



Vlaams
Parlement

stuk **16** (2013-2014) – Nr. 1
ingediend op 12 november 2013 (2013-2014)

Verslag

van het Rekenhof

over het onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2014



Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2014



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 12 november 2013

INHOUD

Inleiding	5
1 Macrobudgettaire aspecten	6
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	6
1.2 Normnaleving	6
1.3 Europees begrotingskader	10
1.4 Raming kasontvangsten en -uitgaven	12
1.5 Schuldevolutie	13
2 Analyse van de ontvangsten	16
2.1 Algemeen : evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten	16
2.2 Gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld	16
2.3 Andere transfers en dotaties uit de bijzondere financieringswet	17
2.4 Gewestbelastingen	18
2.5 Andere (niet-fiscale) algemene ontvangsten en toegewezen ontvangsten	19
2.6 Ontvangsten van de te consolideren instellingen	20
3 Analyse van de uitgaven	21
3.1 Decreetsbepalingen – begrotingsruiters	21
3.2 Nieuwe programmastructuur	22
3.3 Evolutie van de ESR-geconsolideerde uitgaven	23
3.4 Beleidsdomein C – Financiën en Begroting	24
3.5 Beleidsdomein E – Economie, Wetenschap en Innovatie	25
3.6 Beleidsdomein F – Onderwijs en Vorming	26
3.7 Beleidsdomein G – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	26
3.8 Beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie	27
3.9 Beleidsdomein M – Mobiliteit en Openbare Werken	28
4 Programmadecreet	30
Bijlage : formele opmerkingen	31

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de (ontwerp)begroting 2014 en het bijbehorend ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2014. In de bijlage zijn ter informatie de formele opmerkingen opgenomen die aan het departement Financiën en Begroting worden meegedeeld.

Het Rekenhof heeft de finale documenten over de begroting 2014 ontvangen op 22 oktober 2013, dat is één dag na de uiterste datum van indiening vastgesteld in het rekendecreet. Op 28 oktober 2013 kreeg het de toelichtingen bij de begrotingsprogramma's van de onderscheiden beleidsdomeinen.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

Bij de opmaak van de initiële begroting 2014 ging de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 1,1% en een inflatie van 1,3%, zoals geraamd door het Federaal Planbureau (FPB) op 5 september 2013. Voor 2013 werden de parameters bijgesteld tot respectievelijk 0,1% (groei) en 1,2% (inflatie). Meer recente ramingen zijn die van het IMF (8 oktober 2013) en de Europese Commissie (5 november 2013). Al die ramingen voorspellen voor 2014 een voorzichtig herstel van de economie.

Tabel 1 – Ramingen van groei en inflatie voor België

	FPB (5/9/2013)	IMF (8/10/2013)	EC (5/11/2013)
Economische groei 2013	0,1%	0,1%	0,1%
Economische groei 2014	1,1%	1,0%	1,1%
Inflatie 2013	1,2%	1,4%	1,3%
Inflatie 2014	1,3%	1,2%	1,3%

Volgens de voorspelling op middellange termijn van het IMF houdt het langzame herstel ook de volgende jaren aan, maar niet in de mate zoals bij de laatste meerjarenraming van de Vlaamse Gemeenschap werd aangenomen.

Tabel 2 – IMF-raming van groei en inflatie voor België op middellange termijn

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Economische groei	0,1%	1,0%	1,3%	1,4%	1,5%	1,6%
Inflatie	1,4%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%

Bij het onderzoek door het Rekenhof van de ontwerpbegroting 2014 was nog geen geactualiseerde meerjarenraming beschikbaar. Zoals vorig jaar zal de Vlaamse Regering de nieuwe meerjarenraming wellicht pas enkele weken na de jaarbegroting voorleggen. Het rekendecreet laat dat toe, maar stelt anderzijds ook dat de toelichting bij de jaarbegroting die moet situeren ten opzichte van de meerjarenraming.

1.2 Normnaleving

Overeenkomstig het regeerakkoord streeft de Vlaamse Regering voor 2014 een begrotingsevenwicht na zonder overschotten te boeken. Volgens de tabel normnaleving van de algemene toelichting bij de begroting 2014 (tabel 6-5) zal die doelstelling worden gehaald, zoals dat ook voor de begroting 2013 het geval was. Nochtans is de toename van de uitgaven bij constant beleid groter dan de toename van de ontvangsten en voorziet de Vlaamse Regering nog in uitgavenkredieten voor nieuwe beleidsimpulsen. Zoals bij de aangepaste begroting 2013 is het evenwicht opnieuw afhankelijk van een belangrijke onderbenutting.

Beleidsruimte

De geraamde toename van de ontvangsten is om verschillende redenen beperkt. De verwachte conjunctuurverbetering voor 2014 is nog bescheiden. Daarenboven zijn er belangrijke minontvangsten die voortvloeien uit de bijdrage van de Vlaamse Gemeenschap aan de sanering van de financiën van Entiteit I (171 miljoen euro) en uit het wegvallen van het KBC-dividend (voor 2013 werd dit nog op 297,5 miljoen euro begroot).

Bijkomende besparingen (112 miljoen euro¹) volstaan niet om het verschil tussen de toename van de uitgaven bij constant beleid (571 miljoen euro) en de toename van de ontvangsten (442 miljoen euro) volledig te dekken. De Vlaamse Regering acht nog bijkomende beleidsimpuls mogelijk voor een bedrag van 500 miljoen euro. Het begrotingsevenwicht wordt in stand gehouden door in de uitgavenbuffers te snoeien (191 miljoen euro) en door een voorafname op de toekomstige beleidsruimte (323 miljoen euro).

Wat de uitgavenbuffers betreft, wijst het Rekenhof in het bijzonder op de volledige schrapping van de VAK/VEK-buffer, die bij de aangepaste begroting 2013 nog 150 miljoen euro bedroeg. Daardoor is er geen marge meer om het hoofd te bieden aan risico's die het begrotingsevenwicht in het gedrang kunnen brengen, zoals het conjuncturele risico, betaalincidenties of een minder grote onderbenutting van de uitgaven dan die waarmee rekening wordt gehouden bij de vaststelling van het vorderingensaldo. Het Rekenhof wijst ook op de nog heersende onduidelijkheid over het aandeel van het Vlaams Gewest in de compensatie van het tekort van de lokale overheden (zie verder) of in de boete voor de niet-naleving van de Europese richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater die het Europees Hof van Justitie heeft uitgesproken.

Uit de programmatoelichting bij het beleidsdomein Financiën en Begroting blijkt dat de vermindering van de VFLD-buffer met 20 miljoen euro verband houdt met een aangepaste VFLD-regelgeving vanaf volgend jaar. Het VFLD zal nog slechts 50% van de hoofdsom van de betrokken lasten dragen in plaats van de vroeger geldende 90%. Daarnaast wordt de beperking tot 1 miljoen euro van de inbreng van de beleidsdomeinen afgeschaft. Het gaat dus eigenlijk niet om een vermindering van uitgaven voor de Vlaamse overheid, maar om een verschuiving van VFLD-uitgaven naar andere geledingen van de Vlaamse overheid. In die betekenis is er noch creatie van beleidsruimte, noch een positief effect op het vorderingensaldo. Als de beleidsdomeinen hun uitgavenkredieten niet overeenkomstig hebben aangepast, dan is er een risico op betaalincidenties waarvoor geen provisie meer bestaat.

Voor de nieuwe beleidsimpuls die in totaal 500 miljoen euro bedragen, wordt in 2014 slechts in 177 miljoen euro aan betaalkredieten voorzien. Voor het verschil van 323 miljoen euro doet de Vlaamse Regering dus een voorafname op de toekomstige ESR-beleidsruimte. Op zich is dat niet verkeerd: voor investeringen bijvoorbeeld volgt de factuur dikwijls geheel of gedeeltelijk pas in een volgend begrotingsjaar. Met het oog op de houdbaarheid van de financiën is het echter belangrijk de toekomstige ESR-impact te evalueren. Dat is des te meer aangewezen in het laatste jaar van een legislatuur, aangezien de nieuwe beleidsimpuls de ESR-beleidsruimte van een toekomstige regering zullen beperken. Die evaluatie is momenteel niet mogelijk omdat een geactualiseerde meerjarenraming ontbreekt.

Voor een deel van de nieuwe beleidsimpuls wordt een zogenaamde competitiviteitsprovisie aangelegd met 166 miljoen euro aan beleidskredieten en 83 miljoen

¹ Volgens de algemene toelichting gaat het om een besparing van 109 miljoen euro beleidskredieten en 112 miljoen euro betaalkredieten. In de besparing van betaalkredieten is de doorschuifoperatie naar 2015 begrepen inzake het saldo 2013 van het provinciefonds (zie artikel 43 van het ontwerpdecreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2014, dat wordt besproken in deel 5 *Programmadecreet*).

euro aan betaalkredieten *ter ondersteuning van het prille herstel van de economie dat zich stilaan aandient*. Er wordt geen toelichting gegeven bij het bedrag aan beleids- en betaalkredieten of bij de concrete inhoud van het relancebeleid.

Onderbenutting

Bij de vaststelling van het begrotingsevenwicht is ex ante rekening gehouden met een onderbenutting van de uitgaven voor een bedrag van 593 miljoen euro. Dat bedrag resulteert niet uit een berekening, maar is overgenomen uit de begrotingsaanpassing 2013² en steunt op de hoge onderbenutting in 2012. De algemene toelichting argumenteert dat uit een rapport van begin september zou blijken dat die onderbenutting ook in 2013 zal worden gerealiseerd. Verder wordt verwezen naar een beheersingsmaatregel bij de regeringswisseling in 2014.

Als de hoge mate van onderbenutting zich inderdaad doorzet, is het raadzaam die evolutie te evalueren en de oorzaken ervan na te gaan. De onderbenutting van uitgaven kan immers zowel door positieve als door negatieve factoren toenemen. Het Rekenhof ziet onder meer de volgende mogelijke factoren:

- Sommige uitgaven worden bij de begroting op een weinig accurate manier geraamd (overschat) of er worden bij voorbaat marges genomen³.
- Bij de begrotingsuitvoering wordt op een efficiënte en zuinige wijze met de middelen omgesprongen, zodat hetzelfde resultaat met minder middelen wordt bereikt.
- Sommige bij de begroting vastgestelde beleidsdoelstellingen worden niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd, wat resulteert in minder uitgaven.
- De uitvoering of de betaling van sommige beleidsdoelstellingen kent vertraging of wordt uitgesteld, waardoor de uitgaven naar een volgend jaar verschuiven.
- Sommige verrichtingen met betrekking tot het begrotingsjaar worden vooruitbetaald lastens de begroting van het voorafgaande jaar.
- Externe meevallers (bv. daling energieprijzen, vertraging inflatie) beperken de uitgaven.
- Sommige uitgavenbuffers verhogen van nature de kans op onderbenutting. Dat is bv. het geval voor een conjunctuurprovisie of een provisie voor betaalincidenties: als de conjunctuur evolueert zoals geraamd en de uitgaven zijn juist ingeschat, blijft de provisie geheel of gedeeltelijk onbenut.

Wat het laatste betreft, wijst het Rekenhof op de volledige schrapping van de VAK/VEK-provisie van 150 miljoen euro. Dat is een belangrijk verschil met de (aangepaste) begroting 2013: onvoldoende onderbenutting op gewone uitgaven zal niet kunnen worden gecompenseerd door een onderbenutting van de VAK/VEK-provisie.

² In zijn advies over de begroting 2014 van 10 juli 2013 heeft de SERV enkele kritische bedenkingen geformuleerd over de bij de begrotingsaanpassing 2013 geraamde onderbenutting.

³ De toepassing van het rekendecreet zou in principe moeten leiden tot een vermindering van de marges, aangezien de begroting op een hoger niveau gebeurt (begrotingsartikelen i.p.v. basisallocaties) en de herverdelingsmogelijkheid van de Vlaamse Regering sterk is uitgebreid (wat de vereffeningskredieten betreft, kan de Vlaamse Regering zonder tussenkomst van het Vlaams Parlement herverdelen over een volledig beleidsdomein).

Reservering voor het tekort van de lokale overheden

De notificaties van het overlegcomité van 2 juli 2013 maken melding van een vraag aan de gewesten om het tekort van hun lokale overheden te compenseren door een reservering aan te leggen. Voor 2013 werd dat tekort voorlopig geraamd op 260 miljoen euro, waarvan 55% of 143 miljoen euro betrekking heeft op het Vlaams Gewest. Een micro-economische analyse van de budgettaire situatie van de lokale overheden in overleg met de gewesten, de Nationale Bank en het Federaal Planbureau moet resulteren in een nauwkeurige raming van het vorderingensaldo van de lokale overheden. Dat gegeven werd ook opgenomen in het ontwerpbegrotingsplan, dat uiterlijk op 15 oktober 2013 moest worden neergelegd bij de Europese Commissie.

Intussen hebben de Nationale Bank en het Federaal Planbureau de raming bijgesteld. De lokale overheden zouden voor 2013 een tekort hebben van 548 miljoen euro. Daarenboven zou er ook een tekort zijn voor 2014 van 332 miljoen euro. Hoewel over de vaststelling van de cijfers en de verdeling ervan over de onderscheiden gewesten nog verder moet worden overlegd, is het raadzaam daarvoor in de begroting 2014 een provisie aan te leggen, mede gelet op de volledige schrapping van de VAK/VEK-buffer.

