

# REKENHOF

## **Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2011**

*Verslag van het Rekenhof  
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de  
Nederlandse kamer van het Rekenhof  
op 19 mei 2011

## Inhoud

Inleiding.....	3
1    Macrobudgettaire aspecten.....	4
1.1 Economische groei- en inflatieparameters.....	4
1.2 Begrotingsnormering.....	5
1.3 Schuldevolutie.....	7
1.4 Stabiliteitsprogramma .....	9
2    Ontvangstenraming .....	10
2.1 Algemeen.....	10
2.2 Gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld.....	12
2.3 Gewestbelastingen, geïnd door de federale overheid .....	15
2.4 Gewestbelastingen, eigen inning .....	17
2.5 Meerjarenraming ontvangsten 2011-2015 .....	19
3    Analyse van de uitgaven, inclusief DAB's en Vlaamse openbare rechtspersonen.....	21
3.1 Algemeen.....	21
3.2 Geen inzage in de begrotingsvoorbereidende documenten .....	21
3.3 Beleidsdomein D – Internationaal Vlaanderen.....	22
3.4 Beleidsdomein J – Werk en Sociale Economie .....	23
3.5 Beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie.....	23
3.6 Beleidsdomein M – Mobiliteit en Openbare Werken.....	24
3.7 Beleidsdomein N – Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed .....	26
4    Programmatoelichtingen: afstemming beleid – begroting .....	27
4.1 Afstemming beleid – begroting .....	27
4.2 Inhoud en structuur van de programmatoelichtingen.....	29
4.3 Doelstellingformulering .....	30
4.4 Afstemming op programmaniveau .....	32
4.5 Afstemming op organisatieniveau.....	34
4.6 Conclusie .....	35
5    Toetsing aan het advies begrotingsrapportering.....	37
5.1 Timing van de begrotingsrapportering .....	37
5.2 Algemene toelichting en meerjarenbegroting .....	38
5.3 Begrotingsdecreten en –tabellen .....	40
5.4 Programmatoelichtingen en beleidsbrieven.....	41
5.5 Programmadecreten .....	43
6    Algemene conclusie .....	44
Bijlage 1 : brief voorlegging begrotingsvoorbereidende documenten ....	45
Bijlage 2 : formele opmerkingen .....	47

## **Inleiding**

Het Rekenhof ontving op 2 mei 2011 de finale documenten met betrekking tot de begrotingsaanpassing 2011.

Het Rekenhof heeft ook de meerjarenraming 2011-2015 onderzocht en het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2011. Het onderzoek van het ontwerp van programmadecreet gaf geen aanleiding tot opmerkingen.

Dit verslag bevat verder een analyse van de afstemming tussen beleid en begroting op basis van de programmatoelichtingen en de beleidsbrieven die zijn voorgelegd bij de initiële begroting (hoofdstuk 4), alsook een geactualiseerde toetsing aan het advies begrotingsrapportering (hoofdstuk 5).

# 1 Macrobudgettaire aspecten

## 1.1 Economische groei- en inflatieparameters

### 1.1.1 Begrotingsaanpassing 2011

De Vlaamse Regering is bij de opmaak van de aangepaste begroting 2011 uitgegaan van een economische groei van 2% en een inflatie van 2,7%. Zij hanteert de parameters die het Federaal Planbureau heeft geraamd in de economische begroting van 26 januari 2011. Ten opzichte van de initiële begroting zijn de parameters opgewaardeerd met 0,3% (groei) en 0,7% (inflatie), wat resulteert in een stijging van de geraamde ontvangsten<sup>1</sup>. De toename van de inflatie betekent ook bijkomende uitgaven wegens een versnelde overschrijding van de spilindex. Per saldo nemen de middelen echter toe.

In tabel 1 wordt de raming van het Federaal Planbureau vergeleken met de ramingen voor België van enkele gezaghebbende internationale organisaties. In de tabel is ook de recentste raming van het Federaal Planbureau (12 mei 2011) opgenomen.

Tabel 1: Ramingen van groei en inflatie voor België

	econ. groei 2011	inflatie 2011
Europese Commissie (november 2010)	1,8%	1,9%
OESO (november 2010)	1,8%	1,6%
<i>Federaal Planbureau (januari 2011)</i>	<i>2,0%</i>	<i>2,7%</i>
IMF (april 2011)	1,7%	2,9%
Federaal Planbureau (mei 2011)	2,2%	3,5%
Europese Commissie (mei 2011)	2,4%	3,6%

Het IMF is minder optimistisch over de economische groei en schat de inflatie hoger in. Volgens de laatste raming van het Federaal Planbureau zouden de groei en vooral de inflatie nog verder toenemen. De recentste raming van de Europese Commissie (13 mei 2011) bevestigt die trend. De mate waarin de meerontvangsten zich zullen realiseren, is afhankelijk van de accuraatheid van de raming van de parameters.

### 1.1.2 Meerjarenraming 2011-2015

De meerjarenraming gaat uit van de IMF-parameters voor België van april 2011, behalve voor de inflatie 2011. Daarvoor wordt de recente

<sup>1</sup> Ook de parameters 2010 werden overigens naar boven bijgesteld, wat aanleiding geeft tot een bijkomende ontvangst in 2011 met betrekking tot de afrekening van de samengevoegde en gedeelde belastingen voor 2010.

actualisatie van het Federaal Planbureau gebruikt, die de gemiddelde jaarinflatie voor 2011 sterk verhoogt naar 3,5%.

Tabel 2: Parameters meerjarenraming

	2011	2012	2013	2014	2015
Economische groei	1,7%	1,9%	1,9%	1,9%	2,1%
Inflatie	(*)3,5%	2,3%	2,1%	2,0%	2,0%

(\*) raming IMF: 2,9%

Toch bevat tabel 5-1 *Vorderingensaldo 2011-2015* van de meerjarenraming voor 2011 dezelfde cijfers als de tabel 6-5 *Normnaleving door de Vlaamse overheid* van de algemene toelichting. De gewijzigde parameters 2011 geven aanleiding tot een geraamde positieve afrekening van de samengevoegde en gedeelde belastingen in 2012 voor een bedrag van 56,4 miljoen euro (zie tabel 2-4 van de meerjarenraming).

Om redenen van consistentie is het minder aangewezen de parameters van verschillende raammodellen met elkaar te vermengen bij de berekening van ontvangsten en uitgaven. Zo heeft het Federaal Planbureau de inflatie 2011 inderdaad bijgesteld tot 3,5%, wat hoger is dan de raming van het IMF, maar voor 2012 heeft het de geraamde inflatie geactualiseerd naar 2%, wat dan weer lager is dan de 2,3% van het IMF.

Volgens het perscommuniqué van 12 mei 2011 van het Federaal Planbureau zou de inflatie na de opflakking in 2011 tot 3,5% vanaf 2012 terugvallen op gemiddeld 2% per jaar. De economische groei zou in de periode van de meerjarenraming gemiddeld 2,2% per jaar bedragen.

## 1.2 Begrotingsnormering

Luidens het regeerakkoord wenst de Vlaamse Regering dat Vlaanderen ook in de toekomst financieel gezond blijft. Zij volgt een besparingspad voor de uitgaven dat in 2011 een begrotingsevenwicht moet opleveren. Voor de periode 2012-2014 streeft zij ook een begrotingsevenwicht na, maar geen overschotten.

### 1.2.1 Begrotingsaanpassing 2011

Volgens de tabel 6-5 *Normnaleving door de Vlaamse overheid* in de algemene toelichting wordt het begrotingsevenwicht in ESR-termen voor 2011 behouden, rekening gehouden met een onderbenutting van 258,8 miljoen euro. Voor de berekening van de onderbenutting wordt de methodiek toegepast bij de initiële begroting verdergezet. Er is een bijstelling naar boven op basis van het reële onderbenuttingspercentage voor het begrotingsjaar 2010.

De Vlaamse Regering kiest ervoor de stijging van de ontvangsten en andere meevallers<sup>2</sup> te benutten voor bijkomende uitgaven die onder meer het probleem van de betaalachterstand moeten verhelpen en een inhaaloperatie moeten bewerkstelligen met betrekking tot de kredieten voor onderzoek en ontwikkeling. Er wordt ook een nieuwe provisie voor *betaalincidenten* aangelegd voor een bedrag van 50 miljoen euro. Dergelijke provisie kan vermeden worden door een meer accurate raming van de betalingsbehoeften van de departementen en agentschappen.

### **1.2.2 Meerjarenraming 2011-2015**

De meerjarenraming werd tegenover de vorige<sup>3</sup> bijgesteld met één jaar en krijgt daardoor een voortschrijdend karakter zoals aanbevolen door het Rekenhof. Het begrotingsevenwicht wordt in ESR-termen en met de hypothese van onderbenutting voor de jaren 2012 tot 2014 min of meer behouden. De saldi worden niet aangewend voor schuldafbouw, maar voor nieuw beleid dat in 2014 1,32 miljard euro bedraagt.

#### *Terugbetaling van de steun aan banken*

In vergelijking met de vorige meerjarenraming is er een belangrijke wijziging in de hypothese over de recuperatie van de KBC-steun van 2009. In de vorige meerjarenraming werd nog geen rekening gehouden met terugbetalingen door KBC. In de huidige raming wordt uitgegaan van een gedeeltelijke terugbetaling in de periode 2012-2015 van respectievelijk 1.150, 1.150, 150 en 150 miljoen euro, te verhogen met respectievelijk 575, 575, 75 en 75 miljoen euro. Die verrichtingen verhogen de ontvangsten aanzienlijk, in het bijzonder voor de jaren 2012 en 2013, maar worden conform de ESR-methodiek in mindering gebracht voor de berekening van het vorderingensaldo. Ze beïnvloeden ook de verwachte schuldevolutie (zie 1.3.2). De vermindering aan dividend die daaruit voortvloeit, heeft wel een invloed op het vorderingensaldo, wat mede een beperkte terugval van het saldo in 2014 verklaart. Het is voor het Rekenhof niet duidelijk welke gebeurtenissen aan de basis liggen van de gewijzigde opstelling tegenover de zogenaamde *perpetual loans* aan de KBC.

In de terugbetaling van de overheidssteun door Ethias blijkt de meerjarenraming 2011-2015 niet meer te voorzien, in tegenstelling tot de vorige meerjarenraming waarin een terugbetaling in 2013 en 2014 van telkens 250 miljoen euro was verrekend. Ook de reden daarvan is het Rekenhof niet bekend.

<sup>2</sup> Bijstelling van de onderbenutting en de provisie voor de jobkorting.

<sup>3</sup> Meerjarenraming 2011-2014 voorgelegd bij de begrotingscontrole 2010.

## *Masterplan 2020 over de mobiliteit Antwerpen*

In zijn verslag *Basisrapportage over het Masterplan 2020* van 9 mei 2011<sup>4</sup> heeft het Rekenhof voor de budgettaire impact van het Masterplan 2020 geconcludeerd:

*De Vlaamse Regering zal op de toekomstige begrotingen investeringskredieten of middelen voor de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen moeten inschrijven. Daarover zijn, ook in het kader van de meerjarenbegroting, nog geen afspraken gemaakt waardoor de realisatie van de projecten of de uitvoeringsplanning onzeker is.*

*De totale impact van het globale Masterplan 2020 op de toekomstige begrotingen blijkt niet uit de basisrapportage. De onzekerheden inzake de concretisering van bepaalde projecten, de kostenramingen en de financieringen zijn daar de belangrijkste oorzaken van.*

De onzekerheden rond het masterplan, dat onder meer het project Oosterweelverbinding omvat, beïnvloeden de betrouwbaarheid van de voorgelegde meerjarenraming.

### **1.3 Schuldevolutie**

#### **1.3.1 Begrotingsaanpassing 2011**

Volgens de algemene toelichting bedraagt de te verwachten schuldtoename voor 2011 406 miljoen euro, te wijten aan de leningfinanciering van participaties. Volgens grafiek 5-1 van de algemene toelichting bedraagt die schuldtoename echter maar 397 miljoen euro (6.979 – 6.582). De administratie verklaarde dat in de grafiek ook rekening is gehouden met de schuld op middelkorte termijn, de stand van de zichtrekening en de belegging van Europese gelden.

In de middelenbegroting is in een leencapaciteit voorzien van 663 miljoen euro (CB0 CG008 9610). Behalve met de participaties wordt ook rekening gehouden met het begrotingstekort zonder onderbenutting. Het verschil tussen de volledige leencapaciteit (663 miljoen euro) en de voor participaties voorziene schuldfinanciering (406 miljoen euro) stemt ongeveer overeen met de geschatte onderbenutting (258 miljoen euro).

In tegenstelling tot de toelichting bij de ontvangsten en uitgaven bevat die bij de schuld geen gegevens over de geconsolideerde Vlaamse overheid. De gewaarborgde schuld wordt evenmin toegelicht. Nochtans houdt ook die gewaarborgde schuld<sup>5</sup> een niet onbelangrijk risico in voor de houdbaarheid van de financiën.

<sup>4</sup> Verslag van het Rekenhof aan de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement (Stuk 63 (2010-2011) – nr.2 van 9 mei 2011).

<sup>5</sup> Het gaat soms over grote bedragen bv. gewaarborgde schuld van het Vlaams Woningfonds bedraagt meer dan 2 miljard euro.

