



Vlaams
Parlement

ingediend op **16** (2015-2016) – Nr. 1
16 november 2015 (2015-2016)

Verslag

van het Rekenhof

over het onderzoek van de Vlaamse begroting
voor 2016



Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2016



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 16 november 2015

INHOUD

Inleiding	5
1 Macrobudgettaire aspecten	6
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	6
1.2 Europees begrotingskader	7
1.3 Normnaleving	8
1.4 Transparantie van de begroting	11
2 Analyse van de ontvangsten	14
2.1 Algemeen	14
2.2 Ontvangsten op basis van de bijzondere financieringswet (BFW)	15
2.3 Gewestelijke belastingen	19
2.4 Toegewezen ontvangsten	22
3 Analyse van de uitgaven	24
3.1 Decreetsbepalingen	24
3.2 Beleidsdomein Financiën en Begroting	24
3.3 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie	26
3.4 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	26
3.5 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media	27
3.6 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	28
3.7 Beleidsdomein Werk en Sociale Economie	31
3.8 Beleidsdomein Landbouw en Visserij	32
3.9 Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie	32
3.10 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	34
3.11 Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	36
3.12 Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur	37
Bijlage : formele opmerkingen	39

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de initiële Vlaamse begroting 2016 en het bijbehorende programmadecreet. Het vloeit voort uit de informatieopdracht van het Rekenhof tegenover het Vlaams Parlement, zoals vastgesteld in het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof (het zogenaamde rekenedecreet). Artikel 16 van het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering een afschrift van de begrotingsontwerpen aan het Rekenhof bezorgt, gelijktijdig met de indiening ervan bij het Vlaams Parlement, en dat het Rekenhof zijn opmerkingen daarover aan het Vlaams Parlement meedeelt, met afschrift aan de Vlaamse Regering.

Het Rekenhof ontving de begrotingsontwerpen en bijbehorende toelichtingen binnen de voorziene termijnen. Zoals vorige jaren ontving het echter nog geen meerjarenraming en heeft het dus niet kunnen nagaan of en in welke mate de voorgelegde jaarbegroting binnen een meerjarig kader is opgemaakt.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

Bij de opmaak van de initiële begroting 2016 ging de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 1,3% en een inflatie van 1,5%. Voor 2015 werden de parameters bijgesteld tot respectievelijk 1,2% (groei) en 0,5% (inflatie). De Vlaamse Regering baseert zich daarvoor op de ramingen waarover het Federaal Planbureau (FPB) op 9 september 2015 communiceerde in het kader van de zogenaamde economische begroting. Het FPB raamde de inflatie zonder rekening te houden met de btw-verhoging op elektriciteit, maar vermeldde ook een raming die wel met die maatregel rekening hield. De Vlaamse begroting gaat uit van die laatste raming. Recentere ramingen zijn die van het IMF (6 oktober 2015) en de Europese Commissie (5 november 2015). Al die ramingen voorspellen de voortzetting van een geleidelijk herstel van de economie en een herneming van de inflatie.

Tabel 1 – Ramingen van groei en inflatie voor België

	FPB (9/9/2015)	IMF (6/10/2015)	EC (5/11/2015)
Economische groei 2015	1,2%	1,3%	1,3%
Economische groei 2016	1,3%	1,4%	1,3%
Inflatie 2015	0,4%/0,5%*	0,7%	0,6%
Inflatie 2016	1,2%/1,5%*	1,1%	1,7%

* inflatiecijfers zonder en met verrekening van de btw-verhoging op elektriciteit

Volgens de IMF-voorspelling op middellange termijn houdt het geleidelijke herstel aan, maar de eerste jaren in mindere mate dan bij de laatste meerjarenraming van de Vlaamse Gemeenschap werd aangenomen.

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

	2015	2016	2017	2018	2019
Economische groei	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%
Inflatie	0,7%	1,1%	1,3%	1,5%	1,6%

Toen het Rekenhof de ontwerpbegroting 2016 onderzocht, was nog geen geactualiseerde meerjarenraming beschikbaar. Zoals vorige jaren zal de Vlaamse Regering de nieuwe meerjarenraming wellicht pas enkele weken na de jaarbegroting voorleggen. Het rekendecreet laat dat toe, maar stelt ook dat de toelichting bij de jaarbegroting die moet situeren ten opzichte van de meerjarenraming. Die situering ontbreekt. Uit artikel 16/12, §2 van de gewijzigde algemenebepalingenwet volgt overigens dat de meerjarenraming voortaan moet worden gepubliceerd samen met de toelichting bij de jaarbegroting.

1.2 Europees begrotingskader

Algemenebepalingenwet en samenwerkingsakkoord

Twee belangrijke elementen in de omzetting van het Europees begrotingskader naar de nationale begrotingsregeling zijn:

- de samenwerkingsovereenkomst van 13 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie;
- de wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

Het samenwerkingsakkoord voorziet in een procedure voor overleg tussen de federale overheid en de regionale overheden over de Europees genormeerde begrotingsdoelstelling en de verdeling van de inspanningen. De Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën (HRF) verleent ter zake advies en evalueert de geleverde inspanningen. De procedure moet in principe leiden tot een *goedkeuring* van de individuele budgettaire doelstellingen van de akkoordsluitende partijen en van de lokale overheden in nominale en structurele termen. Het overlegcomité van 29 april 2015 beperkte zich echter tot een *akteneming*. De algemene toelichting maakt geen melding van verder overleg dat tot een effectieve goedkeuring zou hebben geleid.

De gewijzigde algemenebepalingwet impliceert onder meer een aantal bijkomende informatieverplichtingen.

De algemene toelichting omvat voor het eerst een hoofdstuk over het Europees kader en komt daarmee tegemoet aan vroegere aanbevelingen van het Rekenhof. Het hoofdstuk is summier, maar kan in de toekomst verder worden uitgewerkt ter informatie van het Vlaams Parlement.

Ontwerpbegrotingsplan

De Vlaamse Regering heeft op 6 oktober 2015 het zogenaamde Vlaams ontwerpbegrotingsplan¹ bij het Vlaams Parlement ingediend. Het gaat om de bijdrage van de Vlaamse Regering aan het ontwerpbegrotingsplan dat België bij de Europese Commissie moet indienen. Het Rekenhof heeft de gegevens van het Vlaams ontwerpbegrotingsplan vergeleken met de gegevens van de algemene toelichting bij de voorliggende ontwerpbegroting voor 2016 en stelt een aantal verschillen vast waardoor het vorderingensaldo volgens het ontwerpbegrotingsplan op - 172,6 miljoen euro uitkomt in plaats van - 170,9 miljoen euro volgens de algemene toelichting.

In het ontwerpbegrotingsplan wordt overigens (nog) geen melding gemaakt van de nieuwe ontvangsten en uitgaven van het Energiefonds ten belope van meer dan 400 miljoen euro (cfr. 2.4 en 3.9).

¹ Stuk 33 (2015-2016) – Nr.1

Het Belgische ontwerpbegrotingsplan maakt wel melding van de uitgaven voor de asielcrisis, zowel van de federale overheid als voor de Vlaamse Gemeenschap, en de intentie om deze uitgaven te beschouwen als uitzonderlijk en tijdelijk van aard.

Uitgaven voor de asielcrisis

De uitgaven met betrekking tot de asielcrisis worden voor de Vlaamse Gemeenschap geraamd op 120,8 miljoen euro, waarvan 80,4 miljoen provisioneel is opgenomen in de begroting van het beleidsdomein Financiën en Begroting. De Vlaamse Regering wil die uitgaven buiten het aanpassingstraject naar de middellangetermijndoelstelling voor de begroting houden. Ze beroept zich daarvoor op artikel 5.1 van verordening (EG) nr.1466/97 over de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid. Volgens die bepaling kan het de lidstaten worden toegestaan tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in het geval van een buitengewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en een aanzienlijke invloed heeft op de financiële positie van de overheid. De Europese overheid moet de afwijking dus nog beoordelen². Dat zal wellicht gebeuren naar aanleiding van het advies over het ingediende ontwerpbegrotingsplan waarin die afwijking werd opgenomen.

Als de afwijking inderdaad wordt toegestaan, dan is het belangrijk dat de uitgaven voor de asielcrisis duidelijk worden onderscheiden van de andere uitgaven die wel deel uitmaken van het vorderingensaldo dat in aanmerking wordt genomen voor het begrotingstraject van de Vlaamse overheid. In de bijlage bij de algemene uitgavenbegroting wordt meegedeeld over welke kredieten het voorziene bedrag van 120,8 miljoen euro is verdeeld. Meestal gaat het niet om specifieke tijdelijke kredieten, maar om provisionele en reguliere kredieten die ook voor andere uitgaven zijn bestemd, die geen verband houden met de asielcrisis. Dat kan de opvolging en verantwoording ten opzicht van de Europese overheid bemoeilijken. Het Rekenhof beveelt aan voor de uitgaven bedoeld voor de asielcrisis specifieke tijdelijke begrotingskredieten te creëren of minstens bij de begrotingsuitvoering specifieke tijdelijke basisallocaties binnen de betrokken begrotingskredieten op te nemen. Daarnaast moet worden voorkomen dat de kredieten of allocaties bedoeld voor de asielcrisis in de loop van het begrotingsjaar worden herverdeeld naar kredieten of allocaties met een andere finaliteit.

1.3 Normnaleving

Tabel normnaleving

In de tabel normnaleving van de algemene toelichting (tabel 7-5) wordt het ESR-vorderingensaldo van de ontwerpbegroting 2016 vastgesteld. Er wordt een vorderingensaldo inclusief uitgaven asielcrisis (-291,7 miljoen euro) berekend en exclusief die uitgaven (-170,9 miljoen euro). Zoals hiervoor gesteld, zal het afhangen van de beoordeling door de Europese overheid van de voorgestelde afwijking voor die uitgaven welk van die saldi ze in aanmerking zal nemen bij de evaluatie van de normnaleving door de Vlaamse overheid.

² De Europese Commissie deelde op 14 oktober 2015 het volgende mee: *In this context, questions have arisen about the treatment under the Stability and Growth Pact of expenditure incurred to manage the refugee crisis. The Commission has confirmed that, if it received a specific request from a Member State, it would examine whether and how this could be accommodated under the existing rules of the Stability and Growth Pact. This includes the flexibility that has been imbedded in the Pact to react to unforeseen circumstances and unusual events. This assessment would need to be made on a case-by-case basis as part of the analysis of national fiscal documents. It would need to be based on evidence of the net costs incurred, in line with the agreed methodology for applying the Pact.*

De begroting voor 2016 brengt een onderbenutting van de uitgavenkredieten voor 403 miljoen euro in rekening, gebaseerd op de onderbenutting van de jaren 2013 en 2014. Zoals bij de aanpassing van de begroting 2015 wordt er daarnaast echter ook van uitgegaan dat de in de begroting voorziene VEK-buffer voor betaalincidenties (100 miljoen euro) onbenut zal blijven, want die buffer wordt bij de berekening van het vorderingensaldo voor het volledige bedrag in mindering gebracht. Het nut van een uitgavenbuffer waarvan op voorhand wordt verwacht dat hij helemaal niet zal worden gebruikt, is onduidelijk. De toelichting geeft daar geen verdere verklaring voor. Er wordt evenmin iets over gezegd in de verantwoording bij artikel 54 van het ontwerp van uitgavendecreet dat onder meer op de VEK-buffer betrekking heeft. Betaalincidenties kunnen overigens ook worden geredimeerd door de gewone onderbenutte uitgavenkredieten te herverdelen.

De FFEU-hervorming (zie 3.2) heeft tot gevolg dat de betaalkredieten voor éénmalige investeringen voortaan worden opgenomen in de begroting van de entiteiten die betrokken zijn bij de realisatie ervan. Op die wijze zijn ze ook meegenomen bij de vaststelling van het vorderingensaldo.

De begrotingen van de hogescholen, universiteiten en erkende kredietmaatschappijen worden weliswaar voorgelegd, maar nog altijd niet effectief mee geconsolideerd. Hoewel de voorgelegde begrotingen globaal een negatief saldo vertonen, raamt de tabel normaleleving van de algemene toelichting de ESR-impact van hogescholen, universiteiten en erkende kredietmaatschappijen op nul. De algemene toelichting gaat voor de hogescholen en universiteiten onder meer uit van overrealisatie aan ontvangstenzijde en onderbenutting aan uitgavenzijde. Het is overigens niet duidelijk in welke mate de begrotingen van de hogescholen en universiteiten rekening houden met de besparingen in het onderwijs. De verantwoording bij artikel 130 van het uitgavendecreet stelt dat het administratieve begrotingsproces van de betrokken instellingen zich nog in een groeitraject bevindt. dat argument voor niet-consolidatie wordt voor de hogescholen en universiteiten echter al sinds 2012 gebruikt. Het Rekenhof wenst een stand van zaken van het groeitraject te krijgen en beveelt aan daar prioritair werk van te maken, zodat binnen afzienbare tijd ook voor die entiteiten een correcte consolidatie op basis van effectieve begrotingsgegevens mogelijk wordt.

Toetsing van het vorderingensaldo aan de begrotingsnorm

De algemene toelichting stelt dat voorliggende begroting voor het jaar 2016 het tekort van 560 miljoen euro bij de begrotingsaanpassing 2015 terugbrengt tot 170,9 miljoen euro (exclusief uitgaven gerelateerd aan de vluchtelingen crisis) en dus volledig in de lijn ligt met de engagementen vervat in het stabiliteitsprogramma. Deze stelling is correct voor zover de begrotingsnorm nominaal wordt benaderd. De algemene toelichting evalueert niet of het saldo ook structureel in de goede zin evolueert. Daartoe moet abstractie worden gemaakt van conjuncturele invloeden en eenmalige verrichtingen. Het Rekenhof beschikt niet over de gegevens om die evaluatie te doen.

Lokale overheden

Het voornoemde samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 bepaalt dat elke akkoordsluitende partij zich ertoe verbindt, in de uitoefening van haar bevoegdheden of van haar voogdij, alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn opdat de lokale overheden de vastgestelde begrotingsdoelstellingen bereiken. Als de lokale overheden onvoldoende inspanningen leveren, dan veronderstelt de HRF dat een ander overheidsniveau maatregelen treft om de afwijkingen te compenseren³. Behalve voor het deel van de afwijkingen dat

³ Zie *Verslag over de budgettaire evolutie van de Lokale Overheden* van maart 2014.

eventueel kan worden toegeschreven aan de federale overheid⁴, is in principe de gewestelijke voogdijoverheid verantwoordelijk. In zijn verslag over de aanpassing van de begroting 2015 heeft het Rekenhof in die context aanbevolen dat de algemene toelichting bij de Vlaamse begroting aandacht zou besteden aan het vorderingensaldo van de Vlaamse lokale overheden en daarover onder meer cijfergegevens beschikbaar zou stellen. De algemene toelichting bij de begroting 2016 gaat niet op die aanbeveling in.

In een onderzoek over het vorderingensaldo van de Vlaamse lokale overheden en de financiële engagementen van Vlaanderen in het kader van het Belgische Stabiliteitsprogramma⁵ stelde het Rekenhof overigens vast dat hoewel Vlaanderen er zich toe heeft verbonden de Vlaamse lokale besturen de begrotingsdoelstellingen te doen bereiken, het daartoe geen specifieke maatregelen heeft genomen en dat bovendien een aantal entiteiten die volgens ESR tot de overheid behoren, aan zijn toezicht ontsnappen. Het stelde ook vast dat Vlaanderen geen prioriteit geeft aan een ESR-matige opvolging van het resultaat van zijn lokale besturen. De verbetering van de kwaliteit en de tijdigheid van de rekeningen van de lokale overheden moet – in het bijzonder met het oog op de rapporteringsverplichtingen aan Europa – een aandachtspunt voor de Vlaamse overheid blijven.

Het Rekenhof vindt het positief dat de Vlaamse minister voor Financiën en Begroting in haar beleidsbrief 2015-2016 aankondigt dat haar administratie volgend begrotingsjaar in samenwerking met het Agentschap Binnenlands Bestuur zal nagaan welke stappen kunnen leiden tot een betere kwaliteit van de rapportering van de lokale overheden over het ESR.

Schuldbeheersing

De algemene toelichting raamt een toename van de geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid van 18,9 miljard euro eind 2014 naar 20,4 miljard euro eind 2015 en 25,8 miljard euro eind 2016. De evolutie wordt onder meer beïnvloed door de sterk stijgende schulden voor de financiering van het woonbeleid via de VMSW en het VWF (zie 3.11). Voor 2016 is er ook de overdracht van de schulden voor ziekenhuisinfrastructuur in het kader van de zesde staatshervorming. De raming in de algemene toelichting houdt overigens rekening met een terugbetaling in 2016 door KBC van 1,5 miljard euro. Als de KBC die terugbetaling geheel of gedeeltelijk zou uitstellen, bijvoorbeeld vanwege de recente beslissing van de NBB om de kapitaalvereisten van systeemrelevante banken zoals de KBC te verhogen⁶, dan zal de financieringsbehoefte en dus ook de schuld van de Vlaamse overheid voor 2016 toenemen.

In zijn verslagen bij de initiële begroting 2015 en de begrotingsaanpassing 2015 stelde het Rekenhof vast dat niet meer werd verwezen naar de schulddoelstelling van het pact 2020 voor Vlaanderen (nulschuld tegen 2020), maar dat nog geen nieuwe concrete norm werd geformuleerd om de schuld te beheersen. Het Rekenhof stelde daarenboven dat het wenselijk is over de Vlaamse schulddoelstelling overleg te plegen met de federale overheid en de andere gemeenschappen en gewesten, aangezien die zal moeten worden ingepast in de globale doelstelling inzake schuldontwikkeling van de gezamenlijke Belgische overheid, die aan Europees vastgestelde normen moet voldoen.