Consolidatieperimeter

Artikel 145 van het ontwerpdecreet houdende de algemene uitgavenbegroting 2014 bevat ter uitvoering van het rekendecreet de lijst van instellingen die op basis van artikel 4, §2, van dat decreet een begroting moeten voorleggen omdat ze tot de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid behoren.

In de verantwoording bij dat artikel worden de instellingen uit die lijst opgesomd die wel al een begroting hebben ingediend, maar nog niet in de Vlaamse consolidatieperimeter zijn verrekend omdat het administratieve begrotingsproces van de betrokken instellingen zich nog in een groeitraject zou bevinden. Het gaat om ruim dertig instellingen, waaronder de universiteiten en hogescholen, die ook bij de (aangepaste) begroting 2013 om dezelfde reden nog niet waren geconsolideerd. Het Rekenhof beveelt aan het groeitraject van het begrotingsproces van die instellingen duidelijk te omschrijven en in de tijd te beperken. Als die rechtspersonen wel mee werden geconsolideerd, dan zou op basis van de voorgelegde begrotingen het vorderingensaldo verminderen met 132 miljoen euro.

Voorts zijn er nog een aantal instellingen uit de lijst die noch een begroting hebben ingediend, noch in de consolidatieperimeter zijn verrekend, hoewel dat volgens het rekendecreet wel moet gebeuren. Het gaat onder meer om het agentschap ESF Vlaanderen en de nv's Vlaamse Havens en Lijninvest.

1.3 Europees begrotingskader

Noch in de algemene toelichting bij de ontwerpbegroting 2014, noch in de beleidsbrief 2013-2014 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting komt het Europees begrotingskader aan bod.

Naar aanleiding van de financieel-economische crisis is het Europese toezicht op de begroting van de lidstaten verscherpt (six-pack, fiscal compact en two-pack). De nieuwe Europese vereisten hebben betrekking op diverse aspecten van de nationale begrotingskaders, gaande van de wijze waarop begrotingen worden opgemaakt en de statistieken waarmee de uitvoering ervan kan worden opgevolgd, over kwantitatieve begrotingsregels, tot budgettaire planning op middellange termijn en elementen inzake de coördinatie van de begroting, met name tussen de beleidsniveaus.

Het Rekenhof raadt aan om in de toekomst in de algemene toelichting bij de ontwerpbegroting en in de beleidsbrief ruim aandacht te besteden aan de Europese begrotingsvereisten.

Tengevolge de verscherping van het Europees toezicht op de begroting moet België voortaan een zogenaamde ontwerpbegrotingsplan bij de Europese commissie indienen voor 15 oktober. Dit ontwerpbegrotingsplan zal worden doorgelicht door de Europese Commissie ten laatste op 30 november. Vooraleer de begrotingen definitief worden goedgekeurd door de parlementen kan de Europese commissie vragen om deze te herzien.

De doelstelling 2014 voor België is door de Raad van de Europese Unie gedefinieerd in structurele termen, namelijk het beperken van het structureel tekort tot 1,2% van het BBP. Dit tekort werd vertaald in een maximaal nominaal tekort per deelentiteit, waarover de federale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten zich in overlegcomité van 17/07/2013 akkoord verklaarden.

De Gewesten en Gemeenschappen hebben zich verbonden ten laatste op 15 september de gegevens door te geven die nodig zijn om de begrotingsontwerpen van de verschillende onderdelen van entiteit II op te maken. De federale regering heeft een ontwerpbegrotingsplan in oktober ingediend bij de Europese commissie.

Dit ontwerpbegrotingsplan 2014 geeft de begrotingsdoelstellingen aan van de verschillende deelsectoren van de overheid voor 2014 en de maatregelen die genomen zijn om de doelstelling van maximaal structureel saldo van -1,2% van het BBP te halen. Volgens de door INR berekende potentiële BBP groei van de laatste jaren komt dit overeen met een nominaal vorderingentekort van 2,1% BBP in 2014.

In het ontwerp begrotingsplan worden de genomen maatregelen van de Gemeenschappen en Gewesten besproken voor hun initiële begrotingen voor het jaar 2014. De bijdragen zijn door de Gemeenschappen en Gewesten zelf opgesteld. De Gemeenschappen en Gewesten beogen een nominaal begrotingsevenwicht in 2014. De Vlaamse cijfers van het ontwerpbegrotingsplan komen overeen met de cijfers meegedeeld naar aanleiding van de septemberverklaring van de Vlaamse Regering. De inbreng van de gewesten en gemeenschappen voor het ontwerpbegrotingsplan neemt nog niet de vorm aan van een gedetailleerd begrotingsontwerp met uitgebreide toelichting. Het gaat om een korte nota waarmee de krachtlijnen van de ontwerpbegroting worden voorgesteld in het licht van de Europese normen en aanbevelingen ten opzichte van lidstaat België en een gestandaardiseerde samenvattende tabel met de genomen maatregelen. De nota van de Vlaamse Gemeenschap bedraagt 2 pagina's. Het Rekenhof constateert in de Vlaamse bijdrage lichte verschillen met de cijfers van de eind oktober ingediende ontwerpbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. Deze verschillen worden niet toegelicht. Het gaat om

enkele verschillen bij de berekening van de bruto beleidsruimte t.o.v. begrotingsaanpassing 2013 en een klein verschil bij de opstap besparing personeel:

Tabel 3 – Verschillen ontwerpbegrotingsplan 2014 / ontwerpbegroting 2014 (in duizend euro)

	Ontwerpbegrotingsplan 2014	Ontwerpbegroting 2014
Bruto beleidsruimte t.o.v. BA 2013	429.077	445.261
Andere ontvangsten	-208.992	-229.401
Instellingen consolidatieperimeter	2.872	41.532
Afbouw verwacht overschot	4.881	2.814
Opstap besparing personeel	-25.000	-25.132

In tegenstelling tot de algemene toelichting bij de begroting 2014 van de Vlaamse Gemeenschap vermeldt de Vlaamse bijdrage in het ontwerpbegrotingsplan wel de raming van de daling van de directe schuld van Vlaamse overheid : van verwacht 4,9 miljard euro eind 2013 tot 4,5 miljard euro eind 2014.

Op het moment van de overhandiging van dit verslag aan het Vlaams Parlement was er nog geen definitief oordeel van de Europese instanties over het Belgische ontwerpbegrotingsplan 2014.

Op 5 november 2013 heeft de Europese commissie de economische najaarsprognoses 2013 bekendgemaakt. Bij deze prognoses wordt ook een raming gemaakt van het overheidstekort 2013 en 2014 van iedere lidstaat, mede rekening houdend met de opgesomde besparingen in het ontwerpbegrotingsplan. Deze cijfers zullen de basis vormen voor het kwalitatief oordeel dat de Europese instanties zullen geven tegen ten laatste eind november 2013. Krachtens de bepalingen van het Europees semester kan Europa vragen om begrotingen bij te sturen of corrigeren. Onderstaande tabel vergelijkt de prognoses van het gezamenlijk Belgisch overheidstekort door de Europese Commissie (in maart en november 2013) met de cijfers van het beoogde overheidstekort van het ontwerpbegrotingsplan van oktober 2013.

Tabel 4 – Gezamenlijk Belgisch overheidstekort 2014 – prognoses EU en ontwerpbegrotingsplan (%BBP)

	EU prognose lente 2013	Ontwerp- begrotingsplan	EU prognose herfst 2013
Structureel tekort 2013	-2,3	-1,8	-2,2
Nominaal tekort 2013	-2,9	-2,5	-2,8
Structureel tekort 2014	-2,3	-1,2	-1,8
Nominaal tekort 2014	-3,1	-2,1	-2,6

De Europese commissie schat het nominaal begrotingstekort voor de gezamenlijke Belgische overheden voor 2014 in haar prognose van 5 november 0,5% BBP groter in dan blijkt uit het Belgische ontwerpbegrotingsplan. De prognoses splitsen de cijfers niet op per deeloverheid. Heden kan niet worden ingeschat welke overheid verantwoordelijk is voor dit verschil en desgevallend kan gevraagd worden haar ontwerpbegroting voor 2014 aan te passen.

1.4 Raming kasontvangsten en -uitgaven

Artikel 8 van het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting en artikel 8 van het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting bevatten een raming van de kasontvangsten (29.453,9 miljoen euro) en de kasuitgaven (28.415,4 miljoen euro) van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2014. De verantwoording van de decreetsbepalingen geeft uitleg over hoe de kasontvangsten en kasuitgaven zijn geraamd. Een analyse van de verantwoording leert:

- Bij de berekening van de kasuitgaven worden de werkings- en investeringsdotaties van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aan de diensten met afzonderlijk beheer als interne stromen geëlimineerd, terwijl die eliminatie ten onrechte niet is gebeurd bij de berekening van de kasontvangsten. De impact daarvan bedraagt 913,5 miljoen euro.
- De perimeter voor de berekening van de kasontvangsten en kasuitgaven omvat het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (de departementen en intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid) en de diensten met afzonderlijk beheer, met uitzondering van de luchthavens Antwerpen en Oostende. Als ook die diensten met afzonderlijk beheer in aanmerking worden genomen, verlaagt het kassaldo met 29,5 miljoen euro.
- De berekening maakt abstractie van de verrichtingen op de orde- en thesaurierekeningen, die nochtans een aanzienlijk impact kunnen hebben op het kassaldo.
- De berekening gaat uit van de hypothese dat alle ontvangsten onmiddellijk worden geïnd en dat alle uitgaven onmiddellijk worden betaald. Er is geen vertraging tussen het tijdstip van aanrekening en het tijdstip van betaling. Ofwel wordt als hypothese aangenomen dat de inningen en betalingen met betrekking tot begrotingsjaar 2013 in 2014 exact overeenstemmen met de bedragen die in 2015 zullen worden geïnd en betaald met betrekking tot begrotingsjaar 2014. Beide hypothesen zijn een verregaande vereenvoudiging van de realiteit. Naarmate de ontvangsten en uitgaven jaarlijks toenemen, zal bij een gelijkblijvend betaalritme ook het bedrag dat pas het volgende jaar wordt geïnd of betaald, stelselmatig stijgen.

De memorie van toelichting bij artikel 10 van het rekendecreet stelt dat de raming van de ontvangsten en uitgaven in de jaarlijkse begroting moet worden *aangevuld met een raming van de kasontvangsten en van de kasuitgaven omdat het door het werken met vorderingen en verplichtingen moeilijk wordt om de te verwachten financiële geldstromen van de begroting op te volgen. Op basis van deze geraamde kasontvangsten en -uitgaven kan een liquiditeitstabel worden opgesteld voor het geheel van de Vlaamse ministeries. Deze tabel zal toegevoegd worden aan de memorie van toelichting bij de jaarlijkse begroting.*

Het Rekenhof stelt vast dat de begroting wel een raming van de kasontvangsten en kasuitgaven bevat, maar de toelichting erbij is summier. Op dit ogenblik gebeurt de raming van de kasontvangsten en kasuitgaven enkel omdat het decreet dit voorschrijft. Een degelijke raming van de liquiditeitstoestand kan bijdragen tot een nauwkeuriger inschatting van de financieringsbehoeften.

De onderstaande tabel vat de kasontvangsten en kasuitgaven samen:

Tabel 5 – Raming kasontvangsten en -uitgaven (in duizend euro)

	Kasontvangsten	Kasuitgaven	Saldo
Ministerie Vlaamse Gemeenschap	26.554.903	26.755.642	-200.739
Titel III	1.665.824	1.253.615	+412.209
Diensten met afzonderlijk beheer	1.266.664	1.330.074	-63.410
Interest		22.878	-22.878
Eliminatie interne stromen	-33.447	-946.836	+913.389
Initiële begroting 2014	29.453.944	28.415.373	+1.038.571
Correctie interne stromen	-913.514	-125	-913.389
DAB Luchthavens A'pen en Oostende	4.192	33.687	-29.495
Interne stromen DAB Luchthavens	-2.433	-2.433	0
Kasramingen na correctie	28.542.189	28.446.502	+95.687

1.5 Schuldevolutie

Impliciete schuld

De beperkte honorering van de nieuwe beleidsimpuls heeft tot gevolg dat er in de begroting 2014 in totaal in meer beleidskrediet dan betaalkrediet is voorzien, wat aanleiding kan geven tot een toename van de impliciete schuld. Volgens de algemene toelichting is het verschil tussen beleidskredieten en betaalkredieten voor 2014 kleiner dan bij de begrotingsaanpassing 2013 (174 miljoen euro i.p.v. 188 miljoen euro). Bij de vaststelling van de totale beleidskredieten zijn de nieuwe beleidsimpuls voor 2014 echter voor 107 miljoen euro niet meegerekend. Het betreft bijkomende machtigingen voor sociale leningen van de VMSW en het VWF (100 miljoen euro) en bijkomende engagementen voor het VIPA (7 miljoen euro). Toch zullen zij in de toekomst bijkomende betaalkredieten met zich brengen onder de vorm van respectievelijk rentesubsidies en gebruikstoelagen.

Directe schuld

De initiële begroting 2014 voorziet voor het vierde jaar een begroting in evenwicht in ESR-termen. Alleen voor ESR 8 verrichtingen moet er externe financiering gezocht worden. Terugbetalingen door KBC (ESR 8 ontvangsten) worden aangewend om de directe schuld van de Vlaamse Gemeenschap terug te dringen of ter financiering van de participaties (ESR 8 uitgaven).