De budgettaire meevallers worden volgens de algemene toelichting ook benut om de impliciete schuld geleidelijk aan af te bouwen. De aangepaste begroting 2011 voorziet in 101 miljoen euro meer betaalkredieten dan beleidskredieten. Daarnaast voorziet zij in een vermindering van de impliciete schuld doordat voor 87,5 miljoen euro openstaande verplichtingen zouden worden geannuleerd, waarvan 35 miljoen euro wordt recuperereerd. Dat geeft aanleiding tot een nettoreductie van de impliciete schuld met 52,5 miljoen euro. Er wordt wel niet aangegeven waarop die 87,5 miljoen euro annulaties betrekking hebben.

### **1.3.2 Meerjarenraming 2011-2015**

Zoals al aangegeven onder 1.2.2, houdt de huidige meerjarenraming in tegenstelling tot de vorige wel rekening met terugbetalingen door KBC van de in 2009 verleende overheidssteun. Belangrijk in dat verband is het expliciete engagement van de Vlaamse Regering om naast die terugbetalingen de 50%-terugbetalingspremie integraal aan te wenden voor de schuldafbouw. Dat verklaart de geraamde schuldafbouw vanaf 2012 weergegeven in figuur 5-1 van de algemene toelichting en figuur 4-1 van de meerjarenraming. Zonder dat nieuwe uitgangspunt zou de schuld, gelet op de systematische leningfinanciering van de participaties, een stijgende trend vertonen en in 2015 ongeveer 7,6 miljard euro bedragen, ondanks een begroting die ESR-matig in evenwicht is. In dit verband wijst het Rekenhof op het uitgangspunt van het begrotingsbeleid volgens het door de Vlaamse Regering onderschreven Pact 2020, namelijk een schuldenvrije positie voor Vlaanderen.

Ook voor de jaren 2011 tot 2015 wordt in meer betaalkredieten dan beleidskredieten voorzien, met de afbouw van impliciete schuld als gevolg.

### **1.3.3 Off-budgetverplichtingen**

Het Rekenhof heeft meermaals gewezen op de beperkingen van de omschrijving van het begrip impliciete schuld. Dat begrip houdt onder meer geen rekening met de opbouw van betaalverplichtingen in het kader van PPS en alternatieve financiering. Het Rekenhof heeft daarom aanbevolen:

- de evolutie van die verplichtingen toe te lichten door het hoofdstuk schuldbeheer van de algemene toelichting uit te breiden tot een toelichting bij alle relevante kerncijfers van de Vlaamse overheid en hun evolutie, inclusief de opbouw van off-budgetverplichtingen;
- in een afzonderlijk hoofdstuk van de meerjarenbegroting de budgettaire impact weer te geven van verbintenissen waarvan de uitvoering de termijn van de meerjarenbegroting overschrijdt<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Die aanbeveling is expliciet opgenomen in het ontwerp van rekendecreet.



De voorgelegde begrotingsdocumenten, in het bijzonder de algemene toelichting en de meerjarenraming, beantwoorden niet aan die aanbevelingen.

#### 1.4 Stabiliteitsprogramma

De meerjarenraming verwijst niet naar het stabiliteitsprogramma 2011-2014 (april 2011).

In het stabiliteitsprogramma 2011-2014 (april 2011) belooft België dat de gezamenlijke overheden streven naar een begrotingsevenwicht tegen 2014.

Er is een akkoord over de verdeling van de inspanningen voor de begrotingsjaren 2011-2012 (akkoord van 3 februari 2010 betreffende de begrotingsdoelstellingen voor de periode 2011-2012). In dit akkoord engageert de Vlaamse Gemeenschap zich voor een begrotingsevenwicht van haar openbare financiën in 2011 en 2012.

Er is nog geen akkoord tussen de overheden voor de verdeling van de inspanningen voor de periode 2013-2014.

In het stabiliteitsprogramma wordt verwezen naar de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën (HRF) terzake. De door de Hoge Raad voorgestelde verdeelsleutel komt overeen met het respectieve aandeel van elke entiteit in de totale primaire uitgaven van de overheid. Die sleutel bedraagt voor Entiteit I en II respectievelijk 65 en 35%.

Tabel 3: Vorderingsaldo per entiteit voorgesteld door de Hoge Raad van Financiën

Als % BBP	2010	2011	2012	2013	2014
Gezamenlijke overheid	-4,6	-3,7	-2,8	-1,8	-0,8
Entiteit I	-3,4	-3,2	-2,5	-2,0	-1,6
Entiteit II	-1,1	-0,5	-0,4	0,2	+0,8

## 2 Ontvangstenraming

### 2.1 Algemeen

Het ontwerp van aangepaste middelenbegroting 2011 raamt het totaal van de middelen op 25.500,7 miljoen euro. Exclusief de leningopbrengsten bedraagt de raming 24.837,5 miljoen euro tegenover 24.296,6 miljoen euro in de initiële begroting 2011. Dat is een toename van de geraamde ontvangsten met 540,8 miljoen euro.

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de verschillende ontvangstencategorieën en een vergelijking van de aangepaste raming voor 2011 met de initiële raming voor 2011 en met de gerealiseerde ontvangsten in de algemene rekening van 2009 en 2010. De algemene toelichting bevat geen vergelijking met de realisaties in 2009 en 2010.

Tabel 4: Evolutie begrotingsontvangsten

<i>(in duizenden euro)</i>								
Omschrijving	2009 uitvoering (AR)	2010 uitvoering (voorlopige cijfers)	2011 initieel	2011 aanpassing	Aandeel in totaal (excl. leningopbrengsten)	Wijziging t.o.v. 2009 uitvoering (= 100)	Wijziging t.o.v. 2010 uitvoering (=100)	Wijziging t.o.v. 2011 initieel (= 100)
<b>Algemene ontvangsten (exclusief leningopbrengsten)</b>								
<i>Gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld</i>	17.286.662	17.196.450	18.488.628	18.785.224	75,6%	108,7	109,2	101,6
<i>Anderen transferten en dotaties van de federale overheid</i>	349.166	338.223	356.246	356.615	1,4%	102,1	105,4	100,1
<i>Gewestbelastingen, nog geïnd door de federale overheid</i>	4.045.997	4.353.747	3.405.094	3.522.452	14,2%	87,1	80,9	103,4
<i>Gewestbelastingen, eigen inning</i>	81.099	98.185	1.359.489	1.375.785	5,5%	1696,4	1401,2	101,2
<i>Anderen niet-fiscale ontvangsten</i>	135.420	771.231	580.049	682.049	2,7%	503,7	88,4	117,6
<b>Subtotaal algemene ontvangsten (exclusief leningopbrengsten)</b>	<b>21.898.344</b>	<b>22.757.837</b>	<b>24.189.506</b>	<b>24.722.125</b>	<b>99,5%</b>	<b>112,9</b>	<b>108,6</b>	<b>102,2</b>
<b>Subtotaal toegewezen ontvangsten</b>	<b>122.060</b>	<b>112.195</b>	<b>107.141</b>	<b>115.361</b>	<b>0,5%</b>	<b>94,5</b>	<b>102,8</b>	<b>107,7</b>
<b>Subtotaal algemene en toegewezen ontvangsten</b>	<b>22.020.404</b>	<b>22.870.032</b>	<b>24.296.647</b>	<b>24.837.486</b>	<b>100,0%</b>	<b>112,8</b>	<b>108,6</b>	<b>102,2</b>
<b>Leningopbrengsten</b>	<b>5.000.000</b>	<b>1.160.976</b>	<b>486.394</b>	<b>663.233</b>		<b>13,3</b>	<b>57,1</b>	<b>136,4</b>
<b>Algemeen totaal</b>	<b>27.020.404</b>	<b>24.031.008</b>	<b>24.783.041</b>	<b>25.500.719</b>		<b>94,4</b>	<b>106,1</b>	<b>102,9</b>

In vergelijking met de initiële begroting 2011 stijgen de ramingen in de aangepaste begroting, exclusief leningopbrengsten, met 540,8 miljoen euro (+2,2%). Vergeleken met de realisaties 2009 en 2010 bedraagt die stijging zelfs respectievelijk 2.817,1 miljoen euro (+12,8%) en 1.967,5

miljoen euro (+8,6%). Ondanks die substantiële toename worden ook de geraamde leningopbrengsten met 176,8 miljoen euro opgetrokken tot 663,2 miljoen euro (+36,4%).

Het Rekenhof oordeelt dat de raming van de ontvangsten voorzichtig en correct is gebeurd.

De in de tabel vermelde begrotingsontvangsten zijn niet ESR-gecorrigeerd. De algemene toelichting gaat echter voor het eerst uit van de ESR-ontvangsten (tabellen 3-1 en 3-2). Die belopen in de aangepaste begroting 24.454,8 miljoen euro tegenover 24.018,0 miljoen euro bij de begrotingsopmaak. Dat is een toename van de ESR-ontvangsten met 436,7 miljoen euro.

Om de overgang te maken van de totale begrote ontvangsten naar de ESR-ontvangsten, dienen op het eerste bedrag een aantal correcties te worden aangebracht. Het Rekenhof heeft een volledige aansluiting kunnen maken tussen beide voorstellingswijzen (zie tabel hieronder).

De *gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief de dotatie kijken luistergeld*, nemen toe met 296,6 miljoen euro (+1,6%) tot 18.785,2 miljoen euro. De stijging is vooral het gevolg van de hogere economische groei en inflatie, zoals geraamd in de economische begroting van 26 januari 2011, en dat zowel voor 2011 (+0,30% en +0,70% tegenover de initiële raming) als voor 2010 (+0,20% en +0,09% tegenover de vermoedelijke afrekening). Zij omvatten nu 75,6% van de begrotingsontvangsten, exclusief leningopbrengsten. De *gewestbelastingen, nog geïnd door de federale overheid* stijgen met 117,4 miljoen euro (+3,4%) tot 3.522,5 miljoen euro en de *gewestbelastingen, eigen inning* met 16,3 miljoen euro (+1,2%) tot 1.375,8 miljoen euro. Die categorieën gewestbelastingen bevatten nu respectievelijk 14,2% en 5,5% van de begrotingsontvangsten, exclusief leningopbrengsten. Gecumuleerd verhoogt de stijging van die belangrijke ontvangstencategorieën de beleidsruimte met 430,3 miljoen euro.

De *andere niet-fiscale ontvangsten* stijgen met 102,0 miljoen euro (+17,6%) tot 682,0 miljoen euro. Zij bevatten 2,7% van de begrotingsontvangsten, exclusief leningopbrengsten. Die stijging is hoofdzakelijk het gevolg van de hogere raming van de te ontvangen dotaties vanwege instellingen binnen de consolidatiekring (+5 miljoen euro van het Herplaatsingsfonds en +10 miljoen euro van het VIPA) en van de terugstorting door de nv BAM naar aanleiding van een kapitaalsvermindering (+89,2 miljoen euro). Omdat die begrotingsontvangsten voor het ESR-vorderingensaldo in mindering worden gebracht, daalt de beleidsruimte met 2,1 miljoen euro.

De *andere transferten en dotaties van de federale overheid* (1,4% van de middelen) wijzigen bijna niet. De *toegewezen ontvangsten* (0,5% van de middelen) stijgen met 8,2 miljoen euro. De beleidsruimte stijgt met hetzelfde bedrag.

De begrotingscijfers bevatten niet de ontvangsten van de Vlaamse openbare instellingen, die soms ook substantieel zijn, bv. de milieuhef-

fingen. Voor de berekening van het geconsolideerde vorderingensaldo worden die ontvangsten wel in rekening gebracht. De geraamde stijging van die ontvangsten leidt tot een extra toename van de beleidsruimte met 33,2 miljoen euro.

De onderstaande tabel reconcilieert de begrotingsontvangsten en de ESR-ontvangsten, en toont aan hoe in de aangepaste raming de beleidsruimte met 470,0 miljoen euro stijgt tegenover de initiële raming.

Tabel 5: Reconciliatie begrotingsontvangsten en ESR-ontvangsten

Omschrijving	Begrotingsontvangsten		ESR-ontvangsten		(in duizenden euro)	
	2011 initieel	2011 aangepast	2011 initieel	2011 aangepast	Toename begrotingsontvangsten	Toename ESR-ontvangsten
<b>Algemene ontvangsten (exclusief leningopbrengsten)</b>						
<i>Gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld</i>	18.488.628	18.785.224	idem	idem	296.596	296.596
<i>Andere transferten</i>	356.246	356.615	idem	idem	369	369
<i>Gewestbelastingen, geïnd door federale overheid + gewestbelastingen eigen inning</i>	4.764.583	4.898.237	4.671.401	4.805.055	133.654	133.654
<i>Andere niet-fiscale inkomsten</i>	580.049	682.049	397.680	395.581	102.000	-2.099
<b>Subtotaal algemene ontvangsten (exclusief leningopbrengsten)</b>	<b>24.189.506</b>	<b>24.722.125</b>	<b>23.913.955</b>	<b>24.342.475</b>	<b>532.619</b>	<b>428.520</b>
<b>Toegewezen ontvangsten</b>	<b>107.141</b>	<b>115.361</b>	<b>104.064</b>	<b>112.284</b>	<b>8.220</b>	<b>8.220</b>
<b>Subtotaal algemene en toegewezen ontvangsten</b>	<b>24.296.647</b>	<b>24.837.486</b>	<b>24.018.019</b>	<b>24.454.759</b>	<b>540.839</b>	<b>436.740</b>
<b>ESR-ontvangsten van de VOI's (in geconsolideerd ESR-vorderingensaldo)</b>			<b>1.406.531</b>	<b>1.439.742</b>		<b>33.211</b>
<b>Totaal ESR-ontvangsten</b>			<b>25.424.550</b>	<b>25.894.501</b>		<b>469.951</b>

Hierna wordt verder ingegaan op de belangrijkste ontvangstencategorieën.

