 Nood aan een eenduidige en constante terminologie

De begrippen *beleidskredieten*, *betaalkredieten* en *impliciete schuld* zijn niet decretaal bepaald. Om redenen van transparantie en vergelijkbaarheid is het belangrijk die begrippen en de samenstelling ervan eenduidig en op een constante wijze te interpreteren. Het Rekenhof merkt op dat de meerjarenbegroting de begrippen beleidskredieten en betaalkredieten deels op een andere wijze benadert dan de algemene toelichting bij het ontwerp van aanpassing van de begroting 2005, waardoor andere cijfers ontstaan. Dat geldt eveneens voor de zogenaamde *impliciete schuld*, die immers uit beide voorgaande begrippen wordt afgeleid. Bij de bespreking van zijn beleidsnota 2004-2009 in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement had de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting overleg met het Rekenhof in het vooruitzicht gesteld, onder meer om het begrip impliciete schuld te definiëren. Het Rekenhof heeft echter nog geen uitnodiging ontvangen.

Het is bovendien raadzaam bij de opsplitsing van de kredieten in *thema's* een duidelijk verband te leggen met de programmastructuur van de jaarlijkse begroting en met de indeling in beleidsdomeinen en beleidsvelden zoals vastgesteld in het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid.

## 2.2 Assumpties bij de voorziene afbouw van de impliciete schuld

De inschatting van de evolutie van de impliciete schuld houdt geen rekening met een eventuele reactivering van het FFEU, zoals trouwens uitdrukkelijk is gesteld. De cijfers over de afbouw van de impliciete schuld zijn overigens slechts haalbaar in de veronderstelling dat alle voorziene betaalkredieten effectief worden benut<sup>(2)</sup>. Deze meerjarenbegroting heeft dan ook de betrachting *zo precies mogelijk in te schatten op welk ogenblik de betaalverplichtingen op aangegane en aan te gane verbintenissen zich zullen realiseren*. Tabel N.2 *Normnaleving door de Vlaamse Overheid* van dezelfde meerjarenbegroting gaat echter al uit van een onderbenutting van 2% op de niet-loonkredieten van het MVG en van 5% op de niet-loonkredieten van de VOI's. Dat is een voorziene onderbenutting van in totaal ruim 0,7 miljard EUR. Het is niet duidelijk of de Vlaamse overheid die onderbenutting al dan niet zal opleggen. In ieder geval wordt daardoor de eerder uitgedrukte ambitie om de impliciete schuld af te bouwen in

---

<sup>2</sup> Zoals het Rekenhof al heeft gesteld in zijn verslag bij het ontwerp van aanpassing van de begroting 2005, moet een eventuele afbouw van de impliciete schuld blijken uit de uitvoering van de begroting. In zijn verslag over de voorafbeelding van de uitvoering van de begroting 2004 merkte het Rekenhof op dat de onderbenutting van de ordonnanceringskredieten aanleiding geeft tot een toename van de impliciete schuld.

belangrijke mate teruggedrongen. De meerjarenbegroting is op dat vlak niet helemaal consistent.

### 2.3 Niet-gebudgetteerde engagementen en verplichtingen

De constant-beleid-hypothese houdt in principe in dat alle bestaande engagementen en verplichtingen worden gebudgetteerd. Het beknopte en geaggregeerde karakter van de meerjarenbegroting maakt het niet mogelijk dat ten gronde te onderzoeken. Zonder volledig te willen (of kunnen) zijn, wijst het Rekenhof op de volgende tekortkomingen:

- Het engagement dat de Vlaamse overheid is aangegaan om in het kader van het innovatiepact voor Vlaanderen de middelen voor wetenschap en innovatie tot 2010 jaarlijks met minstens 60 miljoen EUR te laten stijgen, is niet in deze meerjarenbegroting voorzien. Vraag is dan ook of zij de Barcelona-norm (3% van het BRP besteden aan wetenschap en innovatie) zal kunnen halen. Het is trouwens raadzaam in de meerjarenbegroting expliciet te vermelden in welke mate die norm jaar na jaar wordt gerealiseerd.
- Onder het thema *welzijn en gezondheid* staat slechts een jaarlijkse toename met 2,5% van het urencontingent in de gezinszorg vermeld (cf. toelichting onder 2.5.6 van de meerjarenbegroting). Artikel 6 van Bijlage 1 bij het BVR van 18 december 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg vermeldt nochtans expliciet: *Het jaarlijks bijkomend aantal te subsidiëren uren bedraagt vanaf 1 januari 2000 minstens 4% van het totaal aantal subsidiabele uren van het voorafgaande jaar.*

### 2.4 Niet verplicht te budgetteren engagementen en verplichtingen

Het Rekenhof beveelt aan in de toekomst jaarlijks een item op te nemen dat de verplichtingen inventariseert die niet moeten worden gebudgetteerd, maar die in de toekomst de budgettaire ruimte bijkomend kunnen beperken (vb. BAM, PPS-contracten) en ter informatie aan het Vlaams Parlement mee te delen. De evolutie van die verplichtingen vormt immers relevante informatie voor de beoordeling door het parlement van het begrotingsbeleid.