In de algemene toelichting bij de begroting 2014 is er geen raming van de evolutie van de directe schuld van de Vlaamse Gemeenschap voor 2013 en 2014. De evolutie van de schuld is nochtans een essentieel element voor de beoordeling van de Vlaamse openbare financiën. In artikel 14 het rekendecreet is expliciet opgenomen dat in de toelichting bij de begroting informatie wordt verstrekt over de thesaurie- en schuldpositie.

Hoofdstuk 5 van de algemene toelichting bij de begroting 2014 beperkt zich tot een korte beschrijving van de factoren die een invloed hebben op de evolutie van de schuld in 2014, namelijk het begrotingssaldo, de kredietverleningen en participaties en de terugbetaling van de KBC-steun. Een uitgebreide analyse van de schuld en een raming van de toekomstige schuldevolutie wordt pas in het jaarlijks verslag houdende kas-, schuld- en

waarborgbeheer weergegeven. Het laatste rapport dateert van 15 mei 2013. Het eerstvolgend rapport dat rekening houdt met de begrotingsbeslissingen voor 2014 zal pas beschikbaar zijn in het voorjaar 2014.

In het nationaal begrotingsplan van oktober 2013 wordt wel een raming gemaakt van de evolutie van de directe schuld van de Vlaamse Gemeenschap. In dit plan wordt aangekondigd dat de directe schuld van de Vlaamse overheid verder zal dalen van verwacht 4,9 miljard eind 2013 tot 4,5 miljard euro eind 2014.

Het Rekenhof heeft een ruwe raming gemaakt van de directe schuld voor 2013 en 2014 op basis van de gegevens van de algemene toelichting:

Tabel 6 – Raming evolutie directe schuld Vlaamse Gemeenschap (in duizend euro)

Algemene rekening 2012	
Vismijn Oostende	3.228
Gemeentelijke Holding	220.215
EMTN	4.670.000
BCP	363.412
Private leningen	115.000
Kasschuld	1.050.821
Directe schuld op 31/12/2012 ⁽⁴⁾	6.422.676
Begrotingsaanpassing 2013	
ESR-8 ontvangsten MVG	-3.392
ESR-8 uitgaven MVG	231.741
ESR-8 ontvangst KBC	-1.749.000
Wijzigingen directe schuld in 2013	-1.510.651
Directe schuld op 31/12/2013	4.902.015
Ontwerpbegroting 2014	
ESR-8 ontvangsten MVG	-1.838
ESR-8 uitgaven MVG	203.219
ESR-8 ontvangst KBC	-500.000
Wijzigingen directe schuld in 2014	-298.619
Directe schuld op 31/12/2014	4.603.406

Bij deze ruwe raming komt het Rekenhof op een iets hoger bedrag van de directe schuld voor eind 2014 (4,6 miljard euro) dan ingeschat in het nationaal begrotingsplan van oktober 2013 (4,5 miljard euro).

Het Rekenhof heeft er in het verleden 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. In de recente wijzigingen van het

⁴ Exclusief 71.256 duizend euro voor Amoras.

Europese begrotingskader wordt overigens steeds meer belang gehecht aan de evolutie van de schuld naast die van het vorderingensaldo.

Er is nog geen structurele begrotingsnorm⁵ uitgewerkt. Uit de laatste meting en monitoring van de doelstellingen van Vlaanderen 2020 en VIA-Vlaanderen blijkt dat het project vertraging oploopt. Ook in de beleidsbrief 2013-2014 van de minister van Financiën en begroting wordt er geen melding van gemaakt.

⁵ De doelstelling wordt in Vlaanderen 2020 als volgt omschreven : De begrotingsdoelstellingen worden gewaarborgd door een eigen Vlaams stabiliteitsprogramma dat binnen het kader van een meerjarenbegroting de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen vastlegt in functie van de conjunctuur en de verwachte toekomstige uitdagingen.

2 Analyse van de ontvangsten

2.1 Algemeen : evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten

De onderstaande tabel geeft de evolutie weer van de ESR-geconsolideerde ontvangsten.

Tabel 7 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten, exclusief lening-opbrengsten (in duizend euro)

	2012 realisatie	2013 aangepast na begrotingsco ntrole	2014 initieel begrotings- ontvangsten	2014 initieel ESR- ontvangsten	Wijziging t.o.v. 2013 aangepast (in absolute cijfers)
Samengevoegde en gedeelde belastingen, incl. dotatie kijk- en luistergeld	19.420.854	19.546.406	19.926.229 ⁶	19.926.229	379.823
Andere dotaties en transfers van de federale overheid (incl. Lottomiddelen)	350.995	349.652	355.136	355.136	5.484
Gewestbelastingen	4.963.303	5.176.375	5.421.385	5.421.385	245.010
Andere niet-fiscale algemene ontvangsten	419.193	415.010	697.767	169.789	-245.221
Toegewezen ontvangsten	133.505	136.650	154.386	152.470	15.820
Ontvangsten ministeries	25.287.850	25.624.093	26.554.903	26.025.009	400.916
Ontvangsten te consolideren instellingen	1.585.090	1.407.634	1.449.166	1.449.166	41.532
Totaal ontvangsten	26.872.940	27.031.727	28.004.069	27.474.175	442.448

Hierna wordt de evolutie van de belangrijkste ontvangstencategorieën afzonderlijk besproken.

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

De gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld, maken in 2014 72,5 % van de geconsolideerde ontvangsten uit. Ze worden geraamd op 19.926,2 miljoen euro (20.097,2 – 171,0; begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten), een toename van 1,9 % (379,8 miljoen euro) tegenover 2013. De bedragen werden geraamd op basis van de economische begroting van 5 september 2013 (economische parameters). De bedragen worden krachtens de bijzondere financieringswet jaarlijks in de rijksmiddelenbegroting opgenomen en zijn tijdens het begrotingsjaar in twaalfden verschuldigd door de federale overheid.

De tabel hieronder geeft een overzicht van de evolutie van die ontvangsten.

⁶ Rekening houdend met bijdrage voor de sanering van de financiën van Entiteit I van 171 miljoen euro.

Tabel 8 – Evolutie van de samengevoegde en gedeelde belastingen, inclusief de dotatie kijk- en luistergeld (in duizend euro)

	2012 realisatie	2013 aangepast na begrotings- controle	2014 initieel	Wijziging t.o.v. 2013 aangepast (=100)	Wijziging t.o.v. 2013 aangepast (in absolute cijfers)
Gedeelde belastingen	12.664.393	12.741.368	13.125.206	103,0	383.838
Samengevoegde belastingen	6.178.798	6.224.549	6.382.474	102,5	157.925
Totaal	18.843.191	18.965.917	19.507.680	101,0	541.763
Dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld (artikel 47bis bijzondere financieringswet)	577.662	580.490	589.556	101,6	9.066
Totaal	19.420.853	19.546.407	20.097.236	102,8	550.829
Bijdrage sanering entiteit I			171.007		171.007
totaal			19.926.229		379.822

De geraamde bedragen zijn telkens de som van de vermoedelijke afrekening voor het jaar 2013 en de initiële raming voor het jaar 2014. De geraamde bedragen komen overeen met de federale ramingen van de Studiedienst van de FOD Financiën en gaan uit van dezelfde parameters (de parameters zijn vermeld in de algemene toelichting).

2.3 Andere transfers en dotaties uit de bijzondere financieringswet

De andere transfers en dotaties uit de bijzondere financieringswet maken in 2014 1,3% van de geconsolideerde ontvangsten uit. Ze worden geraamd op 364,4 miljoen euro (begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten), een stijging van 1,5% tegenover 2013. De tabel hieronder geeft een overzicht van de evolutie van die ontvangsten.

Tabel 9 – Andere transfers en dotaties (in duizend euro)

Begrotingsontvangsten	2012 realisatie	2013 aangepast na begrotings- controle	2014 initieel	Wijziging t.o.v. 2013 aangepast (=100)	Wijziging t.o.v. 2013 aangepast (in absolute cijfers)
Financiering van het universitair onderwijs voor buitenlandse studenten	37.897	36.582	37.154	101,6	572,0
Aandeel in de winst van de Nationale Loterij	36.817	36.825	34.915	94,8	-1.910,0
Ontvangsten voortvloeiend uit tewerkstellingsprogramma's	261.560	261.560	261.560	100,0	0,0
Dotatie personeel verkeersgerelateerde belastingen	14.721	14.685	14.914	101,6	229,0
Ontvangsten van federale middelen in het kader van het samenwerkingsakkoord 2005-2008 betreffende de meerwaardeconomie		9.151	9.151	100,0	0,0
Ontvangsten uit het Federaal Impulsfonds voor Migrantenbeleid	65	67	69	103,0	2,0
Dotatie Nationale Plantentuin			6.593		6.593
Totaal	351.060	358.870	364.356	100,5	5.486,0

De middelenbegroting voorziet in een ontvangst van 9.151 duizend euro vanwege de federale overheid in het kader van een avenant aan het Samenwerkingsakkoord van 30 mei 2005 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardeneconomie. Het ontwerpdecreet houdende instemming met dat avenant, dat momenteel in de maak is, voorziet echter in een ontvangst van 8.831 duizend euro of 320 duizend euro minder dan geraamd.

Het verschil met tabel 7 wordt verklaard doordat in tabel 9 ook de ontvangsten uit het Federaal Impulsfonds voor Migrantenbeleid en de ontvangsten in het kader van de meerwaardeneconomie in rekening worden gebracht.

2.4 Gewestbelastingen

De gewestbelastingen maken in 2014 19,7% van de geconsolideerde ontvangsten uit. Ze worden geraamd op 5.421,4 miljoen euro (begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten), een toename van 4,7% (245 miljoen euro) tegenover 2013. De tabel hieronder geeft een overzicht van de evolutie van deze ontvangsten.

Tabel 10 – Evolutie gewestbelastingen (in duizend euro)

Begrotingsontvangsten	2012 realisatie	2013 aangepast na begroting scontrole	2014 initieel	2014 federale raming	Wijziging t.o.v. 2013 aangepast (=100)	Wijziging t.o.v. 2013 aangepast (in absolute cijfers)
Geïnd door de federale overheid (in de Vlaamse begroting incl. intresten en boeten)						
Belasting op de spelen en weddenschappen	23.217	23.484	26.845	26.825	114,3	3.361
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen	28.509	32.647	30.303	30.284	92,8	-2.344
Openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken	61	0	0	0	0	0
Registratierechten	1.810.589	1.942.836	1.937.992	1.933.365	99,7	-4.844
Hypotheekrechten	142.981	152.160	150.102	150.101	98,6	-2.058
Verkeersbelasting op de autovoertuigen		0	0	0		0
Belasting op de inverkeerstelling		0	0	0		0
Eurovignet	21.574	20.814	23.617	23.617	113,4	2.803
Schenkingsrechten	253.880	274.081	304.175	304.080	110,9	30.094
Successierechten en recht van overgang bij overlijden	1.365.613	1.382.274	1.604.215	1.589.822	116,0	221.941
<i>Intresten en boeten</i>				16.430		
Totaal	3.646.424	3.828.296	4.077.249	4.074.524	106,5	248.953
Eigen inning (exclusief leegstand)						
Onroerende voorheffing	98.326	99.392	102.039		102,7	2.647
Kijk- en luistergeld artikel						0
Belasting op autovoertuigen	957.334	979.013	990.260		101,1	11.247
Belasting op inverkeerstelling	209.749	214.506	198.758		92,7	-15.748
Eurovignet	51.471	55.168	53.079		96,2	-2.089
Totaal eigen inning	1.316.880	1.348.079	1.344.136		99,7	-3.943
Totaal gewestbelastingen (exclusief leegstand)	4.963.304	5.176.375	5.421.385		104,7	245.010

De ramingen sluiten - met uitzondering van de registratierechten - aan bij de federale ramingen en de realisaties van de eerste drie trimesters van 2013. De federale raming vermeldt wel de geraamde interesten en boetes apart. De Vlaamse raming integreert ze steeds, vandaar de kleine verschillen. Het verschil in meer van 4,6 miljoen euro tussen geraamde registratierechten door de Vlaamse overheid en de federale overheid, wordt verklaard doordat de Vlaamse Regering bijkomend rekening houdt met de verwachte registratierechten op de reeds vroeger besliste verkoop van onroerend goed door de VMM aan Aquafin⁷. De door de federale overheid geïnde gewestbelastingen worden door de FOD Financiën voor rekening van het Vlaams Gewest geïnd en conform de bijzondere financieringswet doorgestort.

Enkele ontvangsten worden meer dan 10% hoger geraamd. De successierechten worden 16% hoger geraamd, of ongeveer 220 miljoen euro in meer. De schenkingsrechten worden 10,9% hoger ingeschat, of 30,1 miljoen euro. Die substantiële stijgingen worden niet toegelicht.

De ramingen voor de zelf geïnde gewestbelastingen zijn op vorderingenbasis en gaan uit van parameters, die in de programmatoelichting worden vermeld.

De becijferbare fiscale uitgaven, opgenomen als bijlage bij het ontwerpdecreet, bedragen 1.130,9 miljoen euro, tegenover 1.172,0 miljoen euro bij de initiële begroting 2013, een daling dus met 3,5%⁸.

