

Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2013



INHOUD

Inleiding	3
1 Macrobudgettaire aspecten	4
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	4
1.2 Begrotingsnormering	4
1.3 Meerjarenperspectief	6
1.4 Evolutie vorderingensaldo	7
1.5 Impliciete schuld	7
1.6 Intering op het overgedragen saldo	8
2 Analyse van de ontvangsten	9
2.1 Algemeen	9
2.2 Gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld	10
2.3 Andere transfers en dotaties uit de bijzondere financieringswet	10
2.4 Gewestbelastingen	11
2.5 Andere (niet-fiscale) algemene ontvangsten en toegewezen ontvangsten	13
2.6 Ontvangsten van de te consolideren instellingen	13
3 Analyse van de uitgaven	15
3.1 Algemeen	15
3.2 Beleidsdomein C – Financiën en Begroting	16
3.3 Beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie	17
3.4 Beleidsdomein M – Mobiliteit en Openbare Werken	18
4 Evolutie naar een prestatiebegroting	20
4.1 Stand van zaken	20
4.2 Evaluatie	21
Bijlage : formele opmerkingen	23

Inleiding

Het Rekenhof ontving op 19 oktober 2012 de finale documenten met betrekking tot de begroting 2013, behalve de programmatoelichtingen die pas werden voorgelegd op 24, 25 en 26 oktober. De laattijdige voorlegging van de programmatoelichtingen heeft het begrotingsonderzoek bemoeilijkt. In het kader van de nieuwe begrotingsstructuur zijn ze immers essentieel voor de interpretatie van de kredieten. De begroting is niet meer gedetailleerd tot op het niveau van de basisallocaties. Voor een inzicht in de samenstelling en de doelstelling van de begrotingsartikelen worden de programmatoelichtingen een noodzakelijk complement van de begrotingstabel. De latere neerlegging van de programmatoelichtingen bij de initiële begroting heeft tot gevolg dat het Rekenhof voortaan over nog minder tijd beschikt voor zijn begrotingsadvies. De programmatoelichtingen vangen ook onvoldoende het verlies van informatie in de begrotingstabel op (zie 3.1 en 4.2).

Voor zijn begrotingsonderzoek had het Rekenhof nog geen geactualiseerde meerjarenraming ter beschikking (zie 1.3).

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

De Vlaamse Regering is bij de opmaak van de begroting 2013 uitgegaan van een economische groei van 0,7% en een inflatie van 1,8%. De parameters voor het jaar 2012 zijn bijgesteld tot -0,1% voor de economische groei en 2,9% voor de inflatie. De Vlaamse Regering hanteert de raming van 14 september 2012 van het Federaal Planbureau (FPB). De raming van het IMF van 9 oktober 2012 schat de economische groei voor 2013 nog lager in dan bij de opmaak van de Vlaamse begroting werd aangenomen. De raming van de Europese Commissie (EC) van 7 november 2012 sluit aan bij de bij de begroting aangenomen parameters voor 2013.

Tabel 1 – Ramingen van groei en inflatie voor België

	FPB (14/9)	IMF (9/10)	EC (7/11)
Economische groei 2012	-0,1%	0,0%	-0,2%
Economische groei 2013	0,7%	0,3%	0,7%
Inflatie 2012	2,9%	2,8%	2,6%
Inflatie 2013	1,8%	1,9%	1,8%

Het IMF heeft in september 2012 ook de cijfers voor België op middellange termijn geraamd. Die geven aan dat enerzijds de economische groei in de volgende jaren nog bescheiden zal blijven, maar dat anderzijds ook de inflatie beperkt zal zijn.

Tabel 2 – Parameters voor België op middellange termijn (IMF, 9/10/2012)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Economische groei	0,0%	0,3%	1,0%	1,3%	1,5%	1,5%
Inflatie	2,8%	1,9%	1,4%	1,2%	1,2%	1,2%

1.2 Begrotingsnormering

Besparingsmaatregelen en inzet van buffers

Overeenkomstig het regeerakkoord streeft de Vlaamse Regering voor de periode 2011-2014 een begrotingsevenwicht na zonder overschotten. Volgens de tabel normnaleving van de algemene toelichting (tabel 6-5) zal die doelstelling voor het jaar 2013 worden gehaald. De Vlaamse Regering schept bijkomende beleidsruimte door middel van een aantal besparingsmaatregelen en de inzet van buffers.

Op 164,4 miljoen euro aan besparingen was er bij de begrotingsopmaak nog geen duidelijke toewijzing voor 100 miljoen euro (1% besparing op de loonkredieten). Die besparingsmaatregel wordt in de begroting voorlopig verrekend als een kredietvermindering op de indexprovisie. Bij gebrek aan een concrete invulling kan nog niet worden beoordeeld in welke mate het hier om een structurele of eenmalige maatregel gaat.

De 130 miljoen euro aan ingezette buffers hebben voor 80 miljoen euro betrekking op de recuperatie van in vorige jaren bij de drinkwatermaatschappijen opgebouwde saldi uit de

overheidsbetoelaging (zie 3.3). Het gaat hier om een eenmalige maatregel. De schrapping van de rentebuffer (14 miljoen euro), de conjunctuurprovisie (16 miljoen euro) en de provisie betaalincenten (20 miljoen euro) is maar verantwoord als ook het risico is weggevalen waarvoor ze zijn bedoeld. Wat de conjunctuurprovisie betreft, wijst het Rekenhof erop dat sommige conjuncturele ramingen (zie bv. IMF) de economische groei voor 2013 lager inschatten dan bij de begrotingsopmaak werd aangenomen. In de begroting ontbreekt een buffer voor het geval die ramingen uitkomen. Gelet op het huidig onzeker economisch klimaat zou het voorzichtiger zijn een conjunctuurprovisie in te schrijven.

Het Rekenhof stelt vast dat ook de provisie rekendecreet en dringende investeringen wordt geschrapt, maar dat het daaraan verbonden vereffeningskrediet van 60 miljoen euro waarin bij de tweede begrotingscontrole 2012 werd voorzien, met 2 miljoen euro wordt verhoogd en toegewezen aan een nieuwe provisie, waarmee volgens de toelichting bij de begroting wordt geanticipeerd op het overleg met de federale overheid over de verhoging van de responsabiliseringsbijdrage voor de ambtenarenpensioenen. Op andere uitgaven in het kader van de staatshervorming, waaronder de zogenaamde usurperende bevoegdheden, anticipeert de begroting 2013 nog niet.

Consolidatieperimeter

Wat betreft de methodiek tot vaststelling van het ESR-vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap, stelt het Rekenhof vast dat van de 67 instellingen die zijn opgelijst in artikel 139 van het ontwerp van uitgavendecreet, er 20 een begroting hebben voorgelegd en dat daarvan uiteindelijk 11 effectief in de consolidatieperimeter 2013 zijn opgenomen. Dat is een verbetering tegenover de begroting 2012, maar er zijn nog meer inspanningen nodig. Het voornemen om de belangrijke groep van universiteiten en hogescholen te consolideren vanaf de initiële begroting 2013¹, is niet gerealiseerd.

Op basis van de meegedeelde begrotingen heeft het Rekenhof de impact berekend van de niet-consolidatie van de 9 entiteiten die wel een begroting hebben voorgelegd maar nog niet in de consolidatieperimeter zijn opgenomen. Indien zij mee opgenomen zouden worden in de consolidatie, zou het vorderingensaldo met 23,3 miljoen euro verminderen. Daarbij wordt opgemerkt dat volgens de tabel gevoegd bij de verantwoording van artikel 139 van het ontwerp van uitgavendecreet ook de NV Gigarant een begroting heeft ingediend. Die begroting is echter niet aan de bijlagen van de algemene uitgavenbegroting toegevoegd. Bijgevolg kon het Rekenhof niet berekenen wat de impact zou zijn op het vorderingensaldo indien ook de NV Gigarant effectief zou worden geconsolideerd.

Overigens omvat de lijst onder het artikel 139 nog niet de nv Vlaamse Havens en de nv PMV re Vinci, die blijkens de laatste lijst *De eenheden van de publieke sector* van de Nationale Bank van België (stand van zaken 30 september 2012) deel uitmaken van de Vlaamse deelstaatoverheid door onder de sectorale code 13.12 te ressorteren.

Aangezien artikel 13 van het decreet houdende diverse bepalingen betreffende financiën en begroting² de Vlaamse rechtspersoon *Gemeenschapsonderwijs – GO!* met ingang van 1 januari 2012 schrapt in artikel 4, §1, 2°, van het rekendecreet, maar die instelling toch deel uitmaakt van de Vlaamse deelstaatoverheid (sectorale code 13.12), behoort het Gemeenschapsonderwijs voortaan tot de andere rechtspersonen bedoeld bij artikel 4, §2, van het rekendecreet. Daarom moet het ook in de lijst onder artikel 139 van het ontwerp van uitgavendecreet worden vermeld.

¹ Zie het antwoord van de Vlaamse Regering op de opmerkingen van het Rekenhof bij de tweede begrotingscontrole 2012 (Stuk 19-B (2011-2012) – Nr. 4, p. 79).

² Aangenomen in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement op 24 oktober 2012.

Verrichtingen buiten de begrotingsnorm

Opnieuw voorziet de begroting in een aantal belangrijke verrichtingen die geen impact hebben op het ESR-vorderingensaldo, maar wel de evolutie van de schuld beïnvloeden.

Langs ontvangstenzijde gaat het in het bijzonder om de gedeeltelijke terugbetaling door KBC van de in 2009 verkregen steun door de Vlaamse overheid, begroot op 1.749 miljoen euro (= 1.166 miljoen euro kapitaal + 583 miljoen euro premie).

In titel III van de middelenbegroting worden leningsopbrengsten geraamd voor een bedrag van 1.344 miljoen euro. Daarbij is echter geen rekening gehouden met de intresten op een eventuele leningfinanciering als KBC niet terugbetaalt (zie 3.2).

Langs uitgavenzijde worden opnieuw ESR-8-verrichtingen begroot. Uit de evolutie van die uitgaven (vermindering vastleggingskrediet/verhoging vereffeningkrediet) kan worden afgeleid dat het beleid via participaties wordt afgebouwd, maar dat de financiële afhandeling ervan nog een belangrijke impact heeft.

Hoewel minder dan vorige jaren wordt op het programma *economisch overheidsinstrumentarium* van het beleidsdomein Financiën en Begroting toch nog voorzien in een nieuw vastleggingskrediet van 100 miljoen euro voor participaties. Het doel of de aanwending ervan wordt voor 35 miljoen euro summier toegelicht (IMEC, SOFI-fonds en Erfgoedkluis), maar voor 65 miljoen euro is dat niet het geval. De omzendbrief begrotingsinstructies van de minister vraagt nochtans gedetailleerde verantwoording voor kapitaalparticipaties gelet op de verstrengde procedure die het INR heeft aangekondigd. Uitgaven waarvoor niet wordt aangetoond dat ze aan de ESR-criteria voor participaties voldoen, zullen eventueel worden geherkwalificeerd tot overdrachten die het ESR-vorderingensaldo negatief beïnvloeden.

De ruim 250 miljoen euro die nodig zijn voor de vereffening van participatie-uitgaven zullen worden gefinancierd hetzij met de middelen die KBC terugbetaalt, hetzij - bij ontstentenis daarvan - met geleende middelen.

1.3 Meerjarenperspectief

Bij het afsluiten van dit verslag werd het Rekenhof nog niet in kennis gesteld van een geactualiseerde meerjarenraming. De algemene toelichting situeert de begroting 2013 ook niet expliciet ten opzichte van de meerjarenraming zoals artikel 14, eerste lid, van het rekendecreet nochtans voorziet. Dit kan ook niet aangezien de laatst voorgelegde meerjarenraming (mei 2011) achterhaald is en de nieuwe geactualiseerde meerjarenraming bij de voorlegging van de begrotingsdocumenten nog niet beschikbaar was. Het gebrek aan meerjarenperspectief geeft de indruk dat de jaarbegroting niet uitgaat van een meerjarenraming, zoals het rekendecreet dat wil, maar dat de wisselwerking tussen jaarbegroting en meerjarenraming hoofdzakelijk in één richting gaat, namelijk de aanpassing van de meerjarenraming aan de keuzes van de jaarbegroting.