⁴ Dat aandeel wordt volgens het samenwerkingsakkoord door de HRF geïdentificeerd naar aanleiding van de jaarlijkse evaluatie van de naleving van de verbintenissen door de akkoordsluitende partijen.

⁵ Het Rekenhof rapporteerde over dat onderzoek in het rekeningenboek over 2014 (Vlaams Parlement, 36 (2015-2016) –Nr.1).

⁶ Perscommuniqué van de NBB van 26 oktober 2015. Die hogere kapitaalvereisten zullen gefaseerd worden ingevoerd over een periode van drie jaar, die aanvangt op 1 januari 2016.

In haar beleidsbrief 2015-2016 verwijst de Vlaamse minister voor Financiën en Begroting naar de werkzaamheden van haar administratie om zicht te krijgen op de evolutie van de geconsolideerde schuld in meerjarig perspectief. Zodra die oefening is afgerond, kan worden onderzocht welke doelstelling inzake schuld kan worden vooropgesteld.

Het Rekenhof raadt aan prioriteit te geven aan die werkzaamheden en aan de formulering van een schulddoelstelling, gelet op enerzijds de vastgestelde toename van de geconsolideerde schuld en anderzijds het toenemend belang dat de Europese overheid stelt in de schuldbeheersing naast de beheersing van het begrotingstekort.

1.4 Transparantie van de begroting

De beleidsbrief Financiën en Begroting 2015-2016 beoogt *een transparante begroting met zicht op prestaties en effecten*. In het werkjaar 2015-2016 zal daartoe naast de stappen die worden gezet in het kader van een prestatiebegroting, de aandacht in de eerste plaats gaan naar een verbetering van de algemene toelichting en de memories van toelichting bij de begrotingsdecreten.

Evolutie naar een prestatiebegroting

In de vorige legislatuur heeft het Rekenhof aanbevolen in de algemene toelichting te rapporteren over de evolutie naar een prestatiebegroting. In de bijlage bij de algemene toelichting over de begroting 2016 wordt daarover geciteerd uit de beleidsbrief Financiën en Begroting 2015-2016, meer bepaald over de *koppeling van doelstellingen aan beleidsmiddelen*.

De beleidsbrief stelt dat in 2015 een werkgroep is opgericht die al met het voorbereidend werk is gestart om de inhoudelijke beleidsinformatie uit beleidsnota's, beleidsbrieven en ondernemingsplannen te kunnen koppelen aan de begroting. Eind 2015 en ook in 2016 zal de werkgroep een proces in gang zetten om binnen de verschillende beleidsdomeinen na te gaan hoe een prestatiebegroting concreet vorm kan krijgen.

De beleidsbrief stelt voorts dat de begrotingsstructuur van de verzelfstandigde entiteiten met rechtspersoonlijkheid zal worden gealigneerd aan de structuur van de algemene uitgavenbegroting. Er worden duidelijke instructies inzake de definities van beleids- en apparaatskredieten in het vooruitzicht gesteld.

Het Rekenhof vindt het positief dat de Vlaamse Regering mede naar aanleiding van zijn opmerkingen bij vorige begrotingsonderzoeken verder werk maakt van de aansluiting tussen beleidsinformatie en begroting, wat een voorwaarde is om tot een echte prestatiebegroting te komen. Ook in de vorige legislatuur werden daartoe ter uitvoering van het rekendecreet voorbereidende stappen gezet. Het is wenselijk een duidelijke timing af te spreken en aan te houden. Het zal immers afhangen van de vooruitgang die in deze legislatuur wordt geboekt of de doelstelling zal worden gehaald die de Vlaamse overheid zich heeft gesteld om tegen 2020 te komen tot een meer prestatiegerichte begroting.

Het Rekenhof beaamt ook het belang van een duidelijke omschrijving van de begrippen beleids- en apparaatskredieten, niet alleen voor de Vlaamse rechtspersonen, maar ook voor de ministeries. Voorts is het belangrijk dat de programmatoelichtingen niet alleen informatie over doelstellingen en prestatie-indicatoren bevatten, maar ook blijvend aandacht besteden aan nauwkeurige informatie over de ingezette middelen en instrumenten. Doordat het niveau *basisallocaties* in de begrotingsstructuur is weggefallen, is die informatie immers minder gedetailleerd beschikbaar in de begrotingstabel. De tekstuele omschrijving van de begrotingsartikelen is ook algemener.

Met betrekking tot de koppeling van doelstellingen en begroting wijst het Rekenhof ten slotte nog op de volgende aandachtspunten:

- De integratie van het FFEU in de reguliere begroting van de betrokken beleidsdomeinen en entiteiten kan, mits rekening wordt gehouden met het budgetrecht van het Vlaams Parlement (cf. 3.2), een transparante koppeling tussen beleidsdoelstellingen en begrotingsmiddelen bevorderen.
- Bij de koppeling tussen doelstellingen en middelen moeten ook de fiscale uitgaven worden betrokken. Zo zijn de belangrijke fiscale uitgaven voor het woonbeleid opgenomen onder het beleidsdomein Financiën en Begroting, terwijl zij gericht zijn op de realisatie van doelstellingen die eigen zijn aan het beleidsdomein RWO.

Verbetering van de algemene toelichting

De beleidsbrief kondigt aan dat een internationaal vergelijkend onderzoek zal plaatsvinden om de sterke elementen uit de algemene toelichtingen van de geanalyseerde landen stapsgewijs te integreren in de algemene toelichting bij de Vlaamse begroting.

Het Rekenhof wijst ook naar de informatieverplichtingen die voortvloeien uit het Vlaamse rekendecreet en de algemenebepalingenwet, alsook naar de *best practices* zoals die onder meer door de OESO op basis van internationaal onderzoek werden vastgesteld.

Steunend op voornoemde verplichtingen en best practices heeft het Rekenhof in zijn verslaggeving over de vorige begrotingen onder meer gesteld:

- dat het hoofdstuk financieel beheer van de algemene toelichting dat nu bijna uitsluitend betrekking heeft op het weliswaar belangrijke thema van de schuld, moet worden uitgebreid met een overzicht van de gegevens over de waarborgen en andere *contingent liabilities*, zoals de latente schuld door PPS en alternatieve financiering. Als reactie op die aanbevelingen werd soms verwezen naar afzonderlijke verslaggeving, bijvoorbeeld de jaarlijks rapporten over de schuld of de alternatieve financiering. Het is uiteraard niet de bedoeling dat de begrotingsdocumentatie die andere rapporten herneemt, maar wel dat n.a.v. de begroting de kerncijfers ervan zoveel mogelijk geactualiseerd en aangevuld met prognoses worden samengebracht, zodat het Vlaams Parlement bij de beoordeling van de begroting een zo breed mogelijk inzicht krijgt in de financiële toestand van de Vlaamse Gemeenschap.
- dat de algemene toelichting de jaarbegroting expliciet moet situeren ten opzichte van de meerjarenraming, zoals opgelegd door zowel het rekendecreet als de algemenebepalingenwet. Dat vereist dat de meerjarenraming gelijktijdig met de algemene toelichting wordt gepubliceerd (cf. 1.1).

Daarnaast beklemtoont het Rekenhof nogmaals dat de algemene toelichting in de context van het rekendecreet eigenlijk een louter informatief document is. Hoewel het parlementair debat over de begroting zich in belangrijke mate focust op de gegevens van de algemene toelichting, stemt het Vlaams Parlement niet over dat document. De parlementaire goedkeuring betreft de begrotingsontwerpen. Dat vereist een transparante afstemming tussen de cijfers van de algemene toelichting en de cijfers van de begrotingsontwerpen. Het is dan ook belangrijk:

- dat de gegevens in de algemene toelichting die niet of onvoldoende steunen op gegevens in de begrotingsontwerpen, zoals sommige correcties in de tabel 7-5 *Normnaleving door de Vlaamse overheid*, voldoende worden verantwoord. Het Rekenhof stelde een verbetering vast in de voorliggende algemene toelichting t.o.v. vorige jaren, in het bijzonder wat betreft de correcties door het verstrengd Europees toezicht. Het Rekenhof heeft ook aanbevolen de correcties zoveel mogelijk te vervangen door effectieve

begrotingsgegevens. De effectieve consolidatie van de begrotingen van de VMSW en het VWF komt daaraan tegemoet. Daardoor zijn ook de gegevens van de tabellen over de beleids- en betaalkredieten (tabellen 5.7 en 5.8 van de algemene toelichting) voor beleidsdomein RWO beter op de begrotingsgegevens afgestemd.

- dat de relatie tussen bepaalde geaggregeerde cijfers in de algemene toelichting (bv. tabel 1.4 over de evolutie van de nettobeleidsruimte) en de gegevens van de begrotingsontwerpen voldoende worden geduid. De algemene toelichting verwijst daarvoor onder meer naar de programmatoelichtingen van de beleidsdomeinen. In de praktijk blijkt die afstemming op basis van de programmatoelichtingen echter niet altijd evident. Het Rekenhof stelt voor dat de programmatoelichtingen per beleidsdomein de gegevens van de algemene toelichting over de evolutie van de beleidsruimte die geheel of gedeeltelijk van toepassing zijn op het betrokken beleidsdomein, zouden hernemen en in een tabel verder zouden detailleren, verwijzend naar de toepasselijke begrotingsartikelen.

Verbetering van de programmatoelichtingen

Voor de memories van toelichting bij de begrotingsdecreten of de zogenaamde programmatoelichtingen zal volgens de beleidsbrief worden gezocht naar meer uniformiteit, zowel wat de koppeling tussen beleidsdoelstellingen en begroting betreft, als wat het detailniveau van de toelichtingen betreft.

Het Rekenhof heeft in vorige begrotingsonderzoeken al gewezen op het belang van duidelijke en uniforme instructies voor de opmaak van de programmatoelichtingen, zowel voor de koppeling tussen beleidsdoelstelling en begrotingskredieten als voor de noodzakelijke detailinformatie over de ingezette middelen en instrumenten. Die instructies zouden ook de hiervoor aanbevolen informatie over de aansluiting met de algemene toelichting kunnen omvatten.

Transparantie van het uitgavendecreet⁷

De Vlaams Regering moet niet alleen aandacht besteden aan de evolutie naar een prestatiebegroting en de kwaliteit van de algemene toelichting en de programmatoelichtingen, maar ook aan de transparantie van de begrotingsdecreten zelf.

Het Rekenhof stelt immers vast dat de tekst en de indeling van het uitgavendecreet niet altijd duidelijk is. Sommige artikelen worden niet onder de passende titel ondergebracht, gelijkaardige bepalingen worden verspreid in het decreet opgenomen en sommige hoofdstukken bevatten zeer uiteenlopende onderwerpen. Het Rekenhof stelt in het bijzonder vast dat nieuwe ontwikkelingen met belangrijke budgettaire consequenties, zoals PPS en alternatieve financiering, niet hebben geleid tot een aangepaste weergave en indeling van het decreet. Dat kan het gevolg zijn van een incrementele benadering bij de opmaak van het decreet, waarbij telkens wordt vertrokken van het vorige decreet en naar best vermogen elementen worden toegevoegd of geschrapt. Zo worden onduidelijkheden in tekst en indeling jaar na jaar meegesleept en wordt onvoldoende aandacht besteed aan een globale aanpassing van het decreet aan nieuwe ontwikkelingen. Het Rekenhof beveelt aan bij een volgende begrotingsopmaak tekst en indeling van het uitgavendecreet in zijn geheel te evalueren en om te vormen tot een leesbaar en begrijpelijk decreet. Ook een gepaste verantwoording bij de decreetsbepalingen speelt daarin een belangrijke rol.

⁷ Zie ook 3.10 en verslag aan het departement, punt 2.

2 Analyse van de ontvangsten

2.1 Algemeen

In de initiële begroting 2016 nemen de ESR-geconsolideerde ontvangsten met 2,12 miljard euro (5,6%) toe in vergelijking met de aangepaste begroting 2015. De tabel hieronder toont de evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten voor de belangrijkste ontvangstencategorieën.

Tabel 3 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten (in duizend euro)

	2015 aangepast (a)	2016 initieel (b)	2016 initieel t.o.v. 2015 aangepast (b) - (a)	2016 initieel t.o.v. 2015 aangepast 2015 aangepast = 100	2016 initieel % totaal
PB- en btw-toewijzing gemeenschap en nieuwe dotaties	19.703.574	20.717.640	1.014.066	105,15	52,11%
PB-toewijzing gewest	2.891.662	2.436.764	-454.898	84,27	6,13%
Aanvullende belasting op de PB (bruto) – raming BA	7.058.633	7.531.907	473.274	106,70	18,95%
(Aanvullende belasting op de PB (bruto) – vermoedelijk juli 2015)	(7.465.579)	(7.531.907)	(66.328)	(100,89)	(18,95%)
Andere dotaties en transfers van de federale overheid	80.279	84.112	3.833	104,77	0,21%
Gewestelijke belastingen	5.586.642	6.205.046	618.404	111,07	15,61%
Lottomiddelen	33.463	33.350	-113	99,66	0,08%
Andere niet-fiscale algemene ontvangsten	457.839	263.639	-194.200	57,58	0,66%
Toegewezen ontvangsten	167.537	584.799	417.262	349,06	1,47%
Ontvangsten ministeries	35.979.629	37.857.257	1.877.628	105,22	95,23%
Ontvangsten te consolideren instellingen	1.652.840	1.896.514	243.674	105	4,77%
Totaal ontvangsten	37.632.469	39.753.771	2.121.302	105,64	100%

Op de belangrijke ontvangstencategorieën, die samen 92,8% van de middelen uitmaken, wordt hierna dieper ingegaan.

De andere niet-fiscale ontvangsten zouden terugvallen op iets meer dan de helft (nog ca. 264 miljoen euro) door het ontbreken van een couponrente van KBC en door de toewijzing van ontvangsten uit verkeersveiligheid (uit het federaal fonds) aan een nieuw opgericht Vlaams Verkeersveiligheidsfonds. Dat begrotingsfonds moet worden gespijsd met de ontvangsten uit verkeersboetes boven de 143 miljoen euro en de bijdragen van de keuringscentra boven 6 miljoen euro. Door die beperkende decretale bepalingen⁸ wordt maar ca. een derde van de in aanmerking komende ontvangsten effectief toegewezen aan het fonds, hoewel de behoeften voor verkeersveiligheid onmiskenbaar zijn. Het saldo komt bij de algemene ontvangsten van de Vlaamse Overheid.

⁸ Programmadecreet bij de aangepaste begroting 2015

De toegewezen ontvangsten zouden meer dan verdriedubbelen (ca. 585 miljoen euro) door de decretaal bepaalde toewijzing aan het Vlaams verkeersveiligheidsfonds en door de toewijzing van de opbrengst van de hervormde energieheffing aan het Energiefonds. Die opbrengst wordt voor 2016 geraamd op 412,1 miljoen euro, ongeveer zo hoog als de opbrengst van de schenkbelasting. Die heffing, geïnd door de leveranciers van elektriciteit (per afnamepunt), kan eerder worden beschouwd als een belasting (iedereen betaalt voor de aflossing van schulden) dan als een retributie.

De ontvangsten uit de Lottomiddelen (ca. 33 miljoen euro) geven geen aanleiding tot opmerkingen.

Naast de hiervoor behandelde ESR-geconsolideerde ontvangsten zijn er nog de ontvangsten die voortvloeien uit leningsopbrengsten en de terugbetaling van de staatssteun door KBC, die de middelenbegroting raamt op respectievelijk 1,8 miljard euro en 1,5 miljard euro.

2.2 Ontvangsten op basis van de bijzondere financieringswet (BFW)

De ontvangsten in toepassing van de BFW zijn de PB- en btw-toewijzing aan de gemeenschap, nieuwe dotaties aan de gemeenschap in verband met de overgedragen bevoegdheden, de PB-toewijzing aan het gewest en de aanvullende personenbelasting. Het is beter de nieuwe gemeenschapsdotaties (afzonderlijk toegekend op basis van behoefte-evoluties) in te delen als nieuwe dotaties, aangezien zij niet onder die toewijzingen vallen.

De macro-economische parameters voor de vaststelling van de vermoedelijke bedragen 2015 (met het oog op de voorlopige afrekening 2015, die in de begroting 2016 wordt geïntegreerd) en van de initiële bedragen 2016, werden overgenomen van de economische begroting van 9 september 2015. De Vlaamse overheid hanteert daarbij de inflatievoorspelling voor 2015 en 2016 vermeld in de tekst van het persbericht, die in tegenstelling tot de waarde vermeld in de tabel wel al rekening houdt met de verhoging van het btw-tarief op elektriciteit tot 21%. Zowel de afrekening 2015 als het initieel bedrag 2016 wordt bij de aanpassing van de begroting 2016 nog bijgesteld. Dan wordt de definitieve afrekening van 2015 gemaakt en bij het aangepast bedrag 2016 gevoegd. De tabel hieronder geeft een overzicht van de belangrijkste gebruikte parameters.