2.5 Andere (niet-fiscale) algemene ontvangsten en toegewezen ontvangsten

ESR-gecorrigeerd vormen de andere (niet-fiscale) algemene ontvangsten en toegewezen ontvangsten slechts een beperkt deel (ongeveer 1,2%) van de geconsolideerde middelen. Die ontvangsten evolueerden ESR-gecorrigeerd als volgt:

Tabel 11 – Evolutie andere (niet-fiscale) ontvangsten en toegewezen ontvangsten (in duizend euro)

	2012 realisatie	2013 aangepast na begrotings- controle	2014 initieel	Wijziging t.o.v. 2013 aangepast (=100)	Wijziging t.o.v. 2013 aangepast (in absolute cijfers)
Andere algemene ontvangsten	419.193	415.010	169.789	40,1	-245.221
Toegewezen ontvangsten	133.505	136.650	152.470	111,5	15.820

De belangrijke daling van de andere algemene ontvangsten is het gevolg van de beslissing van de KBC om in 2014 geen dividend uit te keren. In 2013 werd het KBC-dividend nog begroot op 297,5 miljoen euro. Wel wordt er een ontvangst van 42 miljoen euro verwacht door de veiling van de 4G-licenties (gedeelte voor de Vlaamse overheid).

⁷ Zie ook punt 2.6 *Ontvangsten van de te consolideren instellingen*.

⁸ Ten belope van 588,4 miljoen euro op het conto van het nultarief van het kijk- en luistergeld. Een ander groot deel van de fiscale uitgaven situeert zich bij de registratierechten, ten bedrage van 423,3 miljoen euro.

2.6 Ontvangsten van de te consolideren instellingen

De ESR-gecorrigeerde ontvangsten van de te consolideren instellingen maken in 2014 5,2% van de geconsolideerde ontvangsten uit. Ze worden geraamd op 1.449,2 miljoen euro, een toename van 41,5 miljoen euro (3%) tegenover 2013. Nog niet alle entiteiten S13.12 zijn echter opgenomen in de consolidatie (zie 1.2).

De ontvangsten van de VMM bevatten, zoals de vorige begrotingsjaren, een raming van de opbrengst van de vervreemding van gronden en rioolwaterzuiveringsinstallaties aan de nv Aquafin (27,3 miljoen euro in 2014). Die ontvangsten worden doorgestort naar de middelenbegroting. In de initiële begroting 2014 is 27,3 miljoen euro als ontvangst ingeschreven, in de aangepaste begroting 2013 was dat 18,2 miljoen euro. In de toelichting bij het artikel wordt verwezen naar fase 1, fase 2 en fase 3 van de doorstorting, respectievelijk in 2010, 2011 en 2012, en wordt er nog aan toegevoegd dat voor fase 4 een bedrag van 27,3 miljoen euro wordt ingeschreven. Daaruit blijkt dat in 2013 geen verkopen plaatsvonden en dat ze zijn verschoven naar 2014. Bij vorige begrotingsonderzoeken (begrotingscontrole 2010 en volgende) heeft het Rekenhof opgemerkt dat de verhoging van de Aquafin-factuur, die daar op termijn voor de drinkwatermaatschappijen uit voortvloeit, leidt tot een verhoogde bijdrage van het Vlaams Gewest (via de DAB Minafonds) aan de drinkwatermaatschappijen.

3 Analyse van de uitgaven

3.1 Decreetsbepalingen – begrotingsruiters

In zijn verslag over de aangepaste begroting 2013 heeft het Rekenhof aanbevolen de begrotingsruiters (decreetsbepalingen die tijdelijke afwijkingen op het reguliere normenkader toestaan) en hun motivering systematisch te evalueren met het oog op een minder complex en beter verantwoord begrotingsdecreet. In dit verband werd ook aanbevolen de uitgavenprocedures *vaste uitgaven* en *vereffenaar kort*, beide afwijkingen op het principe van het voorafgaand visum door de controleur van de vastleggingen, gelet op artikel 35 van het rekendecreet niet langer te regelen in het begrotingsdecreet en te integreren in één coherente procedure die meer principiële is geregeld in plaats van ad hoc.

In haar repliek stelde de Vlaamse Regering onder meer dat de aandacht voor een degelijke verantwoording van de begrotingsruiters niet mag verzwakken, maar integendeel dient te worden opgedreven, zeker voor de nieuwe begrotingsruiters en dat ze naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2014 de procedures *vaste uitgaven* en *vereffenaar kort* opnieuw aan een onderzoek zou onderwerpen om te komen tot een verdere stroomlijning en afstemming.

Het Rekenhof stelt vast dat in het ontwerp van uitgavendecreet 2014 sommige begrotingsruiters zijn geschrapt en dat de verantwoording is verbeterd. Toch is de toestand nog niet optimaal en moet er verder aandacht aan worden besteed.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de begrotingsruiters met betrekking tot de vaste uitgaven en de procedure *vereffenaar kort* blijven bestaan. De procedure *vereffenaar kort* wordt echter niet meer onder die benaming weergegeven, maar wel onder de titel *vrijstelling voorafgaand visum controleur van de vastleggingen* (artikel 69 van het ontwerp van uitgavendecreet 2014). Het Rekenhof herhaalt dat een dergelijke regeling in het begrotingsdecreet overbodig is, aangezien artikel 35, §4, tweede lid van het rekendecreet expliciet stelt dat de Vlaamse Regering categorieën van uitgaven kan bepalen die zijn vrijgesteld van het voorafgaand visum van de controleur van de vastleggingen. Het Rekenhof herhaalt ook zijn aanbeveling om die procedure principiële in plaats van ad hoc te regelen. Voor zover de procedure van de vaste uitgaven (artikel 9 van het ontwerp van uitgavendecreet) de vrijstelling van het voorafgaand visum van de controleur van de vastleggingen inhoudt, kan ze worden geïntegreerd met de procedure *vereffenaar kort*. Voor een afwijking op de voorafgaande boekhoudkundige vastlegging bedoeld bij artikel 28 van het rekendecreet, volstaat een regeling bij besluit van de Vlaamse Regering (BVR) echter niet⁹. Een regeling bij BVR die wordt uitgevoerd door het begrotingsdecreet (cf. bewoordingen van artikel 9 van het ontwerp van uitgavendecreet 2014) strookt niet met de hiërarchie van de normen. Een normatief decreet is hier noodzakelijk.

Het Rekenhof herhaalt dat de dikwijls heel ruim omschreven mogelijkheid tot kredietherschikking zoals geformuleerd in de artikelen onder de rubriek provisionele kredieten, in de verantwoording moet worden verduidelijkt. Het merkt op dat geen enkele verantwoording wordt gegeven bij artikel 60 van het ontwerp van uitgavendecreet. Hoewel die bepaling op zich niet nieuw is, is wel de inhoud van het begrotingsartikel CBo/1CB-X-2-C/PR, dat met de begrotingsruiter zonder beperkingen kan worden herverdeeld, grondig veranderd (zie 3.4). Het artikel omvat onder meer de zogenaamde competitiviteitsprovisie

⁹ Het rekendecreet voorziet wel in een mogelijkheid tot afwijking voor overeenkomsten waarvan het bedrag een door de Vlaamse Regering te bepalen som niet overschrijdt.

van 166 miljoen euro vastleggingskrediet en 83 miljoen euro vereffeningskrediet. Het Rekenhof merkt op dat de Vlaamse Regering door de begrotingsruiter de provisie kan herverdelen zonder voorafgaande goedkeuring van het Vlaams Parlement. Aangezien die provisie in verband wordt gebracht met het relancebeleid van de Vlaamse Regering en aangezien de toelichting bij de begroting daarover geen verdere informatie geeft, is het raadzaam dat de toewijzing of verdeling van de provisie gebeurt bij een begrotingsaanpassing door het Vlaams Parlement.

3.2 Nieuwe programmastructuur

In het kader van het stappenplan naar een prestatiebegroting is de structuur van de begroting 2014 gewijzigd (zie algemene toelichting, bijlage II). Om de doelstellingenkoppeling van de begrotingsprogramma's te verbeteren, worden die programma's in verband gebracht met de beleidsvelden zoals vastgesteld in het BVR van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie. Dat besluit definieert een beleidsveld als een verzameling van beleidsitems die zowel vanuit politiek als maatschappelijk oogpunt een herkenbaar en samenhangend geheel vormen. De beleidsvelden vormen een verdere opdeling van de dertien beleidsdomeinen en zijn in principe legislatuuroverschrijdend.

Concreet wordt voor elk beleidsveld in één of maximaal twee begrotingsprogramma's voorzien met een beleidsopdracht (*mission statement*). Die beleidsprogramma's worden dan, zoals voorheen, verder opgedeeld in begrotingsartikelen die aan concrete en bij voorkeur operationele doelstellingen worden gekoppeld. De beleidsopdrachten en –doelstellingen die legislatuurgebonden (kunnen) zijn, worden verder toegelicht in de beleids- en beheersdocumenten. De apparaatsprogramma's blijven ongewijzigd. De nieuwe structuur moet als basis dienen voor een echte prestatiebegroting in de volgende legislatuur. De vooropgestelde nieuwe begrotingsstructuur zal immers pas volwaardig bijdragen aan een prestatiebegroting als ook de structuur van de beleids- en beheersdocumenten wordt aangepast aan de indeling in beleidsvelden. De begrotingsminister vindt het niet doelmatig die doorvertaling naar de beleidsbrieven in het laatste jaar van deze legislatuur door te voeren: *De bedoeling is eerder om de nieuwe begrotingsstructuur scherp te stellen voor aanvang van de volgende legislatuur, zodat deze een houvast biedt voor de beleids- en beheersdocumenten van de nieuwe bestuursperiode*¹⁰.

Het Rekenhof kan zich vinden in de principes van de nieuwe begrotingsstructuur, die rekening houden met zijn aanbevelingen geformuleerd bij eerdere begrotingsonderzoeken. Uiteraard zal, zoals de minister zelf aangeeft, pas sprake zijn van een echte prestatiebegroting als ook de beleids- en beheersdocumenten volgens hetzelfde concept op basis van de beleidsvelden worden opgebouwd, zodat er een duidelijk aansluiting is tussen beleid en begroting. Voorts is het belangrijk dat ook de Vlaamse rechtspersonen worden betrokken bij de structuurverbetering in de richting van een prestatiebegroting, wat vooralsnog niet het geval is. Ten slotte zal verder werk moeten worden gemaakt van de concretisering en operationalisering van de doelstellingen en de kwaliteit van de programmatoelichtingen. In de programmatoelichtingen moet naast informatie over doelstellingen en prestatie-indicatoren ook blijvend aandacht worden besteed aan nauwkeurige informatie over de ingezette middelen en instrumenten¹¹. Die informatie is

¹⁰ Mededeling aan de Vlaamse Regering VR 2013 1801 MED.0025 - Nieuwe begrotingsstructuur in het kader van het stappenplan naar een prestatiebegroting.

¹¹ Zie verslag van het Rekenhof over de begroting 2013 (Stuk16 (2012-2013) – Nr. 1) – 3.1. Tabel bij de algemene uitgavenbegroting/programmatoelichtingen.

immers minder gedetailleerd beschikbaar in de begrotingstabel door het wegvallen van het niveau *basisallocaties* in de begrotingsstructuur.

Zoals de algemene toelichting aangeeft, is in de marge van de aangepaste begrotingsstructuur op basis van de beleidsvelden het BVR van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie gewijzigd. Concreet werd de mogelijkheid geboden de indeling van de beleidsdomeinen in beleidsvelden aan te passen. Het Rekenhof heeft over het algemeen geen probleem met de doorgevoerde aanpassingen. Wat echter het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) betreft, heeft het vastgesteld dat de oorspronkelijke indeling in zeven beleidsvelden werd gereduceerd tot twee beleidsvelden (*leefmilieu en natuur en energie*), waarbij in de praktijk voor leefmilieu en natuur het vroegere begrotingsprogramma *algemeen* werd bestendig¹². Het Rekenhof heeft twijfels over de werkbaarheid van de zeer ruim omschreven en allesomvattende beleidsopdracht die daaruit voortvloeit. De begrotingsspecialiteit van het beleidsdomein LNE blijft beperkt.

3.3 Evolutie van de ESR-geconsolideerde uitgaven

De onderstaande tabel maakt voor de ESR-geconsolideerde uitgaven van de Vlaamse overheid de vergelijking tussen de aangepaste begroting 2013 en de voorliggende ontwerp-begroting voor 2014 op basis van de tabellen 4.3 en 4.6 van de algemene toelichting. De totale beleidskredieten nemen toe met ruim 431 miljoen euro (+ 1,55%) en de totale betaalkredieten nemen toe met bijna 446 miljoen euro (+ 1,61%). De geraamde onderbenutting op de betaalkredieten blijft gelijk.

Tabel 12 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde uitgaven (in duizend euro)

	2013 aangepast	2014 initieel	Wijziging procentueel	Wijziging in absolute cijfers
Beleidskredieten ministeries	19.035.791	19.241.123	1,08%	205.332
Beleidskredieten instellingen	8.628.894	8.873.736	2,84%	244.842
Beleidskredieten FFEU	139.380	125.000	-10,32%	-14.380
Correcties	3.780	-842	-122,28%	-4.622
Totaal beleidskredieten	27.807.845	28.239.017	1,55%	431.172
Betaalkredieten ministeries	18.942.648	19.158.322	1,14%	215.674
Betaalkredieten instellingen	8.559.616	8.809.101	2,91%	249.485
Betaalkredieten FFEU	113.598	98.322	-13,45%	-15.276
Correcties	3.780	-842	-122,28%	-4.622
Totaal betaalkredieten	27.619.024	28.064.903	1,61%	445.879
Onderbenutting betaalkredieten	593.405	593.405	0,00%	0

In het totaal van de beleidskredieten voor 2014 zijn sommige nieuwe beleidsimpulsen niet inbegrepen, namelijk de verhoging van de vastleggingsmachtiging voor sociale woonleningen (100 miljoen euro) en voor de VIPA-gebruikstoelagen (7 miljoen euro).