In zijn verslag over de begroting 2012 heeft het Rekenhof berekend dat - gelet op de doelstelling van de huidige regering om geen begrotingsoverschotten te boeken - de volgende legislatuur, rekening gehouden met de terugbetalingen door KBC, nog minstens 2 miljard euro aan begrotingsoverschotten in ESR-termen zal moeten realiseren om de doelstelling van nulschuld in 2020 te halen³. Toch gaat de Vlaamse Regering verder met de financiering

³ Stuk 16 (2011-2012) – Nr. 1, p. 11.

van participaties door middel van leningen of zal zij daarvoor de KBC-middelen aanwenden (cf. supra). Daartegenover zal de volgende legislatuur worden geconfronteerd met beperkingen van de beleidsruimte die voortvloeien uit de cumulatie van betaalverplichtingen in het kader van diverse alternatief gefinancierde investeringsprojecten⁴. Bovendien moet de komende jaren rekening worden gehouden met de budgettaire impact van de staatshervorming⁵.

1.4 Evolutie vorderingensaldo

Het totaal van de ESR-geconsolideerde ontvangsten van de Vlaamse overheid wordt voor 2013 geraamd op 27.291,6 miljoen euro. De stijging met 2,14% ten opzichte van de tweede begrotingscontrole 2012 zorgt voor een toename van de beleidsruimte van 573 miljoen euro.

De onderbenutting van de uitgaven wordt 10% hoger geraamd dan bij de tweede begrotingscontrole, hoewel de geraamde betaalkredieten maar met 2,3% zijn toegenomen. Rekening gehouden met de geraamde onderbenutting nemen de betaalkredieten toe van 26.704.423 euro bij de tweede begrotingscontrole 2012 tot 27.289.895 euro bij de initiële begroting 2013 (2,19%) of een stijging van 585 miljoen euro.

De iets snellere stijging van de uitgaven dan de ontvangsten zorgt voor de daling van het vorderingensaldo van +14 MIO euro in 2012 naar +2 MIO euro in 2013.

1.5 Impliciete schuld

De onderstaande tabel overziet de evolutie van de ESR-geconsolideerde uitgaven van de Vlaamse overheid zoals blijkt uit de gegevens van de algemene toelichting. Het betreft respectievelijk de gerealiseerde uitgaven 2011, de uitgaven voorzien bij de tweede begrotingscontrole 2012 en de begrote uitgaven voor 2013. Om een vergelijking mogelijk te maken, is de impact van de nieuwe aanrekeningsregels van het rekendecreet op de uitgavenkredieten van de begroting 2012 buiten beschouwing gelaten.

⁴ De boordtabel alternatieve financiering per 30 september 2011 raamt de beschikbaarheidsvergoedingen aan kruissnelheid al op 663 miljoen euro per jaar (Stuk 52 (2011-2012) – Nr. 1, p. 36). Naarmate in deze legislatuur meer projecten alternatief worden gefinancierd, zal dat bedrag nog toenemen.

⁵ Het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming bepaalt dat bij de hervorming van de bijzondere financieringswet rekening wordt gehouden met een bijdrage van de deelstaten tot de sanering van de overheidsfinanciën. Dat kan betekenen dat voor de nieuwe bevoegdheden van de deelstaten minder middelen dan uitgaven zullen worden overgedragen.

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

	2011 uitvoering	2012 aangepast	2013 initieel	wijziging t.o.v. 2011	wijziging t.o.v. 2012
Beleidskredieten ministeries	17.470.636	18.370.855	18.827.250	7,77%	2,48%
Beleidskredieten te consolideren instellingen	8.012.236	8.513.983	8.586.785	7,17%	0,86%
Beleidskredieten FFEU	95.286	111.250	125.000	31,18%	12,36%
ESR-correcties consolidatieperimeter ⁶	18.231	-51.068	0	-100,00%	-100,00%
Totaal beleidskredieten	25.596.389	26.945.020	27.539.035	7,59%	2,20%
Betaalkredieten ministeries	17.717.584	18.473.044	18.935.637	6,87%	2,50%
Betaalkredieten te consolideren instellingen	8.011.770	8.463.202	8.604.566	7,40%	1,67%
Betaalkredieten FFEU	100.009	137.130	103.467	3,46%	-24,55%
ESR-correcties consolidatieperimeter	18.231	-51.068	0	-100,00%	-100,00%
Totaal betaalkredieten	25.847.594	27.022.308	27.643.670	6,95%	2,30%
Vershil betaalkredieten - beleidskredieten	251.205	77.288	104.635	-58,35%	35,38%

Het verschil tussen de betaalkredieten 2013 en beleidskredieten 2013 is gedaald met 35 % t.o.v. 2011 maar blijft positief. In de beleidskredieten zijn de verbintenissen in het kader van PPS en alternatieve financiering niet meegerekend, hoewel zij belangrijke toekomstige betalingsverplichtingen met zich brengen. Dat relatieveert het positieve verschil tussen betaalkredieten en de informatie in de algemene toelichting over de stand en de evolutie van de impliciete schuld.

1.6 Intering op het overgedragen saldo

De in de initiële begroting 2013 begrote uitgaven van de geconsolideerde instellingen (met inbegrip van het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven) zijn hoger dan hun ontvangsten. Zij teren voor 307,9 miljoen euro in op hun overgedragen saldi. Hierdoor daalt het gecumuleerd overgedragen saldo van de geconsolideerde instellingen van 2.179,1 miljoen euro naar 1.871,3 miljoen euro.

⁶ Het gaat om ESR-correcties voor het Egalisatiefonds, het pensioenfonds VRT, nv BAM en nv Diestsepoort. Voor de uitvoeringsgegevens 2011 is er in de algemene toelichting een verschil tussen enerzijds het cijfer opgenomen in de tabellen 4-7 en 4-8 (18.231 duizend euro) en anderzijds de tabel 6-5 (in totaal 10.971 duizend euro).

2 Analyse van de ontvangsten

2.1 Algemeen

De initiële middelenbegroting 2013 bevat nog een 150-tal ontvangstenartikelen. De artikelen zijn op een hoger geaggregeerd niveau dan voorheen en hebben een nieuwe nummering en benaming. In de praktijk echter vormen ze een bundeling⁷ of herbenoeming van de vroegere artikelen. Ze worden, net als vroeger, ondergebracht onder de beleidsdomeinen en hun entiteiten. Omdat de structurele herdefiniëring van de begrotingsprogramma's, met het oog op het eenduidig opmaken van een prestatiebegroting, evenmin al is doorgevoerd, blijft ook de vroegere programmastructuur behouden.

De tabel hieronder geeft de evolutie van de belangrijkste ontvangstencategorieën.

Tabel 4 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten, exclusief leningopbrengsten (in duizend euro)

	2011 realisatie	2012 aangepast na tweede be- grotingscon- trole	2013 initieel begro- tingsont- vangsten	2013 initieel ESR- ontvang- sten	Wijziging t.o.v. 2012 aangepast (in absolu- te cijfers)
Samengevoegde en gedeelde belastingen, incl. dotatie kijk- en luistergeld	18.785.224	19.420.853	19.862.034	19.862.034	441.181
Andere dotaties en transfers van de federale overheid	354.751	358.578	359.337	359.337	759
Gewestbelastingen	4.794.691	5.061.376	5.187.154	5.187.154	125.778
Andere niet-fiscale algemene ontvangsten	406.399	408.848	2.171.714	404.077	-4.771
Toegewezen ontvangsten	130.775	125.917	130.386	127.497	1.580
Ontvangsten ministeries	24.471.839	25.375.573	27.710.625	25.940.099	564.526
Ontvangsten te consolideren instellingen	1.464.552	1.343.215	1.351.550	1.351.550	8.334
Totaal ontvangsten	25.936.391	26.718.788	29.062.175	27.291.649	572.860

Hierna wordt dieper ingegaan op de belangrijkste ontvangsten (ESR-gecorrigeerd) en de vraag of de raming voor de initiële begroting 2013 voorzichtig en correct is. De evolutie van de ontvangst en het aandeel ervan in de begrotingsontvangsten en in de geconsolideerde middelen worden aangegeven. Er is aandacht besteed aan de herkomst van de ontvangst en aan de mate van beleidsautonomie waarover de Vlaamse Regering beschikt met betrekking tot de ontvangst. De indeling die in de bespreking wordt gevolgd, houdt rekening met de geraamde middelen in het ontwerpdecreet en de algemene toelichting.

⁷ De programmatoelichting van het beleidsdomein Financiën en Begroting vermeldt nog wel voor de ontvangsten de oude *basisallocaties* die onder de nieuwe artikelen ressorteren. De administratie heeft ook een bestand bezorgd waarin de onderverdeling in basisallocaties is opgenomen.

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

De gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld, maken in 2013 72,8% van de geconsolideerde ontvangsten uit. Ze worden geraamd op 19.862,0 miljoen euro (begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten), een toename van 2,3% (441,2 miljoen euro) tegenover 2012. De bedragen werden geraamd op basis van de economische begroting van 14 september 2012 (economische parameters) en op een mededeling van de FOD Financiën van 21 september 2012.

De bedragen worden krachtens de bijzondere financieringswet jaarlijks in de rijksmiddelenbegroting opgenomen en zijn tijdens het begrotingsjaar in twaalfden verschuldigd door de federale overheid. De tabel hieronder geeft een overzicht van de evolutie van die ontvangsten.

Tabel 5 – Evolutie van de samengevoegde en gedeelde belastingen, inclusief de dotatie kijk- en luistergeld (in duizend euro)

	2011 realisatie	2012 aangepast na tweede begrotings- controle	2013 initieel	Wijziging t.o.v. 2012 aangepast (=100)	Wijziging t.o.v. 2012 aangepast (in absolute cijfers)
Gedeelde belastingen	12.233.499	12.664.393	12.945.854	102,2	281.461
Samengevoegde belastingen	5.994.968	6.178.798	6.330.422	102,5	151.624
Dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld (artikel 47bis bijzondere financieringswet)	556.757	577.662	585.758	101,4	8.096
Totaal	18.785.224	19.420.853	19.862.034	102,3	441.181

De geraamde bedragen zijn telkens de som van de vermoedelijke afrekening voor het jaar 2012 en de initiële raming voor het jaar 2013. Ze komen overeen met de federale ramingen van de Studiedienst van de FOD Financiën en gaan uit van dezelfde parameters⁸.

2.3 Andere transfers en dotaties uit de bijzondere financieringswet

De andere transfers en dotaties uit de bijzondere financieringswet maken in 2013 1,3% van de geconsolideerde ontvangsten uit. Ze worden geraamd op 359,3 miljoen euro (begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten), wat nagenoeg stabiel is tegenover 2012. De bedragen sluiten aan bij de federale ramingen.

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

⁸ De parameters zijn vermeld in de algemene toelichting.

Tabel 6 – Andere transfers en dotaties (in duizend euro)

Begrotingsontvangsten	2011 realisa- tie	2012 aangepast na tweede begrotings- controle	2013 initieel	Wijziging t.o.v. 2012 aangepast (=100)	Wijziging t.o.v. 2012 aangepast (in absolu- te cijfers
Financiering van het universitair onderwijs voor buitenlandse studenten (art. 62 bijzondere financieringswet)	33.595	36.404	36.915	101,4	511,0
Aandeel in de winst van de Nationale Loterij (artikel 62bis bijzondere financieringswet)	36.777	36.783	36.825	100,1	42,0
Ontvangsten voortvloeiend uit tewerkstellingsprogramma's (art. 35 bijzondere financieringswet)	261.560	261.560	261.560	100,0	0,0
Dotatie personeel verkeersgerelateerde belastingen (art. 68ter bijzondere financieringswet)	13.898	14.614	14.818	101,4	204,0
Ontvangsten van federale middelen in het kader van het samenwerkingsakkoord 2005-2008 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaarden-economie	8.831	9.151	9.151	100,0	0,0
Ontvangsten uit het Federaal Impulsfonds voor Migrantenbeleid	90	66	68	103,0	2,0
Totaal	354.751	358.578	359.337	100,2	759,0

2.4 Gewestbelastingen

De gewestbelastingen maken in 2013 19,0% van de geconsolideerde ontvangsten uit. Ze worden geraamd op 5,187,2 miljoen euro (begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten), een toename van 2,5% (125,8 miljoen euro) tegenover 2012.