Tabel 4 – Gebruikte parameters (verschillen Vlaams versus federaal in vet)

	2015 aangepast (Vlaams en federaal)	2015 vermoedelijk (Vlaams)	2015 vermoedelijk (federaal)	2016 initieel (Vlaams)	2016 initieel (federaal)
Inflatie (CPI)	0,00%	0,50%	0,40%	1,50%	1,20%
Economische groei (bbp)	1,00%	1,20%	1,20%	1,30%	1,30%
Fiscale capaciteit PB (FC) Begrotingsjaar = aj-1	63,32% (aj 2013)	63,38% (aj 2014)	63,38% (aj 2014)	63,38% (aj 2014)	63,38% (aj 2014)
Verdeelsleutel onderwijs (leerlingen)	56,51%	56,54%	56,60%	56,52%	56,58%
MIN 18-jarigen (DENAT)	105,6758%	105,7288%	105,7288%	105,8892%	105,8892%
Pendelaars naar Brussel	62,93%	62,93%	62,93%	62,77%	62,77%
Belasting Staat	27.159.035 (aj 2015)	28.724.814 (aj 2015)	28.724.814 (aj 2015)	29.049.094 (aj 2016)	28.987.379 (aj 2016)
0 t.e.m. 18-jarigen	1.322.028	1.323.333	1.323.333	1.326.685	1.326.685
+80-jarigen	325.398	327.835	327.835	335.917	335.917

2.2.1 PB- en btw-toewijzingen en nieuwe federale dotaties

Het Rekenhof heeft de initiële raming vergeleken met de federale raming en daarbij verschillen vastgesteld die het gevolg zijn van de verschillen in de gebruikte parameters. In de tabel hieronder volgt een vergelijking tussen de Vlaamse en federale ramingen. De responsabiliseringsbijdrage pensioenen werd bij beide in mindering gebracht van de toewijzing aan de gemeenschap.

Tabel 5 – Evolutie en vergelijking PB- en btw-toewijzingen en nieuwe federale dotaties (in duizend euro)

	Vlaamse raming (a)	Federale raming (b)	verschil (a-b)
Gemeenschap			
PB- en btw-toewijzing	13.863.872	13.844.361	19.511
Voorlopige afrekening 2015	104.060	98.284	5.776
Berekend bedrag PB	5.026.297	5.005.357	20.940
Berekend bedrag btw	8.693.516	8.668.558	24.958
Overgangsmechanisme	133.780	165.943	-32.163
Responsabiliseringsbijdrage pensioenen*	-93.781	-93.781	0
Federale dotaties uitgavenbegroting	6.853.770	6.316.338	537.432
Voorlopige afrekening 2015	50.914	45.185	5.729
Gezinsbijslag**	3.654.115	3.639.690	14.425
Ouderenzorg	2.275.495	2.266.509	8.986
Gezondheidszorg	473.205	471.806	1.399
Maximumfactuur in min		-4.394	4.394
Ziekenhuisinfrastructuur	346.844	345.475	1.369
Ziekenhuisinfrastructuur in min	0	-500.972	500.972
Justitiehuizen	53.197	53.039	158
Totaal Gemeenschap	20.717.642	20.160.699	556.943
Gewest			
PB-toewijzing	2.436.763	2.420.436	16.327
Voorlopige afrekening 2015	-18.295	-21.812	3.517
Berekend bedrag PB	455.116	453.621	1.495
Tewerkstelling	1.137.651	1.130.368	7.283
60% fiscale uitgaven	1.187.991	1.184.480	3.511
Overgangsmechanisme	-294.943	-296.017	1.074
Bijdrage aan pendelfonds	-30.757	-30.757	0
Totaal gemeenschap en gewest inclusief afrekening 2015	23.154.405	22.580.582	573.823
Totaal afrekening 2015	136.679	121.657	15.022
Totaal gemeenschap en gewest exclusief afrekening 2015	23.017.726	22.458.925	558.801

*De federale raming bevat de responsabiliseringsbijdrage onder de PB-toewijzing aan de gewesten.

**De kosten voor het administratief beheer en de betaling van de gezinsbijslagen zijn verwerkt via de uitgaven en worden voor 2016 geraamd op 119,3 miljoen euro voor de Vlaamse Gemeenschap.

De hogere inflatieparameter die de Vlaamse overheid hanteert, verklaart de verschillen voor de meeste bedragen. Intussen is de btw-verhoging op elektriciteit al doorgevoerd en

worden zowel de Vlaamse als de federale raming bij de begrotingscontrole 2016 nog geactualiseerd. De hogere parameters leiden in afwachting van de federale aanpassing van de inflatieparameter tot een overschatting van de ontvangsten met 67,9 miljoen euro met dezelfde impact op het vorderingensaldo.

De federaal in rekening gebrachte kosten voor de maximumfactuur⁹ (4,4 miljoen euro) en voor de ziekenhuisinfrastructuur¹⁰ (501,0 miljoen euro) zijn bij de Vlaamse ontvangsten niet in mindering gebracht, maar zijn wel voor een bedrag van 505,5 miljoen euro verwerkt bij de uitgaven van het beleidsdomein WVG¹¹. De laatste kolom bevat de evolutie van de vermoedelijke bedragen 2015 naar de initiële bedragen 2016 in de Vlaamse ramingen. De middelen voor het arbeidsmarktbeleid, vervat in de PB-toewijzing aan het gewest, vallen met een klein half miljard (ca. een derde) terug. Dat is het gevolg van een supplementaire bijdrage aan de sanering van de openbare financiën die de BFW oplegt vanaf begrotingsjaar 2016¹². Een analoge, maar lagere bijdrage¹³ wordt ook bij de gemeenschap ingehouden van de PB-toewijzing vanaf 2016.

2.2.2 Andere federale dotaties

Het Rekenhof heeft de raming vergeleken met de federale raming en daarbij slechts kleine verschillen vastgesteld. In de tabel hieronder volgt de vergelijking.

Tabel 6 – Evolutie en vergelijking andere federale dotaties (in duizend euro)

	Vlaamse raming (a)	Federale raming* (b)	Vershil (a-b)	Vershil 2016 initieel/ 2015 vermoedelijk
Gemeenschap				
<i>Plantentuin Meise</i>	6.802	6.775	27	186
<i>Afrekening 2015</i>	46	39	7	
<i>Buitenlandse studenten</i>	37.434	37.287	147	553
<i>Afrekening 2015</i>	183	147	36	
Gewest				
<i>Financiële dienst verkeersbelastingen</i>	15.027	39.140	312	222
<i>Afrekening 2015</i>	74	0	74	
<i>Financiële dienst registratie- en successierechten</i>	24.425	0	0	360
<i>Afrekening 2015</i>	120	0	120	
Totaal gemeenschap en gewest	84.112	83.388	723	1.321

*In de federale raming worden de dotaties voor de financiële dienst verkeersbelastingen en de dienst registratie- en successierechten samengevoegd.

De evolutie en de raming van die ontvangsten geven geen aanleiding tot opmerkingen.

⁹ BFW artikel 68quinquies, §3.

¹⁰ BFW artikel 47/9, §4 en ook 48/1, §4 wat het overgangsmechanisme betreft.

¹¹ Per 1 januari 2016 wordt Vlaanderen ten gevolge van de zesde staatshervorming bevoegd voor de ziekenhuisinfrastructuur. Het gaat met name over de delen A1 en A3 uit het koninklijk besluit betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen. De kasuitgaven van Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) zullen daardoor met 505,5 miljoen euro stijgen. Daarop dient echter een ESR-correctie te worden toegepast omdat bepaalde engagementen al vorige jaren in de begroting van de federale overheid werden opgenomen.

¹² BFW artikel 35nonies: voor het begrotingsjaar 2016 wordt het toegekende bedrag voor het begrotingsjaar 2015 verminderd met 831,3 miljoen euro voor de drie gewesten samen.

¹³ BFW artikel 47-2, §2: 356,3 miljoen euro voor de twee gemeenschappen samen.

De dotatie *dode hand* ter compensatie van de gedeerde onroerende voorheffing wegens de vrijstelling van onroerende voorheffing van staatseigendommen (artikel 78 BFW), geraamd op 651 duizend euro, is niet vermeld onder de specifieke dotaties, maar onder de *andere niet-fiscale algemene ontvangsten* (beleidsdomein FB).

2.2.3 *Bedrag gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting (opcentiemen)*

Het vermoedelijke bedrag van de gewestelijke opcentiemen wordt bepaald door de raming van het bedrag van de belasting Staat, die via de autonomiefactor¹⁴ wordt herleid tot de gereduceerde belasting Staat. Daarop wordt het percentage van de opcentiemen toegepast. De autonomiefactor is in de BFW voor de aanslagjaren 2015, 2016 en 2017 vastgesteld op 25,990%¹⁵.

De Vlaamse Regering raamt voor het aanslagjaar en begrotingsjaar 2016 de bruto-opcentiemen (7.531,9 miljoen euro) nagenoeg gelijk aan de federale raming (7.533,8 miljoen euro). Aan de hand van die raming berekent de FOD Financiën de maandelijkse voorschotten¹⁶ die tijdens het begrotingsjaar worden betaald. De federale raming en bijgevolg ook de voorschotten zullen zeker nog worden aangepast bij de begrotingscontrole en eventueel zelfs nadien. Het is dus voorzichtig van de Vlaamse overheid om het bedrag van die voorschotten als uitgangspunt te nemen.

De kwalificatie van die voorschotten als ESR-ontvangsten vergt wel bijkomende nuancering. ESR-matig zijn de betalingen van de voorschotten voor de federale overheid immers thesaurieverrichtingen: de federale overheid schiet het geld voor. Vanaf september van het aanslagjaar/begrotingsjaar gebeuren pas de inkohieringen die de rechten vaststellen, ook die op de opcentiemen, *in naam en voor rekening van de gewesten*. Pas naarmate de inkohieringen gebeuren, realiseert België in de PB de ESR-ontvangsten.

De Vlaamse ESR-ontvangsten 2015 betreffen enkel de in 2015 ingekohierde opcentiemen van aanslagjaar 2015, het eerste jaar van toepassing. De ESR-ontvangsten 2016 hebben betrekking op inkohieringen in 2016 van aanslagjaar 2015 (gehele jaar) en van aanslagjaar 2016 (vanaf september), enz.

Het Rekenhof neemt aan dat de voorschotten tussen de entiteiten onderling toch als ESR-ontvangsten worden beschouwd, die bij de consolidatie van de verschillende entiteiten worden gecorrigeerd, en dat de kwalificatie van *Vlaamse* ESR-ontvangsten dus terecht kan zijn. De uiteindelijke afrekeningen van de voorschotten vanaf september van het jaar volgend op het aanslagjaar zijn dan opnieuw Vlaamse ESR-ontvangsten in het jaar van ontvangst. Hetzelfde geldt voor de afrekeningen vanaf 2018, na de definitieve vaststelling van de autonomiefactor. Het Rekenhof wijst erop dat de nodige rechtzettingen via afspraken

¹⁴ De autonomiefactor is gelijk aan een breuk, met in de teller een aantal grootheden uit de oude BFW, namelijk de *juste retour* en een gedeelte van de *negatieve term*, en een gedeelte van de gewestelijke fiscale uitgaven, en in de noemer de belasting Staat van het aanslagjaar 2015 (art. 5/2, §1, van de BFW).

¹⁵ Dat percentage is evenwel maar voorlopig. In 2018 wordt de autonomiefactor definitief vastgesteld en wordt voor de voorbije aanslagjaren het verschil tussen de voorlopige en de definitieve factor verrekend (art. 5/4, zesde tot negende lid van de BFW).

¹⁶ De BFW bepaalt dat de gewestelijke personenbelasting van het begrotingsjaar die is van het aanslagjaar met hetzelfde jaartal. Omdat het bedrag ervan pas in de tweede helft van het volgend jaar bekend is, moet tijdens het begrotingsjaar noodzakelijk met voorschotten worden gewerkt. In de financieringswet is bepaald dat de in de federale begroting ingeschreven voorschotten moeten beantwoorden aan het vermoedelijke bedrag van de gewestelijke personenbelasting en dat dit bedrag moet worden geraamd volgens een methode vastgelegd bij koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad en met de gewestregeringen. Dat overleg is nog lopende zodat het koninklijk besluit nog niet is getroffen.

met de federale overheid dienen te gebeuren in de ESR-rapportering van België naar Europa¹⁷.

De federale raming gaat uit van een Vlaams aandeel in de brutobelasting Staat van 28.987 miljoen euro, dat via de autonomiefactor wordt teruggebracht tot een Vlaams aandeel in de gereduceerde belasting Staat van 21.454 miljoen euro.

De raming houdt rekening met de eerste verhoging van de forfaitaire aftrek van de beroepskosten die in werking is getreden op 1 augustus 2015 (dus vanaf aanslagjaar 2016). Die heeft volgens de algemene toelichting een rechtstreekse impact op de opbrengst van aanslagjaar 2016 van ca. 72 miljoen euro op de Vlaamse aanvullende personenbelasting. Door zijn percentage opcentiemen¹⁸ niet aan te passen, derft de Vlaamse overheid dus dat bedrag. Die raming werd nadien nog bijgesteld. De tweede taxshift heeft ook een impact op de opcentiemen, maar gaat in de personenbelasting pas in vanaf aanslagjaar 2017 (inkomstenjaar 2016)¹⁹ en heeft dus geen impact op de tijdens het begrotingsjaar 2016 betaalde voorschotten.

Het percentage opcentiemen van 35,117% leidt aldus tot een bedrag van 7.534 miljoen euro. De federale overheid raamt de Vlaamse fiscale uitgaven voor aanslagjaar 2016 op 2.048 miljoen euro, zodat de gewestelijke personenbelasting uitkomt op 5.485 miljoen euro.

De Vlaamse overheid raamt de opcentiemen op 7.531 miljoen euro, maar brengt de fiscale uitgaven niet in mindering bij de ontvangsten. De Algemene Toelichting verwijst naar de verwerking van de fiscale uitgaven via de uitgavenbegroting, maar komt er verder niet op terug. De administratieve uitgavenbegroting bevat wel onder het beleidsdomein “Financiën en Begroting” uitgaven voor Vlaamse woonfiscaliteit (1.818 miljoen euro) en met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid (157 miljoen euro), samen 1.975 miljoen euro dat is 73 miljoen euro minder dan de federale raming²⁰. De verschillen met de federale raming hebben een impact op het vorderingensaldo van 71 miljoen euro (7.531 miljoen euro Vlaamse bruto-opcentiemen verminderd met 1.975 miljoen euro Vlaamse fiscale uitgaven tegenover de federale raming van 5.485 miljoen euro netto-opcentiemen).

Het Rekenhof pleit ervoor de fiscale uitgaven die als uitgave in de begroting worden verwerkt, te budgetteren bij het meest daartoe geëigende beleidsdomein en programma.

2.3 Gewestelijke belastingen

De gewestelijke belastingen maken in 2016 15,6% van de geconsolideerde ontvangsten uit. Ze worden geraamd op 6.205,1 miljoen euro (begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten), een grote stijging (+11%) van 618,4 miljoen euro tegenover de aangepaste begroting 2015. De tabel hieronder geeft een overzicht van de evolutie van die ontvangsten.

¹⁷ Advies Hoge Raad van Financiën van maart 2015, pag. 20-21.

¹⁸ Het Rekenhof wijst erop dat vanaf het moment van wijziging van het percentage het nieuwe percentage in de plaats komt van het via de overgangsbepaling van artikel 84quater van de BFW bepaalde percentage.

¹⁹ In de bedrijfsvoorheffing, dat is een volledig federale belasting, worden de wijzigingen al doorgevoerd in aanslagjaar 2016 (dat is ook inkomstenjaar 2016).

²⁰ De aanzienlijk hogere federale raming (2.048 miljoen euro) volgt uit de geraamde forse stijging van de kost van de woonbonus (+244 miljoen euro, +15%) in het aanslagjaar 2016.

Tabel 7 – Evolutie van de gewestelijke belastingen (in duizend euro)

Begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten	2015 initieel	2015 aangepast	2016 initieel	2016 initieel t.o.v. 2015 aanpassing	
	(a)	(b)	(c)	2015 aange- past = 100	(c)-(b)
Geïnd door de federale over- heid					
Belasting op de spelen en wed- denschappen	36.169	36.169	33.378	92,28	-2.791
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen	28.406	28.406	34.503	121,46	6.097
Eurovignet	29.039	28.689	1.773	6,18	-26.916
Totaal	93.614	93.264	69.654	74,68	-23.610
Eigen inning					
Jaarlijkse verkeersbelasting	999.501	999.549	1.013.894	101,44	14.345
Belasting op inverkeerstelling	200.544	200.544	235.602	117,48	35.058
Eurovignet	53.173	53.954	2.751	5,10	-51.203
Onroerende voorheffing	106.676	107.100	105.898	98,88	-1.202
Erfbelastingen	1.595.905	1.595.905	1.668.313	104,54	72.408
Verkooprecht + verdeelrecht	2.044.734	1.986.119	2.129.970	107,24	143.851
Schenkbelasting	343.594	390.086	431.597	110,64	41.511
Recht op hypotheekvestiging	151.115	160.121	168.152	105,02	8.031
Kilometerheffing			379.215		379.215
Totaal eigen inning	5.495.242	5.493.378	6.135.392	111,69	642.014
Totaal gewestelijke belastingen	5.588.856	5.586.642	6.205.046	111,07	618.404

Het Rekenhof heeft in de bovenstaande tabel de benamingen uit de Vlaamse Codex Fiscaliteit van de belastingen gebruikt. In de tabel van de algemene toelichting worden de verkooprechten en de verdelrechten de *registratiebelastingen* genoemd en wordt het recht op hypotheekvestiging *hypotheekbelasting* genoemd. In het artikel zelf van de administratieve middelenbegroting en in de programmatoelichting worden al die belastingen, samen met de schenkbelastingen, dan toch weer de *registratiebelastingen* genoemd. Het is wenselijk de benamingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit consequent te gebruiken.

De ramingen zijn gebaseerd op de economische vooruitzichten die het Federaal Planbureau in september 2015 heeft gepubliceerd, op de voorlopige realisaties van begrotingsjaar 2015 en op de ramingen van de FOD Financiën voor het begrotingsjaar 2015.

Wat betreft de gewestelijke belastingen, heeft het Rekenhof vastgesteld dat de toelichting niet steeds alle informatie bevat om de geraamde ontvangstenbedragen te kunnen reconstrueren. Zo wordt voor de Belasting op inverkeerstelling (BIV) een globale toename voorzien van 17,5%, die volgens de programmatoelichting grotendeels wordt verklaard door de *sinds 2011 vastgestelde erosie via nieuwe vergroeningsmaatregelen terug te dringen*. Voorts wordt in de toelichting verondersteld dat het technologie-effect en het vergroeningseffect elkaar compenseren. De toelichting is echter te summier om de mate van onderbouwing van die assumpties te kunnen toetsen.

Omdat de informatie in de programmatoelichting beperkt bleef tot de methodiek van de raming, heeft het Rekenhof bijkomende informatie opgevraagd over de berekeningswijzen en onderliggende cijfers om tot de geraamde bedragen te komen van de diverse gewestelijke belastingen. Het Rekenhof heeft dan enkel bijkomende uitleg gekregen over de raming

van de erfbelasting en de “registratiebelastingen” (dus het verkooprecht, het verdeelrecht, het recht op hypotheekvestiging en de schenkbelasting).

Het Rekenhof stelde bij het onderzoek van de initiële begroting 2015 vast dat de erfbelastingen en registratiebelastingen die vanaf 2015 ook door de Vlaamse belastingdienst worden geïnd, steunen op de federale ramingen, die werden verhoogd met in totaal 18 miljoen euro omdat er werd uitgegaan van een efficiëntere inning door de Vlaamse belastingdienst. Het stelde ook dat enige voorzichtigheid was geboden, aangezien in het verleden al is gebleken (bv. bij de onroerende voorheffing) dat de introductie van een nieuwe belasting op het Vlaams fiscaal platform in de beginfase kan leiden tot een vertraagde inning. Nu is gebleken dat de overname van de inning van de erfbelastingen en registratiebelastingen vanaf 1 januari 2015 in de eerste maanden van 2015 effectief heeft geleid tot vertragingen bij de inkohiering en voorlopig niet heeft geleid tot een efficiëntere inning. De gerealiseerde ontvangsten blijven eerder achter bij de vooropgestelde ramingen. De lagere ontvangsten aan “registratiebelastingen” waren aanvankelijk ook het gevolg van de overgang naar een kohierbelasting, wat een langere verwerkingscyclus impliceert. De nog voortdurende achterstand is het gevolg van de problematische digitale gegevensuitwisseling met het federale niveau. Ook in 2016 rekent de Vlaamse overheid op een bijkomende efficiëntiewinst van 18 miljoen euro. Die problemen (voortdurende “kinderziekten”) hebben in 2015 geleid tot een achterstand in de realisatie van de ontvangsten van ruim 500 miljoen euro, die de volgende jaren in principe zou moeten leiden tot hogere ontvangsten. Het is niet duidelijk of en in welke mate de ESR-aanrekening van de in 2015 nog niet gerealiseerde ontvangsten alsnog via een aanrekeningscorrectie aan begrotingsjaar 2015 zal worden toegerekend, dan wel of ze het vorderingensaldo van de latere jaren positief zullen beïnvloeden.

Voor de raming van de registratie- en erfbelastingen wordt overigens een nieuwe ramingsmethode gebruikt, wat een verhoogd risico inhoudt bij het inschatten van de gevolgen van de nieuwe assumpties. Het Rekenhof heeft het desbetreffende advies van de Inspectie van Financiën niet kunnen inkijken.

Gelet op bovenstaande opmerkingen blijft een zekere voorzichtigheid geboden bij de raming van de registratie- en erfbelastingen.

Wat betreft ICT-ondersteuning voor de registratie- en erfbelastingen en vastgoedtransacties, blijkt uit informatie verstrekt door de administratie een geschatte meerkost voor ontwikkeling en exploitatie van 4,1 miljoen euro, alsook een noodzakelijk bijkrediet voor de verdere ICT-ontwikkelings- en exploitatiekosten ten belope van 360 duizend euro recurrent vanaf begrotingsjaar 2017. Daarvoor is echter niet in extra kredieten voorzien.

Het Rekenhof heeft ook de vergroening van de verkeersbelastingen nader bekeken, die bij amendement in het programmadecreet werd doorgevoerd. De hervorming heeft de bedoeling budgetneutraal te zijn. De techniciteit van de regelgeving maakt een evaluatie door het Rekenhof op dit moment onmogelijk. De evolutie van die ontvangsten zal bij de aanpassing van de begroting een aandachtspunt zijn.

De opbrengst van het eurovignet vervalt door de invoering van de kilometerheffing voor vrachtwagens. De opbrengst wordt geraamd op 379,2 miljoen euro, wat aanzienlijk hoger is dan de vroegere opbrengst van het eurovignet. Er wordt bij het beleidsdomein Financiën en Begroting een provisie kilometerheffing ingeschreven van 41,5 miljoen euro beleidskrediet en 31,1 miljoen euro betaalkrediet om eventueel tegenvallende inkomsten uit de kilometerheffing in het opstartjaar 2016 of budgettaire uitdagingen in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) te kunnen ondervangen. Het Rekenhof is van oordeel dat die provisie meer thuishoort bij de uitgaven van MOW (zie opmerking onder 3.10).

Er ontbreekt een algemenere provisie voor andere gewestelijke belastingen, waar de ramingen ook een meer dan gemiddelde onzekerheid impliceren.

In de algemene toelichting worden de geraamde ontvangsten voor de schenkbelasting afzonderlijk vermeld. De raming evolueert van 390 miljoen euro bij de begrotingsaanpassing 2015 tot 431,6 miljoen euro bij de initiële raming voor 2016, zijnde een stijging met 10,6%. De programmatoelichting verschaft geen duidelijkheid over het geraamde bedrag aan schenkbelasting, noch over de assumpties waarop de raming is gebaseerd. In de realisaties 2015 komt volgens de gegevens waarover het Rekenhof beschikt (stand oktober 2015) het verwachte hoeveelheidseffect van de verlaging van de tarieven van de schenkbelasting (nog) niet tot uiting.

2.4 Toegewezen ontvangsten

Energieheffing

De toegewezen ontvangsten bedragen 586,7 miljoen euro (of 584,8 miljoen euro geconsolideerd), dat is bijna 3,5 keer meer dan de toegewezen ontvangsten bij de begrotingsaanpassing 2015. Dat heeft vooral te maken met de toename met meer dan 400 miljoen euro van de ontvangsten toegewezen aan het Energiefonds. Het budget van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie wordt daardoor voor een derde gefinancierd met toegewezen ontvangsten, het beleidsveld Energie zelfs voor 85%. Dat vormt een belangrijke afwijking op de principes van het rekendecreet, dat uitgaat van het klassieke begrotingsbeginsel van de niet-affectatie van de ontvangsten. Niet-affectatie van de ontvangsten is de regel, toewijzing van ontvangsten door middel van een begrotingsfonds de uitzondering.

De Vlaamse Regering beoogt een hervorming en verruiming van de energieheffing, waarvan de decretale basis volgens de toelichting bij de begroting in het programmadecreet zal worden vastgelegd. Het ingediende ontwerp van programmadecreet bevat die decretale basis echter nog niet. De Vlaamse Regering bereidt wel een amendement op het (voor)ontwerp van programmadecreet voor (zie verder onder 3.9).

Opbrengsten uit de veiling van emissierechten

In de begroting 2016 zijn op het begrotingsartikel LBo-9LCHTAI-OI – *Ontvangsten interne stromen - naar een klimaatvriendelijke samenleving: uitvoeren en versterken korte termijn klimaatbeleid* geen ontvangsten voorzien voor het Vlaams Klimaatfonds.

Het oprichtingsdecreet van 13 juli 2012 bepaalt dat op het Vlaams Klimaatfonds onder andere de opbrengsten voor Vlaanderen worden geboekt uit de veiling van emissierechten voor broeikasgas-inrichtingen vanaf 2012. De emissierechten worden op Europees niveau geveild en België ontvangt daarvan 2,45% (periode 2013-2020). De veilingen van emissierechten van de periode 2013-2020 zijn effectief in 2013 gestart, maar de opbrengsten voor België zijn voorlopig geblokkeerd op een orderekening van de FOD Volksgezondheid, aangezien er momenteel nog geen akkoord is over de verdeling van de ontvangsten over de drie gewesten en de federale overheid. De verdeling maakt deel uit van de intra-Belgische lastenverdeling van de inspanningen voor het klimaat- en energiepakket 2020. De stand eind oktober 2015 van de orderekening bedroeg 327,5 miljoen euro.

Recentelijk hebben de deelstaten en de federale overheid na zes jaar onderhandelen een ontwerpakkoord bereikt over de verdeling van de klimaatdoelstellingen in ons land. Het ontwerpakkoord is nog niet goedgekeurd en wordt momenteel *heronderhandeld*. De mogelijkheid is reëel dat alsnog een akkoord wordt bereikt, waardoor de Vlaamse Regering ge-

raamde ontvangsten zou moeten inschrijven op het Vlaams Klimaatfonds. De ESR-aanrekenbaarheid van deze ontvangsten is terzake een aandachtspunt.

3 Analyse van de uitgaven

3.1 Decreetsbepalingen

Verantwoording van begrotingsruiters

In de omzendbrief *Begrotingsinstructies - begrotingsopmaak 2016* van de Vlaamse Regering wordt terecht beklemtoond dat alle begrotingsruiters op een degelijke wijze moeten worden verantwoord. Die instructie wordt niet altijd consequent opgevolgd. Het document *verantwoording decreetsbepalingen* die bij het ontwerp van uitgavendecreet is gevoegd, omvat bijvoorbeeld geen verantwoording bij artikel 28 van dat decreet. De kredietoverdrachten opgenomen bij artikel 9, §2 van het ontwerp van uitgavendecreet worden niet allemaal verantwoord. Zo wordt geen verantwoording gegeven voor de kredietoverdracht van sommige provisies van het beleidsdomein Financiën en Begroting.

Artikel 8

Artikel 8 van het ontwerp van uitgavendecreet raamt de kasuitgaven ten onrechte op 42.953.518 duizend euro. Dit bedrag omvat immers een dubbeltelling met betrekking tot de uitgaven van titel III ten bedrage van 1,3 miljard euro²¹.

Artikel 65

Artikel 65 van het ontwerp van uitgavendecreet stelt sommige uitgaven vrij van het voorafgaand visum van de controleur van de vastleggingen. Het Rekenhof merkt echter op dat artikel 3 van het recent ingediende ontwerpdecreet houdende diverse financiële bepalingen tot doel heeft de functie van controleur van de vastleggingen met ingang van 1 januari 2016 af te schaffen door opheffing van artikel 35 van het rekendecreet. Beide ontwerpdecreten moeten nog op elkaar worden afgestemd.

3.2 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Programma CB – provisies

Indexprovisie

Het Federaal Planbureau voorspelde oorspronkelijk een overschrijding van de spilindex in december 2016. Bij de raming van de indexprovisie werd van die voorspelling uitgegaan. Het planbureau stelde echter intussen zijn verwachting bij. Volgens de laatste berichtgeving zal de overschrijding van de spilindex al in augustus 2016 plaatsvinden, waardoor de voorziene kredieten niet zullen volstaan. Het Rekenhof becijferde op basis van historische cijfergegevens een impact van ongeveer 75 miljoen euro. De indexprovisie zal dus bij de begrotingsaanpassing moeten worden bijgesteld.

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD)

De programmatoelichting van het beleidsdomein Financiën en Begroting meldt dat het berekende krediet van 26,2 miljoen euro voor het VFLD op het niveau wordt gehouden van

²¹ Zie ook bijlage met de formele opmerkingen, 5.A.

de begrotingsaanpassing 2015. De eenmalige besparing op de dotatie voorzien voor 2015 wordt dus voortgezet in 2016.

Wat betreft de lasten uit het verleden die door de staatshervorming worden overgeheveld van het federale niveau, deelde het VFLD mee dat het rekening heeft gehouden met de gegevens die de verschillende beleidsdomeinen hebben verstrekt bij de jaarlijkse enquête van het VFLD. De vraag blijft of de informatiedoorstroming van de verschillende beleidsdomeinen naar het VFLD volledig is. Volgens de administratie dient een nieuwe inschatting van potentiële schadegevallen begin 2016 meer duidelijkheid te verschaffen over de omvang van de potentiële verplichtingen van het VFLD.

De programmatoelichting stelt dat de Vlaamse Regering streng zal blijven toezien op het aanduiden van dossiers als lasten uit het leden, wat trouwens ook vorig jaar in de algemene toelichting werd vermeld. Het aanpassingsproces van de betrokken regelgeving is volgens de Vlaamse Regering in voorbereiding, maar nog niet definitief goedgekeurd.

Hervorming van het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU)

De artikelen 88 en 89 van het ontwerp van programmadecreet regelen de hervorming van het FFEU.

Artikel 88 heft het oprichtingsdecreet van het FFEU op en regelt de vereffening per 31 december 2015.

Artikel 89 introduceert een nieuwe methode voor de recuperatie van onbenutte kredieten: *De Vlaamse regering wordt gemachtigd om jaarlijks de op het einde van het begrotingsjaar beschikbare vastleggingskredieten op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, beperkt tot de som van de niet-gebruikte vereffeningkredieten te herverdelen over de programma's heen naar de provisie investeringsmiddelen. Deze provisie kan voor investeringsgerelateerde uitgaven en schuldafbouw worden aangewend.*

Uit die laatste bepaling volgt dat in de toekomst de beleidskredieten (vastleggingskredieten) met betrekking tot de bedoelde provisie voor investeringsgerelateerde uitgaven en schuldafbouw nog uitsluitend door de Vlaamse Regering via herverdelingsbesluiten zullen worden toegewezen. De begrotingen die aan het Vlaams Parlement ter goedkeuring worden voorgelegd, zullen nog alleen de betaalkredieten (vereffeningkredieten) voor die uitgaven omvatten.

Die regeling vermindert het budgetrecht van het Vlaams Parlement, dat voordien via de FFEU-begroting niet alleen de betaalkredieten goedkeurde, maar ook de concrete toewijzing en verdeling van de gerecupereerde beleidskredieten voor FFEU-investeringen. Hoewel het FFEU-mechanisme afweek van sommige begrotingsbeginselen, zoals de eenjarigheid van de begroting, benadrukte de toelichting bij het voorstel van decreet tot oprichting van het FFEU²² niettemin herhaaldelijk het belang van de goedkeuring door het Vlaams Parlement bij de toewijzing van de gerecupereerde kredieten.

Het Rekenhof betwijfelt overigens het nut van een alternatief systeem van recuperatie van beleidskredieten. Voor de begrotingsnormering maakt het bijvoorbeeld niet uit of investeringen met nieuwe of gerecupereerde beleidskredieten worden vastgelegd. Het FFEU kan dus zonder meer worden afgeschaft en vervangen door de budgettering van zowel vastlegging als vereffening van de investeringen met gesplitste kredieten in de begrotingen van de

²² Vlaams Parlement, 519 (2000-2001) – Nr.1.

betrokken beleidsdomeinen en entiteiten die aan het Vlaams Parlement ter goedkeuring worden voorgelegd. Dat zou ook nog beter aansluiten bij de motivering voor de FFEU-hervorming zoals vermeld in de toelichting bij het ontwerp van programmadecreet, namelijk een verbeterde efficiëntie door de integratie van het FFEU in de reguliere werking van de Vlaamse Gemeenschap en haar instellingen. Het zou daarenboven een terugkeer betekenen naar het begrotingsbeginsel van de eenjarigheid dat het Vlaams Parlement met het rekendecreet heeft bevestigd: de beleidskredieten voor een bepaald jaar vervallen als de regering ze niet benut en de regering moet voor het beleid van het volgende jaar een nieuwe machtiging van het Vlaams Parlement vragen.

Voor het beleidsdomein Financiën en Begroting is er overigens een discrepantie tussen de beleidskredieten die uit de begrotingsontwerpen kunnen worden afgeleid en de beleidskredieten opgenomen in de tabel 5-7 van de algemene toelichting die 105 miljoen hoger zijn ingeschat. Onder de tabel wordt de volgende verklaring gegeven: *vanaf 2016 wordt de afroaming van de niet aangewende kredieten eind 2015 ten belope van een verwacht bedrag van 105 miljoen euro onder beleidsdomein Financiën en Begroting verwerkt*. Die verwerking komt echter niet in de begroting tot uiting. Het is de bedoeling om ze met herverdelingsbesluiten te realiseren.

3.3 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

Fonds Flankerend Economisch en Innovatiebeleid (Hermesfonds)

In zijn beleidsbrief meldt de minister dat in 38 miljoen euro beleidskredieten is voorzien om ondernemingen met een hoog elektriciteitsverbruik te compenseren voor de indirecte CO₂-kosten die hen door de elektriciteitsleveranciers worden doorgerekend. Voorheen werd die compensatie steeds door het Hermesfonds gefinancierd. Uit de begrotingsdocumenten van het Hermesfonds blijkt niet duidelijk of dat bedrag in 2016 in zijn begroting is opgenomen. Het is evenmin duidelijk of in de nodige betaalkredieten is voorzien en of de voortzetting van die maatregel in 2016 zal worden gefinancierd met middelen uit het Vlaams Klimaatfonds.

3.4 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

UZ Gent

Het UZ Gent ontvangt jaarlijks een toelage van de Vlaamse Gemeenschap om de uitgaven te dekken die voortvloeien uit de terbeschikkingstelling van de gebouwen. Het UZ Gent moet op zijn beurt een gebruiksvergoeding betalen aan de Vlaamse Gemeenschap. Bij de begrotingsaanpassing 2015 werd het begrotingsartikel FDo-1FGE2AI-WT van de algemene uitgavenbegroting verminderd met 20,6 miljoen euro omdat de toelage voor de terbeschikkingstelling van de gebouwen eenmalig niet werd toegekend. De Vlaamse minister van Financiën antwoordde dat het een eenmalige ingreep betrof en dat de uitbetaling werd verschoven van het begrotingsjaar 2015 naar begin 2016.

In de begroting 2016 wordt de vergoeding onder het begrotingsartikel FDo-1FGE2AI-WT weer opgenomen, maar enkel voor 2016. De toelichting bij het begrotingsartikel lijkt te

suggereren dat er wel degelijk sprake is van een schrapping in 2015 en niet van een verschuiving²³.

Gemeenschapsonderwijs (GO!)

De begroting van het Gemeenschapsonderwijs betreft enkel die van het centrale niveau en niet van de scholengroepen. Volgens de toelichting van het GO! is het gezien de timing praktisch niet haalbaar om een geconsolideerde begroting op te maken²⁴. Bovendien stelt GO! dat een geconsolideerde begroting een ongelijke behandeling zou betekenen ten opzichte van de andere netten.

De scholengroepen worden nochtans expliciet opgenomen onder sectorcode 13.12 op de lijst van publieke eenheden van de nationale bank (daterend van 30 september 2015). Bovendien wordt het GO! ook vermeld in artikel 130 van het ontwerp van uitgavendecreet (dat de instellingen bevat bedoeld in artikel 4, §2 van het rekendecreet).

PPS Schoolinfrastructuur en subsidiëring door AGION

De impact van het verstrengd Europees begrotingstoezicht opgenomen voor de PPS Schoolinfrastructuur bij de begrotingsopmaak 2016 bedraagt 540,6 miljoen euro tegenover 465,2 miljoen euro bij de begrotingsaanpassing 2015. De ESR-correctie is gebaseerd op de Risk Assessment Planning van juli 2015 en bestaat uit verscheidene componenten, waaronder de intercalaire intresten en de prijssherziening op bouwkosten.

Het AGION voorziet in zijn uitgavenbegroting 2016 ongeveer 66,4 miljoen euro aan DBFM-subsidies, waarvan 32,4 miljoen euro betrekking heeft op intercalaire intresten en prijssherziening op bouwkosten. Net zoals bij de begrotingsaanpassing 2015, vraagt het Rekenhof meer duidelijkheid over de prijssherziening op de bouwkosten, aangezien de indexen die de basis vormen voor de prijssherziening vrij stabiel zijn gebleven en dus geen verklaring kunnen zijn voor het relatief hoge bedrag.

Verlaging BTW op scholenbouw naar 6%

Er wordt geen toelichting gegeven of de kredieten voor schoolinfrastructuur reeds rekening houden met de verlaging van de BTW op scholenbouw van 21% naar 6% vanaf 1 januari 2016 welke door de Federale Regering in het kader van de taxshift en de begroting werd beslist. Scholenbouw staat echter niet op de Europese lijst waarvoor een verminderd BTW-tarief is toegelaten.

3.5 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Lokaal cultuur-, jeugd- en sportbeleid

Vanaf 1 januari 2016 worden de middelen voor de subsidiëring van het lokaal cultuurbeleid, het lokaal jeugdbeleid en het lokaal sportbeleid (voor in totaal 116,6 miljoen euro VAK en 85,1 miljoen euro VEK) overeenkomstig het decreet van 3 juli 2015 overgeheveld naar het

²³ De Vlaamse Regering besliste om deze middelen éénmalig niet uit te keren.

²⁴ Volgens het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juli 1999 betreffende de economische begroting voor de scholengroepen en het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs moet de begroting van de scholengroepen ten laatste op 31 januari van het betrokken jaar worden bezorgd aan de Raad van het Gemeenschapsonderwijs en de herziene begroting ten laatste op 30 september van het betrokken begrotingsjaar.

Gemeentefonds. De sectorale, voorwaardengebonden financiering valt weg en wordt vervangen door een onvoorwaardelijke basisfinanciering, waarvan de middelen door de lokale besturen in principe vrij kunnen worden besteed.

3.6 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA)

Financiering van de infrastructuur en de medisch-technische diensten van de ziekenhuizen

De zesde staatshervorming draagt de bevoegdheid voor de financiering van de infrastructuur en de medisch-technische diensten van de ziekenhuizen (= de onderdelen A1 en A3 van het budget financiële middelen) over aan de Vlaamse overheid. Vanaf 1 januari 2016 wordt de Vlaamse overheid budgettair bevoegd voor die materie. Het VIPA voorziet daarvoor in zijn begroting een krediet van 505,5 miljoen euro, gebaseerd op een raming van de in 2016 verwachte betalingen.

Die kasraming bevat een aantal moeilijk in te schatten factoren. Zo beginnen de subsidiebetalingen te lopen vanaf het jaar na de ingebruikname. De federale overheid beschikt echter niet over gegevens over de verwachte bouwkalender. Het VIPA heeft de realisatie van de investeringen zelf ingeschat op basis van een (twee jaar oude) bevraging. Op dit ogenblik kan niet worden beoordeeld hoe nauwkeurig de raming is. Daarnaast bestaat het risico dat de herzieningen zijn onderschat. Voor kleinere investeringen vragen ziekenhuizen niet steeds een provisioneel dossier aan. Die investeringen worden pas verrekend na een controle van de jaarrekeningen door de federale overheid. Het VIPA heeft voor die herzieningen een relatief laag budget ingeschreven (1,5 miljoen euro bijkomende kosten en 0,25 miljoen euro minkosten), terwijl de herzieningen de afgelopen jaren soms meer dan 10 miljoen euro bedroegen. De assumpties die het VIPA gebruikt om de kasraming te berekenen, zijn aannemelijk, maar houden toch een risico in dat de werkelijke bestedingen nog sterk verschillen van de vooropgestelde assumpties.

Het INR heeft een advies uitgebracht over de wijze waarop die subsidies in de overheidsrekeningen moeten worden aangerekend. De aanrekening mag niet gebeuren op kasbasis, maar moet gebeuren op het moment dat de betaling verschuldigd wordt bij realisatie van de onderliggende investering. Gelet op de beschikbare gegevens gaat het INR ervan uit dat het recht op de investeringsbijdrage vast te staan op het moment dat de eerste toelage wordt betaald. Om tegemoet te komen aan het INR-advies, heeft het VIPA de kasraming herrekend naar transactiebasis. De ESR-correctie wordt momenteel ingeschat op 177,9 miljoen euro. Die raming is nog minder zeker dan de kasraming. Iedere afwijking in de kasraming wordt immers versterkt met een factor 20 (gebaseerd op de gemiddelde afschrijvingsduur). Als de herzieningen van de investeringen voor 2016 bijvoorbeeld met 9 miljoen euro zijn onderschat, dan wordt de ESR-correctie onderschat met 180 miljoen euro.

De geconsolideerde schuld voor de ziekenhuisinfrastructuur (4.963,2 miljoen euro), zoals opgenomen in de algemene toelichting, is een ruwe inschatting omdat de federale overheid geen details kan verschaffen over het jaar van ingebruikname van de activa, noch over welke medische en niet-medische kosten forfaitair of op afschrijvingsbasis worden gesubsidieerd. De berekening is gebaseerd op redelijke assumpties van het VIPA, maar wijkt aanzienlijk af van de geconsolideerde schuld volgens de berekeningswijze die tot nu toe door de federale overheid werd toegepast (3.831,5 miljoen euro).

Bijkomende machtiging

Artikel 113 van het ontwerp uitgavendecreet en de programmatoelichting houden voor VIPA rekening met een bijkomende machtiging van 30 miljoen euro voor de opstart van het forfait instandhouding en onderhoud voor de ziekenhuizen. Deze machtiging is echter niet overgenomen noch in de administratieve uitgaventabel, noch in de begroting van het VIPA.

Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)

Persoonsvolgende financiering

De nota *Vlaams beleid voor personen met een beperking: invoering van het decreet persoonsvolgende financiering*, die als mededeling werd voorgelegd aan de Vlaamse Regering van 6 februari 2015, voorziet voor 2016 in een uitbreidingsbudget van 18 miljoen EUR, zijnde 9 miljoen euro voor het basisondersteuningsbudget (BOB) en rechtstreeks toegankelijke hulp en 9 miljoen euro voor niet-rechtstreeks toegankelijke hulp.

De begroting van het VAPH voorziet in een uitbreidingsbudget van 10 miljoen euro, terwijl de programmatoelichting vermeldt dat ook de middelen van de Nationale Loterij (5,1 miljoen euro) voor de persoonsvolgende financiering zullen worden gebruikt. Artikel 6, 1^o van het oprichtingsdecreet van het VAPH bepaalt echter dat de subsidie van de Nationale Loterij voor aanvullende infrastructuursubsidies moet worden gebruikt. Vooralsnog bevat het ontwerp programmadecreet 2016 geen bepaling die het oprichtingsdecreet van het VAPH aanpast, zodat de bestemmingswijziging van de middelen van de Nationale Loterij kan worden doorgevoerd. Bovendien zou in de begroting van het VAPH nog een bijkomend budget van 2,9 miljoen euro moeten worden ingeschreven om aan het vooropgestelde groeipad te kunnen voldoen. De toelichting vermeldt dat *in de loop van het jaar nog verder gezocht zal worden om op basis van inefficiënties in de huidige aanwending nog bijkomende middelen te genereren*.

Het VAPH plant de start van trap 2 van de persoonsvolgende financiering in 2016, maar stelt geen enkele budgettaire implicatie voorop voor de interne administratieve (re)organisatie die dat vraagt bij het VAPH.

Informatiewaarde van de begroting

De begroting die het VAPH aan het Vlaams Parlement voorlegt, verstrekt nauwelijks inzicht in de uitgaven 2016 van het agentschap. Alle kredieten die kaderen binnen de zorgvernieuwing, worden gebundeld in een bedrag van 1,26 miljard euro. De informatiewaarde voor het Vlaams Parlement is bijgevolg nagenoeg onbestaande. Het Rekenhof vraagt het VAPH om bij de verdere implementatie van de persoonsvolgende financiering een meer gedetailleerde inhoudelijke opdeling van het budget op te nemen en die ook omstandig toe te lichten.

Kind en Gezin

De programmatoelichting van Kind en Gezin vermeldt: *Er dienen verder nog maatregelen genomen te worden teneinde de afgesproken besparingen welke in 2015 werden opgestart op een recurrente wijze binnen de begroting van Kind en Gezin te realiseren. Hierbij trachten we maximaal de tewerkstelling, de kwaliteit en het aanbod te vrijwaren. Van zodra de effecten van de federale taxshift op deze sector kenbaar zijn, zullen verder maatregelen worden genomen*. Kind en Gezin heeft de besparingen voorlopig toegewezen aan een aantal budgetten (o.m. de gemandateerde voorzieningen), terwijl de concrete invulling van de besparingsmaatregelen nog niet definitief vastligt. Het Rekenhof wil erop wijzen dat de besparings-

maatregelen nog aanleiding zullen geven tot een aantal verschuivingen binnen het budget van Kind en Gezin.

Artikel G_{EO}-9GDDTAE-OW (preventief gezondheidsbeleid)

Artikel 32 van het ontwerp van programmadecreet wijst de inkomsten uit de overeenkomst van 13 oktober 2015 met het Comité van de verzekering voor Geneeskundige Verzorging van het RIZIV toe aan het Fonds voor verwerking en analyse van gezondheidsindicatoren. De overeenkomst loopt tot 31 juli 2016. Artikel 4 van die overeenkomst legt de financiële tussenkomst van het RIZIV vast op 643.000 euro, waarvan een eerste schijf van 50% in januari 2016 wordt betaald. Bij de opmaak van de initiële begroting 2016 is met die te verwachten inkomst nog geen rekening gehouden. De kostprijs van de verschillende acties wordt geraamd op 1.765.900 euro. Die uitgaven zijn evenmin opgenomen. De programma-toelichting gaat niet in op de uitbreiding van de decretale opdrachten van het voornoemde begrotingsfonds.

Artikel G_{BO}-1GCD2AK-WT (justitiehuizen en elektronisch toezicht)

Het budget van dit artikel is verminderd tot 5,6 miljoen euro. Bij constant beleid dreigt dat echter ontoereikend te zijn. De effectieve vastleggingen en uitgaven voor de periode januari tot en met oktober 2015 bedragen al 6,2 miljoen euro, wat op jaarbasis wordt geëxtrapoleerd tot 7,5 miljoen euro. De verwachte aangroei van het aantal personen onder elektronisch toezicht, die door de administratie op 14% wordt geraamd, is nog niet ingecalculeerd in het budget. Dat zal volgens de programmatoelichting pas gebeuren in het kader van de eerste begrotingsaanpassing 2016.

Artikel G_{EO}-1GDD2AF-WT (thuis- en ouderenzorgbeleid)

Voor de vaststelling van het benodigde budget voor het instellingsforfait van de woonzorgcentra en centra voor kortverblijf baseert de administratie zich op de te verwachten uitgaven van het vierde kwartaal 2015 en de eerste drie kwartalen 2016. Die berekeningswijze is echter niet conform het algemene aanrekeningsprincipe van het rekendecreet, dat stelt dat uitgaven moeten worden toegerekend aan de periode waarop zij betrekking hebben²⁵. Voor het vierde kwartaal 2016 worden nog geen middelen opgenomen.

De algemene toelichting vermeldt dat het financieringskrediet van de woonzorgcentra met 63,8 miljoen euro is verhoogd voor de opstap met 3.287 woongelegenheden ter uitvoering van de erkenningskalender voor de woongelegenheden in woonzorgcentra en centra voor kortverblijf²⁶. De programmatoelichting geeft slechts uitleg over een budgetverhoging van 61,3 miljoen euro: 45,2 miljoen euro voor de uitvoering van de erkenningskalender en 16,1 miljoen euro voor de opvang van de zorgzwaartekost.

Bovendien vertoont de programmatoelichting voor dit begrotingsartikel een discrepantie. Volgens de krediettabel stijgen de beleidskredieten met 81,6 miljoen euro, terwijl de som van de afzonderlijke budgetverhogingen 89,3 miljoen euro bedraagt. Wat de oorzaak van dat verschil is, is onduidelijk.

Artikel G_{EO}-1GDD2AH-WT (ouderenzorgbeleid)

Vanaf 1 juli 2016 wordt de animatiesubsidie aan het instellingsforfait van de woonzorgcentra toegevoegd. In zijn beleidsbrief stelt de minister dat de subsidies zullen worden gekop-

²⁵ Vlaams Parlement, 36-A (2014-2015) – NR.1, p. 10-11.

²⁶ Vlaams Parlement, 13(2015-2016) – Nr. 1, p. 56.

peld aan het zorgzwaarteprofiel van de cliënt. Samen met de koepelorganisaties van de woonzorgcentra zal worden gewerkt aan de evaluatie en actualisatie van de huidige visie op en de werking van de animatiefunctie in het kader van het veranderende zorglandschap. In de begroting wordt daarvoor 10,1 miljoen euro (voor de uitgaven voor animatiewerking van het derde kwartaal 2016) overgedragen naar het begrotingsartikel G6o-1GDD2AF-WT (thuis- en ouderenzorgbeleid). De toelichting stelt dat door de koppeling aan het zorgforfait er in 2016 slechts één kwartaal dient te worden aangerekend. Op jaarbasis daalt het budget voor animatiewerking daardoor van 46,5 miljoen euro in 2015 naar 35,7 miljoen euro in 2016. De vooropgestelde besparing van 10,8 miljoen euro is vooral een doorschuiving van de betaling van de animatie-uitgaven voor het vierde kwartaal 2016 naar 2017, wat ingaat tegen het algemene aanrekeningsprincipe van het rekendecreet dat uitgaven moeten worden aangerekend in de periode waarop ze betrekking hebben.

3.7 Beleidsdomein Werk en Sociale Economie

Regularisering gesco's

Ingevolge de regularisering van de gesubsidieerde contractuelen (gesco's) worden de daarvoor bestemde kredieten (namelijk 95% van de loonpremies en de gerelateerde werkgeversbijdrageverminderingen) overgeheveld van de begroting van het departement WSE naar de begroting van de entiteiten waar de gesco's zijn tewerkgesteld. De onderstaande tabel vat de toelichting bij die uitgavenartikels samen.

Tabel 8 – regularisering van de gesco's (in duizend euro)

		Van	Naar departement WSE	Naar VDAB	Naar andere
JB0-1JDG2AD-WT	Bestrijden van structurele werkloosheid	- 42.741	+ 845	-	+ 41.896
JB0-1JDG2AD-IS	Bestrijden van structurele werkloosheid	- 6.075	-	+ 2.478	+ 3.597
JB0-1JDG2AO-WT	Activeren van talenten via RSZ bijdrageverminderingen - doelgroepkortingen	- 18.561	+ 2.398	+ 1.409	+ 14.754
JB0-1JDG2AQ-WT	Activeren van talenten via RSZ PPO bijdrageverminderingen - (sectorale) doelgroepkortingen	- 8.849	+ 2.962	-	+ 5.887
	Totalen	- 76.226	+ 6.205	+ 3.887	+ 66.134

De regularisering betreft 76,2 miljoen euro. Daarvan blijft 10,1 miljoen euro binnen het beleidsdomein WSE en wordt 66,1 miljoen euro toegewezen aan andere beleidsdomeinen. De toelichting vermeldt echter niet hoe die kredieten die vanuit het departement WSE naar andere beleidsdomeinen worden overgeheveld, over die beleidsdomeinen zijn verdeeld²⁷.

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

De begrotingstabel van de VDAB geeft de ontvangsten- en uitgavenartikelen weer overeenkomstig een ESR-codering tot maximum vier cijfers. Volgens de begrotingsinstructies van de Vlaamse Regering voor de opmaak van de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen

²⁷ Behoudens 5,9 miljoen euro die vanuit JB0-1JDG2AQ-WT wordt overgeheveld naar Kind & Gezin.

moeten die ESR-codes verder worden gedetailleerd tot op het niveau van de bij decreet beschreven opdrachten. Het Rekenhof wees er bij zijn onderzoek van de aangepaste begroting 2015 al op dat de VDAB zijn begrotingsstructuur zodanig zou moeten herzien dat de geraamde ontvangsten en uitgaven transparant weergeven hoe de VDAB zijn opdrachten invult, die in het kader van de zesde staatshervorming zijn uitgebreid. Ook de toelichting bij de VDAB-begroting bevat onvoldoende informatie over de verdeling van de uitgavenkredieten aan de diverse decretale opdrachten en beleidsdoelstellingen van de VDAB (o.m. de Vlaamse ondersteuningspremies voor personen met een handicap (VOP), de tewerkstellingspremies 50+, de premies voor individuele beroepsopleiding (IBO), de opleidingscheques en de activering van leefloners). De toelichting bij de VDAB-begroting vermeldt wel de belangrijkste mutaties van de initiële begroting 2016 tegenover de aangepaste begroting 2015, maar geeft daarbij te weinig duiding.

3.8 Beleidsdomein Landbouw en Visserij

Programma AF – Uitvoering Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem (GBCS) en erkenning Vlaams betaalorgaan

De Europese Unie verplicht alle lidstaten om bestaande en nieuwe premiestelsels te beheren via een informatiesysteem: het GBCS (geïntegreerd beheers- en controlesysteem). De initiële begroting 2016 voorziet in 8,36 miljoen euro voor de uitvoering van het informatiesysteem GBCS en de erkenning van het Vlaams betaalorgaan. Dat bedrag is lager dan voorzien in het ICT stuurplan 2015-2017 van het departement Landbouw en Visserij. De toelichting vermeldt dat, afhankelijk van de beschikbare begrotingsmiddelen, prioriteiten zullen worden gesteld op ICT-vlak. Er is echter geen informatie beschikbaar of er een reëel risico bestaat op een financiële sanctie vanuit Europa bij niet-conforme of niet-tijdige betaling van de premies en steun, noch wat de grootteorde ervan is.

3.9 Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie

Energiefonds

De Vlaamse Regering beoogt een hervorming en verruiming van de energieheffing waarvan de ontvangsten worden toegewezen aan de uitgaven van het Energiefonds (cf. 2.4). Volgens de toelichting bij de begroting zal de hervormde en verruimde energieheffing niet enkel worden gebruikt voor de financiering van de VREG en het actieplan groene warmte (zoals in heffingsjaar 2015 het geval was), maar een regulerend karakter krijgen. Het is meer bepaald de bedoeling om de certificatenoverschotten aan te pakken.

Het Energiefonds is een begrotingsfonds zoals bedoeld in artikel 12 van het rekendecreet. Met toepassing van die bepaling kunnen specifieke ontvangsten alleen maar bij decreet worden toegewezen aan specifieke uitgaven. De Vlaamse Regering bereidt daartoe een amendement voor op het (voor)ontwerp van programmadecreet. Het amendement kent echter vertraging omdat de Raad van State de spoedbehandeling van een door de Vlaamse Regering gevraagd advies onontvankelijk heeft verklaard. Volgens de Raad van State is de spoedbehandeling onvoldoende gemotiveerd, in eerste instantie omdat de inwerkingtreding van de voorgestelde hervorming pas is voorzien op 1 maart 2016, maar ook omdat de ontworpen regeling vooraf nog moet worden aangemeld bij de Europese Commissie en geen doorgang kan vinden tot zij zich heeft uitgesproken over het bestaan van staatssteun of over de verenigbaarheid ervan met het Europese recht.

Volgens de nota aan de Vlaamse Regering ter voorbereiding van voornoemd amendement is de heffing na hervorming bedoeld voor de algemene financiering van het energiebeleid van de Vlaamse overheid (zoals al voorzien is in het energiedecreet, zijnde de openbare dienstverplichtingen inzake energie, voor haar sociaal energiebeleid, haar beleid inzake het rationeel energiegebruik, haar beleid inzake warmte-krachtkoppeling, haar beleid inzake de hernieuwbare energiebronnen) en de energiekosten. Dat is een veel ruimere omschrijving dan de specifieke aanpak van de certificatenkosten. Het Rekenhof merkt overigens op dat het Energiefonds naast de aangekondigde verruimde energieheffing ook andere ontvangsten bevat en dat buiten de beoogde uitgaven voor de aflossing van de historische schulden door de certificatenoverschotten ook nog andere uitgaven via het Energiefonds plaatsvinden.

Er is dus geen garantie dat de meerontvangsten die uit de hervorming en verruiming van de energieheffing voortvloeien, uitsluitend voor de schuldaflossingen inzake de certificaten zullen worden aangewend. Als een hervorming van de energieheffing eenduidig en transparant moet worden gekoppeld aan de wegwerking van de historische schuld inzake certificatenoverschotten, dan lijkt een specifiek begrotingsfonds wenselijk. Een andere mogelijkheid die beter aansluit bij het niet-affectiebeginsel van het rekendecreet (cf. 2.4), is een specifiek uitgavenkrediet dat met de algemene ontvangsten (waarin de verruimde energieheffing eventueel kan worden opgenomen) wordt gefinancierd.

Ontbrekend milieubeleidsplan 2016-2020 en milieujaarprogramma 2016

Artikel 2.1.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid schrijft voor dat er jaarlijks een milieujaarprogramma moet worden opgesteld dat een herkenbaar onderdeel vormt van de begroting en er inhoudelijk bij aansluit. Ter uitvoering en operationalisering van het milieubeleidsplan dient het op basis van artikel 2.1.13 tenminste de volgende informatie te bevatten:

- een verslag van de stand van uitvoering van het geldende milieubeleidsplan;
- een verslag van de stand van uitvoering van de Europese milieuwetgeving;
- een verslag van de stand van zaken aangaande de goedkeuring van de internationale overeenkomsten door het Vlaamse Gewest;
- een opgave van de door het Vlaamse Gewest in het komende jaar te verrichten activiteiten en te nemen maatregelen ter uitvoering van het geldende milieubeleidsplan;
- een overzicht van de in het ontwerp van begroting geraamde inkomsten en uitgaven voor de uitvoering van het milieubeleidsplan;
- een lijst met alle geplande en lopende onderzoeken en herstelprogramma's.

Het milieujaarprogramma 2016 is niet terug te vinden in de begrotingsdocumenten 2016 ingediend door de Vlaamse Regering. Tot op heden is er ook nog geen ontwerp milieubeleidsplan 2016-2020 voorgelegd aan de Vlaamse Regering²⁸. Volgens artikel 2.1.9 van voormeld decreet diende de Vlaamse Regering het milieubeleidsplan 2016-2020 reeds voorlopig te hebben vastgesteld met het oog op de advisering door de commissies van het Vlaams Parlement, de strategische adviesraden, de provincies en de gemeenten, alsook voor de kennisgeving ervan aan de bevolking voor de uitvoering van een openbaar onderzoek. Na verwerking van de ingediende opmerkingen en verstrekte adviezen dient de Vlaamse Regering het milieubeleidsplan definitief vast te stellen.

²⁸ Op de website van het departement LNE (<http://www.lne.be/themas/beleid/milieubeleidsplan>) was sprake van een voorlopige vaststelling eind april 2015 met het oog op het openbaar onderzoek, maar dat is niet gebeurd. Het ontwerp milieubeleidsplan is door de administratie wel aan het kabinet van de minister bezorgd.

3.10 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Alternatieve financiering

Informatiewaarde van de begrotingsdocumenten

De begrotingsdocumenten geven geen duidelijk beeld van de verschuldigde beschikbaarheidsvergoedingen voor de alternatieve financieringsprojecten die door hun lange looptijd, omvang en financieringswijze een belangrijke impact hebben op de beschikbare budgettaire ruimte van de Vlaamse overheid.

Het recentste verslag²⁹ van de Vlaamse Regering over de alternatieve financiering is gebaseerd op gegevens die in de loop van 2014 werden verzameld. Die informatie is bij de begrotingsopmaak en –bespreking al achterhaald.

In de huidige context, met de recente standpunten van Eurostat en het INR in het achterhoofd, is er nood aan een transparante en overzichtelijke rapportering daarover, te meer omdat voor geherclassificeerde projecten de bouwkost in rekening wordt genomen op het moment van oplevering van de infrastructuur en de aflossing van de kapitaalcomponent in mindering wordt gebracht van de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding. In dat verband lijkt het ook wenselijk een duidelijk onderscheid te maken in de begrotingsdocumenten tussen de verschillende componenten (kapitaal, financieringskosten, onderhoudskosten) van de beschikbaarheidsvergoeding.

Machtigingen

De overheid engageert zich om bij alternatieve financieringsprojecten de investerings- en financieringskosten terug te betalen in de vorm van een beschikbaarheidsvergoeding of een (voorwaardelijke) investeringsbijdrage. Het Rekenhof stelde reeds in zijn verslag bij de initiële begroting 2007 dat er, gelet op het budgetrecht van het Vlaams Parlement, machtigingen met duidelijke limieten in de reguliere begroting moeten worden ingeschreven. De begrotingsdecreten bevatten sindsdien voor een aantal projecten een machtiging, andere projecten worden dan weer laattijdig of niet gemachtigd. Zo ontbreekt nog steeds de machtiging voor het project Deurganckdok, terwijl er vanaf 2016 subsidies worden verstrekt aan het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen.

De machtigingen begrenzen meestal wel de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen op het vlak van bedrag en betalingsperiode, maar zijn niet altijd duidelijk op het vlak van de toewijzing en aanvangs- of einddatum. Zo machtigt

- artikel 25, §2 nv De Scheepvaart om voor 30 jaar verbintenissen aan te gaan om een aantal bruggen over het Albertkanaal te verhogen³⁰. Die machtiging was reeds opgenomen in artikel 28, §2 van de initiële begroting 2015;
- artikel 80 De Lijn en het agentschap Wegen en Verkeer om gedurende 35 jaar verbintenissen aan te gaan voor de terbeschikkingstelling van traminfrastructuur in het kader van het Masterplan Antwerpen. Die machtiging wordt al sinds de initiële begroting 2008 jaarlijks opgenomen zonder verdere detaillering;

²⁹ Vlaams Parlement, 52 (2014-2015) – Nr. 1, 27 maart 2015

³⁰ Beschikbaarheidsvergoeding van maximaal 11,5 miljoen euro.

- artikel 86 het agentschap Wegen en Verkeer om gedurende 30 jaar verbintenissen aan te gaan voor het wegwerken van de missing links in de Vlaamse weginfrastructuur voor een totaal van 86,1 miljoen euro aan niet-geïndexeerde beschikbaarheidsvergoedingen. Het artikel specificeert echter niets over de missing links en welke index van toepassing is voor de indexatie van de beschikbaarheidsvergoedingen. Die machtiging was reeds opgenomen in artikel 90 van de initiële begroting 2015.

Niet alleen volstaat het om de machtiging slechts eenmaal op te nemen³¹, bovendien is het door de herhaalde opname van de bepaling en het gebrek aan een aanvangs- en/of einddatum niet meer duidelijk over welke periode de machtiging loopt. Als diverse deelprojecten met verschillende aanvangs- en einddata onder eenzelfde machtiging vallen, zou de machtiging per deelproject moeten worden gespecificeerd, zodat duidelijk wordt welk bedrag gedurende welke periode wordt gemachtigd.

DAB Loodswezen

Betalingsachterstand

De DAB Loodswezen sleept sinds de aanvang van de economische crisis in 2009 een aanzienlijke betalingsachterstand met zich en moest eind 2014 nog ongeveer 61 miljoen euro aan openstaande facturen betalen. Op dat ogenblik had de DAB nog openstaande vastgestelde rechten voor ongeveer 12,6 miljoen euro, maar beschikte slechts over 9,2 miljoen euro aan financiële middelen. Het betreft hier vorderingen binnen de Vlaamse overheid die geen impact hebben op het vorderingensaldo maar niettemin een oplossing vergen.

De initiële begroting 2016 bepaalt dat zowel de dotatie als de loodsgelden worden gebruikt om alle uitgaven in 2016 te dekken. Er zijn opnieuw onvoldoende financiële middelen om de aanzienlijke betalingsachterstand weg te werken, hoewel de Vlaamse Regering in 2012 reeds had gesteld een onderzoek te doen naar een structurele oplossing.

Nederlands Loodswezen - afrekening loodsgelden

De afrekening van de loodsgelden gebeurt volgens een verdeelsleutel opgenomen in een samenwerkingsovereenkomst tussen het Nederlands Loodswezen en het Vlaams Gewest. Een tarifieringsovereenkomst tussen beide partijen vermeldt expliciet dat de loodsgeldtarieven kostendekkend moeten zijn. Door de financiële en economische crisis en de daarmee gepaard gaande daling van de trafiek, bleken de inkomsten echter niet meer te volstaan voor de dekking van de uitgaven en ontstond er discussie over de vergoeding van de ontstane tekorten. Eerst een arbitragecollege en later ook een verzoeningscomité beslisten telkens dat het Vlaams Gewest twee derde van de verliezen diende te betalen.

In 2014 betaalde het Vlaams Gewest bijna 5,5 miljoen euro aan het Nederlands Loodswezen als afrekening voor de periode 2012-2013. Het is niet duidelijk of de afrekening voor de periode 2014-2015 in 2015 of pas in 2016 zal worden betaald. Bovendien zal er in 2016 een nieuwe, transparantere tarifieringsovereenkomst³² van toepassing zijn, die vermoedelijk meer zal aansluiten bij de verdeling toegepast door het verzoeningscomité.

Noch de algemene uitgavenbegroting, noch de begroting van de DAB Loodswezen, noch de toelichting houdt rekening met de afrekening voor de periode 2014-2015 en met de nieuwe tarifieringsovereenkomst tussen het Vlaams Gewest en het Nederlands Loodswezen.

³¹ Tenzij de contractsluiting werd uitgesteld naar een ander begrotingsjaar.

³² De Vlaamse Regering dient die tarifieringsovereenkomst nog te bekrachtigen.

EVA – Luchthavenontwikkelingsmaatschappij Antwerpen en Oostende

De LOM's Antwerpen en Oostende zijn onder meer verantwoordelijk voor de instandhouding van de basisinfrastructuur van de regionale luchthavens van Antwerpen en Oostende. De investeringskredieten in de uitgavenbegroting voor beide entiteiten zijn ten opzichte van de initiële begroting 2015 sterk afgebouwd³³. Gezien de sterke terugval van die kredieten is het niet duidelijk of de middelen voor de LOM's nog volstaan om te voldoen aan hun verantwoordelijkheid. De toelichting geeft aan dat de uitgaven voor investeringen zullen worden afgestemd op de investeringstoelage en de ontvangen concessievergoeding, maar specificeert niet welke investeringen er zullen worden gedaan.

Kilometerheffing voor vrachtwagens

De bruto-ontvangsten van de kilometerheffing voor vrachtwagens wordt geraamd op 379,2 miljoen euro. Na verrekening van de verwachte minderontvangsten wegens de opzegging van het eurovignet en de daling van de inkomsten uit de verkeersbelasting bedragen de netto-ontvangsten volgens de algemene toelichting 291,7 miljoen euro. De algemene uitgavenbegroting voorziet voor de implementatie van de kilometerheffing in 174,4 miljoen euro voor VIAPASS en een *provisie kilometerheffing* van 31,1 miljoen euro betaalkrediet³⁴ om eventueel tegenvallende inkomsten uit de kilometerheffing of budgettaire uitdagingen in het beleidsdomein MOW te kunnen ondervangen.

De tolrichtlijn 1999/62/EG stelt in artikel 9.2 dat de lidstaten zelf bepalen hoe de inkomsten worden gebruikt, maar eist dat de inkomsten uit infrastructuur- en externe kostenheffingen worden aangewend ten voordele van de vervoerssector en tot optimalisering van het gehele vervoerssysteem. De lidstaat wordt geacht daaraan te voldoen als ze ten minste 15% van de inkomsten opnieuw investeert in het trans-Europese net via een fiscaal en financieel steunbeleid. Aangezien er enkel een algemene voorziening is opgenomen binnen beleidsdomein Financiën en Begroting, maar niets specifiek is voorzien bij beleidsdomein MOW, is aan dat artikel niet voldaan.

3.11 Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed

Beleidsveld woonbeleid

Een substantieel deel van de uitgaven binnen het beleidsveld wonen wordt gefinancierd langs de VMSW en het VWF. Die instellingen namen daarvoor in het verleden leningen met gewestwaarborg op en ontvingen er een subsidie voor. Dat systeem wordt nu verlaten gelet op de consolidatie van deze instellingen onder druk van Europa. Het nieuwe systeem, dat nauwelijks wordt toegelicht, heeft als voordeel dat het financieel voordeliger zou zijn aldus de Vlaamse Regering. De Vlaamse huisvestingsschuld blijft echter sterk toenemen. Uit de algemene toelichting bij de begroting blijkt dat de schuld m.b.t. de VMSW en het VWF eind 2014 ongeveer 9 miljard euro bedroeg en zal toenemen tot 10,2 miljard euro eind 2015 en 11,5 miljard eind 2016. Ondanks het uitgerekte tijdsplan voor de realisatie van de doelstellingen van het decreet grond- en pandenbeleid en de verstrenging van de sociale kredietverstrekking, zullen de doelstellingen voor het woonbeleid van de Vlaamse Regering immers aanzienlijke inspanningen blijven vergen.

³³ LOM Antwerpen: 863 duizend euro t.o.v. 3.771 duizend euro; LOM Oostende: 1.281 duizend euro t.o.v. 8.420 duizend euro.

³⁴ De algemene toelichting voorziet in 41,5 miljoen euro aan beleidskrediet.

Beleidsveld onroerend erfgoed

Voor onroerend erfgoed wordt op het eerste gezicht een aanzienlijke inspanning geleverd met 10 miljoen euro bijkomend vastleggingskrediet voor het begrotingsartikel NFO-1NFA2AI-WT (*werking en toelagen – ondersteunen van een kwaliteitsvol onroerenderfgoedbeheer*), maar dat is slechts een beperkt bedrag in vergelijking met de wachtlijst met ontvankelijk verklaarde restauratiedossiers (meer dan 350 miljoen euro). De beleidsbrief van de bevoegde minister kondigt in dit verband een verstrenging aan in de toekenning van die premies.

Inzake het nieuwe begrotingsartikel NFO-1NFA2AI-PA (*participaties – ondersteunen van een kwaliteitsvol onroerenderfgoedbeheer*) voor de erfgoedlening was het passend geweest enige duiding te verstrekken. De memorie van toelichting bij het beleidsdomein RWO is daarover zeer summier.

3.12 Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur

Verruiming begrotingsfonds Onroerende Goederen

Op basis van artikel 19 van het programmadecreet van 21 december 1990 werd het begrotingsfonds Onroerende Goederen opgericht. De middelen van het fonds zijn bestemd voor uitgaven voor gebouwen in eigendom van de overheid. In het Rekeningenboek over 2014 stelde het Rekenhof dat de uitsluiting van huuruitgaven logisch is omdat het normaliter gaat om langdurige contracten, het is dan niet wenselijk de nodige kredieten daarvoor te laten afhangen van een variabel en dus onzeker krediet. Bovendien wordt door de aanrekening van huuruitgaven op verschillende begrotingsartikelen het huurbudget minder transparant.

Artikel 5 van het voorliggende ontwerp van programmadecreet breidt evenwel het toepassingsgebied van het begrotingsfonds uit zodat ook huur, huurlasten en belastingen met betrekking tot vastgoed op het begrotingsfonds mogen worden aangerekend.

Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV)

De Vlaamse Regering wil de EVA AGIV ontbinden en het geheel van het vermogen en de activiteiten onderbrengen in de IVA Informatie Vlaanderen en het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen (EV IV). Op 23 oktober 2015 werd de definitieve goedkeuring gegeven aan het ontwerp van decreet.

Personeelsleden van AGIV worden overgedragen naar het Agentschap Informatie Vlaanderen en tegelijk bestaat de mogelijkheid om contractuele personeelsleden aan te werven³⁵ en personeel ter beschikking te stellen van het Vlaams Gewest binnen het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen via artikel 9 van het ontwerp van decreet houdende diverse maatregelen inzake ontbinding van EVA AGIV en inzake de oprichting van EV IV. Het AGIV meldde ook dat *in eerste instantie* de aan het personeel gerelateerde werkingskosten, ICT-kosten en andere apparaatskosten binnen de algemene uitgavenbegroting van het agentschap Informatie Vlaanderen zullen worden opgenomen.

³⁵ In de opstartfase zullen geen lonen worden aangerekend binnen het Eigen Vermogen. Het is niet gespecificeerd hoelang de opstartfase duurt.

Om te voldoen aan de rapporteringsverplichting zoals opgelegd in artikel 19 van het GRB³⁶-decreet, zullen gegevens moeten worden aangeleverd van twee rechtspersonen.

Er kan ook worden verwezen naar het onderzoek *Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek: wisselwerking tussen het agentschap en het Eigen Vermogen*³⁷, waarin de problemen van ondoorzichtigheid tot uiting kwamen door dezelfde duale structuur.

Het Rekenhof beveelt aan de nodige maatregelen te nemen zodat de doelstelling *de begroting transparanter moet worden, met een klaar beeld over welke begrotingsmiddelen aan welke uitgaven besteed worden* uit de beleidsnota Financiën en Begroting 2014-2019 kan worden gerealiseerd.

³⁶ GRB = grootschalig referentiebestand.

³⁷ Zie Rekeningenboek over 2014 van het Rekenhof, p.212 e.v.

BIJLAGE:

Formele opmerkingen bij de Vlaamse begroting voor 2016



Formele opmerkingen bij de Vlaamse begroting voor 2016



Verslag van het Rekenhof aan het departement Financiën en Begroting
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 16 november 2015

INHOUD

1	Ontwerp van middelenbegroting	43
2	Ontwerp van uitgavenbegroting - decreetsbepalingen	44
3	Ontwerp van uitgavenbegroting - krediettabel	46
4	Begrotingen van DAB's, VOI's en agentschappen	47
5	Toelichtingen	50
6	Programmadecreet	55

1 Ontwerp van middelenbegroting

Beleidsdomein Financiën en Begroting

Reconciliatie kredietverleningen binnen de overheid

Het Rekenhof stelt vast dat er bij de reconciliatie van de kredietverleningen binnen de overheidssector geen afstemming gebeurt tussen de ontvangende en betalende entiteit. Zo raamt de VMSW een aflossing van 15 miljoen euro waarvoor in de middelenbegroting een ontvangst is ingeschreven onder CBo-9CEBAAA-OW in plaats van op een begrotingsartikel met ESR-aggregatie OP (ontvangsten participaties). Het departement Financiën en Begroting raamt de rente voor het VMSW op 19 miljoen euro, terwijl in de begroting van deze instelling een bedrag voorzien is van 10 miljoen euro. Het Rekenhof stelde nog andere verschillen vast in kredietaflossingen en rentebetalingen en raadt aan om voldoende controle uit te voeren om deze inconsistenties in de toekomst te vermijden.

Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur

Agentschap Overheidspersoneel

Voor het ontvangstenartikel PGo-9PACAZZ-OI van het Agentschap Overheidspersoneel is een bedrag opgenomen van 216 duizend euro. De toelichting stelt evenwel dat er in 2016 geen ontvangsten gerealiseerd zullen worden en dat dit bijgesteld zal worden bij de begrotingsaanpassing 2016. Waarom dit niet kan bij de begrotingsopmaak 2016 wordt niet toegelicht.

2 Ontwerp van uitgavenbegroting - decreetsbepalingen

Artikel 11, §1

Artikel 11, §1 laat toe om subsidies te voorzien binnen de perken van het betrokken begrotingsartikel. Voor begrotingsartikel KBo-1KDH2AY-IS ontbreekt een vermelding voor het onderdeel ‘studies en investeringen in het kader van de instandhoudingswerken/PAS’ waardoor deze dotatie enkel kan toegekend worden via een apart decreet. Een subsidiebesluit alleen is hier niet voldoende.

Onder deze bepaling wordt het Agentschap Ondernemen nog vermeld als begunstigde van een subsidie. Deze benaming moet worden vervangen door “het Agentschap voor Innoveren en Ondernemen”. Ook in de begrotingstabel dient de benaming van de entiteit gewijzigd te worden.

Daar de subsidiëring van Limburg Sterk Merk vanaf 2016 gebeurt door middel van een begrotingsfonds, kan de verwijzing onder artikel 11, §1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 verwijderd worden.

Artikel 11, §2

Het doel van deze paragraaf is onduidelijk. Als het de bedoeling is een decretale basis te verschaffen aan de subsidie ten gunste van Brussel Onthaal en te zorgen voor ESR-neutraliteit op het niveau van de begroting van het agentschap Integratie en Inburgering, is het aangewezen de tekst als volgt te herformuleren: “Het Agentschap Integratie en Inburgering kan binnen het toegekende budget en voor zover dit geen invloed heeft op het ESR-vorderingensaldo van de begroting van het Agentschap, subsidies verlenen aan Brussel Onthaal vzw voor het organiseren van het sociaal tolken en vertalen in Brussel”.

Artikel 25 §2, 80, 81 en 86

Deze artikelen staan verspreid onder de subtitel “vastleggingsmachtigingen” en “Diverse andere bepalingen”. Gezien het belang van PPS en alternatieve financiering zowel qua bedrag als qua duurtijd van de investeringen, beveelt het Rekenhof aan om aan PPS gerelateerde artikelen te verzamelen onder een aparte, nieuwe subtitel “PPS – Alternatieve financiering”.

Artikel 39

Artikel 39 machtigt de betaling van trimestriële voorschotten binnen de perken van de begrotingskredieten op artikel MBU-3MIF2AL-WT – werking en toelagen – ondersteuning van de Vlaamse havens’. Volgens de verantwoording bij die decreetsbepaling volstaat een maximum bedrag van 4 miljoen euro als financiering van uitgaven voor de uitvoering van gezamenlijk onderzoek door Vlaanderen en Nederland in het kader van de afspraken binnen de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie. De bepaling in kwestie bevat echter geen limiet voor deze voorschotten.

Artikel 43

Dit artikel hoort niet tot de hoofding “Overschrijvingen”, eerder bij het hoofdstuk “Diverse bepalingen”. Deze opmerking werd ook reeds gemaakt bij het onderzoek van de initiële begroting 2015.

Artikel 50

In het artikel 50 is bij het begrotingsartikel JBo-1JG2AD-IS (interne stromen – bestrijden van de structurele werkloosheid) verkeerdelijk ‘pro memorie’ toegevoegd.

Artikel 65, 5°

In het artikel 65, 5° is het, binnen de WSE-begroting onbestaande, begrotingsartikel JBo-1JG2AT-WT vermeld in plaats van het (nieuw) begrotingsartikel JBo-1JG2AT-WT (werking en toelagen – bevorderen van transities naar werk en faciliteren van werk – Vlaamse cofinanciering ESF OP 2014-2020).

Artikel 75, 76 en 83

Voor de artikelen 75, 76 en 83 is de creatie van een nieuwe hoofding “Vrijstelling volledige vastlegging” aangewezen. De vrijstellingen slaan op financieel zeer grote en langlopende contracten die slechts jaarlijks of per deelopdracht worden vastgelegd in functie van de jaarlijkse beschikbare middelen.

Artikel 84

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid om bij het agentschap Audit Vlaanderen krediether-schikkingen door te voeren tussen begrotingsartikelen met betrekking tot enerzijds lonen en anderzijds werking en toelagen teneinde opdrachten te kunnen uitbesteden. Dit hoort eerder onder de hoofding “Overschrijvingen”. Deze opmerking werd ook reeds gemaakt bij het onderzoek van de initiële begroting 2015.

Artikel 130

De correcte benaming Limburgse Reconversie­maatschappij (LRM) dient te worden gebruikt, en niet de benaming Limburgse Investerings­maatschappij. Ook in de tabel met de kredieten voor de LRM-groep en de toelichting moet de correcte benaming gebruikt worden.

Artikel 145, § 4

Er dient te worden verwezen naar artikel 112 en niet naar artikel 121.

Artikel 161

Artikel 161 van het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap stelt voor het begrotingsjaar 2016 twee terugbetalingsfondsen in voor de terugbetaling van verkeersbelastingen en van registratie- en erfbelastingen, zonder vermelding van een orde-artikel.

De terugbetalingsfondsen werken, boekhoudkundig en budgettair, zoals de orde- en thesaurieartikelen. Het Rekenhof beveelt aan om een machtiging te voorzien onder het hoofdstuk ‘thesauriebeheer’ via een apart artikel, waarin zowel het orde-artikel als de wijze van aanzuivering opgenomen worden. Hierdoor ontstaat er een duidelijke link naar de budgettaire en boekhoudkundige verwerking.

3 Ontwerp van uitgavenbegroting - krediettabel

3.C. Beleidsdomein Financiën en Begroting

Programma CE – begrotingsartikel CBo-1CEX2AA-PA (Participaties - Actief schuldbeheer)

Het vereffeningskrediet voor dit uitgavenartikel bedraagt 166,2 mln. euro, waarvan 126,9 mln. euro betrekking heeft op PMV. PMV begroot de kapitaalvolstorting echter op 102,6 mln. euro, zodoende er een verschil is van 24,3 mln. euro tussen de begroting van het departement Financiën en Begroting en de begroting van de PMV.

3.K. Beleidsdomein Landbouw en Visserij

Begrotingsartikel KBo-1KDH2AI-WT – Ondersteuning in het kader van het strategisch plan voor Limburg in het kwadraat - landbouw

De begroting van het departement Landbouw en Visserij voorziet in het kader van SALK een subsidie aan de lokale grondenbank Noordoost-Limburg. Deze subsidie wordt uitgekeerd aan de Vlaamse landmaatschappij, die behoort tot de consolidatiekring van de Vlaamse overheid en waarvoor derhalve de code voor de ESR-integratie IS (interne stroom) van toepassing is.

3.P. Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur

Begrotingsartikel PHo-1PKC2AC-WT (werking en toelagen – vastgoed)

Artikel 26 van het rekendecreet bepaalt dat uitgaven aangerekend moeten worden op het jaar waarop ze betrekking hebben. Voor taksen zoals onroerende voorheffing, gewest- en gemeentebelastingen te betalen in het kader van huurcontracten betekent dit dat de taks voor jaar X moet aangerekend worden op jaar X. Bij de raming van de kredieten voor dit begrotingsartikel is hiermee geen rekening gehouden.

Volgens de boekhoudregels dient de terugbetaling van de hoofdsom anders aangerekend te worden dan de betaling van de intresten. Met de voorliggende begroting gebeurt dit enkel voor het VAC Leuven. Een bedrag van 33 duizend euro wordt getransfereerd van PHo-1PKC2AC-WT (werking en toelagen - vastgoed) naar PHo-1PKC2AB-LE (leningen – bouwprojecten). De transfer moet ook doorgevoerd worden voor de VAC's in Brugge en Antwerpen.

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

Algemeen

In de begrotingen van de instellingen toegevoegd als bijlage bij de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016 wordt nog dikwijls verwezen naar het Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie, IWT. Aangezien het IWT vanaf 2016 wordt opgesplitst en geïntegreerd in enerzijds het Agentschap voor Innoveren en Ondernemen en anderzijds het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen moet de verwijzing naar de correcte instelling gebruikt worden.

4.C. Beleidsdomein Financiën en Begroting

NV Diestsepoort

Het begrotingsontwerp 2016 van de NV Diestsepoort houdt geen rekening met de onroerende voorheffing, omdat deze doorgerekend wordt aan de huurder. Het Rekenhof stelt voor om de betaalde onroerende voorheffing op te nemen onder ESR-code 12.50 'Indirecte belastingen betaald aan sub sectoren van de overheidssector' en de recuperatie op de huurder via de ESR-code 16.12 'Verkoop van niet-duurzame goederen en diensten binnen de overheidssector'. Deze toevoeging heeft geen impact op het begrotingsresultaat of ESR vorderingensaldo, maar verkleint de verschillen met de uitvoeringsrekening.

4.H. Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media

BLOSO

Er is nog steeds geen overeenstemming tussen begrotingsartikelen HB0-1HFG2AY-IS (101.808 duizend euro) en HB0-1HFG5AY-IS (19.294 duizend euro) (samen 121.102 duizend euro) met het in de begroting van BLOSO/SPORT VLAANDEREN opgenomen bedrag onder artikel HG0-9HFGAZZ-OI (123.005 duizend euro). Het verschil bedraagt 1.903 duizend euro.

4.K. Beleidsdomein Landbouw en Visserij

Eigen Vermogen Instituut voor landbouw- en visserijonderzoek (EV ILVO)

De begroting voorziet een ontvangst van 119 duizend euro van de DAB Vlaams Infrastructuurfonds (VIF). Deze inkomensoverdracht is echter niet voorzien in de uitgavenbegroting van het VIF.

De begroting voorziet een ontvangst van 2.246 duizend euro van het Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT). Dit is echter niet voorzien in de uitgavenbegroting van IWT, maar wel van het Hermesfonds.

4.L. Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie

Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW)

Artikel 31 van het ontwerp van uitgavendecreet stelt het plafond voor gewaarborgde leningen op te nemen door de Watergroep op 25 miljoen euro. In de bijgevoegde begroting van de VMW onder de ESR-code 96.10 wordt echter een leningenontvangst van 26 miljoen euro opgenomen.

De Vlaamse Milieuholding (VMH) – DAB Minafonds

De dividenden die de VMH ontvangt van Aquafin worden integraal doorgestort aan de DAB Minafonds. Voor 2016 neemt de VMH hiervoor 7.350 duizend euro op in haar uitgavenbegroting (ESR-code 25.00 'Dividenden').

De DAB Minafonds neemt echter als corresponderende ontvangst een bedrag van 8.315 duizend euro op onder begrotingsartikel LBC-2LCHAAA-OW (Ontvangsten werking en toelagen – het omgevingsbeleid werkt met eenvoudige en doeltreffende instrumenten en wordt wetenschappelijk onderbouwd. We stimuleren de doorwerking van het omgevingsbeleid in relevante beleidsvelden en sectoren) - N.V. Vlaamse Milieuholding (VMH).

DAB Minafonds

In de begroting van de DAB Minafonds wordt bij de omschrijving van het begrotingsartikel LBC-2LCHAZZ-OI (Ontvangsten interne stromen) best naar het corresponderende begrotingsartikel uit de algemene uitgavenbegroting verwezen, namelijk LBO-1LCH2AX-IS (Interne stromen – DAB Minafonds).

4.M. Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

De Lijn

De Lijn hield bij het opstellen van de begroting geen rekening met de door het INR geherklasseerde PPS-projecten zoals Brabo I, Livan I en stelplaats Tongeren. Hierdoor voldoet de begroting niet aan het getrouw beeld voor wat betreft de consolidatie en de budgettaire verwerking van de alternatieve financieringsprojecten en strookt ze niet met de informatie opgenomen in de algemene toelichting.

De personeels- en exploitatiekosten dalen significant¹ conform het besparingsplan. De toelichting bevat echter geen bijkomende informatie hoe De Lijn de besparingen denkt te realiseren.

De toelichting deelt de investeringsuitgaven in op basis van de financiering, waardoor deze geen duidelijk beeld verschaft over het geplande investeringsbeleid van De Lijn in 2016. Het Rekenhof beveelt aan om de investeringsdotatie te onderbouwen op basis van de aard van de investering.

¹ Personeelskosten: -4 551 duizend euro; exploitatiekosten: -2 500 duizend euro

4.P. Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur***VZW De Rand***

De begroting van VZW De Rand vermeldt verkeerdelijk het geschrapte begrotingsartikel HBo-1HFG2AC-WT van het agentschap Sport Vlaanderen als herkomst van projectsubsidies van de Vlaamse overheid. Er moet worden verwezen naar het begrotingsartikel HGo-1HFG2AW-IS.

5 Toelichtingen

5.A. Algemene Toelichting

Tabel 7-5 Normnaleving door de Vlaamse overheid

De algemene toelichting is niet consistent in de rapportering van de normnaleving voor begrotingsopmaak 2016. In tegenstelling tot de begrotingsaanpassing 2015 en uitvoering 2014 neemt de toelichting de verrichtingen van Titel III mee op bij de uitgaven, maar niet bij de ontvangsten, terwijl in de hoofding expliciet vermeld staat dat de verrichtingen exclusief Titel III zijn. De verrichtingen Titel III van de uitgaven worden daarna wel in mindering gebracht voor het berekenen van de ESR gecorrigeerde primaire uitgaven, waardoor het uiteindelijke saldo wel correct is. De ondoorzichtigheid in dit verband komt ook tot uiting bij de verantwoording van artikel 8 van de decreetsbepalingen van de uitgavenbegroting 2016 waarbij de kasuitgaven berekend worden. Bij deze berekening wordt het bedrag van 41,25 miljard euro verhoogd met 1,3 miljard euro (Titel III verrichtingen), terwijl dit al inbegrepen is.

Voor de berekening van de ESR gecorrigeerde primaire uitgaven dienen de rente-uitgaven in mindering te worden gebracht van de totale uitgaven. De rente-uitgaven bij de ministeries bedragen volgens de tabel 111.964 duizend euro. Na contact met de administratie Financiën en Begroting blijkt dat het bedrag moet bijgesteld worden tot 108.814 duizend euro.

De rente-uitgaven bij de te consolideren instellingen bedragen 319 733 duizend euro. Het gaat hier om rentebetalingen aan instellingen binnen de consolidatiekring. In sommige gevallen beschouwt de administratie verwijlntresten als rente-uitgaven wat niet correct is. Het Rekenhof stelde ook vast dat niet alle te consolideren instellingen opgenomen zijn in het bedrag. De administratie is hiervan op de hoogte en zal in de toekomst rekening houden met deze opmerking.

Tabel 8-5 Evolutie van de geconsolideerde schuld

Het bedrag van de geconsolideerde schuld per eind 2015 en 2016 wordt bij de meeste instellingen gelijkgesteld aan het bedrag per 31 december 2014. Nochtans kan het schuldbedrag per einde 2015 en 2016 bij benadering bepaald worden op basis van overeenkomsten en begrotingscijfers²². Het Rekenhof beveelt dan ook aan de geconsolideerde schuld voortaan in te schatten op basis van gekende data.

Door artikel 88 van het ontwerp van programmadecreet wordt het FFEU opgeheven op 31 december 2015. Niettegenstaande deze bepaling wordt voor het FFEU zowel eind 2015 als eind 2016 een schuldbedrag vermeld van 12,667 miljoen euro.

Het INR neemt, in tegenstelling tot de begrotingsaanpassing 2015, de schuld van Diestsepoort (53 mln. euro) terug op in haar notificatie van september 2015. Hierdoor herneemt de algemene toelichting deze schuld als geconsolideerde schuld, ondanks het feit dat het om een interne schuld bij Financiën en Begroting gaat. De rente die Diestsepoort betaalt, wordt in tegenstelling tot de lening, wel in mindering gebracht van de rente-uitgaven van de instellingen, omdat deze uitbetaald wordt binnen de consolidatiekring.

²² Bijvoorbeeld bij Wandelaar Invest en Lak Invest

Het overzicht van de geconsolideerde schuld geeft de netto-cijfers weer. Het Rekenhof beveelt aan om bij de berekening van de geconsolideerde schuld te starten van de bruto-schuld, hierop de nodige eliminaties van interne stromen toe te passen, om zo te komen tot de netto geconsolideerde schuld. Op deze manier kan een aansluiting gemaakt worden met de verschillende begrotingen en boekhoudingen van de betrokken instellingen en wordt tegelijkertijd een overzicht gegeven van de kredietverleningen binnen de consolidatiekring.

5.C. Beleidsdomein Financiën en Begroting

De Vlaamse regering voorziet, net zoals bij de begrotingsaanpassing 2015, in een buffer voor betaalincidenties van 100 miljoen euro. Deze correctie van het vorderingensaldo wordt, in tegenstelling tot de begrotingsaanpassing 2015, op een afzonderlijke lijn weergegeven in tabel 7-5 van de algemene toelichting. De memorie van toelichting rapporteert deze correctie ook, waardoor het onduidelijk is of deze al dan niet dubbel werd opgenomen. Verder onderzoek toont aan dat het niet om een dubbel telling gaat en daarom vraagt het Rekenhof om in de memorie van toelichting duidelijk een onderscheid te maken tussen 'interne stromen' en 'correcties'.

5.F. Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Algemene toelichting

De algemene toelichting bij het beleidsdomein Onderwijs en Vorming meldt dat het budget voor studietoelagen wordt verhoogd met 2,8 miljoen euro om op een uitgavenniveau van 166 miljoen euro te komen. Dit klopt niet met het bedrag dat op het overeenstemmende begrotingsartikel FDo-1FGE2AG-WT van de begrotingstabel is voorzien (162.762 duizend euro).

Toelichting bij krediet FDo-1FFE2AD-WT, werking en toelagen – werking volwassenenonderwijs

De toelichting meldt dat éénmalig een krediet wordt ingeschreven van 973 duizend euro voor de CVO en 1.446 duizend euro voor de CBE. De som van deze twee bedragen is 2.419 duizend euro. De tabel in de toelichting bij dit krediet meldt evenwel dat de bijstelling 2.319 duizend euro bedraagt in plaats van 2.419 duizend euro.

Toelichtingen rechtspersonen

Er werd geen toelichting gegeven bij de begrotingen van het UZ Gent, UP36 Invest en School Invest.

Toelichting DAB Fonds Inschrijvingsgelden Centra voor Volwassenenonderwijs

In de toelichting bij deze DAB worden volgende uitgaven weergegeven: premiebetalingen aan cursisten (500 duizend euro) en terugbetaling gedeelde inschrijvingsgelden (10.163 duizend euro). In de begroting van deze DAB is echter een bedrag van 9.692 duizend euro voorzien (incl. 500 duizend euro voor premiebetalingen). Dit zou het gevolg zijn van een miscommunicatie waardoor de aanpassing in de begroting niet werd opgenomen in de programmatietoelichting.

5.G. Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Vlaams Agentschap voor Zorg en Gezondheid

Voor drie begrotingsartikelen van het Vlaams Agentschap voor Zorg en Gezondheid wijken de kredietbedragen in de programmatoelichting af van deze in de begrotingstabel:

- Artikel G_{E0-1}GDD₂AB-WT (beleid eerstelijnsgezondheidszorg)
- Artikel G_{E0-1}GDD₂AF-WT (thuis- en ouderenzorgbeleid)
- Artikel G_{E0-1}GDD₂AH-WT (ouderenzorgbeleid)

Fonds voor Jongerenwelzijn (FJW)

Het bedrag van de ontvangsten van FJW in de programmatoelichting (411.802 k euro) stemt wat betreft het bedrag van de totale ontvangsten niet overeen met de begroting van het FJW (414.761 k euro). In de toelichting wordt nog geen rekening gehouden met de toegekende middelen voor de asielcrisis.

Artikel G_{B0-1}GCC₂AH-WT (coördinatie van het armoedebestrijdingsbeleid)

De programmatoelichting vermeldt niet dat de financiering van een steunpunt voor beleidsrelevant onderzoek rond armoede vanaf 2016 wordt stopgezet. Het vrijgekomen budget zal worden aangewend voor wetenschappelijk onderzoek ter voorbereiding of ondersteuning van het horizontaal armoedebeleid.

Artikel G_{B0-9}GCDTAA-WT (beleidsontwikkeling en -ondersteuning) en artikel G_{B0-1}GCD₄AA-WT (idem)

Met artikel 31 van het ontwerp van programmadecreet worden externe financieringsmiddelen voor het Steunpunt voor beleidsrelevant onderzoek inzake Welzijn, Volksgezondheid en Gezin aan het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek toegewezen. De programmatoelichting gaat niet in op deze nieuwe opdracht van dit begrotingsfonds.

Artikel G_{B0-1}GCD₂AB-WT (armoedebestrijding en samenlevingsopbouw)

De programmatoelichting stelt dat met de kredieten van dit artikel uitvoering wordt gegeven aan drie decreten, waaronder het decreet van 24 juli 1996 houdende de regeling tot erkenning en subsidiëring van de instellingen voor schuldbemiddeling en tot subsidiëring van een Vlaams Centrum Schuldenlast. Deze stelling is slechts ten dele juist aangezien het grootste deel van het budget voor deze decretale uitvoering onder artikel G_{B0-1}GCD₂AD-WT voor welzijnswerk is ingeschreven, met name de subsidies voor de samenwerkingsverbanden van instellingen voor schuldbemiddeling. Artikel G_{B0-1}GCD₂AB-WT bevat enkel de werkingssubsidie voor het Vlaams Centrum Schuldenlast.

Artikel G_{B0-1}GGD₂AA-WT (leeftijdsonafhankelijk hulpmiddelenbeleid)

De programmatoelichting stelt dat het krediet voor dit artikel om diverse redenen uit de initiële begroting 2015 werd geschrapt. De verdere ontwikkeling van het hulpmiddelenbeleid gebeurt via het artikel G_{B0-1}GCD₂AA-WT (beleidsontwikkeling en -ondersteuning). Het is dan ook niet duidelijk waarom dit begrotingsartikel nog behouden blijft.

5.J. Beleidsdomein Werk en Sociale Economie

In de toelichting bij het begrotingsartikel JBo-9JAXAZZ-OW (ontvangsten werking en toelagen) is voor de initiële begroting 2016 een algemene ontvangst vermeld van 2.700 duizend euro, terwijl deze in de administratieve middelenbegroting 2.976 duizend euro bedraagt. De ‘nihil’ begrotingsartikelen JBo-9JACAZZ-OW (ontvangsten werking en toelagen) en het nieuwe JBo-9JAXAZZ-OP (ontvangsten participaties) zijn niet opgenomen in de toelichting, en derhalve is niet verduidelijkt waarom het begrotingsartikel respectievelijk in de middelenbegroting blijft opgenomen of in 2016 werd gecreëerd.

De toelichting bij het begrotingsartikel JBo-9JDGTAT-OW (ontvangsten werking en toelagen – bevorderen van transities naar werk en faciliteren van werk – Vlaamse cofinanciering ESF OP 2014-2020) verwijst naar het artikel 58 van het programmadecreet. In het ontwerp van decreet is het evenwel artikel 43 dat de oprichting van het nieuwe begrotingsfonds regelt.

In de toelichting bij het uitgavenartikel JBo-1JEC2AC-WT (werking en toelagen – de sociale economie faciliteren en maatschappelijke meerwaarden realiseren door het ondersteunen van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en het stimuleren van het maatschappelijk verantwoord ondernemen) is een kredietoverheveling opgegeven van 1.795 duizend euro, waarvan 950 duizend euro afkomstig is van het begrotingsartikel JBo-1JDG2AO-WT (werking en toelagen – activeren van talenten via RSZ bijdrageverminderingen – doelgroep-kortingen) en 845 duizend euro van hetzelfde begrotingsartikel JBo-1JDG2AO-WT. Dergelijke kredietoverhevelingen m.b.t. de regularisering van gesco’s verlopen normaliter via de begrotingsartikelen JBo-1JDG2AD-WT (werking en toelagen – bestrijden van de structurele werkloosheid) en vernoemd JBo-1JDG2AO-WT.5.

5.L. Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie

In de toelichting bij ontvangstenartikel LBo-9LCHAAG-OW (ontvangsten werking en toelagen – de milieukwaliteit van de leefomgeving verhogen – hinder) wordt gespecificeerd dat met deze inkomsten de uitgaven in het kader van diverse taken binnen het departement LNE m.b.t. de normering van zendantennes zullen worden gefinancierd. Het gaat hier echter om een algemene ontvangst (meer bepaald inkomsten geïnd van de retributies die moeten betaald worden door de aanvragers van conformiteitsattesten voor zendantennes). Een algemene ontvangst kan niet aan een specifieke uitgave worden toegewezen.

5.M. Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Het Rekenhof wees bij vorige begrotingsonderzoeken herhaaldelijk op het gebrek aan informatie in de toelichting van beleidsdomein MOW over de concrete samenstelling en verdeling van de kredieten van sommige begrotingsartikelen en dit zowel voor de algemene uitgavenbegroting als voor de begroting van het VIF. Intussen is er beterschap merkbaar en evolueert de toelichting inhoudelijk in positieve richting.

Toch stelt het Rekenhof vast dat voor sommige begrotingsartikelen nog steeds noodzakelijke informatie ontbreekt zoals meer gedetailleerde en concrete cijfers bij de samenstelling van VAK en VEK waar dat nu vaak nog één globaal bedrag is met soms een bijstelling in plus of

min tegenover de voorgaande begroting. Dit is onder meer het geval voor de volgende begrotingsartikels:

- MCo-1MIF2AB-WT – werking en toelagen – kustverdediging en jachthavens: VAK 23 500 duizend euro, VEK 23 519 duizend euro
- MCo-1MIF2AC-WT – werking en toelagen – Schelderadarketen en havenkapiteindiensten: VAK en VEK 27 869 duizend euro
- MDo-1MHF2AB-WT – werking en toelagen – wegenonderhoud en winterdienst: VAK 169 778 duizend euro en VEK 159 451 duizend euro
- MBU-3MIF2AF-WT – werking en toelagen – investeringen en buitengewoon onderhoud - haven- en waterbeleid, maritieme toegang en waterbouwkundig onderzoek: VAK 89 009 duizend euro, VEK 79 000 duizend euro
- MBU-3MIF2AL-WT – werking en toelagen – ondersteuning van de Vlaamse havens: VAK 31 421 duizend euro, VEK 33 238 duizend euro
- MCU-3MIF2AD-WT – werking en toelagen – investeringen waterbouwkundige werken: VAK 47 165 duizend euro en VEK 45 848 duizend euro
- MDU-3MHF2AC-WT – werking en toelagen – gevaarlijke punten, minder hinder en schadevergoedingen: VAK 5 654 duizend euro en VEK 5 572 duizend euro
- MDU-3MHF2AD-WT – werking en toelagen – investeringen weginfrastructuur en structureel onderhoud: VAK 425 618 duizend euro en VEK 418 990 duizend euro

5.P. Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur

In deel 1: Geconsolideerde beleids- en betaalkredieten, van de programmatoelichtingen, is bij de voorziene ontvangsten uit begrotingsfondsen (beleidskredieten ministeries) een bedrag van 109 duizend euro (dienst van de gouverneurs) tweemaal in aanmerking genomen. Bij de te consolideren instellingen werd Vlabest opgenomen bij de instellingen met enkel betaal-uitgavenzijde terwijl Vlabest behoort bij de instellingen met beleid- en betaaluitgavenzijde. Die twee fouten geven aanleiding tot diverse andere fouten in de tabellen.

In deel 2: Toelichting bij de totalen voor de ontvangsten, van de programmatoelichtingen, is er een omwisseling gebeurd van de tabellen “evolutie van de totalen voor de uitgaven” tussen programma A – Dienst van de bestuursrechtscollèges en programma A – Agentschap Informatie Vlaanderen.

Bij de toelichting van begrotingsartikel PJo-1PMC2AC-WT (werking en toelagen – lokale financiering) werd bij het overzicht van de wijzigingen de transfer van 15.472 duizend euro in VAK en 6.272 duizend euro in VEK naar begrotingsartikel PJO-9PNC2AD- WT (Grootstedenbeleid) over het hoofd gezien.

Volgens de inhoudstafel wordt geen toelichting gegeven bij de EVA Muntpunt. Wel bevat de toelichting over de EVA Toegankelijk Vlaanderen ook passages over de EVA Muntpunt.

6 Programmadecreet

Artikel 52

Het ontwerp van programmadecreet heeft het in artikel 52 over *Afdeling VII, Samenwerking, Expertisenetwerken en regionale platformen* terwijl dat *Afdeling VII, Specifieke lerarenopleiding: samenwerking en expertisenetwerken* moet zijn.