## 3 Normnaleving

Dit hoofdstuk licht de overgang toe van het begrotingssaldo van het MVG naar het geconsolideerde ESR-vorderingensaldo. De toetsing van dat laatste saldo aan de Vlaamse inspanningen zoals afgesproken in de Interministeriële Conferentie voor Financiën en Begroting en het Overlegcomité in het kader van het groei- en stabiliteitspact, resulteert in



de budgettaire ruimte die beschikbaar is voor nieuw beleid (verdere uitvoering van het regeerakkoord).

De bedragen in de meerjarenbegroting voor de periode 2006 tot 2009 komen overeen met de afspraken. Het Rekenhof dringt erop aan dat die overeenkomst na definitieve goedkeuring wordt meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

Zoals hiervoor al opgemerkt, gaat de tabel *Normnaleving door de Vlaamse Overheid* uit van een onderbenutting van de betaalkredieten. Zonder die onderbenutting bedraagt het vorderingensaldo in 2006 slechts 166,5 miljoen EUR en zou de opgegeven norm voor dat jaar van 349,2 miljoen EUR dus niet worden gehaald. De onderbenutting draagt ook bij tot de budgettaire ruimte zoals weergegeven in de laatste rij van de tabel, maar heeft een negatieve impact op de impliciete schuld.

## 4 Schuld

De toelichting bij de schuldevolutie vermeldt niet dat de directe schuld mogelijk het debetsaldo overneemt van de centralisatierekening van het Investeringsfonds voor een maximum bedrag van 288 miljoen EUR, overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2005. Indien die bepaling wordt goedgekeurd, zullen de cijfers voor de directe schuld vermoedelijk nog stijgen.

De meerjarenbegroting geeft, zoals terecht opgemerkt, slechts de evolutie weer van de stand van de directe en indirecte schuld op basis van de definities van het Vlaamse kas-, schuld- en waarborgdecreet. Het houdt geen rekening met de schulden van de VOI's die volgens ESR dienen te worden geconsolideerd.

De Vlaamse regering verwijst daarbij slechts naar de bestaande schuld van de Vlaamse Vervoersmaatschappij. Het financiële belang van een volledige consolidatie is echter niet te onderschatten. De voorafbeelding die het Rekenhof heeft opgesteld van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2004<sup>3</sup>), toont aan dat de door de Vlaamse Gemeenschap gewaarborgde schuld van de VOI's eind 2004 maar liefst 3.283.711 duizend EUR bedraagt. Dat bedrag houdt geen rekening met de waarborgen die die instellingen zelf verlenen aan derden (VIPA, DIGO, VLIF, Vlaams Woningfonds: in totaal 1.122.229 duizend EUR) en met de gewaarborgde schuld van de nv Liefkenshoektunnel (151.318 duizend EUR) en de nv BAM (193.170 duizend EUR).

---

<sup>3</sup> Stuk 22-A (2004-2005) – Nr. 1, 20 mei 2005, blz. 55.

De voorafbeelding bevat een overzicht van de balansgegevens van de VOI's en vermeldt een totaal aan financiële schulden van 3.760.391 duizend EUR<sup>4</sup>.

Dergelijke cijfers temperen duidelijk het positieve beeld dat de Vlaamse regering van de Vlaamse schuldpositie schetst. Het Rekenhof kan slechts de nadruk leggen op het belang van een geconsolideerde jaarrekening, waarbij niet alleen een geconsolideerd begrotingsresultaat wordt berekend (wat nu al gebeurt in het kader van de Europese verplichtingen en de berekening van het vorderingensaldo), maar ook een geconsolideerde resultatenrekening en balans worden voorgelegd.

## 5 Bijlagen

De meerjarenbegroting bevat twee bijlagen: bijlage 1 geeft nadere toelichting over het indexatie-effect in een constant-beleid-hypothese, bijlage 2 geeft toelichting bij de verdeling van de provisionele kredieten in het kader van het relancebeleid en de werkgelegenheidsakkoorden 2003-2004 en 2005-2006.

In verband met de laatste bijlage heeft het Rekenhof in het verleden al opgemerkt dat de bedragen onder de daar vermelde provisies een zeer duidelijke bestemming hebben en dus beter rechtstreeks zouden worden toegewezen aan de betreffende programma's en basisallocaties. Overigens is de toelichting niet volledig juist. Zo krijgt de VDAB op programma 24.6, basisallocatie 00.24, in 2005 en 2006 ook telkens 5,5 miljoen EUR in het kader van de eerste maatregel gericht op de langdurig werkzoekenden. Van het resterende bedrag voor 2005 is 4,9 miljoen EUR ingeschreven voor het departement onderwijs en zal 1 miljoen EUR worden verdeeld onder VIZO en andere publieke opleidingsverstrekkers.

---

<sup>4</sup> Het betreft geen echte consolidatieoefening, maar louter een optelling van balansgegevens die het Rekenhof nog niet heeft gecontroleerd. De schulden van de nv Aquafin, de nv Liefkenshoektunnel en de nv BAM zitten daar niet in.