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

Tabel 7 – Evolutie gewestbelastingen (in duizend euro)

Begrotingsontvangsten	2011 realisatie	2012 aangepast na tweede begrotingscontrole	2013 initieel	2013 federale raming (aangepast)	Wijziging t.o.v. 2012 aangepast (=100)	Wijziging t.o.v. 2012 aangepast (in absolute cijfers)
Programma CK Geïnd door de federale overheid (in de Vlaamse begroting incl. intresten en boeten)						
Belasting op de spelen en weddenschappen	21.892	22.726	24.020	24.636	105,7	1.294
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen	28.898	36.239	30.860	30.888	85,2	-5.379
Openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken	107	0	0			
Registratierechten	1.842.324	1.971.072	1.952.434	1.980.923	99,1	-18.638
Hypotheekrechten	139.547	146.157	138.535	147.249	94,8	-7.622
Verkeersbelasting op de autovoertuigen	40	0	0			
Belasting op de inverkeerstelling	26	0	0			
Eurovignet	20.551	28.385	19.637	22.692	69,2	-8.748
Schenkingsrechten	242.437	257.026	289.382	307.895	112,6	32.356
Successierechten en recht van overgang bij overlijden	1.183.060	1.258.797	1.372.025	1.344.318	109,0	113.228
<i>Interesten en boeten</i>				p.m (niet geraamd)		
Totaal	3.478.882	3.720.402	3.826.893	3.858.600	102,9	106.491
Programma CJ Eigen inning (exclusief leegstand)						
Onroerende voorheffing	100.464	106.672	99.879		93,6	-6.793
Kijk- en luistergeld artikel	3.871		0			0
Belasting op autovoertuigen	941.871	948.412	988.006		104,2	39.594
Belasting op inverkeerstelling	207.220	214.846	200.627		93,4	-14.219
Eurovignet	62.383	71.044	71.749		101,0	705
Totaal eigen inning	1.315.809	1.340.974	1.360.261		101,4	19.287
Totaal gewestbelastingen (exclusief leegstand)	4.794.691	5.061.376	5.187.154		102,5	125.778

De ramingen sluiten aan bij de federale ramingen en de realisaties van de eerste drie trimesters van 2012. De door de federale overheid geïnde gewestbelastingen worden door de FOD Financiën voor rekening van het Vlaams Gewest geïnd en conform de bijzondere financieringswet doorgestort. De voorzichtige raming van de registratierechten en de optimistische raming van de successierechten compenseren elkaar. Zowel de algemene toelichting als de programmatoelichting is karig met informatie. De ramingen voor de zelf geïnde gewestbelastingen zijn op vorderingenbasis en gaan uit van aannemelijke parameters, die in de programmatoelichting worden vermeld.

Die gewestbelastingen genereren middelen, maar laten daarnaast toe doelstellingen te bereiken door verhogingen en verminderingen (of vrijstellingen). De becijferbare fiscale uitgaven, opgenomen in bijlage bij het ontwerpdecreet bedragen 1.172,0 miljoen euro⁹. Die

⁹ Weliswaar ten belope van 584,6 miljoen euro op het conto van het nultarief van het kijk- en luistergeld.

minderontvangst kan worden beschouwd als uitgave voor het bereiken van een doel. Een zwaardere taxatie is bedoeld om minder gewenst gedrag te ontraden. Het kan nuttig zijn de beleidseffecten die via de middelenbegroting worden beoogd en gerealiseerd, mee te integreren in de nog te vervolmaken prestatiebegroting.

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

ESR-gecorrigeerd vormen de andere (niet-fiscale) algemene ontvangsten en toegewezen ontvangsten slechts een miniem deel (ongeveer 2%) van de geconsolideerde middelen.

De koppeling van de toegewezen ontvangsten aan variabele kredieten binnen decretaal opgerichte begrotingsfondsen met decretaal bepaalde taken en doelstellingen, vormt een uitzondering op het universaliteitsprincipe. Via de begrotingsfondsen worden de toegewezen ontvangsten voor bepaalde doeleinden aangewend of opgespaard. Het ontwerpdecreet bevat een tabel met de geraamde beginsaldi, ontvangsten en uitgaven, en eindsaldi van de begrotingsfondsen, aan de hand van de begrotingsartikelen met toegewezen ontvangsten. De naam van het fonds en de decretale basis wordt niet meer in het begrotingsontwerp vermeld.

Die ontvangsten evolueerden ESR-gecorrigeerd als volgt:

Tabel 8 – Evolutie andere (niet-fiscale) ontvangsten en toegewezen ontvangsten (in duizend euro)

	2011 realisatie	2012 aangepast na tweede begrotingscontrole	2013 initieel	Wijziging t.o.v. 2012 aangepast (=100)	Wijziging t.o.v. 2012 aangepast (in absolute cijfers)
Andere algemene ontvangsten	406.399	408.848	404.077	98,8	-4.771
Toegewezen ontvangsten	130.775	125.917	127.497	101,3	1.580

2.6 Ontvangsten van de te consolideren instellingen

De ESR-gecorrigeerde ontvangsten van de te consolideren instellingen maken in 2013 5% van de geconsolideerde ontvangsten uit. Ze worden geraamd op 1.351,6 miljoen euro, een toename van 8,3 miljoen euro (0,62%) tegenover 2012

De algemene toelichting geeft wel een overzicht van de belangrijkste ontvangsten, maar geeft geen details over de opbrengst van de milieuheffingen bij het Minafonds. De evolutie ervan wordt in de tabel hieronder weergegeven.

Tabel 9 – Evolutie van de ontvangsten van de milieuheffingen bij het Minafonds (in duizend euro)

	2011 realisatie	2012 aan- gepast na tweede begrotings- controle	2013 initieel	Wijziging t.o.v. 2012 aangepast (=100)	Wijziging t.o.v. 2012 aangepast (in absolu- te cijfers
Afvalstoffenheffing (via OVAM)	33.709	35.723	35.723	100,0%	0
<i>Heffing op de waterverontrei- niging (via VMM)</i>	67.103	53.700	51.571	96,0%	-2.129
<i>Heffing op de winning van grondwater (via VMM)</i>	22.875	23.529	23.289	99,0%	-240
Totaal waterheffingen (via VMM)	89.978	77.229	74.860	96,9%	-2.369
Boetes handhaving mestbeleid (via VLM)	5.000	3.697	3032	82,0%	-665
Totaal	128.687	116.649	113.615	97,4%	-3.034

De ontvangsten van de VMM bevatten, zoals de vorige begrotingsjaren, een raming van de opbrengst van de vervreemding aan de NV Aquafin van gronden en rioolwaterzuiveringsinstallaties (18,2 miljoen euro in 2013). Bij vorige begrotingsonderzoeken (BC 2010 en volgende) heeft het Rekenhof opgemerkt dat de verhoging van de Aquafinfactuur, die daar op termijn voor de drinkwatermaatschappijen uit voortvloeit, leidt tot een verhoogde bijdrage van het Vlaams Gewest (via de DAB Minafonds)¹⁰ aan de drinkwatermaatschappijen.

¹⁰ Zie ook "Minafonds – werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen" bij de uitgaven van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (3.4).

3 Analyse van de uitgaven

3.1 Algemeen

Tabel bij de algemene uitgavenbegroting/programmatoelichtingen

Sinds de begroting 2012 wordt de tabel van de algemene uitgavenbegroting opgemaakt op het niveau van de begrotingsartikelen. Bij die tabel werd voor 2012 nog bij wijze van toelichting de indeling in basisallocaties meegedeeld. Voor de begroting 2013 is dat niet meer het geval. Voor informatie over de samenstelling van de kredieten is de lezer aangewezen op de programmatoelichtingen. Die toelichtingen zijn echter niet altijd accuraat. Soms wordt het detail van de samenstelling van een begrotingsartikel niet of onvolledig weergegeven, soms wordt opgesomd welk soort middelen eronder horen zonder echter de onderscheiden bedragen te vermelden. Daarenboven werden de programmatoelichtingen met vertraging voorgelegd. Dat bemoeilijkt sterk de interpretatie van de uitgavenbegroting.

Een outputbegroting verlegt het accent van de middelen naar de doelstellingen en prestaties. In de huidige stand van zaken is de prestatie-informatie echter nog beperkt (zie 4.2). In zijn verslag over de tweede begrotingsaanpassing 2012 heeft het Rekenhof gesteld dat de kwaliteit van de inputbegroting, en in het bijzonder de informatie erover aan het Vlaams Parlement, niet kan worden afgebouwd zolang de prestatiebegroting nog niet is gerealiseerd. Bovendien blijft duidelijke informatie over de input ook in de context van een prestatiebegroting belangrijk om de efficiëntie en de zuinigheid van het overheidsoptreden te beoordelen.

Het Rekenhof beveelt aan er in de instructies bij de begrotingsopmaak op aan te dringen dat naast informatie over doelstellingen en prestatie-indicatoren ook voldoende aandacht wordt besteed aan nauwkeurige informatie over de ingezette middelen en instrumenten. De indeling, bij wijze van toelichting, van de begrotingsartikelen naar basisallocaties is daartoe een mogelijkheid. Als al die informatie wordt gegeven in de programmatoelichtingen, dan worden ze een noodzakelijk complement van de begrotingstabel en worden ze het best gelijktijdig met de tabel ingediend (zie ook 4.2).

Decreetsbepalingen

Ook in de decreetsbepalingen wordt elke verwijzing naar basisallocaties vermeden, wat kan leiden tot onduidelijkheid over de precieze reikwijdte van die bepalingen. Dat wordt soms opgelost door te omschrijven welk deelaspect van het begrotingsartikel met de decreetsbepaling wordt beoogd. Een omschrijving is echter niet altijd eenduidig. Het is in ieder geval belangrijk dat de omschreven uitgave ook in de programmatoelichtingen onder dezelfde omschrijving en met vermelding van het betrokken bedrag wordt toegelicht.

Voor sommige decreetsbepalingen ontbreekt overigens een verantwoording. Dat geldt onder meer voor diverse bepalingen inzake overschrijvingen en provisionele kredieten.

3.2 Beleidsdomein C – Financiën en Begroting

De evolutie van de uitgavenkredieten van het beleidsdomein Financiën en Begroting wordt vooral bepaald door de provisies en de participaties die beleidsdomeinoverschrijdend worden ingezet (zie 1.2). Voor 2013 is er daarnaast een toename van de uitgaven in het kader van het lokaal pact¹¹ en door de consolidatie¹² van het Egalisatiefonds en de nv Diestsepoort, alsook een afname van de intrestuitgaven en de uitgaven van het VFLD en het FFEU.

Intresten op de schuld (programma CG)

De geraamde intrestuitgaven (inclusief werkingskosten schuldbeheer) dalen met 46 miljoen euro tegenover de begrotingscontrole 2012 (begrotingsartikel CBo/1CG-G-2-A/WT). Dat is gebaseerd op de verwachting dat enerzijds in 2013 de rentevoeten op het huidige lage niveau zullen blijven en dat anderzijds geen (her)financiering op lange termijn nodig zal zijn gelet op de verwachte terugbetaling van KBC. Wat dat laatste betreft, is de begroting voorzichtig door zowel de terugbetaling van KBC als een eventuele leningfinanciering op lange termijn (voor herfinanciering en financiering van participaties) te begroten. De rentelast en uitgiftekost van een eventuele leningfinanciering als KBC in 2012 en 2013 niet zou terugbetalen, worden echter niet gebudgetteerd.