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

De gedeelde en samengevoegde belastingen die Vlaanderen van de federale overheid ontvangt op grond van de BFW, vormen het hoofdbestanddeel van de middelen. De aangepaste begroting 2011 raamt ze, inclusief de dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld, op 18.785,2 miljoen euro (of 75,6% van het totaal van de middelen). De onderstaande tabel schetst de recente evolutie van die middelen.

Tabel 6: Evolutie gedeelde en samengevoegde belastingen

*(in duizenden euro)*

Omschrijving	2009 uitvoering (AR)	2010 uitvoering (voorlopige cijfers)	2011 initieel	2011 aanpassing	Wijziging t.o.v. 2009 uitvoering (= 100)	Wijziging t.o.v. 2010 uitvoering (=100)	Wijziging t.o.v. 2011 initieel (= 100)
Gedeelde belastingen	11.183.781	11.146.598	12.037.547	12.233.499	109,4	109,8	101,6
Samengevoegde belastingen	5.551.154	5.519.417	5.899.057	5.994.968	108,0	108,6	101,6
Dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld (artikel 47bis bijzondere financieringswet)	551.727	530.434	552.024	556.757	100,9	105,0	100,9
<b>Totaal</b>	<b>17.286.662</b>	<b>17.196.450</b>	<b>18.488.628</b>	<b>18.785.224</b>	<b>108,7</b>	<b>109,2</b>	<b>101,6</b>

De raming in de aangepaste middelenbegroting 2011 is in principe de som van de definitieve afrekening van het vorige jaar (2010) en het aangepaste bedrag van het lopende jaar (2011). Het aangepaste bedrag 2011 is de raming van het bedrag 2011 aan de hand van de parameters van het voorjaar 2011. De definitieve afrekening 2010 is het verschil tussen enerzijds het definitieve bedrag 2010 berekend volgens de in het voorjaar 2011 gekende parameters en anderzijds het aangepaste bedrag 2010 zoals dat werd bepaald bij de aanpassing van de begroting 2010.

De onderstaande tabel bevat in detail de ramingen in het ontwerp van aangepaste middelenbegroting 2011, die gelijk zijn aan de van de federale overheid in 2011 te ontvangen middelen<sup>7</sup>. De voetnoten onder de tabel vermelden de daarbij gebruikte parameters.

<sup>7</sup> Wetsontwerp houdende de middelenbegroting van het begrotingsjaar 2011 (Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 53 1347/001.)

Tabel 7: Berekening gedeelde en samengevoegde belastingen

<i>(in duizenden euro)</i>		
Gewest	Vlaamse begroting	RMB
<b>Samengevoegde belastingen</b>		
<i>Basisbedrag zonder Lambermont</i>		
Art. 33 BFW	8.595.851	
Art. 35 ter BFW	66.908	
<i>Negatieve term</i>		
Art. 33 bis BFW	-2.778.403	
<i>Extra-middelen</i>		
Art. 35 quater tot septies	75.982	
<i>Definitieve afrekening 2010</i>	34.630	
<b>Totaal gewest</b>	<b>5.994.967</b>	
<b>CK012 samengevoegde belastingen</b>	<b>5.994.968</b>	
<b>Art. 16 (aanpassing) RMB</b>		<b>5.994.968</b>
<b>Gemeenschap</b>		
<b>Gedeelde belastingen</b>		
<b>Totaal PB gemeenschap</b>		
<b>Art. 47 BFW</b>	<b>3.984.059</b>	
<i>Basisbedrag BTW zonder Lambermont</i>		
Art. 39 BFW	6.898.560	
<i>Bijkomende middelen BTW</i>		
Art. 40 bis en 40 ter BFW	1.234.631	
<b>Totaal BTW gemeenschap</b>	<b>8.133.191</b>	
<i>Definitieve afrekening 2010</i>	116.249	
<b>Totaal gemeenschap</b>	<b>12.233.499</b>	
<b>CI005 gedeelde belastingen</b>	<b>12.233.499</b>	
<i>Dotatie kijk- en luistergeld</i>		
Art. 47 bis BFW	553.644	
<i>Definitieve afrekening 2010</i>	3.112	
<b>CI000 dotatie kijk- en luistergeld</b>	<b>556.757</b>	
<b>Art. 15 (aanpassing) RMB</b>		<b>12.790.256</b>
<b>Totaal aangepaste begroting 2011</b>	<b>18.785.224</b>	<b>18.785.224</b>
<b>Waarvan definitieve afrekening 2010</b>	<b>153.992</b>	<b>153.992</b>
<b>Totaal 2011 exclusief afrekening 2010</b>	<b>18.631.232</b>	<b>18.631.232</b>

**Parameters voor de vaststelling van het aangepaste bedrag 2011**

1) BBP-groei 2011: 2,00%.

2) inflatie 2011: 2,7%.

Parameters volgens de economische begroting van 26 januari 2011

3) denataliteitsfactor: 103,434968 (waarneming 1 februari 2011 van toestand 30 juni 2010)

4) btw-verdeelsleutel (leerlingen): 56,697382% (de telling van het aantal leerlingen in de periode van 15 januari tot 1 februari 2010 (schooljaar 2009-2010), zoals die op 30 september 2009 en 6 oktober 2010 door de algemene vergadering van het Rekenhof werd goedgekeurd) **De algemene toelichting vermeldt 56,78% als verdeelsleutel. Toch wordt in de middelenbegroting het federaal berekende bedrag overgenomen.**

5) PB-verdeelsleutel: 63,15% voor de opbrengst in het Vlaams Gewest en 65,13% voor de opbrengst in de Vlaamse Gemeenschap volgens de gegevens van aanslagjaar 2009, toestand op 30 juni 2010

Aan de hand van die parameters komt het aangepaste bedrag voor 2011 op 18.631.232 duizend euro.

**Parameters voor de vaststelling van het definitieve bedrag 2010**

1) BBP-groei 2010: 2,00%

2) inflatie 2010: 2,19%

Parameters volgens de economische begroting van 26 januari 2011

3) denataliteitsfactor: 103,087005 (waarneming 1 februari 2011 van toestand 30 juni 2009).

4) btw-verdeelsleutel (leerlingen): 56,697382% (de telling van het aantal leerlingen in de periode van 15 januari tot 1 februari 2010 (schooljaar 2009-2010), zoals die op 30 september 2009 en 6 oktober 2010 door de algemene vergadering van het Rekenhof werd goedgekeurd) De algemene toelichting vermeldt 56,78% als verdeelsleutel. Toch wordt in de middelenbegroting het federaal berekend bedrag overgenomen.

5) PB-verdeelsleutel: 63,15% voor de opbrengst in het Vlaams Gewest en 65,13% voor de opbrengst in de Vlaamse Gemeenschap volgens de gegevens van aanslagjaar 2009, toestand op 30 juni 2010

Aan de hand van die parameters komt het definitieve bedrag voor 2010 op 17.724.870 duizend euro. Het aangepaste bedrag voor 2010 werd bij de begrotingscontrole 2010 op 17.570.878 duizend euro vastgesteld, zodat de definitieve afrekening voor 2010 uitkomt op 153.992 duizend euro.

De Vlaamse en federale raming stemmen overeen. Beide overheden gebruikten dezelfde parameters.

De economische conjunctuur en de inflatie hebben een grote weerslag op de Vlaamse middelen. Terwijl in de periode 2002-2008 de middelen (inclusief afrekening van het vorige jaar) nog aangroeyden van 13,14 miljard euro (inning 2002) tot 17,62 miljard euro (inning 2008), werd het bedrag voor 2010 initieel geraamd op minder dan 17 miljard euro. Bij de aanpassing van 2010 liep het bedrag opnieuw op tot boven de 17 miljard euro. Door de herneming van de groei in 2010, bestendigd in 2011, en de heropflakking van de inflatie bedragen de middelen nu bijna 18,8 miljard euro.

Omdat de toebedeelde bedragen voor de toekomstige jaren telkens uitgaan van het voorbije jaar, heeft elke wijziging in de vastgestelde trends blijvende gevolgen voor de volgende jaren.

### 2.3 Gewestbelastingen, geïnd door de federale overheid

De aangepaste begroting 2011 raamt de opbrengst in 2011 van de nog *door de federale overheid geïnde gewestbelastingen* (inclusief intresten en boeten) op 3.522,5 miljoen euro. Dat is 14,2% van de middelen exclusief leningopbrengsten.

De volgende tabel geeft de evolutie van de verschillende gewestbelastingen, geïnd door de federale overheid, opgenomen in programma CK: algemene ontvangsten van de federale overheid afkomstig, voor gewestaangelegenheden (incl. intresten en boeten). De tabel bevat ook de vergelijking met de federale ramingen.

Tabel 8: Evolutie gewestbelastingen, geïnd door de federale overheid

Gewestbelastingen, geïnd door de federale overheid (progr. CK) incl. intresten en boeten	2010 uitvoering (voorlopige cijfers)	2011 initieel	2011 aanpassing	RMB 2011	<i>(in duizenden euro)</i>		
					Wijziging t.o.v. 2009 uitvoering (= 100)	Wijziging t.o.v. 2010 uitvoering (= 100)	Wijziging t.o.v. 2011 initieel (= 100)
Registratierechten (CK000)	1.652.532	1.729.832	<b>1.807.934</b>	1.805.870	124,1	109,4	104,5
Registratierechten - Hypotheekrechten (CK001)	143.845	152.935	<b>150.423</b>	150.421	106,5	104,6	98,4

Verkeersbelasting op de autovoertuigen (CK002)	907.609	99.734	<b>93.005</b>	0	10,3	10,2	
Belasting op de inverkeersstelling (CK003)	227.541	18.174	<b>19.406</b>	0	9,0	8,5	106,8
Belasting op de spelen en weddenschappen (CK004)	26.787	29.067	<b>27.643</b>	27.620	112,6	103,2	95,1
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen (CK005)	31.018	31.763	<b>30.182</b>	30.162	88,8	97,3	95,0
Openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken (pro memorie-CK006)	155	0	<b>0</b>	0		0,0	
Eurovignet (CK007)	89.921	27.557	<b>15.168</b>	15.168	16,2	16,9	55,0
Schenkingsrechten (CK013)	211.935	214.136	<b>231.045</b>	230.943	129,2	109,0	107,9
Successierechten en recht van overgang bij overlijden (CK014)	1.062.404	1.101.896	<b>1.147.646</b>	1.132.091	115,1	108,0	104,2
Intresten en boeten				17.765			
<b>Totaal</b>	<b>4.353.747</b>	<b>3.405.094</b>	<b>3.522.452</b>	<b>3.410.040</b>	<b>87,1</b>	<b>80,9</b>	<b>103,4</b>

De aangepaste begroting 2011 raamt die ontvangsten dus 117,4 miljoen euro hoger (+3,4%) dan de initiële raming. De meeropbrengsten situeren zich in de registratierechten (+78,1 miljoen euro, +4,5%), de schenkingsrechten (+16,9 miljoen euro, +7,9%) en de successierechten (+45,7 miljoen euro, +4,2%). Die stijging van de opbrengst van de vermogensgerelateerde heffingen is aanvaardbaar in het licht van de bestending van economische heropleving.

Artikel 14 van het ontwerp houdende de federale middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2011 raamt de ontvangsten die toekomen aan het Vlaams Gewest op 3.410,0 miljoen euro. Afgezien van de verkeersgerelateerde belastingen lopen de Vlaamse ramingen gelijk met die van de FOD Financiën en bedraagt de opbrengst 3.394,9 miljoen euro.

De ramingen voor de verkeersgerelateerde belastingen zijn verschillend. De Vlaamse aangepaste raming bedraagt voor die ontvangsten 127,6 miljoen euro, terwijl de FOD Financiën ze raamt op 15,2 miljoen euro (enkel ontvangsten voor het eurovignet). Dit verschil is verklaarbaar. De Vlaamse begrotingsontvangsten bevatten uiteraard ook de bedragen die de federale overheid nog in december 2010 heeft geïnd, maar die in 2011 werden doorgestort<sup>8</sup>. Dat geeft voor de verkeersgerelateerde belastingen aanleiding tot een negatieve ESR-correctie in 2011 (wijziging van aanrekeningsmoment van 2011 naar 2010).

Dezelfde argumentatie geldt in principe ook voor de andere federaal in december 2010 geïnde belastingen. Ook die zitten uiteraard in de Vlaamse begrotingsontvangsten van 2011, met als gevolg een negatieve ESR-correctie in 2011. Die negatieve correctie wordt hier echter gecompenseerd door de positieve ESR-correctie die voortvloeit uit de in

<sup>8</sup> De Vlaamse raming bevat dus de ontvangsten van december 2010 (federale inning) en de ontvangsten van januari tot en met december 2011 (eigen inning), in totaal 13 maanden.



december 2011 federaal te innen belastingen, die in de Vlaamse begrotingsontvangsten 2012 zullen worden opgenomen (wijziging van aanrekeningsmoment van 2012 naar 2011)<sup>9</sup>.

Het saldo van al die ESR-aanrekeningscorrecties is hetzelfde als bij de initiële begroting (-93,2 miljoen euro) en wordt verantwoord<sup>10</sup>.

## **2.4 Gewestbelastingen, eigen inning**

Het aandeel van de gewestbelastingen, eigen inning, loopt, als gevolg van de overname van de verkeersgerelateerde belastingen in 2011, op tot 5,5%, t.o. minder dan 0,5% de voorgaande jaren. De belastingen worden geïnd door de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL).

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

<sup>9</sup> Die compensatie is er niet bij de verkeersgerelateerde belastingen, waarvan de inning vanaf 1 januari 2011 werd overgenomen door het Vlaams Gewest. De begrotingsaanrekening van de in januari geïnde bedragen is dan op hetzelfde moment als de ESR-aanrekening en daardoor is er niet langer een ESR-correctie nodig (noch positief in 2011, noch negatief in 2012).