¹² De algemene toelichting geeft nochtans aan dat de doorgevoerde structuurverandering onder meer is ontstaan door de vroegere opmerking van het Rekenhof dat enkele beleidsdomeinen te veel gebruik maakten van het programma *algemeen*.

De toename van de betaalkredieten (impact ESR-vorderingensaldo) is volgens de gegevens van de algemene toelichting als volgt samengesteld:

Toename uitgaven constant beleid	571 miljoen euro
Besparingen	-112 miljoen euro
Schrapping van uitgavenbuffers	-191 miljoen euro
Betaalkredieten nieuwe beleidsimpulsen	<u>+177 miljoen euro</u>
	445 miljoen euro

De toename van de ESR-gecorrigeerde uitgaven ligt dus iets hoger dan de toename van de ESR-gecorrigeerde ontvangsten (442 miljoen euro). Voor een bespreking van de normnaleving wordt verwezen naar punt 1.2.

3.4 Beleidsdomein C – Financiën en Begroting

Programma CB – Provisies

Tabel 9 vergelijkt het bedrag en de samenstelling van de provisies van programma CB in de aangepaste begroting 2013 en de ontwerpbegroting 2014.

Tabel 13 – Evolutie van de provisies van programma CB (in duizend euro)

	VAK	VEK
Aangepaste begroting 2013		
SALK-provisie	24.000	0
Indexprovisie	17.159	17.159
Provisie responsabiliseringsbijdrage	62.000	62.000
Provisie dringende noden	100.000	0
VAK/VEK-provisie	150.000	150.000
Andere	1.029	6.740
Totaal	354.188	235.899
Ontwerpbegroting 2014		
SALK-provisie	0	5.000
Indexprovisie	139.132	139.132
Provisie responsabiliseringsbijdrage	68.852	68.852
Competitiviteitsprovisie	166.000	83.000
Andere	3.182	3.551
Totaal	377.166	299.535

De SALK¹³-provisie 2013 was eenmalig (dus geen nieuwe beleidskredieten), voor 2014 is er een provisie betaalkredieten voor 5 miljoen euro.

De indexprovisie is beduidend groter dan bij de begrotingsaanpassing 2013. Dat is een normaal fenomeen: bij de begrotingscontrole wordt de provisie zoveel mogelijk verdeeld naar de loonkredieten van de onderscheiden beleidsdomeinen.

¹³ Strategisch Actieplan Limburg in het Kwadraat

De provisie voor de responsabiliseringsbijdrage is verhoogd tot 68,9 miljoen euro. Samen met het krediet van 7,1 miljoen euro opgenomen in de begroting van het Vlaams Pensioenfonds, komt dat op 76 miljoen euro of ongeveer 300.000 euro minder dan overeengekomen in het overlegcomité van 17 juli 2013.

Er wordt niet meer in een provisie dringende noden met uitsluitend beleidskrediet voorzien.

Zoals al vermeld in 1.2, is de VAK/VEK-provisie van 150 miljoen euro volledig geschrapt. Er is dus geen buffer meer voor conjuncturele risico's of betaalincidenties. Door die schrapping vergroot de kans op een toename van de benuttingsgraad van dit programma, aangezien de andere provisiën niet zijn gericht op risico-indekking (als het risico zich niet voordoet, dan is er een overschot), maar op uitgaven met een grotere graad van zekerheid.

De nieuwe competitiviteitsprovisie (166 miljoen euro beleidskrediet, 83 miljoen euro betaalkrediet) dat het relancebeleid van de Vlaamse Regering moet ondersteunen, wordt slechts beperkt toegelicht (zie ook 1.2 en 3.1).

Programma CE – Opvolgen en optimaliseren van de financiële situatie van de Vlaamse overheid

De kredieten op het begrotingsartikel dat de rente-uitgaven omvat (CBo/1CE-G-2-A/WT), dalen van 154 miljoen euro (aangepaste begroting 2013) naar minder dan 114 miljoen euro (begrotingsontwerp 2014). De belangrijkste reden is de terugbetaling door KBC in 2013 van 1,75 miljard euro, waardoor minder diende te worden geherfinancierd en er dus ook minder interestlasten zijn. Op basis van de gegevens over de in 2014 te betalen interestlasten blijkt er niettemin een beperkte onderschatting van 134 duizend euro.

Het vastleggingskrediet voor de participaties van programma CE valt bijna volledig weg (nog slechts 55 duizend euro). Er blijft wel nog een belangrijk bedrag aan vereffeningskrediet (195 miljoen euro). Het participatiebudget wordt dus afgebouwd, maar wegens vertraging in de uitvoering zal er nog voor enkele jaren in vereffeningskrediet moeten worden voorzien (cf. Rekenhofverslag over de begrotingsaanpassing 2013¹⁴).

De dotatie aan en de uitgaven van het VFLD worden verminderd voor een bedrag van 20 miljoen euro ingevolge de gewijzigde VFLD-regelgeving vanaf volgend jaar, waarbij het VFLD-aandeel in de betrokken lasten kleiner wordt. Dat wordt in de algemene toelichting ten onrechte beschouwd als creatie van beleidsruimte (zie 1.2).

3.5 Beleidsdomein E – Economie, Wetenschap en Innovatie

Groeipad wetenschap en innovatie

Op 2 mei 2011 besliste de Vlaamse Regering over een groeipad van de middelen voor Wetenschap en Innovatie tot 2014. Dat groeipad voorzag in 60 miljoen euro bijkomende middelen in 2012, 70 miljoen euro in 2013 en nogmaals 70 miljoen euro in 2014. In de begroting 2012 werden de 60 miljoen euro bijkomende middelen daadwerkelijk ingeschreven. Vanwege besparingen voorziet de begroting 2013 slechts in 62,5 miljoen euro

¹⁴ Zie Stuk 20 (2012-2013) – Nr. 1.

aan extra middelen. De initiële begroting 2014 verlaat het groeipad en maakt geen bijkomende middelen vrij voor wetenschap en innovatie.

Ecologiesteun

De budgetten voor de ecologiepremie zijn de afgelopen jaren stelselmatig verminderd. Zo werd in de begroting 2013 initieel in 63,5 miljoen euro voorzien, dat bij de begrotingsaanpassing werd verminderd tot 56,8 miljoen euro. In 2014 wordt nog 45,0 miljoen euro opgenomen. De beleidsbrief Economie stelt dat de ecologiepremie in 2013 werd bijgestuurd en nu attractiever is voor de ondernemingen, wat tot uiting komt in het aantal goedgekeurde steunaanvragen en toegekende subsidiebedragen: in 2012 waren er 201 goedkeuringen voor een bedrag van 11,5 miljoen euro, terwijl in de eerste jaarhelft van 2013 al 319 aanvragen werden ingediend voor een bedrag van 29,8 miljoen euro. Als die tendens zich doorzet, dreigt het in de initiële begroting 2014 ingeschreven budget ontoereikend te zijn.

3.6 Beleidsdomein F – Onderwijs en Vorming

Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION)

In 2014 zal de eerste school van de DBFM-operatie worden opgeleverd. Vanaf de oplevering van een school is AGION overeenkomstig het decreet van 7 juli 2006 betreffende de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur niet alleen een toelage op de beschikbaarheidsvergoeding verschuldigd, maar ook een eenmalige toelage voor de eenmalige vergoeding voor intercalaire interesten en contractuele prijsherzieningen tijdens de bouwfase. AGION raamde de nodige kredieten daarvoor op 425 duizend euro, maar die kredieten werden niet toegekend.

In 2014 wordt er maar 1 van de 165 scholen opgeleverd, waardoor de eenmalige vergoeding beperkt is. In de volgende jaren worden de andere scholen opgeleverd en zal de vergoeding dus aanzienlijk toenemen.

3.7 Beleidsdomein G – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Zorg en gezondheid

Er zijn geen bijkomende kredieten ingeschreven voor de te verwachten aangroei van de capaciteit kortverblijf en dagverzorging. De administratie raamt de daarvoor benodigde kredieten op 1,2 miljoen euro.

Het groeipad van het Vlaams Actieplan Suïcidepreventie IIbis (2012-2020) en het Vlaams actieplan tabak, alcohol en drugs (2009-2015) voorziet voor 2014 in een budgetverhoging van respectievelijk 350.000 euro en 375.000 euro. Die budgetverhogingen zijn niet verrekend in de ontwerpbegroting 2014.

Het VIA-4-akkoord voor de private sector voorziet in 2014 in een budget van 18,9 miljoen euro voor de sector gezinszorg (3,0 miljoen euro meer dan in 2013) en bijkomend in 9,8 miljoen euro voor sectorale maatregelen kwaliteit (een stijging van 2,2 miljoen euro t.o.v. 2013). Uit de begrotingsdocumenten kan het Rekenhof niet op een sluitende wijze opmaken of de budgetverhogingen effectief zijn opgenomen. Evenmin geeft de toelichting

duiding over de wijze waarop de sectorale maatregelen van het VIA-4-akkoord in 2014 zullen worden ingevuld.

3.8 Beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie

Minafonds – werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen

In de ontwerpbegroting van de DAB Minafonds verhoogt het krediet voor de werkingstoelagen die aan de drinkwatermaatschappijen worden toegekend voor hun bovengemeentelijke saneringsplicht, met 85.470 duizend euro: van 28.037 duizend euro in de aangepaste begroting 2013 naar 113.507 duizend euro in de initiële begroting 2014. De toelichting bij die aanzienlijke toename is zeer summier en vermeldt alleen het volgende: *Dit is enerzijds te wijten aan het terugdraaien van de aanwending reserves ten belope van 80 miljoen euro zoals voorzien in 2013 en anderzijds aan de onderliggende toename van de Aquafin-factuur zelf ten belope van 5.470 k.euro.*

Aangezien de betoelaging aan de drinkwatermaatschappijen voor de Aquafin-facturen in de aangepaste begroting 2013 werd geraamd op 190.845 duizend euro¹⁵ en de toename zoals voormeld 5.470 duizend euro bedraagt, geeft dat een werkingstoelage van 196.315 duizend euro¹⁶ voor de initiële begroting 2014. Tegenover een begrote werkingstoelage van 113.507 duizend euro is er derhalve een verschil van 82.808 duizend euro, waarvoor iedere toelichting ontbreekt. Daaruit kan, naar analogie met vorige jaren, worden geconcludeerd dat de werkingstoelage 2014 vermindert doordat in 2013 een voorschot op de werkingstoelage 2014 zal worden uitbetaald aan de drinkwatermaatschappijen.

Bij de raming van de werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen vanuit de DAB Minafonds ontbreekt door de zeer summiere toelichting iedere transparantie. Overigens is een aanpassing van de vaststelling van de jaarlijkse werkingstoelage raadzaam. Zoals gebruikelijk bij de toekenning van overheidstoelagen en -subsidies, zou de toelage aan de drinkwatermaatschappijen kunnen steunen op een jaarlijkse raming van het verschil tussen de verschuldigde Aquafin-factuur voor waterzuivering en de door de drinkwatermaatschappijen te factureren bovengemeentelijke bijdragen, waarbij in een volgend begrotingsjaar of de volgende begrotingsjaren¹⁷ een correctie gebeurt voor de verschillen tussen de geraamde en de werkelijke bijdragen.

Verrichtingen op het klimaatfonds

De ontwerpbegroting 2014 vermeldt voor het klimaatfonds geen ontvangsten en uitgaven. Reden daarvoor is dat er op Belgisch niveau nog geen akkoord is tussen de federale staat en de gewesten over de verdeling van de inkomsten uit de veiling van emissierechten (periode 2013-2020) en over de lastenverdeling (verdeling van de reductie-inspanning en de internationale klimaatfinanciering). Er worden voor het fonds ook geen saldi vermeld.

¹⁵ Antwoord van de Vlaamse Regering op de opmerkingen van het Rekenhof over de aangepaste begroting 2013.

¹⁶ Na herberekening op basis van recente informatie: 197.525 duizend euro.

¹⁷ De bedragen die tot de belangrijkste verschillen kunnen leiden zijn bekend in jaar X+1, nl. de factureringen van de nv Aquafin aan de drinkwatermaatschappijen en de factureringen van die maatschappijen aan de waterverbruiker. De vaststelling van het definitieve btw-recuperatiepercentage voor de drinkwatermaatschappijen is pas beschikbaar midden jaar X+2, evenals de goedkeuring van de gefactureerde uitgaven van de nv Aquafin, door de Vlaamse Regering (voor het jaar 2011 werd de goedkeuring verleend op 19 juli 2013). De gevolgde werkwijze zou ook een aanzet kunnen zijn om de definitieve gegevens sneller te genereren.

Nochtans zal er er eind 2013 vermoedelijk nog een beschikbaar saldo zijn van 24,8 miljoen euro, dat voor een deel zal worden aangewend in 2014 voor de aankoop van emissierechten.