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD)

De dotatie aan het VFLD en de ESR-uitgaven van het VFLD zijn met 10 miljoen euro verminderd, hoewel het maximale bedrag van potentieel door het VFLD te betalen schadedossiers is gestegen van 882,5 miljoen euro in 2010 tot 1.250 miljoen euro eind 2011. Enkele grote dossiers waarvan niet zeker is of ze al dan niet nog in 2013 zullen moeten worden vereffend, worden niet gebudgetteerd. Daarmee wordt afgeweken van de voorheen gehanteerde methode van het opnemen van 13% van de hoofdsom.

Financieringsfonds voor schuldafbouw en eenmalige investeringsuitgaven (FFEU)

Bij het FFEU neemt het vereffeningskrediet voor de investeringsuitgaven af met 34,5 miljoen euro tegenover de begrotingscontrole 2012. Daarover stellen de programmatoelichtingen: *Het VEK werd voor het begrotingsjaar 2013 op 105.347 keuro begroot op basis van de geraamde uitgaven op de lopende projecten en in overeenstemming met de gemaakte afspraken tijdens de bilaterale besprekingen en de aanpassingen tijdens het begrotingsconclaaf.* Het is niet duidelijk in welke mate de vermindering van betaalkredieten is gebaseerd op enerzijds ramingen van de projectuitgaven en anderzijds afspraken of aanpassingen tijdens het begrotingsconclaaf.

¹¹ De compensatie aan de lokale overheden voor de gedeerde opcentiemen op de onroerende voorheffing ingevolge de vrijstelling van onroerende voorheffing op nieuw materieel en outillage en de vermindering van onroerende voorheffing voor energiezuinige woningen neemt toe met 16 miljoen euro overeenkomstig het zogenoemde lokaal pact.

¹² Beide entiteiten waren in de vorige begroting geconsolideerd door middel van een correctielijn in de tabel normnaleving van de algemene toelichting. Nu worden ze geconsolideerd binnen het beleidsdomein Financiën en Begroting op basis van een voorgelegde begroting, met voor 2013 ESR-gecorrigeerde uitgavenkredieten van respectievelijk 7,5 miljoen euro en 2,6 miljoen euro.

3.3 Beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie

Er is een sterke daling van de uitgavenkredieten voor het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie met ongeveer 9%. Dat heeft vooral te maken met de vermindering van het krediet dat op de begroting van het Minafonds is voorzien voor de werkingstoelagen aan de drinkwatermaatschappijen (zie ook 1.2). Anderzijds is er wel een kredietverhoging van 5 miljoen euro voor het programma *energie*, deelprogramma *milieuvriendelijke energieproductie* (begrotingsartikel LEO/1LE-F-2-A/WT).

Er is onduidelijkheid over de budgettaire kanalen en de tussenkomende partijen met betrekking tot de aankoop van emissierechten in het kader van het Vlaams klimaatbeleid.

Minafonds – werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen

In de ontwerpbegroting van het Minafonds verminderen de uitgaven op het begrotingsartikel LBC/3LC-H-2-N/WT (Werking en toelagen - integraal waterbeleid - overdracht van de openbare waterdistributienetwerken) met 96,5 miljoen euro van 180,8 miljoen euro in 2012 naar 84,5 miljoen euro in 2013. Dat begrotingsartikel bevat (uitsluitend) de werkingstoelagen die aan de drinkwatermaatschappijen worden toegekend voor hun bovengemeentelijke saneringsplicht. De toelichting bij die vermindering is zeer summier en vermeldt alleen dat dit te wijten is *aan het aanboren van de reserves ten belope van 80 miljoen euro, de toename van de Aquafinfactuur en een bijstelling van het subsidiëringsritme*.

De vermindering resulteert uit de volgende elementen:

1) toename van de werkingstoelage 2013 (+ 13,5 miljoen euro)

De werkingstoelage 2013 neemt toe van 180,8 miljoen euro in 2012 tot 194,3 miljoen euro. De toelage compenseert het verschil tussen het geraamde bedrag dat de drinkwatermaatschappijen aan Aquafin verschuldigd zijn, zoals vastgelegd in het begrotingsoverleg met Aquafin, en het geraamde bedrag van de door de watermaatschappijen te ontvangen bovengemeentelijke bijdragen.

2) aanboren van de reserves (- 80 miljoen euro)

Sinds de saneringsplicht van de drinkwatermaatschappijen in 2005 wordt de werkingstoelage berekend op basis van de jaarbegroting, zonder dat eventueel ontstane overschotten worden verrekend. Volgens de Economisch Toezichthouder (Vlaamse Milieumaatschappij) bedraagt het kassaldo van die overschotten eind 2011, inclusief correcties in 2012 voor het werkingsjaar 2011, 80 miljoen euro.

3) bijstelling van het subsidiëringsritme (- 30 miljoen euro)

Meer is hierover in de toelichtingen niet terug te vinden. Het Rekenhof heeft gedetailleerde informatie gevraagd, maar niet ontvangen.

Budgettaire verwerking van het Vlaams klimaatbeleid

Om te voldoen aan de verplichtingen van het Kyoto-protocol, maakt de Vlaamse overheid gebruik van de zogenaamde flexibiliteitsmechanismen uit het protocol en koopt daartoe emissierechten of emissiekredieten aan (Kyoto-eenheden genaamd). Het Vlaams Gewest heeft al Kyoto-eenheden aangekocht via het Energiefonds (departement Leefmilieu, Natuur en Energie). Daarnaast besliste de Vlaamse Regering op 20 oktober 2006 en 22 juni 2007 om via de Participatiemaatschappij voor Vlaanderen (PMV) deel te nemen aan respectievelijk het Multilateral Carbon Credit Fund (MCCF) en het Asian Pacific Carbon Fund (APCF). PMV heeft per 31 december 2011 vorderingen op het Vlaams Gewest ingeschreven van 10,7 miljoen euro op ten hoogste één jaar (APCF) en 13,4 miljoen euro op meer dan één jaar (MCCF).

Op 27 april 2012 besliste de Vlaamse Regering tot oprichting van het Vlaams Klimaatfonds, een organiek begrotingsfonds dat zijn decretale basis kreeg in artikel 14 van het decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012. Het decreet bepaalt dat de middelen van het fonds kunnen worden aangewend voor de uitvoering van het Vlaamse beleid inzake de flexibiliteitsmechanismen van het Kyoto-protocol en wijst onder meer de opbrengsten uit de veiling van emissierechten uit de toewijzingsreserve¹³ aan dat fonds toe. Om die veiling te organiseren, werd met artikel 20 van het decreet houdende diverse bepalingen betreffende de financiën en begroting (aangenomen door het Vlaams Parlement op 24 oktober 2012) de DAB Veiling Emissierechten opgericht, die de opbrengsten van de veiling aan het Vlaams Klimaatfonds zal doorstorten. Het Rekenhof stelt vast dat de begroting van die DAB nog niet aan het ontwerp van uitgavendecreet is toegevoegd en dat een goedkeuringsbepaling voor die begroting ontbreekt. Ook voor het Vlaams Klimaatfonds zijn nog geen ontvangsten en uitgaven begroot.

Daarnaast heeft de Vlaamse Regering op 20 juli 2012 beslist de op 20 mei 2012 vervallen betaalverplichting door de aankoop van Kyoto-eenheden via het APCF voor een bedrag van 2,7 miljoen euro te laten prefinancieren door het Vlaams Fonds voor Lastendelging (VFLD) en voorziet de ontwerpbegroting van het Minafonds voor 2013 in een vastleggings- en vereffeningskrediet van 4 miljoen euro voor het Klimaatbeleid (uitgavenartikel LBC/3LC-H-2-I/WT) om de engagementen tegenover het APCF af te ronden. Of en hoe het Vlaams Gewest de vorderingen van PMV met betrekking tot de Kyoto-eenheden verworven via APCF en MCCF zal honoreren, kan uit de begrotingsdocumenten niet worden opgemaakt.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er een gebrek aan transparantie is op het vlak van de budgettaire kanalen die worden aangewend voor de aankoop van emissierechten (Energiefonds, PMV, VFLD, Vlaams Klimaatfonds, DAB Minafonds) en op het vlak van het budget dat daarvoor nodig is: zullen de opbrengst van de veiling en het krediet voorzien op het Minafonds volstaan? Is er een schuld tegenover de PMV? De toelichting bij de begroting geeft daarover geen nadere uitleg.

3.4 Beleidsdomein M – Mobiliteit en Openbare Werken

De kredieten voor het beleidsdomein MOW dalen tegenover de aangepaste begroting 2012. Voor de beleidskredieten is er zelfs een daling van meer dan 3%. Daarbij dient echter te worden opgemerkt dat het toenemend aantal infrastructuurprojecten die met een of andere vorm van alternatieve financiering worden opgezet, op korte termijn weinig invloed hebben op de begroting (door constructies die ESR-neutraal zijn). Zodra de infrastructuur in gebruik wordt genomen, moet de Vlaamse Gemeenschap echter aanzienlijke beschikbaarheidsvergoedingen betalen, die gedurende periodes van 20 à 35 jaar de beschikbare beleidsruimte aanzienlijk beperken. Dat is o.a. het geval bij de nv Vlaamse havens, de nv Via-Invest en de investeringen in trams bij de VVM. Het Rekenhof herhaalt¹⁴ dat de informatie over de beschikbaarheidsvergoedingen ook in de begrotingsdocumenten op een overzichtelijke wijze moet kunnen worden teruggevonden, wat niet altijd het geval is.

¹³ Het gaat om een overschot van 8 miljoen Europese emissierechten opgetreden in de Vlaamse toewijzingsreserve voor nieuwe ondernemingen voor de periode 2008-2012. Bij de beslissing van 27 april 2012 ging de Vlaamse Regering ervan uit dat de verwerving van 18,9 miljoen eenheden nodig zou zijn om aan de verplichtingen van het Kyoto-protocol te voldoen. Het departement LNE had er op dat ogenblik al 1,3 miljoen verworven via het Energiefonds.

¹⁴ Cf. Stuk 20-A (2009-2010) – Nr. 1 en stuk 16 (2010-2011) – Nr. 1.

NV Via-Invest

De nv Via-Invest is het structureel samenwerkingsverband dat op 12 oktober 2006 werd opgericht door het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) en het departement MOW enerzijds, en PMV anderzijds om de *missing links* in de Vlaamse weginfrastructuur weg te werken. Eén project is al uitgevoerd, nl. de noordelijke wegontsluiting van de luchthaven van Zaventem. Verder zijn nog vijf andere missing link-projecten opgestart. Volgens een raming van 21 september 2010 zal de totale kostprijs van de 6 projecten 1,2 miljard euro en de totale beschikbaarheidsvergoeding op kruissnelheid 160 miljoen euro per jaar bedragen.

Zowel in de algemene toelichting bij de begroting 2013 als in de recente septemberverklaring wordt verwezen naar wegen- en waterwegenprojecten die aan de nv VIA-Invest worden toevertrouwd. In de algemene toelichting is bovendien sprake van 750 miljoen euro nieuwe projecten. Verder is daarover geen informatie terug te vinden in de begrotingsdocumenten. Het is dus niet duidelijk of de nv VIA-Invest, die is opgericht om een aantal missing links weg te werken, in de toekomst ook bij waterwegenprojecten zal worden betrokken, en evenmin welke nieuwe projecten voor een bedrag van 750 miljoen worden bedoeld.