<sup>10</sup> De verantwoording werd bij de initiële begroting informeel door de Vlaamse overheid aan het Rekenhof verstrekt en geeft de becijfering van wat hier en in de algemene toelichting eenvoudiger wordt weergegeven.

Tabel 9: Evolutie gewestbelastingen, eigen inning

*(in duizenden euro)*

Gewestbelastingen, eigen inning	2009 uitvoering (AR)	2010 uitvoering (voorlopige cijfers)	2011 initieel	2011 aanpassing	Wijziging t.o.v. 2009 uitvoering (= 100)	Wijziging t.o.v. 2010 uitvoering (= 100)	Wijziging t.o.v. 2011 initieel (= 100)
Kijk- en luistergeld (pro memo- rie) Artikel CJ201	21	12	0	0	0,0		
Belasting op autovoertuigen Artikel CJ203			942.792	937.804			99,5
Belasting op inverkeersstelling Artikel CJ204			233.793	238.359			102,0
Eurovignet Artikel CJ205			98.832	96.921			98,1
Onroerende voorheffing Artikel CJ200	78.852	93.390	79.599	98.228	124,6	105,2	123,4
Heffingen leegstand en ver- krotting (decreet 22.12.1995) Artikel CC201	2.225	4.783	4.473	4.473	201,0	93,5	100,0
<b>Totaal</b>	<b>81.099</b>	<b>98.185</b>	<b>1.359.489</b>	<b>1.375.785</b>	<b>1696,4</b>	<b>1401,2</b>	<b>101,2</b>

In vergelijking met de initiële raming stijgen de ontvangsten met 16,3 miljoen euro (+1,2%), vooral als gevolg van een substantiële stijging van de ramingen voor de onroerende voorheffing (+18,6 miljoen euro, +23,4%). Die stijging sluit aan bij de gerealiseerde meeropbrengsten van de onroerende voorheffing van een kleine 15 miljoen euro in 2010 (93,4 miljoen euro tegenover 78,9 miljoen euro in 2009). In de meerjarenraming wordt dat bestendigd, terwijl de opbrengsten in 2009 en vroeger altijd rond de 78 miljoen euro bedroegen. Noch de algemene toelichting, noch de toelichting van het beleidsdomein Financiën en Begroting geeft hierover uitleg.

## 2.5 Meerjarenraming ontvangsten 2011-2015

De tabel hieronder geeft een overzicht van de geraamde ontvangsten in de drie laatste meerjarenramingen.

Tabel 10: Begrotings- en ESR-ontvangsten in meerjarenraming

	<i>(in duizenden euro)</i>				
	2011	2012	2013	2014	2015
<b>BEGROTINGSONTVANGSTEN</b>					
Meerjarenraming 2009-2014	25.506.774	26.458.002	27.550.482	28.689.541	
Meerjarenraming 2011-2014	23.735.964	24.539.261	25.768.183	26.768.276	
<b>Meerjarenraming 2011-2015</b>	<b>24.837.486</b>	<b>27.168.107</b>	<b>28.212.349</b>	<b>27.756.471</b>	<b>28.927.695</b>
<b>ESR-ONTVANGSTEN</b>					
Meerjarenraming 2009-2014	25.534.918	26.487.564	27.581.534	28.722.161	
Meerjarenraming 2011-2014	23.571.490	24.556.852	25.534.767	26.538.533	
<b>Meerjarenraming 2011-2015</b>	<b>24.454.759</b>	<b>25.468.515</b>	<b>26.513.963</b>	<b>27.561.766</b>	<b>28.733.967</b>
ESR-ontvangsten van de VOI's (Mjr 2009-2014)	1.254.382	1.276.585	1.299.692	1.323.213	
ESR-ontvangsten van de VOI's (Mjr 2011-2014)	1.444.093	1.249.558	1.252.294	1.255.077	
<b>ESR-ontvangsten van de VOI's (Mjr 2011-2015)</b>	<b>1.439.742</b>	<b>1.271.779</b>	<b>1.292.921</b>	<b>1.313.486</b>	<b>1.334.462</b>
Totaal ESR-ontvangsten (Mjr 2009-2014)	26.789.300	27.764.149	28.881.226	30.045.374	
Totaal ESR-ontvangsten (Mjr 2011-2014)	25.015.583	25.806.410	26.787.061	27.793.610	
<b>Totaal ESR-ontvangsten (Mjr 2011-2015)</b>	<b>25.894.501</b>	<b>26.740.294</b>	<b>27.806.884</b>	<b>28.875.252</b>	<b>30.068.429</b>

Uit de meerjarenramingen blijkt dat de terugval van de ESR-ontvangsten die het gevolg was van de crisis slechts voor de helft is tenietgedaan. De tabel toont aan dat de huidige ramingen voor de jaren 2011-2014 nog altijd circa 1 miljard euro lager liggen dan in de meerjarenraming 2009-2014. In de vorige meerjarenraming lagen die bedragen nog bijna 2 miljard euro lager.

De meerjarenraming 2009-2014 ging in het voorjaar 2009 nog uit van achterhaalde (te hoge) ramingen (van eind 2008) voor het begrotingsjaar 2009, zodat ook de middelen voor de periode 2009-2014 op dat moment waren overschat.

De in het voorjaar 2010 voorgelegde meerjarenraming 2011-2014 ging uit van de aangepaste bedragen voor 2010 en volgde de economische begroting van 10 februari 2010 voor de groei- en inflatieprognose voor 2011 (beide 1,7%). De groei zou nadien ca. 1,7% à 1,8% bedragen, de inflatie 2,1% à 2,2%. De andere parameters werden constant gehouden op hun toenmalige waarde.

Volgens de huidige meerjarenraming 2011-2015 stijgen de ESR-ontvangsten van de Vlaamse ministeries van 24,5 miljard euro in de aangepaste begroting 2011 naar 28,7 miljard euro in 2015. De begro-

tingsontvangsten zelf zouden stijgen van 24,8 miljard EUR naar 28,9 miljard EUR. De ramingen zijn gebaseerd op aannemelijke prognoses. De parameters voor de economische groei en inflatie zijn geselecteerd uit het IMF-rapport voor België van april 2011, behalve voor de inflatie 2011, waarvoor rekening werd gehouden met de recentste raming van het Federaal Planbureau (3,5%). De economische groei bedraagt voor de periode gemiddeld 1,9%, de inflatie 2,38%. De andere parameters worden niet langer constant gehouden. De PB-verdeelsleutel daalt langzaam van 63,15% naar 62,97%. Ook de btw-verdeelsleutel (leerlingenaantal) zou verder dalen van 56,78% naar 56,33%. De denataliteitscoëfficiënt zou vrij sterk stijgen van 103,435 tot 106,352. Die evoluties sluiten aan bij de historische trends. De meerjarenraming bevat de resultaten van de sensitiviteitanalyse die het mogelijk maakt de gevolgen van elke wijziging in de uitgangshypothesen van de prognoses in te schatten.

De opbrengst van de gewestbelastingen wordt eveneens zo realistisch mogelijk geraamd.

De ESR-ontvangsten van de te consolideren instellingen zouden van 1,44 miljard euro in 2011 terugvallen naar 1,27 miljard euro in 2012 en daarna langzaam stijgen tot 1,33 miljard EUR. De aanvankelijke terugval volgt uit het wegvallen van de eenmalige ontvangst van de verkoop van gronden door de VMM aan de nv Aquafin.

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

#### 3.1 Algemeen

Tabel 11 geeft de evolutie weer van de ESR-geconsolideerde uitgaven van de Vlaamse overheid volgens de algemene toelichting bij de respectieve begrotingscontroles.

Tabel 11: Evolutie van de begrote ESR-geconsolideerde uitgaven

	<i>(in duizenden euro)</i>						
	BGC 2009	BGC 2010	BGO 2011	BGC 2011	Wijziging tov BGC 2009 (=100)	Wijziging tov BGC 2010 (=100)	Wijziging tov BGO 2011 (=100)
Algemene begroting	17.382.164	17.068.698	17.515.928	17.838.430	102,6	104,5	101,8
Te consolideren instellingen	7.495.965	7.848.159	7.876.992	8.315.160	110,9	105,9	105,5
<b>Totaal</b>	<b>24.878.129</b>	<b>24.916.857</b>	<b>25.392.920</b>	<b>26.153.590</b>	<b>105,1</b>	<b>104,9</b>	<b>103,0</b>

#### 3.2 Geen inzage in de begrotingsvoorbereidende documenten

In het kader van het onderzoek van de begrotingscontrole 2011 heeft het Rekenhof bij de Vlaamse ministeries en rechtspersonen gevraagd naar de begrotingsvoorstellen, de adviezen van de Inspectie van Financiën op die voorstellen en de verslagen van de bilaterale vergaderingen. Verschillende diensten weigerden die informatie te geven en steunden daarbij op een mail van 2 mei 2011 die de afdeling Beleids ondersteuning en Begroting van het departement Financiën en Begroting heeft verspreid.

Het Rekenhof heeft met een brief van 6 mei 2011 aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting<sup>11</sup> (met afschrift aan de Vlaamse minister-president) opgemerkt dat het op grond van zijn inrichtingswet gemachtigd is zich alle documenten en inlichtingen te laten verstrekken, van welke aard ook, over het beheer van de diensten en instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen en dat de voorlegging van de betrokken documenten het voorwerp uitmaakt van een aanbeveling die het Rekenhof heeft geformuleerd in zijn advies van 8 december 2008 over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering (zie ook hoofdstuk 5 – aanbeveling 2) en die werd bevestigd door het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement. Replicerend op de inhoud van de mail van het departement Financiën en Begroting, heeft het Rekenhof in de brief bevestigd dat het geenszins zijn bedoeling is tussenbeide te komen in het besluitvormingsproces van de Vlaamse Regering met betrekking

<sup>11</sup> Zie bijlage 1.

tot de begrotingsopmaak. Het Rekenhof heeft er dan ook geen bezwaar tegen dat die documenten pas worden overgelegd nadat de besluitvorming is afgerond, zodat het op geen enkele wijze dat proces kan vertragen of bemoeilijken. Voorts is het evenmin de bedoeling van het Rekenhof om die begrotingsvoorbereidende documenten op zich te beoordelen of in zijn onderzoeksverslag van commentaar te voorzien. Het blijven technische documenten die geen politieke validatie behoeven en die het Rekenhof alleen wenst te gebruiken als informatiebron om de finale begrotingsdocumenten vlugger en beter te analyseren.

Het is niet mogelijk de toereikendheid van de kredieten die zijn ingeschreven voor de departementen en agentschappen terdege te beoordelen zonder te beschikken over de behoefteramingen die zij hebben opgesteld en de elementen die in rekening zijn genomen bij de uiteindelijke vaststelling van de kredieten. Alleen met voldoende informatie kan het in zijn verslag over het onderzoek van de begrotingsontwerpen het Vlaams Parlement op een adequate wijze adviseren. Het Rekenhof heeft de minister dan ook verzocht het nodige te doen opdat het de vereiste documenten zo spoedig mogelijk zou ontvangen. Bij de afsluiting van zijn begrotingsonderzoek had het Rekenhof nog geen reactie van de minister ontvangen.

### 3.3 Beleidsdomein D – Internationaal Vlaanderen

Bij de begrotingsaanpassing 2011 krijgt het beleidsdomein Internationaal Vlaanderen bijkomende ordonnanceringskredieten om de betalingstekorten van eind 2010 weg te werken. De toelichting biedt echter onvoldoende informatie om te kunnen beoordelen in welke mate de extra ordonnanceringskredieten voldoende zijn om de werkelijke betalingsbehoeften te dekken. Enkele voorbeelden:

- de ordonnanceringskredieten DB0 DF006 4143 *inkomensoverdrachten binnen een institutionele groep – aan administratieve openbare instellingen (AOI) – voorwaardelijke projectdotaties – Vlaams Agentschap voor Internationaal ondernemen m.b.t. het ter beschikking stellen van Vlaamse uitrustingsgoederen, met het oog op exportbevordering aan landen of regio's aangeduid door de Vlaamse regering* stijgen met 950 duizend euro tot 3.912 duizend euro. Net als in 2009 en 2010 blijven de ordonnanceringskredieten echter substantieel lager dan de vastleggingskredieten, die 5.203 duizend euro bedragen. De boekhouding van de Vlaamse overheid gaf op 16 mei 2011 aan dat de openstaande verbintenissen met betrekking tot die basisallocatie intussen 25.853 duizend euro bedragen.
- de ordonnanceringskredieten DC0 DE110 3550 *inkomensoverdrachten aan het buitenland – aan landen andere dan de lidstaten van de EU (overheden) – ondersteuning van allerhande initiatieven in verband met de realisaties van projecten, programma's en investeringen in het kader van de Vlaamse samenwerking met regio's en landen in ontwikkeling* nemen toe met 1.500 duizend euro tot 20.939 duizend euro. Op 16 mei 2011 bedroegen de openstaande verbinte-

nissen met betrekking tot die basisallocatie in de boekhouding van de Vlaamse overheid 43.335 duizend euro.

### **3.4 Beleidsdomein J – Werk en Sociale Economie**

#### *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)*

De aangepaste begroting 2011 noteert onder ESR-code 08.21 een overgedragen overschot van het vorige boekjaar van 132.180 duizend euro. Dat bedrag sluit niet aan bij het saldo van 134.975 duizend euro in de uitvoeringsrekening van de begroting 2010.

Zoals bij de initiële begroting 2011, behoudt de VDAB een saldo-opbouw van 6.732 duizend euro. Momenteel rapporteert de begroting 2011 aldus een naar volgend jaar over te dragen saldo van 138.912 duizend euro. Ook dat saldo dient te worden aangepast op basis van de jaarrekening 2010.

De begroting bevat momenteel uitgavenposten die krap berekend zijn. Zo blijkt uit de betalingen met betrekking tot de premiestelsels dat de VDAB in de periode oktober 2010 tot en met maart 2011 een bedrag van 32.810 duizend euro besteedde aan premies voor personen met een handicap (VOP). Als die gegevens worden geëxtrapolleerd, geeft dat voor 2011 een benodigd budget van 65.621 duizend euro, terwijl in de aangepaste begroting slechts in 61.200 duizend euro voor de VOP is voorzien. Op basis van die raming zou de saldo-opbouw verminderen van 6.732 tot 2.311 duizend euro, wat ook een impact zou hebben op het ESR-vorderingensaldo.

### **3.5 Beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie**

#### *Programma LB - Provisies*

Uit de toelichting bij de totalen van het programma LB *Provisies* van het Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie blijkt dat een deel van de provisie bij Financiën en Begroting ter compensatie van geannuleerde openstaande verplichtingen (basisallocatie CB0 CB008 0100) ad 14,5 miljoen euro zal worden aangewend voor uitgaven voor operationeel waterbeheer, slibruiming, kleinschalige erosiebestrijding, rioleringen en bodemsaneringen. In de toelichting bij het Minafonds is er informatie over de aanwending van een deel (1,36 miljoen euro) van voormelde provisie onder de basisallocatie LBC LC051 6141 (*Investeringsuitgaven OVAM met betrekking tot ambtshalve bodemsaneringen, verwijdering van afvalstoffen en aanpak van brownfields*). Een ander deel van de provisie zal via herverdeling terechtkomen bij de basisallocatie LBO LC152 6141 (*Kapitaaloverdrachten aan de VMM voor het operationeel beheer van watersystemen*) van de departementale begroting. Daar zal

9,5 miljoen euro worden aangewend voor investeringen operationeel waterbeheer en voor slibruiming, en 0,64 miljoen euro voor kleinschalige erosiebestrijdingsmaatregelen. Samen is er dus een verklaring voor 11,5 miljoen euro van de provisie ad 14,5 miljoen euro. Uit de toelichting kan niet worden opgemaakt op welke post de resterende 3 miljoen euro terecht komen. Het is ook onduidelijk in welke mate de bijkomende uitgaven voor het operationeel waterbeheer, de slibruiming en de erosiebestrijding kaderen binnen het Actieplan overstromingen die de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid goedkeurde op 18 februari 2011 naar aanleiding van de overstromingen van november 2010 en januari 2011.

### **3.6 Beleidsdomein M – Mobiliteit en Openbare Werken**

#### *Programma MH - Wegen en Verkeer*

In de begroting 2011 zijn de kredieten voor onderhoud - onderhoudswerken met repetitief karakter en structureel onderhoud – inbegrepen in de kredieten op de basisallocaties MD0 MH201 1410 (algemene uitgavenbegroting) en MDU MH210 7310 (begroting van de DAB VIF). De vastleggingskredieten bedragen in de aangepaste begroting respectievelijk 113,2 miljoen euro en 324,5 miljoen euro.

Net zoals bij de begroting 2011, blijkt bij de aangepaste begroting 2011 niet uit de toelichting bij de basisallocatie MDU MH210 7310 hoeveel kredieten van de 324,5 miljoen euro zullen worden aangewend voor het structureel onderhoud en welke middelen zijn vrijgemaakt om de historische achterstand in het wegenonderhoud versneld te kunnen wegwerken. Het Rekenhof heeft dat opgemerkt bij de ontwerpbegroting 2011. De minister repliceerde dat de budgetten voor respectievelijk structureel onderhoud en wegwerken van achterstand worden vastgelegd in de jaarprogramma's, die op het ogenblik van de begrotingsvoorbereiding nog in opmaak zijn. De definitieve jaarprogramma's worden pas opgemaakt na het afsluiten van het voorgaande jaar. Concreet worden de programma's 2011 midden februari 2011 aan de minister ter goedkeuring voorgelegd. Hoewel de jaarprogramma's nu zouden moeten zijn goedgekeurd, wordt niet aangegeven hoe de budgetten zijn verdeeld. Evenmin wordt vermeld of de jaarprogramma's effectief zijn goedgekeurd. Zo kan niet worden beoordeeld of de engagementen uit het regeerakkoord en de beheersovereenkomst - de achterstand van het structureel onderhoud van de autosnelwegen moet tegen het eind van de legislatuur weggewerkt zijn – worden nagekomen.

#### *DAB Loodswezen*

De aangepaste begroting 2011 van de DAB Loodswezen raamt een ontvangstenstijging met 3,3 miljoen euro in 2011 tegenover de initiële begrotingscijfers over 2011. Die verhoging is toe te schrijven aan de volgende evoluties: een stijging van het overgedragen overschot van



2010 met 1,2 miljoen euro, een stijging van de diverse ontvangsten met 6,6 miljoen euro (die het gevolg is van een gerechtelijke uitspraak over geprotesteerde VBS-vergoedingen<sup>12</sup> die aan het Loodswezen zouden worden toegewezen), een nieuwe dotatie van 1,4 miljoen euro en een daling van de loodsgelden met 5,8 miljoen euro.

De aanzienlijke daling van de loodsgelden staat echter haaks op de toelichting, waarin nu sprake is van een trafiekstijging met 10% en een tariefverhoging van 6%, terwijl in de initiële begroting sprake was van een trafiekstijging van 3% en ook al een tariefverhoging van 5% ingecalculleerd was.

Het over te dragen saldo wordt voor 2011 geraamd op 3,2 miljoen euro, terwijl de DAB op dit ogenblik nog steeds te kampen heeft met een aanzienlijke betalingsachterstand. Door de sterke daling van de trafiek sinds 2009 als gevolg van de economische crisis, is de financiële situatie van de DAB er immers aanzienlijk op achteruitgegaan. Eind september 2010 bedroegen de achterstallen voor de terugbetalingen van de sociale bijdragen aan het departement ca. 18,3 miljoen euro en de achterstallen voor de dienstverlening door DAB Vloot voor de beloodsing op zee ca. 2,9 miljoen euro. Op het einde van 2010 bedroegen de nog terug te betalen sociale bijdragen al 23,3 miljoen euro en de nog te betalen kosten voor de dienstverlening door Vloot 6,4 miljoen euro.

Naar aanleiding van de initiële begroting 2011 had het Rekenhof al gesteld dat het zeer de vraag was hoe het loodswezen in 2011 aan zijn financiële verplichtingen zou kunnen voldoen en er daarenboven nog in zou slagen een overschot te realiseren.

De kredieten voor de beloodsing op zee stijgen met 3,1 miljoen euro. Bij de initiële begroting 2011 bedroeg het krediet 22,0 miljoen euro (3,9 miljoen euro meer in vergelijking met 2010) en hield de raming al rekening met de ingebruikname van de nieuwe beloodsingsmiddelen. De huidige stijging is echter niet gebaseerd op bedrijfseconomische motieven (nl. de stijging van de kostprijs van de dienstverlening door DAB Vloot). Ze is het gevolg van een besparingsingreep, waarbij de dotatie aan de DAB Vloot vanuit de algemene uitgavenbegroting wordt vermindert met 3,1 miljoen euro en de kredieten voor de vergoeding van de kosten voor de beloodsing op zee worden verhoogd met datzelfde bedrag. Dat doet afbreuk aan de transparantie van de begrotingscijfers in kwestie en lijkt tegenstrijdig met de geschetste financiële problematiek.

<sup>12</sup> De VBS-vergoedingen worden aangerekend aan schepen voor het gebruik van het zogenaamde VerkeersBegeleidingsSysteem tijdens het beloodsen.

### **3.7 Beleidsdomein N – Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed**

#### *DAB Vlaams Instituut Onroerend Erfgoed*

De begroting van de DAB Vlaams Instituut Onroerend Erfgoed houdt opnieuw geen rekening met een spijziging van het reservefonds. Het besluit van de Vlaamse Regering betreffende het financiële en materiële beheer van de DAB VIOE bepaalt dat 10% van het beschikbare saldo zal worden aangewend voor de vorming van een reservefonds. Die voorafnamen moeten plaatsvinden totdat de middelen van het reservefonds 10% bedragen van het gemiddelde van de uitgaven van de drie voorgaande begrotingsjaren. Gelet op de cijfers uit de uitvoeringsrekeningen 2008, 2009 en 2010, en het saldo van het reservefonds eind 2010, lijkt het onmogelijk dat het reservefonds zijn plafond zal bereiken. Bijgevolg dient de begroting van het Vlaams Instituut voor Onroerend Erfgoed te voorzien in een spijziging van het reservefonds.

#### *Garantiefonds Sociale Huisvesting*

Bij zijn onderzoek van de initiële begroting 2011 stelde het Rekenhof dat de machtiging diende geschrapt te worden waarmee het Garantiefonds Sociale Huisvesting vastleggingen kon verrichten ten belope van het niet-aangewende saldo van de machtiging 2010 dat wordt overgedragen naar 2011: de Vlaamse Regering had immers de gunningsprocedure stopgezet waarvoor die machtiging aanvankelijk was bestemd. In haar antwoord stelde de Vlaamse Regering dat het niet-aangewende saldo van de machtiging zou dienen voor sociale huurwoningen en dat de herbestemming van die machtiging zou plaatsvinden bij de begrotingscontrole 2011.

Het Rekenhof stelt vast dat van een herbestemming van de machtiging geen gegevens zijn terug te vinden in de begrotingsdocumenten.

## **4 Programmatoelichtingen: afstemming beleid – begroting**

De afstemming tussen de beleidscyclus en de begrotingscyclus en in aansluiting daarop ook de beheers- of contractcyclus is een belangrijk aandachtspunt in het regeerakkoord en de beleidsnota Financiën en Begroting. Dit hoofdstuk gaat daar nader op in. Het heeft in het bijzonder betrekking op de programmatoelichtingen bij de initiële begroting 2011 en bijkomend op de beleidsbrieven die gelijktijdig met die begroting zijn ingediend. Het behandelt niet de toelichtingen bij de begrotingscontrole 2011 die, zoals gewoonlijk bij een begrotingsaanpassing, meer zijn gericht op duiding bij de kredietwijzigingen en minder op toelichting bij de relatie tussen beleid en begroting.

### **4.1 Afstemming beleid – begroting**

De hervorming van de rijkscomptabiliteit in 1989<sup>13</sup> introduceerde de programmabegroting, die de relatie tussen de beleidsdoelstellingen en de daarvoor ingezette middelen tot uiting laat komen. Uit het ontwerp van rekendecreet<sup>14</sup> blijkt dat het concept van de programmabegroting zal worden voortgezet<sup>15</sup>. Sinds die hervorming is er een groeiende belangstelling voor het idee van een prestatiebegroting. Een prestatiebegroting heeft niet alleen aandacht voor de relatie tussen de ingezette middelen en de beleidsdoelstellingen, maar ook voor de wijze waarop de middelen worden ingezet om de doelstellingen te bereiken, met andere woorden voor de prestaties van de overheidsorganisaties. Gaat de overheid op een efficiënte, effectieve en zuinige manier te werk? Dat vergt een inzicht in de relatie tussen enerzijds de beleidsdoelstellingen (beleidseffecten) en de organisatiedoelstellingen (prestaties) en anderzijds de organisatiedoelstellingen en de begrotingskredieten. In het pact 2020 (Vlaanderen in Actie - ViA) heeft de Vlaamse overheid zich geëngageerd om in de komende jaren substantiële stappen te zetten naar een meer prestatiegerichte begroting. De memorie van toelichting bij het rekendecreet bevestigt dat streefdoel.

In die context moet de Vlaamse Regering op een systematische wijze het Vlaams Parlement informeren over wat de overheid wil bereiken (beleidsdoelstellingen/beleidseffecten), hoe de overheid plant dat te rea-

<sup>13</sup> Wet van 28 juni 1989 houdende wijzigingen van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit.

<sup>14</sup> Ontwerp van decreet houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof (Stuk 842 (2010-2011) – Nr. 1).

<sup>15</sup> Artikel 2, 8°, van het ontwerp van rekendecreet definieert het programma als een verzameling van kredieten die betrekking hebben op dezelfde doelstelling.

liseren (organisatiedoelstellingen/prestaties) en tegen welke kostprijs de overheid raamt dat te kunnen doen (begrotingskredieten).

De beleidsdoelstellingen worden geconcipieerd in de beleidsnota's en -brieven in aansluiting op het regeerakkoord. Zo mogelijk worden ze geconcretiseerd door middel van genormeerde effectindicatoren, die de realisatie van de doelstellingen meetbaar maken. Aan de hand van die indicatoren kan de minister op een transparante wijze aangeven wat het doel is voor het volgende begrotingsjaar en ook wat al is gerealiseerd. Zolang de Vlaamse overheid niet beschikt over een beleidseffectenrapportering (expliciet voorzien in het comptabiliteitsdecreet, maar niet meer in het ontwerp van rekendecreet) is het immers raadzaam dat de beleidsbrief niet alleen informatie geeft over de beoogde beleidseffecten voor het volgende begrotingsjaar, maar ook over de realisaties van het voorbije jaar.

De organisatiedoelstellingen sluiten aan op de beleidsdoelstellingen en worden vastgesteld in de beheers- of managementovereenkomsten en de daarop gebaseerde jaarlijkse planningsdocumenten. De organisatiedoelstellingen moeten zoveel mogelijk worden geconcretiseerd door middel van genormeerde prestatie-indicatoren.

De begrotingskredieten die nodig zijn om de doelstellingen te realiseren, worden in de begroting bepaald binnen het kader van een meerjarenraming. De toelichtingen bij de begrotingsprogramma's zijn de plaats bij uitstek om het Vlaams Parlement te informeren over de afstemming tussen beleids-, beheers- en begrotingscyclus<sup>16</sup>. Zij moeten het verband toelichten tussen beleids- en organisatiedoelstellingen en tussen de doelstellingen en de daartoe in te zetten middelen<sup>17</sup>.

Het Rekenhof heeft nagegaan in welke mate de programmatoelichtingen bij de (initiële) begroting 2011 erin slagen de afstemming tussen beleid en begroting toe te lichten op programmaniveau en in welke mate ze ook al, in de aanloop tot een prestatiebegroting, inzicht bieden in de afstemming op organisatieniveau (koppeling met de management- of beheersovereenkomsten). In de marge daarvan is ook onderzocht of de beleidsdoelstellingen in de beleidsbrieven op een adequate wijze worden geformuleerd.

Het gaat om een verkennende analyse. De concrete verwijzingen naar toelichtingen en beleidsbrieven zijn dan ook illustratief en niet exhaustief.

<sup>16</sup> Zie in dat verband ook de memorie van toelichting bij artikel 14 van het ontwerp van rekendecreet: *In de memorie van toelichting bij de jaarlijkse begroting wordt een verantwoording gegeven bij de begrotingscijfers. Deze toelichting vormt een belangrijke schakel in het kader van de afstemming van de financiële cyclus met de beleids- en beheerscyclus. Dit artikel voorziet uitdrukkelijk de toevoeging van niet-financiële informatie als verantwoording van de cijfers.*

<sup>17</sup> Sommige beleidsbrieven nemen die functie gedeeltelijk over. Het is raadzaam de functie van beleidsbrieven enerzijds en programmatoelichtingen anderzijds voor alle beleidsdomeinen op een gelijke wijze in te vullen.

## 4.2 Inhoud en structuur van de programmatoelichtingen

Conform de omzendbrief *begrotingsinstructies begrotingsopmaak 2011*<sup>18</sup> zijn de programmatoelichtingen opgemaakt per beleidsdomein en omvatten ze twee delen.

Het deel 1 *Toelichting bij de totalen van alle programma's* geeft, per programma van het beleidsdomein, een overzicht van de evolutie van de totalen voor de ontvangsten en de uitgaven. Dat eerste deel omvat ook een omschrijving van de algemene beleidslijnen van elk programma, dat zijn *de algemene resultaten die men wil bereiken en die door het beleid zijn vooropgesteld*. Daarmee verwijzen de begrotingsinstructies vermoedelijk naar de doelstellingen van de beleidsnota en -brief. De omzendbrief begrotingsinstructies gebruikt daarvoor als synoniem *strategische doelstellingen*.

Het deel 2 *Inhoudelijke toelichting bij elk van de entiteiten* geeft informatie over de taken, de *operationele doelstellingen* en de ontvangsten- en uitgavenartikelen van elke afzonderlijke organisatie van het beleidsdomein.

De programmatoelichtingen bij de initiële begroting bevatten nog geen inhoudsopgave, wat de raadpleging ervan bemoeilijkt. Ook ontbreekt voorsnog een inleidend hoofdstuk dat een algemeen beeld biedt van het beleid en de organisatiestructuur (taakverdeling) voor het betrokken beleidsdomein, hoewel dat de leesbaarheid van de programmatoelichtingen zou bevorderen.

De meest voorkomende lacune in de programmatoelichtingen is het gebrek aan duiding bij de relatie tussen beleidsdoelstellingen en organisatiedoelstellingen en tussen doelstellingen en begrotingskredieten. De begrotingsinstructies schenken er ook minder aandacht aan. Nochtans ligt daar de kern van de afstemming tussen beleid en begroting. Ook voor de evolutie naar een prestatiebegroting is, naast het SMART<sup>19</sup> formuleren van de doelstellingen, een adequaat verband tussen doelstellingen en middelen belangrijk. Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de doelstellingformulering, de afstemming tussen beleid en begroting op programmaniveau (eerste deel van de programmatoelichtingen) en op organisatieniveau (tweede deel van de programmatoelichtingen).

<sup>18</sup> Omzendbrief van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting van 21 mei 2010.

<sup>19</sup> Specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden.

### 4.3 Doelstellingformulering

De omzendbrief begrotingsinstructies stelt beleidsdoelstellingen gelijk met strategische doelstellingen en organisatiedoelstellingen met operationele doelstellingen. Die woordkeuzes zijn verwarrend want in de praktijk kunnen en worden strategische en operationele doelstellingen zowel geformuleerd in de beleidsnota's (beleidsniveau) als in de beheersovereenkomsten (organisatieniveau).

Door het onduidelijke begrippenkader in verband met de doelstellingen wordt de omzendbrief begrotingsinstructies verschillend geïnterpreteerd. Voor de meeste programma's wordt in deel 1 van de programmatoelichtingen weliswaar verwezen naar de doelstellingen van de beleidsbrief, zoals het hoort, maar soms worden organisatiedoelstellingen vermeld<sup>20</sup>. In nog andere gevallen worden ad hoc doelstellingen opgesteld. Door tips te geven voor de opstelling van de doelstellingen, geven de begrotingsinstructies de indruk dat zij inderdaad ad hoc in de programmatoelichtingen kunnen worden geformuleerd. De conceptie van de beleidsdoelstellingen gebeurt echter beter niet in dit informatieve begrotingsdocument, maar wel in de beleidsnota's en -brieven<sup>21</sup>.

De kwaliteit van de doelstellingformulering in de beleidsnota's en -brieven, is divers en niet altijd even duidelijk:

- Sommige beleidsbrieven maken een onderscheid tussen strategische en operationele doelstellingen, andere niet. Als ze dat onderscheid maken, wordt dat niet altijd op dezelfde wijze geïnterpreteerd<sup>22</sup>.
- Sommige beleidsbrieven geven een gestructureerd overzicht van duidelijk geformuleerde doelstellingen, andere laten het aan de lezer over die in de (doorlopende) tekst van de beleidsbrief te achterhalen.

<sup>20</sup> Hoewel de organisatiedoelstellingen worden afgeleid uit de beleidsdoelstellingen, zijn ze meestal niet identiek. Beleidsdoelstellingen zijn gericht op de gewenste effecten, organisatiedoelstellingen zijn meer prestatiegericht.

<sup>21</sup> Hetzelfde geldt voor de organisaties die beschikken over een beheers- of managementovereenkomst: de conceptie van organisatiedoelstellingen moet in die documenten gebeuren en niet in de programmatoelichtingen.

<sup>22</sup> Meestal is er een hiërarchisch verband tussen strategische en operationele doelstellingen, waarbij de operationele doelstellingen een verdere uitwerking zijn van de strategische doelstellingen (zie bijvoorbeeld de beleidsbrief Woonbeleid). Soms krijgen de strategische doelstellingen echter een eerder horizontaal karakter toegemeten tegenover de operationele doelstellingen, die dan sectorgebonden zijn (zie bijvoorbeeld de beleidsbrief Cultuur). De structuur van de beleidsbrief is dan ook anders. In het eerste geval worden de operationele doelstellingen geconcipieerd per strategische doelstelling, in het tweede geval worden strategische en operationele doelstellingen naast elkaar vastgesteld.

- Sommige beleidsbrieven verwijzen systematisch naar de doelstellingen en sleutelprojecten van het pact 2020, bij andere is de integratie met dat pact veel minder nadrukkelijk<sup>23</sup>.
- Het gebruik van effectindicatoren of kengetallen die de beleidsdoelstellingen concretiseren, is zeer verschillend : in sommige beleidsbrieven zijn de indicatoren al sterk ontwikkeld<sup>24</sup>, bij andere zijn ze zo goed als onbestaande.
- De structuur van beleidsnota en -brieven en de eventuele nummering van de daarin behandelde beleidsdoelstellingen worden in de opeenvolgende jaren van dezelfde legislatuur niet altijd aangehouden<sup>25</sup>.

Er ontbreekt dus enige stroomlijning bij de formulering van beleidsdoelstellingen en de concrete uitwerking ervan in de beleidsnota's en -brieven. Dit bevordert de duidelijkheid van die beleidsdocumenten niet en bemoeilijkt de afstemming met de programmatoelichtingen<sup>26</sup>.

Voorts blijkt de mate waarin de programmatoelichtingen duiding geven bij de beleids- en organisatiedoelstellingen sterk te verschillen naargelang beleidsdomein, programma en organisatie. Aangezien de beleidsdoelstellingen en de organisatiedoelstellingen in afzonderlijke documenten uitgebreid aan bod (moeten) komen, respectievelijk in de beleidsnota's- en brieven en in de beheers- en managementovereenkomsten, hoeft dat niet opnieuw in extenso te gebeuren in de programmatoelichtingen. Een schematisch overzicht en eventueel korte omschrijving van de doelstellingen met relevante indicatoren volstaat en zal de leesbaarheid van de programmatoelichtingen bevorderen. Er moet wel rekening mee worden gehouden dat de (definitieve) beheers- en managementovereenkomsten voor de Vlaamse volksvertegenwoordigers minder beschikbaar zijn dan de beleidsbrieven<sup>27</sup>. Een loutere verwijzing naar de beheers- of managementovereenkomst zonder opgave van de organisatiedoelstellingen is dus onvoldoende<sup>28</sup>. In de programmatoelichtingen bij de begroting 2011 kon de omschrijving van de organisatiedoelstellingen overigens niet altijd duidelijk worden gelinkt aan een beheers- of ma-

<sup>23</sup> In de beleidsbrief Leefmilieu en Natuur is de integratie met het pact 2020 het meest doorgedreven. Aangezien de Vlaamse Regering het regeerakkoord uitdrukkelijk heeft ingepast in het pact, is het raadzaam dat alle beleidsbrieven systematisch zouden voortbouwen op de relevante doelstellingen ervan.

<sup>24</sup> Ook op dat punt lijkt de beleidsbrief Leefmilieu en Natuur het verst gevorderd.

<sup>25</sup> Zo wordt de toetsing van de beleidsbrief Werk aan de beleidsnota Werk bemoeilijkt door een verschillende structuur. In de beleidsbrief Onderwijs is de nummering van de operationele doelstellingen op verschillende plaatsen gewijzigd ten opzichte van de beleidsnota Onderwijs.

<sup>26</sup> Dat probleem werd overigens ook onderkend bij de afstemming in de beheers- en managementovereenkomsten van de organisatiedoelstellingen met de beleidsdoelstellingen (zie o.a. de nota aan de Vlaamse Regering van 2 april 2010 over de tweede generatie beheersovereenkomsten).

<sup>27</sup> De beleidsnota's en -brieven worden formeel als parlementair stuk en ongeveer gelijktijdig met de begrotingsdocumenten bij het Vlaams Parlement ingediend. Dat is niet het geval voor de definitieve beheers- en managementovereenkomsten.

<sup>28</sup> Dat is bijvoorbeeld het geval in de toelichting bij het departement Financiën en Begroting.

nagementovereenkomst omdat vele ervan bij de voorlegging van de begrotingsdocumenten nog niet waren afgesloten<sup>29</sup>. Ten slotte zijn er bij de organisatiedoelstellingen net zoals bij de beleidsdoelstellingen belangrijke verschillen in de graad van concretisering door middel van meetbare indicatoren<sup>30</sup>.

#### 4.4 Afstemming op programmaniveau

Door per programma te vermelden voor welke doelstellingen uit de beleidsbrief de kredieten van het programma zullen worden aangewend, kunnen beleid en begroting op een geaggregeerd niveau (programmaniveau)<sup>31</sup> op elkaar worden afgestemd.

Die afstemming wordt bemoeilijkt door volgende factoren:

- In sommige gevallen benaderen de beleidsbrief en de begroting het beleid vanuit een andere invalshoek (verschillen tussen de doelstellingenstructuur van de beleidsbrief en de programmastructuur van de begroting).
- De overmatige opname van kredieten in programma's die niet direct beleidsgerelateerd zijn samengesteld (in het bijzonder de programma's *algemeen*).
- Een onvolkomen programmastructuur.

Volgende voorbeelden illustreren de moeilijke koppeling tussen doelstellingen en kredieten:

- De beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin structureert de beleidsdoelstellingen in eerste instantie volgens de te ondernemen acties<sup>32</sup>, terwijl de begrotingsprogramma's de begrotingskredieten voor dat beleidsdomein indelen volgens de doelgroepen<sup>33</sup>. Bijgevolg slagen de programmatoelichtingen er niet in een eenduidige koppeling te maken tussen beleidsdoelstellingen en begrotingsprogramma's, zodat het gros van de doelstellingen van de beleidsbrief bij de toelichting van bijna elk programma wordt herhaald. Daardoor ver-

<sup>29</sup> Hoewel alle management- en beheersovereenkomsten in principe met ingang van 1 januari 2011 moesten worden vernieuwd, waren er voor veel organisaties bij de indiening van de begroting nog geen definitieve ontwerpversies beschikbaar. Zelfs op datum van 1 april 2011 ontbraken nog verschillende overeenkomsten, in het bijzonder in de beleidsdomeinen LNE en CJSM.

<sup>30</sup> Zie in dat verband ook de conclusies van het Rekenhof bij zijn onderzoek van de rapportering over de uitvoering 2008 van zes beheersovereenkomsten (Stukken 37-E, F, G, H, I en J (2009-2010), Nr.1).

<sup>31</sup> Het betreft een afstemming met de programmakredieten die in de tabel bij de algemene uitgavenbegroting zijn vermeld in de samenvattende kaders vooraan elk beleidsdomein (dus vóór uitsplitsing van de programma's over de organisaties van het beleidsdomein).

<sup>32</sup> Preventie en detectie, sociale bescherming, hulp- en dienstverlening, voorzieningen en infrastructuur, efficiënte werking, samenwerking met andere beleidsniveaus.

<sup>33</sup> Zorgbeleid gezinnen en ouderen, jongerenzorg, gezinsondersteunend beleid m.b.t. kinderen, personen met een handicap.



liest die toelichting aan meerwaarde: de lezer krijgt voor dat beleidsdomein geen inzicht in de globale budgettaire kostprijs van de afzonderlijke strategische doelstellingen van de beleidsbrief.

- De doelstellingenstructuur van de beleidsbrief Leefmilieu en Natuur, die zich richt op de beleidsthema's klimaat, lucht, water, afval, bodem, enz., wordt niet in de programmastructuur van de begroting weerspiegeld. De begroting neemt immers meer dan 70% van de kredieten van het beleidsdomein op in een programma *algemeen*. De programmatoelichtingen bieden daardoor geen duidelijk overzicht van de kredietallocatie naar de onderscheiden beleidsdoelstellingen.
- Voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken spelen beide eerstgenoemde factoren een rol. De beleidsbrief maakt een onderscheid tussen doelstellingen met betrekking tot dienstverlening, infrastructuur en omgevingsaspecten, terwijl de begrotingsprogramma's eerder organisatiegebonden zijn. Daarnaast omvat het programma *algemeen* meer dan 20% van de kredieten van het beleidsdomein, wat in essentie neerkomt op de VIF-dotatie van meer dan 500 miljoen euro<sup>34</sup>.
- De programmastructuur is beperkt tot de kredieten van de algemene uitgavenbegroting en wordt niet consequent doorgetrokken naar de diensten met afzonderlijk beheer of de Vlaamse rechtspersonen<sup>35</sup>, waarvan alleen de dotaties in de begrotingsprogramma's zijn voorzien. Overigens worden die dotaties soms gedeeltelijk benut als bestaansmiddelen voor de begunstigde instelling, wat het onderscheid tussen apparaatsprogramma's en beleidsprogramma's relativeert. Ook de recuperatie van kredieten via het FFEU vertekenen de programmastructuur van de begroting<sup>36</sup>.

Het Rekenhof heeft er eerder al op gewezen dat het niet duidelijk is volgens welke filosofie of criteria de opdeling in beleidsprogramma's, die werd geïntroduceerd met de begroting 2008, tot stand is gekomen<sup>37</sup>. Het heeft er ook op gewezen dat de notie beleidsveld die in het kader van de reorganisatie van de Vlaamse overheid naar voren werd geschoven als gemeenschappelijk criterium voor de indeling van het beleid en de begroting (begrotingsprogramma's), slechts beperkt wordt toegepast<sup>38</sup>. De Vlaamse Regering heeft bij besluit van 3 juni 2005 met betrekking tot de

<sup>34</sup> Ook voor het beleidsdomein LNE houdt het programma *algemeen* overigens in belangrijke mate verband met de transfert naar een dienst met afzonderlijk beheer (het Minafonds).

<sup>35</sup> Het comptabiliteitsdecreet deed dat wel (afschaffing van de diensten van afzonderlijk beheer en integratie van de agentschappen in de programmabegroting), maar het ontwerp van rekendecreet komt daarop terug. Naar aanleiding van een voorstel van het Rekenhof is er wel een amendement ingediend op artikel 11, §4, van het ontwerp van rekendecreet, dat stelt dat er een eenduidig verband moet worden gelegd tussen de ontvangsten en de uitgavenkredieten van de begrotingen van de diensten met afzonderlijk beheer en de begrotingsprogramma's.

<sup>36</sup> Dat is vooral het geval voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken dat FFEU-middelen aanwendt om gevaarlijke verkeerspunten weg te werken.

<sup>37</sup> Advies van het Rekenhof over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering (stuk 40 (2009-2009) – Nr. 1), pag. 23.

<sup>38</sup> Wel in de beleidsdomeinen Internationaal Vlaanderen en RWO, maar niet in de andere beleidsdomeinen.

organisatie van de Vlaamse administratie de verdere indeling van de beleidsdomeinen in beleidsvelden vastgesteld. Die indeling zou bij het begin van elke legislatuur kunnen worden bevestigd of aangepast, waarna de indeling in principe voor de volledige legislatuurperiode blijft behouden voor zowel beleids- als begrotingsdocumenten.

#### **4.5 Afstemming op organisatieniveau**

De afstemming tussen beleidsdoelstellingen en begrotingsprogramma's geeft een eerste globaal beeld van de relatie tussen beleid en begroting, maar maakt nog abstractie van de prestaties van de overheidsorganisaties. Die organisaties staan in voor de realisatie van het beleid met de toegewezen kredieten. Deel twee van de programmatoelichtingen geeft per organisatie een gedetailleerde toelichting bij de afzonderlijke begrotingsallocaties waarover de organisaties beschikken, alsook een toelichting bij de organisatiedoelstellingen.

Sommige organisaties geven toelichting bij de relatie tussen de doelstellingen van hun organisatie en de beleidsdoelstellingen<sup>39</sup>. Soms wordt ook een vergelijking gemaakt, al dan niet in tabelvorm, tussen organisatiedoelstellingen en individuele begrotingskredieten (begrotingsallocaties) of omgekeerd<sup>40</sup>. In de praktijk beperken de toelichtingen zich echter meestal tot de afzonderlijke omschrijving van organisatiedoelstellingen en kredieten. Informatie over de relatie tussen beleidsdoelstellingen (beleidseffecten) en organisatiedoelstellingen en tussen organisatiedoelstellingen (prestaties) en begrotingskredieten blijft vooralsnog dikwijls achterwege.

De vergelijking tussen beleids- en organisatiedoelstellingen wordt overigens soms bemoeilijkt doordat een duidelijke doelstellingenstructuur in sommige beleidsnota's en –brieven ontbreekt en voor 2011 ook doordat de nieuwe beheersovereenkomsten in veel gevallen nog niet klaar waren (cf. 4.3). De vergelijking tussen organisatiedoelstellingen en kredieten wordt soms gecompliceerd door tussenstappen in de toewijzing van kredieten. Een belangrijk deel van de begrotingskredieten die zijn opgenomen in de begroting van de departementen en de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid (de algemene uitgavenbegroting), wordt immers niet onmiddellijk aangewend voor de realisatie van het beleid, maar in de vorm van dotaties getransfereerd naar afzonderlijke rechtspersonen of diensten met afzonderlijk beheer.

Meestal worden die krediettransferten ook door de begunstigde entiteit benut voor de realisatie van haar eigen doelstellingen (bv. de dotaties aan VAPH, De Lijn). De relatie tussen krediet en doelstelling komt dan

<sup>39</sup> Zie bijvoorbeeld het departement Bestuurszaken, de VDAB, Toerisme Vlaanderen en het Agentschap Wonen-Vlaanderen.

<sup>40</sup> Zie bijvoorbeeld het Agentschap voor Natuur en Bos en het Agentschap voor Onderwijscommunicatie.

het best ter sprake bij de toelichting van de betrokken organisatie<sup>41</sup>. In ieder geval moet daarover duidelijkheid bestaan, zodat de lezer van de toelichtingen weet waar hij de informatie kan vinden. Dat is nu niet het geval. Zo is informatie over de besteding van de BLOSO-dotaties terug te vinden bij de toelichting van BLOSO (begunstigde), terwijl de besteding van de AGIV-dotaties hoofdzakelijk wordt behandeld bij de toelichting van het departement DAR (verstrekker).

In sommige gevallen is de begunstigde van een dotatie slechts een papieren entiteit zonder eigen organisatiedoelstellingen, een fonds dat vooral om begrotingstechnische redenen is opgericht. De kredieten worden dan indirect benut door andere entiteiten van het beleidsdomein. Dat kan geheel of gedeeltelijk ook de overdragende entiteit zijn<sup>42</sup>. Een bijzonder geval is het FFEU, een fonds dat wordt gespijsd met kredietoverschotten van voorbije jaren en waarvan de kredieten worden benut door diverse entiteiten van verschillende beleidsdomeinen. Het is aangewezen dat die fondsen, eventueel uitgesplitst naar de verschillende gebruikers, worden toegelicht samen met de organisaties die er gebruik van maken, zodat ze aan de juiste (organisatie)doelstellingen worden gekoppeld. Dat wordt meestal gedaan voor de fondsen die de vorm van een DAB hebben aangenomen, zoals trouwens in de begrotingsinstructies is bepaald, maar niet altijd voor de fondsen die rechtspersoonlijkheid hebben verkregen. Zo wordt het Fonds Jongerenwelzijn apart toegelicht, maar niet eens vermeld bij de toelichting van het Agentschap Jongerenwelzijn, dat nochtans de gebruiker is van de kredieten van dat fonds. Bij de toelichting van het Agentschap Wegen en Verkeer wordt wel uitgebreid ingegaan op de kredieten van de DAB VIF waarover het agentschap kan beschikken, maar niet op die van het FFEU.

#### 4.6 Conclusie

De programmatoelichtingen bij de begroting zijn een belangrijke informatiebron in het kader van de afstemming tussen beleid en begroting. De kwaliteit ervan hangt echter niet alleen af van de opmaak van de toelichtingen op zich, maar ook van een adequate doelstellingformulering en een transparante link tussen doelstellingen en kredieten. Op basis van de analyse van de programmatoelichtingen en beleidsbrieven bij de initiële begroting 2011 formuleert het Rekenhof de volgende aanbevelingen:

<sup>41</sup> Als de begunstigde echter niet tot de overheid behoort of zijn verrichtingen niet tot het overheidsbudget worden gerekend, moet de organisatie die de subsidie toekent en erover dient te waken dat de subsidie wordt aangewend voor het doel waarvoor ze is toegekend, de relatie tussen krediet en doelstelling duiden (dat geldt bijvoorbeeld voor de subsidiëring van het Vlaams Woningfonds).

<sup>42</sup> Zo worden de kredieten van het Hermesfonds volledig benut door het agentschap Ondernemen, dat ook voorziet in de dotatie aan dat fonds. De kredieten van de DAB Minafonds, waarvan de dotatie afkomstig is uit de begroting van het departement LNE, wordt deels door dat departement benut en deels door andere entiteiten zoals ANB, OVAM, VMM, VLM.

- bevordering van de leesbaarheid van de programmatoelichtingen door toevoeging van een inhoudsopgave<sup>43</sup> en een inleidend hoofdstuk per beleidsdomein;
- schematisch overzicht en korte omschrijving van de doelstellingen in de programmatoelichtingen;
- meer eenduidigheid in het begrippenkader en de methodiek van doelstellingformulering, in het bijzonder op het niveau van de beleidsnota's en –brieven, alsook systematische aansluiting met de ViA-doelstellingen;
- verdere concretisering van de doelstellingen door genormeerde en meetbare indicatoren en kengetallen, ook op strategisch niveau;
- verbetering van de compatibiliteit tussen doelstellingformulering en samenstelling van de begrotingsprogramma's, bijvoorbeeld door de notie *beleidsveld* te gebruiken als gemeenschappelijk criterium;
- voldoende aandacht voor de toelichting van de onderlinge verbanden tussen zowel beleids- en organisatiedoelstellingen als doelstellingen en kredieten.
- beperkt gebruik van de programma's *algemeen*;
- eenduidige richtlijnen voor de toelichting van begrotingsallocatie via dotaties en fondsen.

<sup>43</sup> Hieraan is alvast tegemoetgekomen in de programmatoelichtingen bij de begrotingscontrole 2011.

## 5 Toetsing aan het advies begrotingsrapportering

In zijn brief van 11 mei 2011 vroeg de voorzitter van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting aan het Rekenhof om, net zoals in zijn advies bij de initiële begroting 2011, aandacht te besteden aan de opvolging van de zestien aanbevelingen van het Rekenhof over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering<sup>44</sup>. Hierna wordt de toetsing aan het advies begrotingsrapportering uit het verslag bij de initiële begroting 2011<sup>45</sup> hernomen en geactualiseerd.

### 5.1 Timing van de begrotingsrapportering

#### *Aanbeveling 1*

Het Rekenhof heeft gevraagd bij de timing van de begrotingsopmaak een minimale tijd te garanderen voor zijn begrotingsonderzoek. Het verwees daarvoor onder meer naar de OESO, die een minimale parlementaire behandeling van drie maanden voorstaat. De Vlaamse Regering heeft zich in een aanpassing van het protocol met het Vlaams Parlement geëngageerd ernaar te streven alle begrotingsdocumenten ten laatste op 21 oktober in te dienen. Het Rekenhof ontving de documenten met betrekking tot de ontwerpbegroting 2011 gespreid over 22, 26 en 27 oktober 2010.

Opvolging: Het Rekenhof heeft geen kennis van een gelijkaardig engagement van de Vlaamse Regering met betrekking tot de voorlegging van de begrotingsaanpassing. De wettelijke tijdslimiet is 30 april en de begrotingsaanpassing werd voorgelegd op 2 mei 2011.

#### *Aanbeveling 2*

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

Opvolging: Bij het onderzoek van de begrotingsaanpassing heeft het Rekenhof vastgesteld dat het departement Financiën en Begroting de

<sup>44</sup> Voor tekst en uitleg bij de aanbevelingen : zie het advies van het Rekenhof over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering (Stuk 40 (2008-2009) – Nr. 1).

<sup>45</sup> Stuk 16 (2010-2011) – Nr. 1, p. 32 t.e.m. 37.

begrotingsverantwoordelijken van de departementen en agentschappen per mail heeft aangespoord niet in te gaan op de vraag van het Rekenhof naar de begrotingsvoorbereidende documenten (zie 3.1 van dit verslag).

### *Aanbeveling 3*

Het Rekenhof vroeg om inzage te krijgen in de repliek van de Vlaamse Regering op de opmerkingen van het begrotingsonderzoek van het Rekenhof, minstens twee werkdagen vóór de behandeling in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting. De Vlaamse Regering verklaarde zich daarmee akkoord.

Opvolging: Het Rekenhof heeft de repliek van de Vlaamse Regering op de opmerkingen van het onderzoek van de initiële begroting 2011 tijdig ontvangen.

### *Aanbeveling 4*

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

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

De laatste meerjarenbegroting werd voorgelegd samen met de begrotingsaanpassing 2010. De documenten bij het begrotingsontwerp 2011 bevatten geen geactualiseerde meerjarenraming en de algemene toelichting koppelt ook niet expliciet terug naar de meerjarenbegroting, hoewel er belangrijke wijzigingen zijn.

Opvolging: Samen met de begrotingsaanpassing heeft het Rekenhof de meerjarenraming 2011-2015 ontvangen.

## **5.2 Algemene toelichting en meerjarenbegroting**

### *Aanbeveling 5*

Het Rekenhof vroeg en ontving de berekening (rekenblad) van de basisgegevens van de algemene toelichting bij de begroting 2011, zoals de ESR-geconsolideerde beleids- en betaalkredieten en de overgang van begrotingssaldo naar ESR-vorderingensaldo.

Opvolging: Het Rekenhof ontving die gegevens ook met betrekking tot de begrotingsaanpassing 2011.

### *Aanbeveling 6*

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

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

Opvolging: De algemene toelichting bij de begrotingsaanpassing 2011 bevat evenmin een vergelijking met uitvoeringsgegevens of met de rijksmiddelenbegroting.

### *Aanbeveling 7*

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

Opvolging: Ook in de algemene toelichting bij de begrotingsaanpassing 2011 is het hoofdstuk schuldbeheer nog niet uitgebreid conform de aanbeveling. Zie ook 1.3 van dit verslag.

### *Aanbeveling 8*

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

De documenten bij de ontwerpbegroting 2011 bevatten geen meerjarenraming. Noch de algemene toelichting, noch de meerjarenbegroting voorgelegd bij de begrotingsaanpassing 2010 bevat een overzicht van de budgettaire impact van verbintenissen in het kader van PPS of alternatieve financiering, zoals het Rekenhof heeft aanbevolen in zijn advies

over de begrotingsrapportering en in zijn advies over de informatievoorziening over PPS en alternatieve financiering<sup>46</sup>.

Opvolging: De meerjarenraming 2011-2015 werd tegenover de vorige<sup>47</sup> bijgesteld met één jaar en krijgt daardoor een voortschrijdend karakter. De budgettaire impact van verbintenissen in het kader van PPS of alternatieve financiering wordt in de algemene toelichting bij de begrotingsaanpassing 2011 of in de meerjarenraming 2011-2015 nog steeds niet toegelicht (cf. 1.3.3).

### 5.3 Begrotingsdecreten en –tabellen

#### *Aanbeveling 9*

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

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

Opvolging: De begrotingsaanpassing 2011 brengt geen verandering in de toestand waarover werd gerapporteerd bij de initiële begroting.

#### *Aanbeveling 10*

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

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

<sup>46</sup> Stuk 40-A (2006-2007) – Nr. 1, p. 14.

<sup>47</sup> Meerjarenraming 2011-2014 voorgelegd bij de begrotingscontrole 2010.



Opvolging: Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het ontwerp van reken-decreet entiteitsoverschrijdende programma's en het behoud van DAB's aanvaardt. In die context is het belangrijk dat kredietherverdelingen tussen entiteiten de responsabilisering niet aantasten en dat de DAB-begrotingen duidelijk worden gekoppeld aan de programmastructuur<sup>48</sup>.

#### *Aanbeveling 11*

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

Opvolging: De instructies bij de begrotingsaanpassing 2011 brengen daarin geen verandering. Zie ook 4.4 van dit verslag.

### **5.4 Programmatoelichtingen en beleidsbrieven**

#### *Aanbeveling 12*

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

Opvolging: Deze aanbeveling is vooral van belang bij de initiële begroting. Bij de begrotingscontrole worden geen beleidsbrieven ingediend.

<sup>48</sup> Zie 2.10 en 2.11 van het advies van het Rekenhof bij het ontwerp van rekendecreet (Stuk 842 (2010-2011) – Nr. 3, p. 15-16).

### *Aanbevelingen 13 – 14 – 15*

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

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

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

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

Wat betreft de afstemming tussen de programmatoelichtingen en de beleidsbrieven, stelt het Rekenhof vast dat het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement aan de Vlaamse Regering de opdracht heeft gegeven daarop toe te zien.

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

Opvolging: De programmatoelichtingen bij de begrotingsaanpassing 2011 bevatten evenmin de omrekening per beleidsdomein van de begrotingskredieten naar geconsolideerde beleids- en betaalkredieten. De overige aanbevelingen zijn vooral van belang bij de initiële begroting. Zie ook hoofdstuk 4 (Programmatoelichtingen: afstemming beleid – begroting).

## 5.5 Programmadecreten

### *Aanbeveling 16*

Het Rekenhof heeft in zijn advies de aanbeveling van het Vlaams Parlement<sup>49</sup> herhaald de programmadecreten strikt te beperken tot bepalingen die rechtstreeks zijn verbonden met de begroting. De Vlaamse Regering antwoordde daarop dat dit gegeven nu al wordt gecontroleerd.

Opvolging: Het Rekenhof heeft in dat verband geen fundamentele opmerkingen bij het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2011.

<sup>49</sup> Stuk 491 (1996-1997) – Nr. 2.

## 6 Algemene conclusie

De uitgangspunten inzake economische groei en inflatie liggen in de lijn van recente vooruitzichten van gespecialiseerde instellingen. De ontvangsten zijn over het algemeen voorzichtig geraamd.

De meerjarenraming gaat uit van een gewijzigde inschatting van de terugbetaling van de maatregelen die ten voordele van de financiële sector werden genomen. In tegenstelling met de vorige meerjarenraming wordt nu wel rekening gehouden met de terugbetalingen vanwege KBC. De terugbetaling daarentegen van de steun aan Ethias wordt niet meer voorzien.

De toereikendheid van de ingeschreven kredieten kon meestal niet ter dege beoordeeld worden aangezien het Rekenhof veelal geen inzage kreeg in de begrotingsvoorbereidende documenten.

De aanwending van de geraamde meerontvangsten voor het wegwerken van de betaalachterstand en een inhaaloperatie inzake kredieten voor wetenschapsbeleid komen tegemoet aan opmerkingen die het Rekenhof heeft geformuleerd bij vorige begrotingsonderzoeken.

De totale impact van het masterplan 2020 (mobiliteit Antwerpen) op de meerjarenraming 2011-2014 is onduidelijk.

Met betrekking tot de schuldevolutie is het positief dat de Vlaamse Regering er zich expliciet toe engageert om de terugbetaling van de steun aan de banken, met inbegrip van de terugbetalingspremie, aan te wenden voor schuldafbouw. Ook de afbouw van de impliciete schuld is een goede evolutie. Er is wel nog een systematische schuldfinanciering van participaties, ondanks de toegenomen ontvangsten.

De impact van verplichtingen in het kader van PPS-projecten en alternatieve financiering op de toekomstige begrotingen is nog altijd niet duidelijk toegelicht in de begrotingsdocumenten.

Bijkomende aandachtspunten in de discussie over de meerjarenramingen zijn het Pact 2020 van de Vlaamse Gemeenschap en het stabiliteitsprogramma 2011-2014. Het stabiliteitsprogramma verwijst naar het advies van Hoge Raad van Financiën dat een overschot beoogt van 0,8% BBP voor de gewesten, gemeenschappen en lokale overheden tegen 2014; de meerjarenraming van de Vlaamse Gemeenschap voorziet in het behoud van een begrotingsevenwicht. Pact 2020 beoogt een schuldevrije positie voor Vlaanderen.

Naar aanleiding van zijn begrotingsonderzoek wil het Rekenhof ten slotte blijvend aandacht vragen voor de verbetering van de begrotingsrapportering en in het bijzonder voor een betere koppeling tussen beleids- en begrotingscyclus.

## Bijlage 1 : brief voorlegging begrotingsvoorbereidende documenten



De heer P. Muylers  
Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk,  
Ruimtelijke Ordening en Sport  
Phoenixgebouw - 11de verdieping  
Koning Albert II-laan 19 bus 11  
1210 BRUSSEL

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	Brussel
--	--	N 09-3.653.821 B1	6 mei 2011

### Begrotingscontrole 2011 – voorlegging begrotingsvoorbereidende documenten

Mijnheer de minister,

In het kader van het onderzoek van de begrotingscontrole 2011 hebben de auditeurs van het Rekenhof bij de Vlaamse ministeries en rechtspersonen gevraagd naar de begrotingsvoorstellen, de adviezen van de Inspectie van Financiën op die voorstellen en de verslagen van de bilaterale vergaderingen. Verschillende diensten weigeren die informatie te geven en steunen daarbij op een mail van 2 mei 2011 die de afdeling Beleidsondersteuning en Begroting van het departement Financiën en Begroting heeft verspreid. In die mail wordt het volgende als een standpunt van de Vlaamse Regering naar voor gebracht:

*De door het Rekenhof gevraagde voorbereidende documenten (begrotingsvoorstellen, verslagen technische bilaterales en adviezen IF) zijn interne beleidsvoorbereidende documenten.*

*De overmaking van deze stukken zou de besluitvorming vertragen en bemoeilijken.*

*Door de overmaking van bvb. verslagen van technische bilaterales zouden deze verslagen een andere status qua belang krijgen.*

*Het politieke belang van deze documenten neemt namelijk ook danig toe:*

*- Ministers zouden voorbereidende stukken willen valideren.*

*- Onderscheid tussen technische en politieke bilaterale zou vervagen.*

*Het is de – collegiale – beslissing van de Vlaamse regering die het voorwerp dient te zijn van de discussie binnen het Vlaams parlement en niet de afgelegde weg naar deze beslissing toe.*

Het Rekenhof merkt op dat het op grond van zijn inrichtingswet gemachtigd is om zich alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer van de diensten en instellingen die aan zijn controle onderworpen zijn, te doen verstrekken (artikel 5bis, eerste lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof). De voorlegging van de bedoelde documenten maakt het voorwerp uit van een door het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement bevestigde aanbeveling die het Rekenhof heeft geformuleerd in zijn advies van 8 december 2008 over de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering (Vlaams Parlement, Stuk 40 (2008-2009) – Nr. 1, aanbeveling 2).

---

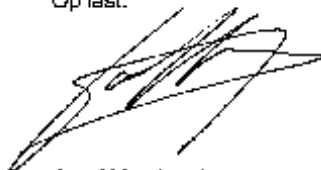
Regentschapsstraat 2  
1000 BRUSSEL  
Tel. 02 551 81 11 – Fax 02 551 86 29 – ccrekN@ccrek.be  
www.rekenhof.be

Het is geenszins de bedoeling van het Rekenhof om tussen te komen in het besluitvormingsproces van de Vlaamse Regering met betrekking tot de begrotingsopmaak. Het Rekenhof heeft er dan ook geen bezwaar tegen dat die documenten pas worden overgemaakt nadat de besluitvorming is afgerond zodat het op geen enkele wijze dit proces kan vertragen of bemoeilijken. Voorts is het evenmin de bedoeling van het Rekenhof om die begrotingsvoorbereidende documenten op zich te beoordelen of in zijn onderzoeksverslag van commentaar te voorzien. Het blijven technische documenten die geen politieke validatie behoeven en die het Rekenhof alleen wenst te gebruiken als informatiebron om de finale begrotingsdocumenten vlugger en beter te analyseren. Het is immers niet mogelijk de toereikendheid van de voor de departementen en agentschappen ingeschreven kredieten terdege te beoordelen zonder te beschikken over de behoeferamingen die zij hebben opgesteld en de elementen die in rekening zijn genomen bij de uiteindelijke vaststelling van deze kredieten. Bij ontstentenis van deze documenten dienen tijdrovende interviews te worden gehouden met de betrokken ambtenaren van alle departementen en agentschappen en dit zonder dat er zekerheid bestaat over de juistheid van de op deze wijze bekomen inlichtingen. De tijd waarover het Rekenhof beschikt om de begrotingsontwerpen te onderzoeken is echter heel beperkt en alleen met voldoende informatie kan het in zijn verslag over het onderzoek van de begrotingsontwerpen het Vlaams Parlement op een adequate wijze adviseren.

Het Rekenhof verzoekt u dan ook het nodige te doen opdat het de vereiste documenten zo spoedig mogelijk zou ontvangen om het Vlaams Parlement op een correcte wijze over de begrotingsontwerpen te adviseren.

Een kopie van deze brief wordt heden bezorgd aan de minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid.

Op last:



Jozef Van Ingelgem  
Hoofdgriffier

Het Rekenhof:



Ignace Desomer  
Voorzitter

## **Bijlage 2 : formele opmerkingen**