Wat de ontvangsten betreft, is er nog discussie of de opbrengst uit de veiling van emissierechten uit de toewijzingsreserve ten belope van 36,5 miljoen euro ESR-matig voor het volledige bedrag mag worden aangerekend op 2013. Dat kan ook nog een impact hebben op de ontvangsten en uitgaven 2014 van het Klimaatfonds, aangezien de Vlaamse minister van Begroting zijn akkoord verleende aan het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020 op voorwaarde dat het plan wordt uitgevoerd binnen de perken van de ontvangsten die jaarlijks ESR-matig aanrekenbaar zijn in het Vlaamse Klimaatfonds.

3.9 Beleidsdomein M – Mobiliteit en Openbare Werken

Alternatieve financiering projecten nv Via-Invest

De nv Via-Invest is het structureel samenwerkingsverband dat op 12 oktober 2006 werd opgericht door enerzijds het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) en het departement MOW, en anderzijds PMV om de missing links in de Vlaamse weginfrastructuur weg te werken. In een eerste fase werden 6 projecten opgestart, waarvan volgens een initiële raming de totale kostprijs 1,2 miljard euro en de totale beschikbaarheidsvergoeding op kruissnelheid 160 miljoen euro per jaar zou bedragen.

In de algemene toelichting bij de begroting 2013 en in de septemberverklaring 2012 werd verwezen naar andere wegen- en waterwegenprojecten die aan de nv Via-Invest zouden worden toevertrouwd en waarvan de totale kostprijs 750 miljoen euro zou bedragen. Op 18 oktober 2013 heeft de Vlaamse Regering beslist de nv Via-Invest de opdracht te geven voor 6 projecten de realisatie voor te bereiden, in samenwerking en overleg met de betrokken agentschappen. Inclusief onvoorzien, studies, indexatie, intercalaire interesten en niet-recupereerbare btw bedraagt de geraamde bouwkost 730,8 miljoen euro.

De studiekosten verbonden aan de 6 projecten worden voorlopig geraamd op 21,5 miljoen euro. Het is niet duidelijk of daarmee in de begroting 2014 rekening is gehouden.

De beschikbaarheidsvergoedingen lopen vanaf 2018 gestaag op tot meer dan 70 miljoen euro per jaar. In de investeringsfase heeft dat weinig invloed op de begroting door constructies die ESR-neutraal zijn. Zodra de infrastructuur in gebruik wordt genomen, moet de Vlaamse Gemeenschap echter aanzienlijke beschikbaarheidsvergoedingen betalen, die gedurende een periode van 30 jaar de beschikbare beleidsruimte zullen beperken.

Als in 2014 al engagements zouden worden genomen voor die beschikbaarheidsvergoedingen, dan moet daartoe een machtiging worden opgenomen in het uitgavendecreet.

Betaalachterstand DAB Loodswezen

De begroting van de DAB Loodswezen voorziet in een daling van de globale ontvangsten met 5,3 miljoen euro, vooral door het wegvallen van de eenmalige ontvangsten uit de VBS-claim (-6,5 miljoen euro). Zowel het overgedragen als het over te dragen saldo wordt geraamd op 0,1 miljoen euro, wat inhoudt dat alle ontvangsten van het begrotingsjaar moeten worden gebruikt om alle lopende en investeringsuitgaven in 2014 te dekken.

De DAB Loodswezen bevindt zich echter nog altijd in financiële moeilijkheden en slaapt sinds 2009 een aanzienlijke betalingsachterstand met zich mee. Op 31 december 2012 moest

de DAB Loodswezen nog ca. 48,8 miljoen euro aan openstaande facturen betalen, terwijl het op dat ogenblik nog ca. 8,5 miljoen euro beschikbaar had aan financiële middelen en ca. 6 miljoen euro aan openstaande vastgestelde rechten. Hoewel de Vlaamse Regering in haar repliek op de opmerkingen van het Rekenhof bij de tweede begrotingscontrole 2012 had gesteld dat zou worden onderzocht hoe een structurele oplossing de betalingsachterstand kon wegwerken, werd tot vandaag op dat vlak geen initiatief genomen. Ook de huidige begroting voorziet niet in budgettaire ruimte om de aanzienlijke betalingsachterstand terug te dringen of weg te werken.

4 Programmadecreet

Artikel 43

Artikel 43 van het programmadecreet wijzigt het tweede lid van artikel 14 van het decreet van 29 april 1991 betreffende het Vlaams Provinciefonds, dat was ingevoegd door het programmadecreet bij de begrotingsaanpassing 2013: de woorden *samen met het eerste kwartaalvoorschot van het volgende jaar* worden vervangen door *samen met het aandeel voor 2015*. De volledige formulering wordt dus als volgt : *In afwijking van artikel 9 wordt het vierde kwartaalvoorschot in 2013 berekend op de dotatie van het jaar waarvoor de voorschotten werden vastgesteld verminderd met 3.231.000 euro. **Het saldo van 2013 wordt samen met het aandeel voor 2015 betaald.***

Bij de begrotingsaanpassing 2013 werd het saldo 2013 verschoven naar 2014. Nu wordt het bij de begroting 2014 nogmaals een jaar doorgeschoven naar 2015.

BIJLAGE:

Formele opmerkingen bij het onderzoek van de
Vlaamse begroting voor 2014

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



Formele opmerkingen bij de Vlaamse begroting voor 2014



Verslag van het Rekenhof aan het departement Financiën en Begroting, afdeling Beleidsondersteuning en
Begrotingszaken
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 12 november 2013

INHOUD

1	Ontwerp van middelenbegroting	35
2	Ontwerp van uitgavenbegroting - decreetsbepalingen	36
3	Ontwerp van uitgavenbegroting - krediettabel	37
4	Begrotingen van DAB's, VOI's en agentschappen	37
5	Toelichtingen	40
6	Programmadecreet	46

1 Ontwerp van middelenbegroting

Algemeen

Tabel begrotingsfondsen

Het Rekenhof heeft de informatie uit de tabel van de begrotingsfondsen, opgenomen in bijlage bij het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting, aangesloten met de begrotingsartikelen in de tabel van de middelen- en uitgavenbegroting. Dit leidt tot volgende vaststellingen:

- Niet alle toegewezen ontvangsten in de tabel worden expliciet gekoppeld met variabele kredieten in de algemene uitgavenbegroting. Enkele voorbeelden: tegenover de toegewezen ontvangsten BCo/9BA-C-T-Z/OW, BDo/9BA-C-T-Z/OW en BEO/9BA-A-T-Z/OW staat geen variabel krediet.
- In de tabel van de middelenbegroting komen een aantal toegewezen ontvangsten voor die niet zijn opgenomen in de tabel van de begrotingsfondsen. Het betreft de toegewezen ontvangsten BEO/9BA-A-T-Z/OW en NDo/9ND-G-T-D/OW, die weliswaar met een nulbedrag in de tabel van de middelenbegroting voorkomen.
- In de tabel komt één begrotingsfonds voor (ontvangstenartikel LBo/9LC-H-T-H/OW) met een negatief beginsaldo en uitgaven die hoger liggen dan de jaarontvangsten, waardoor het eindsaldo nog negatiever wordt.
- Sommige variabele kredieten kunnen worden gespijsd vanuit verschillende toegewezen ontvangsten. Bijvoorbeeld: het variabel krediet BEO/1BA-C-4-Z/LO is zowel gekoppeld met BBo/9BA-C-T-Z/OW als met BEO/9BA-C-T-Z/OW.
- Niet alle variabele kredieten in de tabel van de uitgavenbegroting zijn terug te vinden in de tabel van de begrotingsfondsen. Enkele voorbeelden: BCo/1BK-C-4-H/WT, FBo/1FA-I-4-Z/PR, DBo/1DG-C-4-G/WT, FCo/1FF-I-4-C/WT, FDo/1FG-I-4-F/WT, FDo/1FH-I-4-Z/WT en IS, LBo/1LC-H-4-Z/PA en MBo/1MI-E-4-Z/WT zijn niet gekoppeld. Merk op dat ook LDo/1LC-H-4-Y/IS (met een krediet van 850) niet gekoppeld is, maar vermoedelijk moet worden gekoppeld met LDo/9LC-H-T-F/OW.
- Eén variabel krediet (NEO/1NE-F-4-Z/PR) vermeld in de tabel van de begrotingsfondsen keert niet terug in de tabel van de algemene uitgavenbegroting.
- Het zou nuttig zijn dat de overzichtstabel met de begrotingsfondsen ook een verwijzing naar de decretale grondslag van deze fondsen zou bevatten.

Het Rekenhof dringt erop aan dat de overzichtstabel met de begrotingsfondsen rekening houdend met deze opmerkingen waar nodig wordt aangevuld.

Programma L – Leefmilieu, Natuur en Energie

Bossencompensatiefonds

In de begroting 2014 zijn de ontvangsten van het Bossencompensatiefonds terug te vinden onder de ontvangstenartikelen LDo/9LC-H-T-F/OW (ontvangsten werking en toelagen – biodiversiteitsbeleid) en LDo/9LC-H-T-F/OI (ontvangsten interne stromen –

biodiversiteitsbeleid). De uitgaven van het fonds zijn ondergebracht onder de artikelen LDo/1LC-H-4-WT (werking en toelagen – biodiversiteitsbeleid) en LDo/1LC-H-4-Y/IS (interne stromen – Vlaamse Landmaatschappij).

Het ontvangstenartikel LDo/9LC-H-T-F/OW en het uitgavenartikel LDo/1LC-H-4-WT bevatten naast verrichtingen van het Bossencompensatiefonds ook ontvangsten en uitgaven van het Visserijfonds en van het LIFE-fonds. Dit druist in tegen de specialiteit van de begroting en de decretale eigenheid van elk begrotingsfonds. Dit zorgt ook voor een gebrek aan transparantie qua beschikbare saldi, ontvangsten en uitgaven van elk fonds¹. Het is dan ook wenselijk dat voor elk begrotingsfonds een apart ontvangsten- en uitgavenartikel gecreëerd wordt of dat op zijn minst in de toelichting bij deze ontvangstenartikelen de beschikbare saldi – in het begin en op het einde van het jaar – en de ontvangsten en uitgaven per organiek begrotingsfonds apart zouden worden vermeld.

2 Ontwerp van uitgavenbegroting - decreetsbepalingen

Artikel 14

Artikel 14 van het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 vermeldt de subsidie aan Muntpunt vzw (ABo/1AG-I-2-B/WT), die al een decretale basis heeft (zie artikel 10 van het oprichtingsdecreet van 19 november 2010 betreffende het extern verzelfstandigd agentschap vzw Muntpunt).

Dit artikel bevat voor het beleidsdomein Bestuurszaken nog een aantal subsidies aan steunpunten beleidsrelevant onderzoek:

- Aan het steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen – BCo/1BA-X-2-Z/WT
- Aan het steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen – BDo/1BH-X-2-H/WT
- Aan het steunpunt – Thema inburgering en integratie – BDo/1BJ-C-2-A/WT

Deze mogen worden geschrapt omdat de subsidiëring van de steunpunten beleidsrelevant onderzoek een decretale basis kreeg door artikel 8 bis van het decreet van 22/02/1995 betreffende de wetenschappelijke of maatschappelijke dienstverlening door de universiteiten of de hogescholen en betreffende de relaties van de universiteiten en de hogescholen met andere rechtspersonen.

Artikel 49

Dit artikel hoort niet thuis onder het hoofdstuk “Overschrijvingen”, eerder bij het hoofdstuk “Diverse bepalingen”.

¹ In het antwoord van de Vlaamse Regering op de opmerkingen van het Rekenhof over de aangepaste begroting 2013 naar aanleiding van een algemene opmerking over de begrotingsfondsen, was nochtans meegedeeld dat de rapportering van de begrotingsfondsen naar aanleiding van de komende begrotingsronde(s) verder zou worden geoptimaliseerd.

Artikel 69

Artikel 69, 17 verwijst naar artikel 39 § 1 en § 2 van het voorliggende begrotingsdecreet. Allicht wordt artikel 44, §1 en §2 bedoeld.

Artikel 93

Dit artikel is niet verantwoord en hoort thuis onder het hoofdstuk overschrijvingen.

Artikel 137

Artikel 137 van het ontwerp van uitgavendecreet vermeldt dat de begroting van het Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquacultuursector (FIVA) voor de ontvangsten 3.124.000 euro beloopt en voor de uitgaven 2.702.000 euro in vereffeningen. Dit zou betekenen dat de begroting van deze VOI niet in evenwicht zou zijn. De bijgevoegde begroting van deze VOI vermeldt echter geen 3.124.000 euro aan ontvangsten, maar wel 2.702.000 euro. Artikel 137 moet derhalve worden aangepast.

3 Ontwerp van uitgavenbegroting - krediettabel**Titel III – Aflossing schuld**

Onder deze titel voorziet begrotingsartikel CBo/4CE-G-2-A/LE een krediet van 1.253.615 duizend euro. Hierin is niet de aflossing begrepen van de schuld met betrekking tot het zogenaamde Amorasproject. Uit het antwoord van de Vlaamse Regering op de opmerkingen van het Rekenhof bij de begrotingsaanpassing 2013 blijkt dat die schuld wordt afgelost vanuit de werkingsmiddelen in plaats van vanuit de kredieten voor de schuldaflissing. Dit vermindert de transparantie van de begroting.