Machtiging DBFM-programma van de Vlaamse Vervoermaatschappij/Agentschap Wegen en Verkeer

Artikel 86 van het ontwerp van uitgavendecreet bevat de machtiging aan de Vlaamse Vervoersmaatschappij (VVM) – De Lijn en het Agentschap Wegen en Verkeer om voor de terbeschikkingstelling van traminfrastructuur en niet-traminfrastructuur in het kader van het masterplan Antwerpen voor 35 jaar verbintenissen aan te gaan ten laste van de algemene uitgavenbegroting, die resulteren in een totale beschikbaarheidsvergoeding van maximaal 30 miljoen euro (prijzen 2007) per jaar en die voortvloeien uit de werken van het DBFM-programma met uitzondering van de onderhoudskosten - dit in functie van de politieke beslissing daarover (dossier Brabo II). Uit die beslissing die dateert van 23 september 2011 blijkt dat de in het begrotingsdecreet voorziene beschikbaarheidsvergoeding niet zal volstaan voor de tramlijnen van Brabo II. De machtiging is immers al voor 14,45 miljoen euro per jaar aangewend voor de beschikbaarheidsvergoedingen in het dossier Brabo I, terwijl voor Brabo II bijkomend 24,25 miljoen euro per jaar nodig zal zijn. Dat betekent dat de totale beschikbaarheidsvergoeding van jaarlijks 30 miljoen euro vanaf 2016 met 8,7 miljoen euro moet worden verhoogd¹⁵. De Vlaamse Regering kan zich daartoe slechts verbinden als voorafgaand de vastleggingsmachtiging wordt verhoogd.

Kapitalisatie van de luchthavenontwikkelingsmaatschappijen (LOM's)

Op het begrotingsartikel MBo/1MD-E-2-Z/PA bedoeld voor de overheidsparticipatie in de LOM's is noch in vastleggingskrediet, noch in vereffeningskrediet voorzien. Omdat de kapitalisatie nog niet plaatsvond, werd het begrote bedrag van 22 miljoen euro (niet gesplitste kredieten) sinds 2010 door middel van begrotingsruiters overgedragen. In het ontwerp van uitgavenbegroting wordt opnieuw voorzien in die overdracht naar 2013, maar alleen voor het vastleggingskrediet (artikel 11). Artikel 12 van het ontwerp van uitgavendecreet voorziet niet meer in een verdere overdracht naar 2014, wat impliceert dat de uitgaven zich zouden situeren in 2013. Ook de beleidsbrief Mobiliteit en Openbare Werken (2012-2013) stelt dat in 2013 op dit artikel in het nodige budget wordt voorzien om de LOM's te kapitaliseren en hen in staat te stellen hun infrastructurele taken uit te voeren. Er ontbreekt echter een begrotingskrediet om die participaties te vereffenen.

¹⁵ Zie ook het verslag van het Rekenhof over de eerste voortgangsrapportage over het Masterplan 2020, Stuk 63 (2010-2011) – Nr. 5, pag. 17.

4 Evolutie naar een prestatiebegroting

4.1 Stand van zaken

Uit bijlage II – prestatiebegroting van de algemene toelichting en uit de instructies van de minister bij de begrotingsopmaak blijkt dat een aantal bijkomende stappen in de richting van een prestatiebegroting zijn gezet.

Vanaf de begroting 2013 worden ook de middelenbegroting en de ontvangsten van de DAB's op basis van ESR-aggregatieniveaus opgedeeld in begrotingsartikelen die verder afhankelijk van de doelstellingen in deelprogramma's kunnen worden ingedeeld, conform de indeling ervan aan uitgangspunten. Daarbij moet voor ontvangsten en uitgaven binnen eenzelfde programma dezelfde letter dezelfde doelstelling weergeven.

De begrotingsartikelen zonder specifieke doelstelling (code Z) in de algemene uitgavenbegroting en de DAB-begrotingen moeten tot een absoluut minimum worden beperkt. Daartoe worden onder meer naast de begrotingsartikelen WT (werking en toelagen) nu ook de andere ESR-aggregatieniveaus van de beleidsprogramma's zoveel mogelijk onder de vorm van zogenaamde deelprogramma's aan doelstellingen gekoppeld. Het betreft met name de ESR-aggregatieniveaus PR (provisies), LO (lonen) en PA (participaties).

De begrotingsartikelen met een ESR-aggregatie IS (interne stromen) worden nu eveneens opgedeeld aan de hand van deelprogramma's. Die maken echter geen rechtstreekse koppeling met doelstellingen, maar geven aan naar welke DAB of Vlaamse rechtspersoon het krediet zal worden overgedragen. De begrotingsstructuur van de Vlaamse rechtspersonen blijft bij de begrotingsopmaak 2013 echter nog ongewijzigd.

In het kader van de evolutie naar een prestatiebegroting op basis van de code deelprogramma wordt voor de begrotingsfondsen een alternatieve rapporteringswijze ingevoerd, waarbij ontvangsten en uitgaven van die fondsen worden samengevoegd.

In *Deel 1: Stappenplan naar een prestatiebegroting* van de programmatoelichtingen moet worden beschreven op welke wijze de huidige programma- en artikelenstructuur gekoppeld is aan de beleids- (beleidsnota en -brief) en beheersdocumenten (beheers- en managementovereenkomst). Als die koppeling er nog niet (volledig) is, dan moet worden beschreven op welke basis de programma- en artikelstructuur wel is opgesteld.

In *Deel 4: Inhoudelijke toelichting bij elk van de entiteiten* van de programmatoelichtingen moet per begrotingsartikel worden beschreven hoe de ingeschreven kredieten bijdragen tot de realisatie van de gerelateerde doelstelling(en) (beschrijving van de kredietevolutie aan de hand van de respectieve processen en projecten die voor die doelstelling(en) worden vooropgesteld). Daarnaast wordt ook gevraagd de stand van de uitvoering van de aan de doelstelling(en) gekoppelde indicator(en) weer te geven.

Uit de algemene toelichting en de begrotingsinstructies blijkt voorts dat een structurele herdefiniëring van de begrotingsprogramma's wordt overwogen, met het oog op het eenduidig opmaken van een prestatiegerichte begroting. Een overkoepelende visie op de programmastructuur van de begroting wordt in het vooruitzicht gesteld in het kader van de begrotingsopmaak 2014.

4.2 Evaluatie

Het Rekenhof vindt het positief dat concrete stappen in de richting van een prestatiebegroting worden gezet. Aansluitend op de aanbevelingen die het daarover heeft geformuleerd in zijn verslagen over de begroting 2012 en de tweede begrotingsaanpassing 2012, geeft het hierna een eerste evaluatie van de nieuwe stappen.

Het Rekenhof heeft al herhaaldelijk gewezen op de nood aan een herdefiniëring van de begrotingsprogramma's. Het was logischer geweest eerst de doelstellingenkoppeling van de programma's te verbeteren (niveau beleidsdomein/beleidsveld) om daarna af te dalen naar de doelstellingenkoppeling van de begrotingsartikelen of deelprogramma's (niveau organisatievorm/entiteit). De Vlaamse Regering heeft gekozen voor de omgekeerde weg. Dat kan ertoe leiden dat sommige deelprogramma's afhankelijk van de geherdefinieerde programma's moeten worden herzien. Het Rekenhof beveelt aan met de aangekondigde overkoepelende visie op de programmastructuur van de begroting te streven naar een definitieve begrotingsindeling om de continuïteit van de begrotingen te bevorderen. Jaarlijkse aanpassingen in de begrotingsstructuur verminderen de vergelijkbaarheid in de tijd van de begrotingen. Met het oog op een optimale informatievoorziening aan het Vlaams Parlement is het raadzaam minstens per legislatuur de programmastructuur aan te houden.

In kader van het voornemen de begrotingsartikelen zonder specifieke doelstelling (code Z) tot een absoluut minimum te beperken, stelt het Rekenhof vast dat in vergelijking met de initiële begroting 2012 het aantal begrotingsartikelen met code Z in de beleidsprogramma's⁶ van de algemene uitgavenbegroting is verminderd van 142 (begroting 2012) naar 110 (begroting 2013). Zij vertegenwoordigen respectievelijk 883 miljoen euro en 474 miljoen euro aan vastleggingskredieten. De nog resterende begrotingsartikelen met code Z hebben grotendeels (359 miljoen euro aan vastleggingskredieten) betrekking op provisies en participaties. De begrotingsartikelen interne stromen (IS) werden daarbij buiten beschouwing gelaten, aangezien de aanpassing van code Z naar een andere lettercode voor die begrotingsartikelen geen verband houdt met de koppeling aan doelstellingen, maar wel met de identificatie van de begunstigde entiteit. In dat verband merkt het Rekenhof op dat de begrotingsartikelen IS betrekking hebben op ruim 7 miljard euro van de algemene uitgavenbegroting, waarvan meer dan 6 miljard euro gaat naar agentschappen en andere Vlaamse rechtspersonen. De doelstellingenkoppeling van die middelen moet blijken uit de begrotingen van de begunstigde rechtspersonen. In de algemene toelichting bij de initiële begroting 2012 werd aangekondigd dat de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen bij de begrotingsopmaak 2013 zouden worden aangepast volgens de structuur van de ministeries en de DAB's. Die aanpassing is nog niet gerealiseerd. Volgens de algemene toelichting bij de voorliggende begroting 2013 worden nu eerst de resultaten van de werkzaamheden van een project *optimalisering en vernieuwing financieel instrumentarium* afgewacht, waarbij de uitgaven van de Vlaamse rechtspersonen analytisch worden ingedeeld. Het Rekenhof beveelt aan dat project en de hierboven aangehaalde herziening van de programmastructuur van de ministeries op elkaar af te stemmen en gelijktijdig te implementeren.

Wat de middelenbegroting betreft, is de koppeling van ontvangsten binnen een bepaald programma aan dezelfde doelstellingen als de uitgaven van dat programma in principe alleen mogelijk voor de toegewezen ontvangsten (begrotingsfondsen), die slechts een fractie uitmaken van die begroting. Voor de algemene ontvangsten geldt immers het niet-affectatiebeginsel uitgedrukt in artikel 10, §3, van het rekendecreet. Dat beginsel moet in de

¹⁶ D.w.z. met abstractie van de apparaatprogramma's en het beleidsdomein hogere entiteiten.

context van een prestatiebegroting beter worden geduid. De zogenaamde fiscale uitgaven¹⁷ kunnen uiteraard wel rechtstreeks aan doelstellingen worden gekoppeld.

Het Rekenhof wijst op het toenemend belang van de kwaliteit van de programmatoelichtingen in het licht van de evolutie naar een prestatiebegroting. In het kader van de nieuwe begrotingsstructuur zijn de programmatoelichtingen essentieel voor de interpretatie van de kredieten. De begroting is niet meer gedetailleerd tot op het niveau van de basisallocaties. Voor een inzicht in de samenstelling en de doelstelling van de begrotingsartikelen worden de programmatoelichtingen een noodzakelijk complement van de begrotingstabel (zie 3.1). Aangezien de programmatoelichtingen met vertraging werden voorgelegd, heeft het Rekenhof zich maar een algemeen en onvolledig beeld kunnen vormen van de opvolging van de begrotingsinstructies die de minister daarover heeft gesteld.

Uit de beschrijving in deel 1 van de programmatoelichtingen blijkt alvast dat er voor de meeste beleidsdomeinen maar een gedeeltelijke koppeling is tussen de huidige programma- en artikelenstructuur enerzijds en de beleids- en beheersdocumenten anderzijds. De programmastructuur is historisch gegroeid en komt niet altijd overeen met de actuele doelstellingenstructuur van de beleidsnota of de beleidsbrief. De koppeling tussen de begrotingsartikelen en de doelstellingen uit de beleids- en beheersdocumenten is evenmin eenduidig. Voor sommige doelstellingen is in diverse begrotingsartikelen voorzien en omgekeerd omvatten sommige begrotingsartikelen diverse doelstellingen. Ondersteunende beleidsdomeinen omvatten overigens soms kredieten die voor doelstellingen van andere beleidsdomeinen worden ingezet¹⁸.

Ook in deel 4 van de algemene toelichting blijkt dat de koppeling tussen begrotingsartikelen en doelstellingen soms moeizaam verloopt. In veel gevallen ontbreekt een beschrijving van de wijze waarop kredieten bijdragen tot de realisatie van de gerelateerde doelstelling(en). Voor de meeste beleidsdomeinen bevatten de programmatoelichtingen trouwens weinig informatie over de stand van uitvoering van aan doelstellingen gekoppelde indicatoren of wordt geen duidelijke relatie gelegd tussen die indicatoren en de begrotingskredieten.

¹⁷ De fiscale uitgaven omvatten alle aftrekken, verminderingen en uitzonderingen op het algemeen stelsel van belastingheffing, die gelden ten voordele van de belastingplichtigen of van economische, sociale of culturele activiteiten. Er wordt een inventaris van de fiscale uitgaven gepubliceerd als bijlage bij de middelenbegroting (wordenlijst FOD Budget en Beheerscontrole).

¹⁸ Zie bijvoorbeeld het beleidsdomein Financiën en Begroting: provisionele kredieten, kredieten voor participaties en uitgaven van het FFEU dienen grotendeels doelstellingen eigen aan andere beleidsdomeinen.

BIJLAGE: Formele opmerkingen bij de Vlaamse begroting voor 2013

INHOUD

1.	Ontwerp van middelenbegroting	25
2.	Ontwerp van uitgavenbegroting - decreetsbepalingen	26
3.	Ontwerp van uitgavenbegroting - krediettabel	27
4.	Begrotingen van DAB's, VOI's en agentschappen	29
5.	Toelichtingen	33
6.	Programmadecreet	38

1. Ontwerp van middelenbegroting

Algemeen

Begrotingsfondsen

Vanaf de initiële begroting 2013 zijn de begrotingsfondsen niet meer afzonderlijk voorgesteld in de middelenbegroting, maar in een overzichtstabel bij het decreet over de middelenbegroting. De tabel is ingedeeld per ontvangstenartikel en bevat de ontvangsten en uitgaven met opgave van het begrotingsartikel (of, voor sommige uitgaven, meerdere begrotingsartikelen), evenals de begin- en eindsaldi. Het kan echter voorkomen dat een begrotingsartikel meerdere fondsen bevat, bijv. de ontvangsten LDo/9LD-H-T-F/OW – ontvangsten werking en toelagen – biodiversiteit (5.830 k.euro) en de uitgaven LDo/1LD-H-4-F/WT – werking en toelagen – biodiversiteit (6.108 k.euro) hebben betrekking op drie diverse begrotingsfondsen, nl. het Bossencompensatiefonds, het Visserijfonds en het fonds voor de door de EU gefinancierde projecten. In de toelichting worden de respectieve ontvangsten en uitgaven opgegeven, maar ontbreekt de informatie over de saldi van de afzonderlijke fondsen. Bijgevolg moeten de begrotingsdocumenten transparanter worden opgesteld, zodat voor ieder begrotingsfonds de saldi en de mutaties kunnen worden opgevolgd.

Beleidsdomein D - Internationaal Vlaanderen

Programma Algemeen Buitenlands Beleid

De begrotingsartikelen DBo/9DD-A-A-B/OP van de middelenbegroting (ontvangsten participaties – vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering) en DBo/1DD-A-2-B/PA van de uitgavenbegroting (participaties – vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering) betreffen bestendige voorschotten, die verstrekt worden aan de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering wanneer zij op een post starten en die ze op het einde van hun ambtstermijn op een post moeten terugstorten. In de zomer van 2013 wordt een rotatie voorzien, waarbij zeker de vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering in Pretoria zal roteren, en bijkomend een of meerdere andere. Hiervoor worden aan de uitgavenzijde 200 duizend euro voorzien, maar aan de inkomstenzijde stelt men dit uit tot de begrotingscontrole 2013. Gezien het principe van terugstorten zouden beide bedragen gelijk moeten zijn.

2. Ontwerp van uitgavenbegroting - decreetsbepalingen

Artikel 11 en 12

Aangezien in 2012 voor de conjunctuurprovisie alleen in vereffeningskrediet was voorzien en hiervoor in 2013 geen enkel krediet is opgenomen is de vermelding van die provisie in de artikelen 11 en 12 die de overdracht van onbelast kredietsaldo in vastleggingskrediet regelen zonder voorwerp.

In artikel 11 wordt het begrotingsartikel MBo/1MG-E-2-D-WT (terugbetaling aan Nederland van de door deze staat gedane investeringsuitgaven m.b.t. de Westerschelde en het zeekanaal Gent-Terneuzen) pro memorie vermeld, terwijl uit de begrotingstabel blijkt dat op dit artikel 5.000 duizend euro VEK is voorzien.

Artikel 14

Artikel 14 van het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 vermeldt subsidies die al een decretale basis hebben:

- Vzw Bibnet (HCo/1HD-H-2-H/WT)- decreet lokaal cultuurbeleid van 6 juli 2012, artikels 20 en 21 (digitale bibliotheek);
- Vzw Vlaams Audiovisueel Fonds (HBo/1HC-H-2-A/WT)- decreet van 13 april 1999, houdende machtiging van de Vlaamse regering om toe te treden tot en om mee te werken aan de oprichting van de vereniging zonder winstgevend doel Vlaams Audiovisueel Fonds;
- Ondersteuning initiatieven toegankelijkheid televisieprogramma's conform artikel 151 van het mediadecreet (HBo/1HH-B-2-H/WT) - decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, artikel 151.

Voor de hiernavolgende artikelen is er geen overeenstemming tussen de bedragen opgenomen in artikel 14 van het ontwerpdecreet algemene uitgavenbegroting en de bedragen vermeld in de administratieve uitgavenbegroting.

in 1.000 euro

Artikel	decreet	tabel
HBo/1HC-H-2-D/WT	1.656	1.456
HBo/1HC-H-2-E/WT	3.720	3.689
HBo/1HH-B-2-E/WT	4.008	4.004
HCo/1HD-H-2-E/WT	7.191	7.391
HDo/1HE-H-2-F/WT	105.602	6.556
HDo/1HE-H-2-G/WT	5.183	9.700

3. Ontwerp van uitgavenbegroting - krediettabel

Beleidsdomein A - Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid

Programma Gelijke Kansen

Binnen het programma Gelijke Kansen is het de bedoeling de middelen voor begrotingsartikel ABo/1AI-I-2-E/WT vanaf 2013 te transfereren naar begrotingsartikel ABo/1AI-I-2-A/WT. Door een administratieve vergissing zijn niet alle vastleggingskredieten getransfereerd en zijn de begrote vereffeningskredieten te laag (97 keuro is nodig in plaats van de begrote 65 keuro).

Beleidsdomein B - Bestuurszaken

Departement Bestuurszaken – programma's Apparaatkredieten en Overheidsopdrachten en e-procurement

In de toelichting zijn bepaalde tekstomschrijvingen aangepast maar niet in de tabel van het uitgavendecreet. Het onderlijnde gedeelte ontbreekt.

BCo1BA-X-4-Z/LO Lonen - voor vervangers van gedetacheerden

BCo/1BA-X-2-Z/WT Werking en toelagen - aan het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen

BCo/1BE-C-2-A/WT Werking en toelagen - E procurement en voor overheidsopdrachten

Facilitair management

De toereikendheid van de kredieten voor sommige begrotingsartikelen is twijfelachtig.

Volgens een oplijsting van de tijdens 2013 te betalen huur is een budget vereist van 72,9 miljoen euro terwijl er op het begrotingsartikel BFo/1BF-C-2-C/WT (werking en toelagen – huur) slechts een vereffeningskrediet van 71,6 miljoen euro is voorzien.

In de algemene toelichting bij de begroting wordt vermeld dat de gedragen huurkosten dalen met 2 miljoen euro, hoofdzakelijk te wijten aan het wegvallen van een éénmalige kost voor de instaatstellingswerken van het VAC Brugge. Het vastleggings- en vereffeningskrediet wordt ten opzichte van de tweede begrotingsaanpassing 2012 echter slechts vermindert met 126 duizend euro zoals vermeld in de programmatoelichting.

Beleidsdomein D - Internationaal Vlaanderen

Programma Toerisme

Het begrotingsartikel DBo/9DG-T-G/OW van de middelenbegroting (ontvangst werking en toelagen – uitvoering handhaving en sensibilisering in het kader van de toeristische

vergunningen) is het ontvangstenartikel voor het nieuwe begrotingsfonds 'Fonds Administratieve Toeristische Boeten' dat vanaf 2013 wordt opgericht bij artikel 56 van het decreet houdende bepalingen ter begeleiding van de begroting 2013. Voor dit begrotingsfonds worden geen ontvangsten voorzien. Nochtans betreft het bestaande inkomsten, die voordien door Toerisme Vlaanderen werden gegenereerd. Wel inde Toerisme Vlaanderen, in 2011 slechts 7.444 euro aan boetes.

Het is geenszins duidelijk in hoeverre dit fonds met deze beperkte middelen zijn doelstelling, zoals vermeld in §4 van hoger vermeld artikel 56 zal kunnen realiseren, namelijk de uitvoering en handhaving van de Vlaamse toeristische vergunningsregelgeving en voor de initiatieven om de Vlaamse toeristische sector te sensibiliseren van het nut en de kwaliteit van een toeristische vergunning.

Voor deze uitgaven werd het uitgavenartikel DBO/1DG-C-4-G/WT gecreëerd, waarop evenmin iets werd begroot.

Beleidsdomein F - Onderwijs en Vorming

Bijkomende impuls investeringen in scholenbouw

De Vlaamse Regering voorziet voor investeringen in scholenbouw een bijkomende impuls van 30.000 duizend euro beleidskredieten en 15.000 duizend euro betaalkredieten. De extra kredieten werden ingeschreven op een afzonderlijk artikel FB/FK-I-5Z/IS Interne stromen. Afhankelijk van de instantie waarvoor de machtiging en het vereffeningskrediet bestemd zijn (AGION, GO!, stadsbesturen of rechtstreeks voor scholen, ...), is de kwalificatie als 'Interne stroom' niet correct. Desgevallend moeten de middelen voor een correcte consolidatie worden ingeschreven in de begrotingen van AGION en GO!.

Terbeschikkingstelling voorafgaand aan het rustpensioen

De daling van de kredieten wegens afbouw van de terbeschikkingstelling voorafgaand aan rustpensioen in kleuteronderwijs, niet-hoger onderwijs en hoger onderwijs, wordt voor de drie categorieën samengeteld en uitsluitend toegewezen aan het leerplichtonderwijs.

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

Beleidsdomein A - Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid

Vlaams Brusselfonds

De interne stromen naar het Vlaams Brusselfonds (begrotingsartikel ABo/AG-I-5-X/IS) stijgen van 4.395 duizend euro naar 7.037 duizend euro. Die significante toename, te wijten aan het interen op de reserves van het Brusselfonds in begrotingsjaar 2012, wordt niet toegelicht.

Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV)

De beleidsbrief DAR 2012-2013 voorziet in een toelage voor AGIV van 20.021 duizend euro. In de algemene uitgavenbegroting en de ontvangstenbegroting van AGIV is evenwel maar 19.686 duizend euro¹⁹ voorzien, wat 333 duizend euro minder is.

VZW De Rand

Het totaal van de ontvangstenposten in de ontwerpbegroting 2013 van EVA vzw De Rand bedraagt 6.940 duizend euro, en niet 6.938 duizend, zoals verkeerdelijk vermeld wordt.

In de ontwerpbegroting 2013 van EVA vzw De Rand dient de post "Inkomensoverdrachten van lokale overheden – Provincie" ESR-code 4810 te krijgen in plaats van 4830.

Beleidsdomein G - Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA)

Het totaal van de vastleggingskredieten in de initiële begroting 2013 van het VIPA (205.302 duizend euro) verschilt van het bedrag dat de Vlaamse overheid in aanmerking nam als basis voor de berekening van de beleidskredieten (204.994 duizend euro). Hierdoor worden de beleidskredieten met 308 duizend euro onderschat.

Reservefondsen

De begrotingen van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, Kind & Gezin en het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden bevatten geen overzicht van de stand en de bewegingen van hun reservefondsen.

Beleidsdomein H - Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Vlaamse Radio- en Televisie (VRT)

De basisdotatie van de VRT werd net als vorig jaar verminderd in het kader van de besparingsmaatregelen van de Vlaamse overheid. De dotatie van de VRT wordt echter vastgelegd

¹⁹ Waaronder 253 duizend euro via het MINA-fonds.

in de beheersovereenkomst 2012-2016. Bij aanpassing van de dotatie is het noodzakelijk dat een addendum wordt opgesteld tot aanpassing van de beheersovereenkomst. Dit is tot op heden niet gebeurd.