4 Begrotingen van DAB's, VOI's en agentschappen**Algemeen**

De begrotingen van de diensten met afzonderlijk beheer en van de Vlaamse rechtspersonen maken geen opdeling tussen de apparaats- en beleidskredieten. Dit wordt nochtans opgelegd door respectievelijk artikel 8/3 §2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 betreffende de boekhoudregels en de aanrekeningsregels die van toepassing zijn op de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer en betreffende de controle op de vastleggingskredieten en art. 5 §2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 betreffende de begroting en de boekhouding van de Vlaamse rechtspersonen.

Beleidsdomein A - Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid*Agentschap Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV)*

In de begroting van het agentschap wordt bij ESR-code 46.10 verkeerdelijk verwezen naar begrotingsartikel ABo/1AE-A-5-Y/IS in plaats van naar ABo/1AF-A-5Y/IS.

Beleidsdomein E – Economie, Wetenschap en Innovatie*Participatiemaatschappij Vlaanderen NV (PMV) en Participatiemaatschappij Vlaanderen re Vinci*

Participatiemaatschappij Vlaanderen NV (PMV) en Participatiemaatschappij Vlaanderen re Vinci stellen voor de eerste maal een begroting op, die wordt meegeconsolideerd binnen de consolidatieperimeter Vlaamse overheid. Noch PMV, noch PMV re Vinci nemen in hun begroting geen overgedragen resultaat van vorige jaren op (onder de ESR-code 08.21 of 03.21) en dit ondanks het feit dat beide instellingen al verscheidene jaren actief zijn.

Beleidsdomein K - Landbouw en Visserij*Vlaams Promotiecentrum voor Agro- en Visserijmarketing vzw (VLAM)*

Het overzicht van het reservefonds, zoals opgenomen in de bijgevoegde begroting van het Vlaams Promotiecentrum voor Agro- en Visserijmarketing vzw (VLAM) vermeldt een foutief overgedragen saldo voor 2014. Hierdoor is het saldo per einde 2014 derhalve voor ruim 1,7 miljoen euro overgewaardeerd.

De bijgevoegde begroting bevat tevens een voetnoot waarin wordt gestipuleerd dat de opgenomen informatie geldt onder voorbehoud van goedkeuring door de RvB van 25/10/2013. Er wordt dienaangaande herhaald dat het VLAM onderworpen is aan de desbetreffende bepalingen van het rekendecreet en de daarin opgenomen deadlines. Het dient zijn werking dan ook dermate in te richten dat aan die decretale bepalingen kan worden voldaan.

In die context wordt verwezen naar het recent goedgekeurde jaarprogramma 2014 van het VLAM, waarin een tegemoetkoming vanuit de Vlaamse overheid is vermeld van 4.971 duizend euro niettegenstaande in het corresponderende uitgavenartikel in de tabel bij het ontwerp van uitgavendecreet slechts 4.950 duizend euro is voorzien. Het Rekenhof dringt derhalve aan op een afstemming van die documenten.

Beleidsdomein L - Leefmilieu, Natuur en Energie*Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)*

In de begrotingstabel van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) is in de tabel 'Reservefonds' voor de initiële begroting 2014 een overgedragen saldo van 5.334 duizend euro vermeld, terwijl hier het eindsaldo voor de aangepaste begroting 2013 van 4.869 duizend euro diende te worden overgenomen.

Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (De Watergroep)

Als opneming van leningen (ESR-code 96.10) is in de initiële begroting 2014 15 miljoen euro vermeld, hetzelfde bedrag als voor de aangepaste begroting 2013. In het ontwerp van uitgavendecreet (artikel 35) wordt aan de leningen van De Watergroep een Gewestwaarborg verleend tot 52 miljoen euro. In de memorie van toelichting bij voornoemd artikel is een geplafonneerd bedrag vermeld van 15 miljoen euro en een verhoging van dit plafond met 37 miljoen euro om rekening te houden met twee overnames die De Watergroep in 2014 zal doen, nl. het Waterbedrijf Hoeilaart en de Intercommunale Watermaatschappij, IWM. Deze geplande overnames zijn in de uitgaven en ontvangsten van de voorgelegde initiële begroting 2014 niet opgenomen.

Voorts is in de memorie van toelichting bij het voornoemde artikel 35 in 2014 voor de gebouwen een investering begroot van 17,2 miljoen euro, terwijl de uitgaven voor gebouwen (ESR-code 72.00) in de initiële begroting slechts 10,1 miljoen euro bedragen.

Over de begrotingstabel en de verstrekte toelichting over de initiële begroting 2014 van De Watergroep heeft het Rekenhof nog de volgende opmerkingen.

- In de toelichting bij de initiële begroting 2014 wordt quasi continu vergeleken met de realisatie 2012 en niet met de (goedgekeurde) aangepaste begroting 2013. Hierdoor wordt in vele gevallen sterk ingeboet op de actualiteitswaarde van het voorgelegde begrotingsdocument. Een meer actuele vergelijkingsbasis is sterk aan te bevelen.
- In diezelfde toelichting wordt meermaals verwezen naar het “intern budget 2014A” van de Watergroep. Dit document wordt echter niet ter beschikking gesteld, waardoor de begroting op die punten moeilijk tot niet kan worden geduid. Het verdient derhalve aanbeveling om op welke wijze ook die elementen die belangrijk zijn voor het begrijpen en evalueren van de begroting, of delen ervan, in de toelichting op te nemen.
- Onder de ESR-code 08.22 ‘Over te dragen tekort van het boekjaar’ wordt voor het begrotingsjaar 2014 een bedrag van 25,67 miljoen euro opgenomen. Dit budgettair tekort (het voorgaande jaar is er nog een begroot overschot van 24,7 miljoen euro) wordt nergens toegelicht.
- Op aangeven van het Rekenhof werd de ESR-code 16.11 in de uitvoeringsrekening van de begroting over het jaar 2012 terecht verder uitgesplitst naar de codes 16.11, 16.12 en 16.20. Voor de ontwerpbegroting 2014 werd deze nodige opsplitsing echter niet weerhouden.
- In tegenstelling tot de in de ontvangstenbegroting van De Watergroep opgenomen inkomensoverdrachten vanuit het Minafonds op ESR-code 46.30, zijnde 49.512 duizend euro, wordt in de toelichting bij deze ontvangst naar een foutief bedrag van 84.859 duizend euro verwezen.

Beleidsdomein M - Mobiliteit en Openbare Werken*DAB's Luchthaven Antwerpen en Oostende*

In de begroting van de DAB Luchthaven Antwerpen wordt een reservefonds van 606 duizend euro aangewend en als ontvangst opgenomen omwille van de ontbinding en vereffening van deze DAB in de loop van 2014. Dit reservefonds kwam volgens de

begrotingsdocumenten tot stand door een overdracht naar 2012 van 486 duizend euro en een toename van het fonds van 120 duizend euro in 2012. De rekeningen 2012 van deze DAB vertonen echter geen toename van het reservefonds, dat in 2013 dus nog steeds 486 duizend euro bevat. De ontvangsten van de DAB zijn bijgevolg met 120 duizend euro overschat. Ook de storting aan de algemene middelen die bij de vereffening in 2014 zou plaatsvinden, moet dus met datzelfde bedrag worden verminderd.

Het naar 2014 overgedragen saldo in de ontwerpbegroting van de DAB Luchthaven Oostende bedraagt 21.513 duizend euro. Dit saldo bevat 14.472 duizend euro aan openstaande vorderingen per 31/12/2011 die in 2012 als éénmalige correctie in een nieuw sjabloon van de DAB-rekeningen (bij de implementatie van het rekendecreet) werden toegevoegd aan het saldo van de uitvoeringsrekening van de DAB. Deze had op datzelfde ogenblik in zijn bedrijfseconomische rekeningen echter 10.635 duizend euro aan dubieuze vorderingen en hetzelfde bedrag als waardeverminderingen op handelsvorderingen opgenomen, grotendeels voor een aantal oninbare vorderingen waarvoor de dossiers aan de juridische dienst werden overgemaakt. Dit betekent dat het werkelijk overgedragen saldo aanzienlijk minder zal zijn dan 21.513 duizend euro. Ook de storting aan de algemene middelen die bij de vereffening in 2014 zou plaatsvinden, zal aanzienlijk minder zijn dan weergegeven in deze ontwerpbegroting.

5 Toelichtingen

Beleidsdomein A - Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid

Deel 1, geconsolideerde beleids- en betaalkredieten (blz 4): Bij de saldi-berekening - Beleidskredieten te consolideren instellingen horen de cijfers met betrekking tot de DAB IAVA onder “Instellingen met beleid en betaal-uitgavenzijde” en niet onder “Instellingen met enkel betaal-uitgavenzijde”.

Deel 2, Toelichting bij de totalen van de programma's (blz 7): Voor het programma AF staan in de tabel “evolutie van de totalen van de uitgaven” de bedragen voor begrotingsaanpassing 2013 op nul, terwijl zij in duizend euro 17.447 VAK, 17.447 VEK en 14.319 MAC belopen.

Beleidsdomein B - Bestuurszaken

De toelichting bij volgende begrotingsartikelen is onvolledig of onjuist:

BDo/1BI-F-2-C/WT – werking en toelagen – Stedenfonds

De toelichting bij de bijstelling dient aangevuld te worden met de voorafname 2014 aan het kenniscentrum Vlaamse Steden voor een bedrag van 126 duizend euro.

De vraag kan ook gesteld worden waarom de voorafname van de subsidie aan het kenniscentrum Vlaamse steden, dat decretaal verankerd is, wordt afgescheiden van dit specifiek begrotingsartikel van het stedenfonds en ondergebracht bij begrotingsartikel BDo/1BI-F-2-A/WT werking en toelagen – werking en communicatie stedenbeleid.

BDo/1BJ-C-2-A/WT – werking en toelagen – integratie- en inburgeringsbeleid

Een bedrag van 2.107 duizend euro in plus werd toegelicht . Als laatste puntje werd duizend euro gecompenseerd door BDo/1BH-C-2-D/WT (Vlaams Provinciefonds). Deze verwijzing is niet correct. Er is volgens informatie ingewonnen bij de administratie, geen compensatie in plus met het begrotingsartikel van het Vlaams Provinciefonds.

Beleidsdomein C – Financiën en Begroting

Voor wat betreft de realisatiecijfers van bepaalde gewestbelastingen 2012 werden verschillen vastgesteld tussen enerzijds cijfers uit de algemene toelichting en anderzijds gegevens uit de algemene rekening 2012.

In de programmatoelichting ontbreken voor de Vlaamse belastingdienst de ontvangstentotalen voor de begrotingsaanpassing 2013.

Beleidsdomein F – Onderwijs en Vorming*Begrotingsartikel FDo/1FE-I-2-A/WT – werking en toelagen – Hoger Onderwijs – basisfinanciering*

Wanneer men een optelling maakt van de toegelichte bedragen, en bovendien de bedragen voor indexatie en compensatie in rekening neemt, komt men uit bij een bedrag dat ongeveer 10 miljoen euro hoger ligt dan het voorziene kredietbedrag. De reden dat het krediet uiteindelijk 10 miljoen euro lager ligt dan dit berekend bedrag, wordt niet toegelicht .

Begrotingsartikel FEO/1FH-I-2-L/WT - werking en toelagen - onderwijscommunicatie en cultuureducatie

Er ontbreekt een bedrag bij volgende zin (bij SD1, OD 1.4): “Voor verdere optimalisatie en integratie met onze overige websites voorzien we in 2014.”

Begrotingsartikel FBo/1FB-I-2-Z/PR – provisies

Op dit artikel wordt 122.789 duizend euro VEK voorzien. De toelichting vermeldt voor CAO-Onderwijs een bedrag van 122.000 euro. Uiteraard gaat het om 122 miljoen euro.

Voor de volledigheid wordt vermeld dat een groot deel van de 122 miljoen die voorzien is voor de cao onderwijs reeds bestemd is voor de compensatie van de besparing in 2013 van 1% op de loonmassa onderwijs.

Begrotingsartikel FBo/1FH-I-2-B/WT - werking en toelagen - onderzoek en innovatie

De toelichting vermeldt: “Voor het Gamefonds wordt een subsidie in 2014 aan het Vlaams Audiovisueel Fonds (VAF) toegekend voor € 334.000.”

Volgens inlichtingen ingewonnen bij het VAF, is in de begroting van het VAF hiervoor geen 334.000 euro maar wel 200.000 euro opgenomen.

Begrotingsartikel FHo/1FG-I-2-H/LO - lonen - kwaliteit en kwalificaties

De lonen van het onderwijspersoneel stijgen voor alle artikelen behalve voor het secundair onderwijs en voor de onderwijsinspectie, waar ze dalen. De VEK voor de onderwijsinspectie dalen van 14.250 duizend euro naar 13.965 duizend euro, een vermindering van precies 2,0%. De toelichting geeft voor alle artikelen een verklaring voor de stijging /de daling, maar geeft geen afdoende verklaring voor de daling bij de onderwijsinspectie.

Algemene toelichting - Evolutie lonen onderwijspersoneel

De algemene toelichting vermeldt: "De middelen voor de lonen van het onderwijspersoneel verhogen in 2014 met 22,2 miljoen euro in vergelijking met de situatie in 2013." Uit de begrotingstabel blijkt dat de VEK voor de lonen onderwijs stijgen met 6,9 miljoen euro. Dat verschil wordt niet toegelicht.

Beleidsdomein G – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

De toelichting bij het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin geeft niet overal voldoende detailinformatie om de raming van elk begrotingsartikel te duiden. Enkele voorbeelden:

- De vermindering van de provisie GBo/1GB-D-2-Z/PR voor specifieke projecten (o.m. Flanders' Care) en voor de uitvoering van een leeftijdsonafhankelijk hulpmiddelenbeleid met respectievelijk 0,8 miljoen euro in VAK en 0,9 miljoen euro in VEK wordt in de toelichting niet geduid.
- De toelichting bij begrotingsartikel GBo/1GC-D-2-D/WT geeft niet hoeveel middelen bestemd zijn voor de uitvoering van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.
- De toelichting bij begrotingsartikel GBo/1GD-D-2-A/WT becommentarieert wel de verhoging van het vastleggingskrediet met 17.000 euro, maar geeft geen uitleg bij de vermindering van het vereffeningskrediet met 371.000 euro.

De toelichting geeft ook onvoldoende duiding over de aanwending van de kredieten die in het kader van de interne staatshervorming zijn overgeheveld uit de provinciale budgetten.

Beleidsdomein H – Cultuur, Jeugd, Sport en Media

De toelichting bij de begroting van het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media bevat enkele onnauwkeurigheden:

- De toelichting bij het ontvangstenartikel 66.11 (dotatie) van het Fonds Culturele Infrastructuur vermeldt verkeerdelijk het bedrag van het dotatievoorstel (12.535 duizend euro) in plaats van het uiteindelijk toegekende bedrag (10.535 duizend euro).
- De toelichting bij de uitgavenartikelen van het Museum voor Hedendaagse Kunst Antwerpen (MHKA) bevat de bedragen van de begrotingsaanpassing 2013 in plaats van de bedragen van de initiële begroting 2014.
- De toelichting bij de begroting van het samenwerkingsverband tussen de Vlopera en het Koninklijk Ballet van Vlaanderen vermeldt algemene werkingskosten (12.11) voor

een bedrag van 7.439 duizend euro, terwijl in de begroting slechts een bedrag van 6.648 duizend euro is opgenomen.

Beleidsdomein K – Landbouw en Visserij

Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF)

In de bijgevoegde begroting van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) wordt onder de ESR-code 03.22 een over te dragen saldo van 18 miljoen euro gebudgetteerd. Niettegenstaande deze post ruim een kwart van de totale uitgaven van dit fonds betreft, wordt dit nergens toegelicht.

Beleidsdomein L - Leefmilieu, Natuur en Energie

Algemene toelichting

In de algemene toelichting is bij de bespreking van de algemene uitgavenbegroting per beleidsdomein in het punt 4.4.12 'Leefmilieu, Natuur en Energie' in de tweede alinea over het Minafonds opgenomen dat voor de aanleg van het gemeentelijk rioleringsnetwerk 20 miljoen euro extra beleidskredieten worden voorzien, waarvan 10 miljoen euro wordt gefinancierd uit de algemene middelen en 10 miljoen euro via de heroriëntatie van middelen voor gemeentelijke en provinciale milieuconvenanten. Volgens de toelichting bij het artikel LBC/3LC-H-2-C/WT (werking en toelagen – slagkrachtige overheid: partnerschappen leefmilieu- en natuurbeleid) van de Minafondsbegroting, zijn de 20 miljoen euro volledig afkomstig van de budgetverlaging uit de milieuconvenanten en is er derhalve geen financiering uit de algemene middelen.

Programmatoelichtingen

De toelichting van het ontvangstenartikel van de DAB Minafonds LBC/2LC-H-A-D/OW (ontvangsten werking en toelagen – integraal waterbeleid) met ontvangsten van 77.601 duizend euro voor de initiële begroting 2014 en 76.727 duizend euro voor de aangepaste begroting 2013, is zeer summier weergegeven.

In de toelichting bij de departementale begroting is voor de aangepaste begroting 2013 in het ontvangstenartikel LBo/9LC-H-T-I/OI (ontvangsten interne stromen – klimaatbeleid) vermeldelijk 36.415 duizend euro vermeld als algemene ontvangst en in het uitgavenartikel LBo/1LC-H-4-A/WT (werking en toelagen – slagkrachtige overheid: beleidsvoorbereiding, beleidsevaluatie, beleidsonderbouwing en beleidsuitvoering beleidsveld Leefmilieu en Natuur) bedraagt het VRK 51 duizend euro en niet 700 duizend euro. Het artikel LBo/1LC-H-4-H/PA (kredietverleningen binnen een institutionele groep aan Administratieve Openbare Instellingen (AOI) – terugvorderbare voorschotten aan E.V.A. VLM, met oog op aankoop en afstand van landeigendommen in het kader van de ruilverkaveling en de landinrichting, bedrijfskapitaal te verlenen aan de VLM om de financiering van de ruilverkaveling (Fonds)) bevat een VAK/VEK voor de aangepaste begroting 2013 en de initiële begroting 2014 van respectievelijk 3.501 duizend en 1.804 duizend euro, terwijl het variabele kredieten (VRK) betreft.

Voor het uitgavenartikel LBC/3LC-H-2-C/WT (werking en toelagen – slagkrachtige overheid: uitgaven partnerschappen leefmilieu- en natuurbeleid) van de DAB Minafonds bedraagt het VAK 9.464 duizend euro. De samenstelling van dit bedrag op basis van de

details in de toelichting bij dit begrotingsartikel bedraagt slechts 4.626 duizend euro, een verschil van 4.838 duizend euro. De subsidiëringen aan de milieu- en natuurverenigingen zijn in de opsomming niet opgenomen (met een VAK van 4.627 duizend euro in de begroting 2013).

Beleidsdomein M - Mobiliteit en Openbare Werken

Algemene uitgavenbegroting

De toelichting bij de algemene uitgavenbegroting geeft dikwijls een algemene omschrijving van de uitgaven die op een artikel aangerekend kunnen worden, gevolgd door één globaal bedrag aan VAK en VEK voor dit artikel. Verdere (cijfer)informatie over de concrete samenstelling van dit krediet, en/of over de projecten en daaraan verbonden uitgaven die in 2014 op dit artikel zullen aangerekend worden ontbreekt. Dit is onder meer het geval voor volgende begrotingsartikels:

- MBo/1MF-E-2-A/WT – werking en toelagen – ondersteuning van het mobiliteitsbeleid – verschillende transportmodi: VAK 8.937 duizend euro, VEK 7.281 duizend euro
- MDo/1MH-E-2-B/WT – werking en toelagen – wegenonderhoud en winterdienst: VAK 171.912 duizend euro, VEK 169.788 duizend euro
- MBo/1MI-E-2-E/WT – werking en toelagen – haven- en waterbeleid en maritieme toegang – waterbouwkundig onderzoek: VAK 199.055 duizend euro, VEK 236.723 duizend euro
- MCo/1MI-E-2-B/WT – werking en toelagen – kustverdediging en jachthavens: VAK 24.098 duizend euro, VEK 22.753 duizend euro
- MCo/1MI-E-2-C/WT – werking en toelagen – Schelderadarketen en havenkapiteindiensten: VAK en VEK 31.871 duizend euro

DAB Vlaams Infrastructuurfonds (VIF)

De toelichting bij het VIF geeft dikwijls een algemene omschrijving van de uitgaven die op een artikel aangerekend kunnen worden, gevolgd door één globaal bedrag aan VAK en VEK voor dit artikel. Verdere (cijfer)informatie over de concrete samenstelling van dit krediet, en/of over de projecten en daaraan verbonden uitgaven die in 2014 op dit artikel zullen aangerekend worden ontbreekt. Dit is onder meer het geval voor volgende begrotingsartikels:

- MBU/3MI-E-2-E/WT – werking en toelagen – haven- en waterbeleid en maritieme toegang – waterbouwkundig onderzoek: VAK en VEK van 41.345 duizend euro
- MBU/3MI-E-2-F/WT – werking en toelagen – investeringen en buitengewoon onderhoud haven- en waterbeleid, maritieme toegang en waterbouwkundig onderzoek: VAK 91.832 duizend euro, VEK 93.196 duizend euro
- MBU/3MF-E-2-D/WT – werking en toelagen – voor een veilig en duurzaam verkeersbeheer: VAK en VEK 8.916 duizend euro

- MCU/3MI-E-2-D/WT – werking en toelagen – investeringen waterbouwkundige werken: VAK 47.979duizend euro en VEK 48.205 duizend euro
- MDU/3MH-E-2-C/WT – werking en toelagen – gevaarlijke punten, minder hinder en schadevergoedingen: VAK 5.912 duizend euro en VEK 5.830 duizend euro

De toelichting bij de begroting van het VIF geeft voor ontvangstenartikel MDU/2MH-E-A-D/OW – ontvangsten werking en toelagen – investeringen weginfrastructuur en structureel onderhoud een opsomming van de ontvangstencategorieën die onder die artikel vallen, met inbegrip van een ontvangstenraming per categorie (nevenbedrijven, schadevergoedingen, verkoop van gronden, ...). Deze ontvangstenramingen geven samen een totaal van 47.161 duizend euro, terwijl er voor dit ontvangstenartikel 49.661 duizend euro in de VIF-begroting is opgenomen.

Vlaamse Vervoermaatschappij (VVM)

De begroting van de VVM maakt aan de uitgavenzijde voor de investeringen (ESR-code 7) onvoldoende onderscheid naar de aard van de investeringen. Enkel voor de aanschaf van trams in het kader van het masterplan en voor de stationsomgevingen wordt een aparte rubriek gebruikt.

Ook de toelichting blijft op dat vlak in gebreke. Bij begrotingsartikel MBo/1ME-E-5-Y/IS – interne stromen – Vlaamse Vervoersmaatschappij geeft de toelichting enkel aan dat de vastleggingsmachtiging voor investeringen stijgt met 3.334 duizend euro. Verder worden enkel nog een aantal investeringen vermeld in een niet-exhaustieve opsomming en zonder vermelding van kredieten. Voor meer details wordt verwezen naar het fysisch investeringsprogramma, dat pas beschikbaar is begin 2014. De investeringsdotatie is bijgevolg onvoldoende onderbouwd en verschaft geen duidelijk beeld over het geplande investeringsbeleid van de VVM in 2014.

De toelichting bij de VVM-begroting geeft bij Klasse 7 – Investeringen dan weer aan dat de vastleggingsmachtiging voor investeringen globaal daalt met 631 duizend euro. Hoewel het bedrag verschilt, wordt hiervoor dezelfde verklaring gegeven als in de toelichting bij het begrotingsartikel MBo/1ME-E-5-Y/IS – interne stromen – Vlaamse Vervoersmaatschappij.

Bij gebrek aan gedetailleerde informatie is het ook onduidelijk of De Lijn voldoende vastleggings- en vereffeningskredieten heeft begroot voor het Brabo 2-project. Overeenkomstig de beslissing van de Vlaamse Regering van 23 september 2011 worden de studiekosten van de BAM door De Lijn overgenomen. Aangezien de contract close van Brabo 2 is voorzien in 2014, dienen de nodige kredieten bij De Lijn te worden voorzien voor de overname van deze studiekosten.

NV De Scheepvaart

De bedragen vermeld in de toelichting bij de begroting van NV De Scheepvaart stemmen niet overeen met de cijfers van de begroting zelf van de instelling. Naast verkeerde totaalbedragen voor de ontvangsten en de uitgaven worden ook foutieve bedragen vermeld in de toelichting bij de klasse 4 van de ontvangsten en de klasse 1 en 7 van de uitgaven.

Beleidsdomein N - Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed*Programma NE (NEo/1NE-F-5-I/WT en NEo/1NE-F-5-J/WT)*

De machtiging voor het investeringsprogramma van de VMSW dat gefinancierd wordt door rentesubsidies wordt verhoogd met 48 miljoen euro ten opzichte van 2013. De machtiging voor het investeringsprogramma van het Vlaams Woningfonds wordt verhoogd met 52 miljoen euro. Deze 100 miljoen euro extra wordt in de toelichting verklaard als een gevolg van het nieuwe eengemaakte leningsbesluit dat definitief werd goedgekeurd op 13 september 2013 door de Vlaamse regering. In geen enkel begrotingsdocument of het leningsbesluit is echter terug te vinden hoe de extra machtiging van 100 miljoen euro is berekend, laat staan waarom de verdeling 48/52.

Investeringsfonds voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant (VLABINVEST)

Vlabinvest had de vorige jaren nog een dotatie ten bedrage van 8.988.000 euro. In de voorliggende ontwerpbegroting is deze herleid tot nul. In de toelichting vinden we geen informatie terug waarom deze dotatie geschrapt is (niet bij NEo/1NE-F-5-Y/IS en ook niet onder D.2. bij de toelichting van de begroting van Vlabinvest).

6 Programmadecreet***Artikel 6***

Artikel 6 van het programmadecreet voegt een punt 5° toe aan artikel 42 van het decreet houdende de regeling van de erkenning en subsidiëring van de Vlaamse sportfederaties, de koepelorganisatie en de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding, dat betrekking heeft op de ondersteuning van sportverenigingen door de koepelorganisatie. Het decreet bevat echter geen definitie van het begrip *sportvereniging*. Aangezien het gaat om ondersteuning van sportclubs, een begrip dat wel is gedefinieerd, is het raadzaam de geëigende term *sportclubs* te hanteren.