De jaarlijkse bijstellingen van de dotatie van de bemoeilijken het voeren van een lange termijnbeleid door de VRT.

Pensioenfinancieringsorganisme Statutairen VRT

Het bedrag opgenomen in de begroting van de VRT voor werkgeversbijdragen bestemd voor het pensioenfonds van de statutairen werd niet afgestemd met het bedrag ingeschreven in de begroting van het Pensioenfinancieringsorganisme Statutairen VRT. Het verschil bedraagt 28 duizend EUR.

Het Pensioenfinancieringsorganisme Statutairen VRT maakte voor het eerst een ESR- begroting op. Het raamde het over te dragen overschot vorige jaren op basis van de te verwachten marktwaarde van de activa op 31/12/2012. Deze boekingswijze wijkt af van deze die het Vlaams Zorgfonds toepast, waarbij latente meer- en minderwaarden ESR-matig niet worden aangerekend. Het Rekenhof dringt erop aan dat de Vlaamse overheid erover waakt dat alle te consolideren entiteiten dezelfde uniforme aanrekeningsregels toepassen.

De begroting van het Pensioenfinancieringsorganisme voorziet geen uitgavenartikel voor werkings- en beleggingskosten.

Beleidsdomein J - Werk en Sociale Economie

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

In de algemene uitgavenbegroting 2013 stijgt de dotatie van VDAB met 34,6 miljoen euro tot 519,1 miljoen euro. De begroting van de VDAB rapporteert 543,4 miljoen euro, een toename van 25,4 miljoen euro ten opzichte van de begroting 2012. De VDAB maakt melding van een hogere totale dotatie omdat zij reeds rekening houdt met middelen die haar toekomen in het kader van het VESOC akkoord over alternatieven voor de jobkorting en het loopbaanakkoord enerzijds en in het kader van bij de dienst aangestelde GESCO's anderzijds. In de algemene uitgavenbegroting zijn de middelen in het kader van de diverse werkgelegenheidsakkoorden nog ingeschreven onder de algemene provisie JBo/1JB-G-2-Z/PR. Vermits de akkoorden echter financiële plannen omvatten die duidelijk budgetten per maatregel vooropstellen, is het mogelijk de middelen rechtstreeks toe te wijzen aan de betrokken actoren. De middelen die de VDAB bekomt voor de GESCO's die zij tewerkstelt, zijn in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven onder artikel JCo/1JD-G-2-Z/IS.

De dotaties aan de VDAB worden ingeschreven onder twee artikelen: de dotaties zonder vastleggingsmachtiging (werkingsdotaties, dotaties voor opleidingscheques en VOP) en de dotaties waarvoor een vastleggingsmachtiging is voorzien (investeringen en tewerkstellingspremies 50+). Voor de VDAB is een opsplitsing van de dotaties in drie artikelen meer aangewezen: een eerste artikel met de dotaties voor de dekking van de core business, een tweede artikel voor de investeringsdotaties en een derde artikel waar de dotaties voor opleidingscheques, tewerkstellingspremie 50+ en VOP worden gegroepeerd.

De VDAB beschikt nog over ruime budgettaire saldi van voorgaande jaren. De begroting van de VDAB raamt in 2013 een jaaroverschot van 7.590 duizend euro. Daarmee komt het gecumuleerd naar 2014 over te dragen saldo op 163.653 duizend euro. Voorlopig wordt er nog niet ingeteerd op dit saldo.

Beleidsdomein K - Landbouw en Visserij

Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM)

De begroting van het VLAM vzw (privaatrechtelijke EVA) bevat geen overzicht van haar reservefonds. Ook de toelichting bij deze rechtspersoon maakt hier geen melding van.

Bovendien gaat het om een begroting “onder voorbehoud” die intussen reeds is herzien en waarbij onder meer de dotatieontvangsten zijn aangepast (verhoogd).

Beleidsdomein L - Leefmilieu, Natuur en Energie

Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (WMV)

In de begrotingstabel van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening werd in de vermelde bedragen voor de 2de aangepaste begroting 2012 geen rekening gehouden met de geamendeerde begroting naar aanleiding van de opmerkingen van het Rekenhof.

Beleidsdomein M - Mobiliteit en Openbare Werken

DAB Vloot

De begroting van de DAB Vloot vermeldt aan de ontvangstenzijde geen dotatie vanuit de algemene uitgavenbegroting, terwijl in de algemene uitgavenbegroting op begrotingsartikel MCo/1MI-E-2-X/IS “Interne stromen – DAB Vloot” 28.182 duizend euro is voorzien.

Waterwegen en Zeekanaal

De algemene toelichting vermeldt een éénmalige verhoging van de investeringsmachtiging voor de NV Waterwegen en Zeekanaal met 18 miljoen euro voor het project Investeringszone Petroleum Zuid. Dit blijkt ook uit de toelichting bij de machtiging in de begroting van het ministerie. Deze verhoging is echter niet terug te vinden in de begroting van de instelling zelf, op het betreffend artikel is geen krediet voorzien.

Vlaamse Vervoermaatschappij (VVM)

De begroting van de VVM maakt aan de uitgavenzijde voor de investeringen (ESR-code 7) onvoldoende onderscheid naar de aard van de investeringen. Enkel voor de aanschaf van trams in het kader van het masterplan wordt een aparte rubriek gebruikt. Ook de toelichting blijft op dat vlak in gebreke. Bij begrotingsartikel MBo/1ME-E-5-Y/IS – interne stromen – Vlaamse Vervoersmaatschappij geeft de toelichting enkel aan dat het krediet in VAK en VEK stijgt met 89.858 duizend euro, en dat dit enerzijds het gevolg is van de vereffening

van het openstaand saldo van vorige jaren en anderzijds van voorziene leveringen van trams in het kader van het masterplan (55.582 duizend euro) en leveringen in het kader van het project Retibo (23.083 duizend euro). Verder worden enkel nog een aantal investeringen vermeld in een niet-exhaustieve opsomming en zonder vermelding van kredieten (“... o.m. aankoop hybride bussen, uitbreidingen net, ...”). De toelichting bij de VVM-begroting geeft bij Klasse 7 – Investerings dan weer aan dat deze uitgaven globaal stijgen met 46.705 duizend euro. De begroting verschaft dus geen duidelijk beeld over het geplande investeringsbeleid van de VVM in 2013.

Beleidsdomein N - Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed

Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (VLABINVEST)

De rubriek “huuropbrengsten van grond” wordt in de toelichting met ESR-code 28.30 weergegeven maar in de begroting met ESR-code 38.30.

Strategisch Adviesorgaan Ruimtelijke Ordening (SARO) / Vlaamse Woonraad

De begroting van het SARO en van de Vlaamse Woonraad bevatten beide verkeerde cijfers in de kolom “Uitvoering 2011”. Deze cijfers komen niet overeen met de uitvoeringsrekeningen 2011 van beide instellingen.

5. Toelichtingen

Beleidsdomein B - Bestuurszaken

Lokale en regionale besturen

In de algemene toelichting wordt gesteld dat bijkomende beleidsruimte wordt gecreëerd door onder meer een nulgroei van het provinciefonds, wat 3,2 miljoen euro aan vastleggingskrediet oplevert. Anderzijds stelt dezelfde toelichting dat de bijkomende beleidsruimte wordt aangewend voor onder meer het gemeente- en provinciefonds. Wat het provinciefonds betreft gaat het om twee effecten die mekaar opheffen.

Anderzijds wordt niets gezegd over de toename van beleidsruimte voor het stedenfonds. Volgens de bespreking per beleidsdomein in de algemene toelichting nemen de kredieten voor het stedenfonds toe met 4,8 miljoen euro²⁰.

Beleidsdomein F - Onderwijs en Vorming

Nieuwe omkadering basisonderwijs

Volgens de algemene toelichting voorziet de begroting 37,6 miljoen euro voor de nieuwe omkadering in het basisonderwijs. Volgens de toelichting bij het beleidsdomein onderwijs bedraagt de kostprijs 37,3 miljoen euro.

Omrekening van uitgavenkredieten naar beleids- en betaalkredieten

Bij de omrekening per beleidsdomein van de uitgavenkredieten naar de geconsolideerde beleids- en betaalkredieten kon voor het Gemeenschapsonderwijs worden vastgesteld dat er een verschil is van 18.000 euro tussen het bedrag opgenomen in de initiële begroting 2013 van het GO! onder de code 03.22 'Over te dragen saldo' (60.170.000 euro) en het bedrag opgenomen in de tabel 'Totaaloverzicht instellingen BO2013' (tabblad betaalkredieten) in de kolom 'Interne verrichtingen' (60.188.000 euro). Deze tabel werd ter beschikking gesteld door het departement Financiën en Begroting²¹.

Toelichting lonen en werking niet-hoger onderwijs

De toelichting bij het beleidsdomein OV geeft bij de bespreking van de begrotingsartikelen van de onderdelen *M Lonen onderwijs* en *N Werking onderwijs* van de begroting van de twee grote agentschappen, Agentschap voor Onderwijsdiensten en het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen, niet duidelijk aan welke begrotingsartikelen betrekking hebben op de lonen en welke op de werking. Dat is verwarrend, want de begrotingsartikelen omschrijven de lonen en de werking beide als werking en toelagen. Men kan dit eenvoudig verduidelijken door in de toelichtingen dezelfde inde-

²⁰ In de toelichting bij het beleidsdomein wordt voor het begrotingsartikel BDo/1BI-F-2C/WT (Werking en toelagen stedenfonds) zelf een toename aan van 5.445 duizend euro aangegeven. Het verschil zit in een voorafname van 630 duizend euro voor vorming, sensibilisering en communicatie die in de algemene toelichting buiten beschouwing wordt gelaten.

²¹ Deze tabel maakt evenwel geen deel uit van de parlementaire stukken.

ling over te nemen uit het begrotingsdocument en de besproken begrotingsartikelen op te nemen onder rubrieken *M Lonen onderwijs* en *N Werking onderwijs*.

DAB Fonds Inschrijvingsgelden Centra voor Volwassenenonderwijs

De premiebetalingen aan cursisten en terugbetalingen voor gederfde inschrijvingsgelden door de DAB Fonds Inschrijvingsgelden Centra voor Volwassenenonderwijs dalen met 40% van 7.345 duizend euro in 2012 naar 4.438 duizend euro in 2013. De programmatoelichting geeft daarvoor geen verklaring.

Kwaliteit toelichting

Wat betreft de kwaliteit van de begrotingsdocumenten, kan worden vastgesteld dat zowel de algemene toelichting als de programmatoelichtingen bij het beleidsdomein OV op sommige punten onvolledig zijn.

In de algemene toelichting is er sprake van een verhoging van de middelen voor de lonen van het onderwijspersoneel in 2013 met 66,2 miljoen euro. De toename van deze lonen in de begrotingsartikelen bedraagt 126,1 miljoen euro, allicht door het indexeffect. De algemene toelichting geeft niet aan dat de 66,2 miljoen euro een gedeelte van de toename niet in rekening neemt.

De programmatoelichtingen over de werkingsmiddelen voor het niet-hoger onderwijs handelen in eerste orde over de factoren (leerlingenkenmerken) die bij de verdeling van de werkingsmiddelen worden gebruikt en slechts in tweede orde over elementen die de hoogte van het krediet bepalen of beïnvloeden. De toelichting over de bepaling van het krediet is ontoereikend. Ze geeft onvoldoende inzicht in de elementen die de hoogte van de kredieten hebben beïnvloed en in hun proportionele invloed op de verhoging. Het krediet voor de werkingsmiddelen van het basisonderwijs (FCO/1FN-I-2-A/WT) stijgt met 2,9% ten opzichte van het BC 2012 en het krediet voor de werkingsmiddelen van het secundair onderwijs (FCO/1FN-I-2-B/WT) stijgt met 2,0%. De huidige werkingsmiddelen waarop de onderwijsinstellingen recht hebben, zijn decretaal bepaald. De financiering hangt af van het aantal leerlingen (stijging/daling). Ondanks een eenmalige aanpassing van die regelgeving waarbij de indexering wordt ingeperkt, stijgt het krediet voor het basisonderwijs met nagenoeg 3% en dat voor het secundair onderwijs met nagenoeg 2%. De stijging van de werkingsmiddelen bij het secundair onderwijs vereist toelichting omdat het aantal leerlingen er licht daalt.

Beleidsdomein G - Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden

Bij de begrotingscontrole 2012 werd afgesproken dat het op 31 december 2012 niet aangewende saldo aan beleidskredieten beschikbaar voor de klassieke procedure van het VIPA zal overgedragen worden naar 2013. Er wordt bij deze begrotingsopmaak 2013 dus een saldo van 26 miljoen euro aan niet aangewende VIPA-beleidskredieten uit 2012 overgedragen naar 2013 en toegevoegd aan de kredieten alternatieve financiering. Dit blijkt echter niet uit de begroting van het VIPA. Het overgedragen saldo van vorige jaren neemt wel toe met 26 miljoen EUR ten opzichte van het over te dragen saldo van 2012, maar dit overgedragen saldo wordt integraal overgedragen naar 2014 en wordt dus niet in 2013 aangewend in de alternatieve financiering.

Foute verwijzingen

In de toelichting wordt soms naar het verkeerde artikel verwezen:

- in de toelichting staat dat het provisioneel krediet voor de uitvoering van het VIA-akkoord werd voorzien op artikel GBo/1GB-D-2-A/PR. Volgens artikel 61 van het ontwerp decreet van de algemene uitgavenbegroting en de administratieve tabel van de begrotingsuitgaven betreft het GBo/1GB-D-2-E/PR.
- in de toelichting wordt wat beleid inzake personen met een handicap betreft verwezen naar artikel GBo/1GG-D-2-Z/IS. Volgens de tabel betreft het GBo/1GG-D-2-Y/IS.
- in de toelichting wordt wat beleid inzake jongerenzorg betreft verwezen naar artikel GBo/1GE-D-2-Z/IS. Volgens de tabel betreft het GBo/1GG-D-2-Y/IS.

Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België

De toelichting bij het beleidsdomein WVG biedt geen uitleg over de begroting van de Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België, die dit jaar voor het eerst wordt meegeëld.

Fonds Jongerenwelzijn

De toelichting bij de begroting van het Fonds Jongerenwelzijn vermeldt voor de post “subsiëring van de erkende voorzieningen, pleegzorg, gelijkgestelde voorzieningen, projectmatige initiatieven en wetenschappelijk onderzoek” (artikel 3400) verkeerdelijk een toename van 5.930 duizend EUR in plaats van 6.042 duizend EUR.

Onvoldoende informatie

De toelichting bij het nieuwe begrotingsartikel GBo/1GB-D-2-E/PR (provisies – Vlaams intersectoraal akkoord) geeft geen informatie over de sterke stijging ten opzichte van een gelijkaardige provisie die in de begroting 2012 (27 miljoen EUR) was voorzien voor de uitvoering van VIA3. Ook wordt onvoldoende detail verstrekt over hoe de VIA4-middelen zullen worden aangewend.

De toelichting bij het begrotingsartikel GBo/1GC-B-2-H/WT (werking en toelagen – coördinatie van het armoedebestrijdingsbeleid) geeft geen informatie over de samenstelling van het voorziene budget van 2,5 miljoen euro, dit in tegenstelling tot de andere begrotingsartikelen van het deelprogramma GC.

Bij Kind & Gezin verlaagt de subsidiëring voor de diensten voor onthaalouders met 2,012 miljoen EUR tot 121,672 miljoen EUR. De toelichting verklaart deze vermindering niet.

Beleidsdomein L - Leefmilieu, Natuur en Energie*Algemene toelichting*

In de algemene toelichting is bij de bespreking van de algemene uitgavenbegroting per beleidsdomein in het punt 4.4.11 ‘Leefmilieu, Natuur en Energie’ in de eerste alinea opgenomen dat een bijstelling van de verwachte uitgaven met betrekking tot het beheer van onbevaarbare waterlopen leidt tot een vermindering van de beleidskredieten met 2 miljoen euro. Hierover wordt opgemerkt dat enerzijds de uitgaven betrekking hebben op de subsi-

diëring van gemeentelijke rioleringen (uit de departementale begroting) en dat anderzijds de vermindering met 2 miljoen euro betaalkredieten betreft. Hier kan nog worden aan toegevoegd dat dit een uitdovend artikel is (overgeheveld naar de begroting van de VMM) en dat in de toelichting over de vernoemde vermindering is meegedeeld dat deze zal worden geëvalueerd bij de begrotingscontrole 2013.

In de volgende alinea van de algemene toelichting is voor de uitvoering van de programma's ter bestijding van het overstromingsgevaar o.m. vermeld dat dit leidt tot een verhoging van de betaalkredieten met 2,5 miljoen euro. In de begroting van de Vlaamse Milieu-maatschappij (VMM) bedraagt de verhoging van deze kredieten evenwel 4,5 miljoen euro, en is dit samengesteld uit een terugzetting van betaalkredieten met 3,5 miljoen euro en een verhoging voor de vereffening van extra vastleggingskredieten met 8 miljoen euro.

Programmatoelichtingen

In de toelichting bij de departementale begroting is voor het begrotingsartikel LBO/1LC-H-2-X/IS – interne stromen – DAB Minafonds voor het VAK/VEK van de 2de begrotingsaanpassing 337.552 duizend euro opgenomen i.p.v. 326.994 duizend euro, de definitieve dotatie 2012, na amendement.

Voor de uitgavenartikelen met een aggregatie IS (interne stromen) van de DAB Minafonds LBC/3LC-H-2-V/IS (aan OVAM) en LBC/3LC-H-2-W/IS (aan VMM), zijn geen bedragen opgenomen voor de kredieten van de 2de aangepaste begroting 2012. In alle overige artikelen waar in de interne stromen verder werden ingedeeld, zijn deze kredieten wel ingevuld.

Voor de begrotingsartikelen van de DAB Minafonds met aggregatie WT (werking en toelagen) wordt opgemerkt:

- het begrotingsartikel LBC/3LC-H-2-E/WT (beleid bodem en natuurlijke rijkdommen) bevat een VAK/VEK voor 803 duizend euro. De toelichting bij dit artikel verwijst evenwel naar een gevraagde subsidie van 1.284 duizend euro.
- voor het begrotingsartikel LBC/3LC-H-2-C/WT (slagkrachtige overheid: uitgaven partnerschappen leefmilieu- en natuurbeleid) bedraagt het VAK 32.350 duizend euro. De samenstelling van dit bedrag op basis van de details in de toelichting bij dit begrotingsartikel bedraagt 27.723 duizend euro, een verschil van 4.627 duizend euro. Dit bedrag stemt overeen met de subsidiëring aan de milieu- en natuurverenigingen, waarvoor het algemene deel van de toelichting slechts vermeldt dat deze met 83 duizend euro verhoogt, maar het totaalbedrag in de gedetailleerde opgaven van de kredieten bij dit begrotingsartikel niet meer is opgenomen.
- voor het begrotingsartikel LBC/3LD-H-2-F/WT (biodiversiteit) bedraagt het VAK 55.773 duizend euro. De optelling van alle 26 bedragen in de toelichting bij dit begrotingsartikel bedraagt 55.446 duizend euro, of 327 duizend euro minder. In vergelijking met de 2de aangepaste begroting, bevat de initiële begroting 2013 geen krediet voor de organisatie van communicatiecampagnes (307 duizend euro voor 2BA2012) en is er een aanzienlijke vermindering van het krediet voor de ondersteuning van doelgroepen sport en recreatie (23 duizend euro voor 2BA2012 en 2,5 duizend euro voor BO2013).

De toelichting bij de begroting van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW) is voor meerdere ESR-codes beperkt. Voor de ESR-codes 7200 t.e.m. 7440 is vermeld dat de begrotingsopmaak 2013 is gebaseerd op de 2^{de} aangepaste begroting 2012, terwijl in de begrotingstabel voor deze investeringskredieten de initiële begroting 2013 is be-

groot voor 63.607 duizend euro of een netto-vermindering met 12.065 duizend euro. Ook is er nog steeds geen toelichting over de RioP-uitgaven en -ontvangsten gegeven.

Beleidsdomein M - Mobiliteit en Openbare Werken

DAB VIF

Op begrotingsartikel MBU/3MG-E-2-K/WT – werking en toelagen – ondersteuning Vlaamse havens is een VAK en een VEK voorzien van 41.029 duizend euro voor toelagen en subsidies in het kader van de ondersteuning van de Vlaamse havens. De toelichting geeft echter geen verdere detailinformatie over de samenstelling van dit krediet en de concrete projecten die in 2013 op dit artikel zullen aangerekend worden.

Idem voor begrotingsartikel MBU/3MG-E-2-L/WT - werking en toelagen – investeringen en buitengewoon onderhoud haven- en waterbeleid en maritieme toegang (VAK 89.625 duizend euro, VEK 104.342 duizend euro). Daar wordt enkel verwezen naar het fysisch programma, dat geen onderdeel is van de begrotingsdocumenten.

Beleidsdomein N - Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed

DAB Fonds ter bestrijding van de Uithuiszettingen

De toelichting bij ontvangstenartikel NEY/2NE-F-A-B/OW van de DAB Fonds ter bestrijding van de Uithuiszettingen hoort eigenlijk bij ontvangstenartikel NEY/2NE-F-A-Z/OG, zodat er geen toelichting gegeven is voor dit eerste begrotingsartikel.

DAB Herstelfonds

Het begrotingsartikel NGZ/3NA-X-2-Z/WT van de DAB Herstelfonds is volgens de toelichting verminderd met 88 Keuro, terwijl de begroting een even grote uitgave vermeld in vergelijking met de 2e BC 2012.

Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (VLABINVEST)

De toelichting bij de algemene werkingskosten (ESR-code 12.11) komt niet overeen met de begroting. In de begroting staat er voor 11 Keuro werkingskosten. De toelichting spreekt over 5 Keuro werkingskosten.

De toelichting bij de ESR-8 verrichtingen voldoet niet aan de instructies bij de begrotingsopmaak.

6 Programmadecreet

Artikel 17

Dit artikel begint met de woorden *Artikel 229 van hetzelfde decreet...* De woorden *hetzelfde decreet* verwijzen naar het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap (zie artikel 13 van het ontwerp van programmadecreet). Artikel 17 is echter het eerste artikel dat handelt over de hogescholen. De woorden *hetzelfde decreet* dienen bijgevolg te worden vervangen door het *decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap*. Door deze rechtzetting kunnen de woorden *hetzelfde decreet* in het artikel 18 blijven staan. Dit artikel heeft immers eveneens betrekking op de hogescholen.

Artikel 26 van het ontwerp van programmadecreet

In het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2013 wordt in afdeling 7 een nieuw begrotingsfonds 'Dienstverlening AKOV²²' opgericht. De toelichting bij dit ontwerp vermeldt weliswaar duidelijk voor welke uitgaven de inkomsten in dit fonds zullen worden gebruikt maar motiveren niet waarom moet afgeweken worden van het universaliteitsprincipe. Het is met andere woorden niet duidelijk waarom die uitgaven niet gefinancierd kunnen worden uit de algemene middelen.

Artikel 26, § 3 verwijst naar het toelatingsexamen Arts en Tandarts zoals vermeld in het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse gemeenschap, inzonderheid artikel 34, vijfde lid. Het artikel 34 is evenwel vanaf het academiejaar 2004-2005 opgeheven door artikel 122 van het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen. Het toelatingsexamen Arts en Tandarts wordt sindsdien geregeld door artikel 68 van het decreet van 4 april 2003. De verwijzing in artikel 26 dient te worden aangepast.

²² AKOV: Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming