

REKENHOF

Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2012

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 10 november 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 Impliciete schuld	8
1.5 Kasvooruitzichten	9
2 Ontvangstenraming	10
2.1 Algemeen	10
2.2 Gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld	13
2.3 Gewestbelastingen, geïnd door de federale overheid	16
2.4 Gewestbelastingen, eigen inning	17
2.5 Andere ontvangsten	18
3 Analyse van de uitgaven, inclusief DAB's en Vlaamse rechtspersonen	19
3.1 Algemeen	19
3.2 Impact van de nieuwe aanrekeningsregels	21
3.3 Beleidsdomein C – Financiën en Begroting	23
3.4 Beleidsdomein D – Internationaal Vlaanderen	24
3.5 Beleidsdomein E – Economie, Wetenschap en Innovatie	25
3.6 Beleidsdomein F – Onderwijs en Vorming	25
3.7 Beleidsdomein G – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	26
3.8 Beleidsdomein H – Cultuur, Jeugd, Sport en Media	26
3.9 Beleidsdomein M – Mobiliteit en Openbare Werken	27
4 Evolutie naar een prestatiebegroting	29
4.1 Situering	29
4.2 Voortgangsrapportering	29
4.3 Evaluatie	30
Bijlage : formele opmerkingen	32

Inleiding

Het Rekenhof ontving op 21 oktober 2011 de finale documenten met betrekking tot de begroting 2012, behalve de programmatoelichtingen die deels op 28 oktober werden voorgelegd. Deze laattijdige voorlegging van de programmatoelichtingen is in strijd is met artikel 15, §2, en 16 van het rekendecreet¹.

Zoals afgesproken heeft het Rekenhof inzage gekregen in de begrotingsvoorstellen van de departementen en de agentschappen, alsook in de verslagen van de bilaterale vergaderingen. De minister van Financiën en Begroting blijft een voorbehoud formuleren bij de vraag van het Rekenhof om de adviezen van de Inspectie van Financiën voor te leggen.

De begroting 2012 is de eerste begroting waarop het rekendecreet van toepassing is. Op verschillende plaatsen in dit verslag wordt de begroting getoetst aan de normen van dat decreet. Hoofdstuk 4 bespreekt de evolutie naar een prestatiebegroting.

Het Rekenhof heeft ook het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012 onderzocht. Dat onderzoek gaf geen aanleiding tot opmerkingen.

¹ Decreet van 9 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

De Vlaamse Regering is bij de opmaak van de begroting 2012 uitgegaan van een economische groei van 1,6% en een inflatie van 2%. De parameters voor het jaar 2011 zijn bijgesteld tot 2,4% voor de economische groei en 3,5% voor de inflatie. De Vlaamse Regering hanteert de raming van 9 september 2011 van het Federaal Planbureau. Die raming wordt min of meer bevestigd door de septemberraming van het IMF.

Tabel 1: Ramingen van groei en inflatie voor België (raming 9/2011)

	Planbureau	IMF
Economische groei 2011	2,4%	2,4%
Economische groei 2012	1,6%	1,5%
Inflatie 2011	3,5%	3,2%
Inflatie 2012	2,0%	2,0%

De algemene toelichting wijst er op dat de laatste tijd meer en meer groeiwaarschuwingen opduiken vanwege een mogelijke Europese schuldencrisis en de gevolgen daarvan op de financiële markten en de reële economie. De Hoge Raad van Financiën (HRF) heeft zijn advies eind oktober bijgewerkt en de groeiverwachting voor 2012 gehalveerd tot 0,8%. De Europese Commissie heeft op 10 november de economische groei van België in 2012 geraamd op 0,9%. De herfsteditie van de raming van de OESO was bij de opmaak van dit verslag nog niet beschikbaar.

Het IMF heeft in september ook de cijfers voor België op middellange termijn herraamd. De economische groei zou na de vertraging in 2012 in de daaropvolgende jaren slechts langzaam hernemen. De inflatie zou terugvallen op een stabiel niveau van 2%.

Tabel 2: Parameters voor België op middellange termijn (IMF, 9/2011)

	2011	2012	2013	2014	2015
Economische groei	2,4%	1,5%	1,7%	1,8%	1,8%
Inflatie	3,2%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%

De laatste meerjarenraming (begrotingscontrole 2011) schatte de groeiverwachting vanaf 2012 nog optimistischer in. Bij deze begroting wordt geen bijgewerkte meerjarenraming voorgelegd (afwijking van artikel 6, §3, van het rekendecreet). De algemene toelichting plaatst de begroting 2012 ook niet in een meerjarig perspectief. Ze situeert de begroting niet ten opzichte van de meerjarenraming (afwijking van artikel 14, eerste lid, van het rekendecreet).

Tabel 3: Parameters meerjarenraming begrotingscontrole 2011

	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%

1.2 Begrotingsnormering

In het kader van het Pact 2020 (ViA, Vlaanderen in Actie) zijn drie (deel)doelstellingen geformuleerd voor de begroting van de Vlaamse overheid, waarvan één verband houdt met de begrotingsnorm:

De begrotingsdoelstellingen worden gewaarborgd door een eigen Vlaams stabiliteitsprogramma dat binnen het kader van een meerjarenbegroting de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen vastlegt in functie van de conjunctuur en de verwachte toekomstige uitdagingen².

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting kondigde ook in zijn beleidsnota een eigen Vlaamse stabiliteitsnorm aan, die rekening houdt met het Europese kader en een anticyclisch begrotingsbeleid mogelijk maakt. Het Rekenhof ziet in deze begroting nog geen toepassing van een eigen begrotingsnorm of stabiliteitsprogramma.

Overeenkomstig het regeerakkoord streeft de Vlaamse Regering voor de periode 2011-2014 een begrotingsevenwicht na, maar zonder overschotten. Volgens de tabel normnaleving van de algemene toelichting (tabel 7-5) zal die doelstelling voor het jaar 2012 worden gehaald. Volgens de laatste meerjarenraming (begrotingscontrole 2011) zou dat ook min of meer gelden voor de jaren 2013 en 2014.

De begroting 2012 voorziet opnieuw in een belangrijk bedrag aan uitgaven voor participaties, ditmaal 150 miljoen euro³. Er wordt niet toegelicht waarvoor dat krediet concreet zal dienen. Het Rekenhof merkt nogmaals op dat Eurostat en het INR de aanwending van kredieten met ESR-code 8 nauwgezet opvolgen en die eventueel herklasseren. Uit informatie van de NBB blijkt dat voor het afgesloten begrotingsjaar 2010 een bedrag van 54,7 miljoen euro aan participaties is geherklasseerd met negatief gevolg voor het ESR-vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap⁴. Het is dus belangrijk de kredieten voor participaties grondig te evalueren en zo nodig al bij de begroting te herkwalficeren, zo niet is het risico reëel dat de doelstelling van het regeerakkoord om vanaf 2011 een be-

² Stuk 2059 (2008-2009) – Nr.1, pag. 33-34. Naast de doelstelling voor de norm is er nog een doelstelling voor de schuld (zie 1.3) en een doelstelling voor de prestatiebegroting (zie 4.1).

³ Algemene uitgavenbegroting, begrotingsartikel CB0/1CD-X-2-Z/PA.

⁴ Uit diezelfde informatie blijkt overigens dat het vorderingensaldo 2010 ook negatief wordt gecorrigeerd voor de overdracht van 500 miljoen euro uit het Pensioenfonds, dat immers tot de ESR-consolidatiekring behoort. Dat sluit aan bij de opmerkingen die het Rekenhof daarover heeft geformuleerd. Het gecorrigeerde ESR-vorderingensaldo komt voor 2010 uiteindelijk op een tekort van 874,1 miljoen euro.

grottingsevenwicht in ESR-termen aan te houden, bij de uitvoering niet wordt gehaald.

Het Rekenhof merkt ook op dat de budgettaire impact van de vereffening van de nv Gemeentelijke Holding nog niet in de begroting is verwerkt⁵. Het is niet duidelijk in welke mate de begroting 2011 en/of 2012 daarvoor zal worden aangesproken, of in welke mate schulden van de holding zullen worden overgenomen. Opname in de begroting 2011 zal een begrotingsaanpassing vergen.

De conjunctuurbuffer van 40 miljoen euro⁶, die volgens de algemene toelichting een mogelijke groeivertraging van 0,15% indekt, is eerder bescheiden in vergelijking met de recente groeiwaarschuwingen en zal niet volstaan als de inschatting van het laatste HRF-advies (vermindering van de groeiverwachting van 1,6% naar 0,8%) werkelijkheid zou worden.

In de context van de Europese schuldencrisis en de gevolgen ervan op de financiële markten blijft ook enige onzekerheid bestaan over de realisatie van dividenden van de financiële instellingen voor een bedrag van 297,5 miljoen euro⁷.

Het Rekenhof wijst er voorts op dat Eurostat in een voorlopig advies vragen heeft gesteld bij de ESR-neutraliteit van de PPS-schoolinfrastructuur gelet op de belangrijke waarborgen van de Vlaamse overheid. Het is raadzaam het Vlaams Parlement te informeren over de verdere evolutie in dit dossier. Hetzelfde geldt voor de evolutie in het dossier van de Oosterweelverbinding en de de ESR-neutraliteit ervan.

Wat betreft de methodiek tot vaststelling van het ESR-vorderingensaldo, stelt het Rekenhof het volgende vast:

- Nog niet alle rechtspersonen die deel uitmaken van de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse Gemeenschap hebben een begroting. Van de 67 instellingen die in uitvoering van artikel 4, §2 en §3, van het rekendecreet zijn opgelijst in artikel 164 van de algemene uitgavenbegroting, zijn er maar 6 die een begroting hebben voorgelegd.
- De ESR-correcties met betrekking tot de overdrachten van de Vlaamse ministeries naar de te consolideren instellingen en omgekeerd, komen op een saldo van 5,55 miljoen euro, hoewel die correcties in principe ESR-neutraal zouden moeten zijn.
- De onderbenutting wordt, net zoals bij de begroting 2011, berekend aan de hand van het onderbenuttingspercentage dat is vastgesteld voor het laatst afgesloten begrotingsjaar (in casu 0,99%, het onder-

⁵ Het gaat om een bedrag van 265 miljoen euro, namelijk 225 miljoen euro uitwinning van gewestwaarborgen en 40 miljoen euro verlies op CP-papier.

⁶ Algemene uitgavenbegroting, basisallocatie CB0 CB019 0100, ressorterend onder begrotingsartikel CB0/1CB-G-2-Z/PR.

⁷ Middelenbegroting artikel CB0 CG009 2820.

benuttingspercentage van 2010). Voor het nieuwe beleid wordt echter zonder duidelijke reden een onderbenuttingspercentage van 20% toegepast⁸. Als ervan wordt uitgegaan dat het nieuwe beleid een trage budgettaire opstart kent, is in eerste instantie een lagere kredietraming voor dat nieuwe beleid wenselijk. Het is overigens nog niet duidelijk in welke mate nieuw beleid zal kunnen worden gerealiseerd gelet op, onder meer, de al vermelde groeiwaarschuwingen.

1.3 Schuldevolutie

De ViA-doelstelling voor de schuld van de Vlaamse overheid luidt als volgt:

De Vlaamse overheid blijft volgend decennium financieel gezond. Het uitgangspunt is de eind 2008 verworven schuldenvrije positie te behouden.

In het verslag van de Studiedienst van de Vlaamse Regering over de éénmeting van het Pact 2020⁹ werd de belangrijke stijging van de Vlaamse schuld ingevolge onder meer de steunoperaties aan de financiële sector opgemerkt, maar werd toch de doelstelling bevestigd om de schuld van de Vlaamse overheid tegen 2020 opnieuw tot nul terug te brengen.

In hoofdstuk 6 *het financieel beheer* van de algemene toelichting wordt gesteld dat de evolutie van de schuld in de eerste plaats afhankelijk is van het begrotingssaldo, waarvan het effect op de schuld het best kan worden ingeschat via het verwachte saldo in ESR-termen op de geconsolideerde begroting. Daarnaast zijn er de ontvangsten en uitgaven voor kredietverleningen en participaties, die niet zijn inbegrepen in het vorderingensaldo, maar wel in het te financieren saldo van de Vlaamse overheid.

Aangezien de Vlaamse Regering voor 2012 en de volgende jaren van deze legislatuur uitgaat van een begrotingsevenwicht in ESR-termen, zonder overschotten, zal langs die weg geen schuld worden afgebouwd. Wat het budget kredietverleningen/participaties betreft, heeft de Vlaamse Regering in de eerste helft van deze legislatuur schulden opgebouwd door de leningfinanciering van participaties. Voor 2012 en de volgende jaren verwacht de Vlaamse Regering terugbetalingen door KBC, verhoogd met een terugbetalingspremie. De effectieve terugbetaling door KBC, die voor het jaar 2012 geraamd werd op 1,725 miljard euro, vormt een cruciale vereiste voor de realisatie van de beoogde schuldafbouw.

⁸ Die assumptie werd in de laatste meerjarenraming (begrotingscontrole 2011) geïntroduceerd.

⁹ Verslag van 31 januari 2011 gepubliceerd op de website van de SVR: <http://www4.vlaanderen.be/dar/svr/afbeeldingennieuwtjes/algemeen/bijlagen/eenmeting-Pact-2020.pdf>.

Uit de algemene toelichting blijkt dat de verwachte terugbetaling in 2012 behalve voor schuldafbouw ook zal worden aangewend voor de financiering van participaties.

De algemene toelichting geeft geen vooruitzichten voor de verdere evolutie van de schuldafbouw. Volgens het meest recente verslag over het kas-, schuld- en waarborgbeheer¹⁰ zou de stand van de directe schuld eind 2011 op ongeveer 7 miljard euro uitkomen. Voor de afbouw van die schuld kan de Vlaamse overheid in 2012 en de volgende jaren rekenen op ongeveer 5 miljard euro terugbetalingen door KBC (inclusief terugbetalingspremie, verminderd met de financiering van participaties)¹¹. Gelet op de doelstelling van de huidige Vlaamse Regering om geen begrotingsoverschotten te boeken, zal de volgende legislatuur bijgevolg in het beste geval - d.w.z. geen schuldovername van de Gemeentelijke Holding of verdere schuldoopbouw - 2 miljard euro aan begrotingsoverschotten in ESR-termen moeten realiseren om de directe schuld tegen 2020 af te bouwen. Als kernindicator voor de ViA-doelstelling *nulschuld in 2020* is overigens gekozen voor de geconsolideerde brutoschuld (definitie Maastricht), die volgens bovenvermeld verslag over het kas-, schuld- en waarborgbeheer eind 2010 al 7,4 miljard euro bedroeg. De inspanningen van de volgende legislatuur om de doelstelling te behalen, zullen dus nog groter moeten zijn. De eventuele recuperatie van de financiële steun aan Dexia en Ethias (participaties van elk 500 miljoen euro) zou eventueel soelaas kunnen brengen, maar de actualiteit gebiedt hier geen al te hoge verwachtingen in te stellen.

1.4 Impliciete schuld

In punt 5.4 van de algemene toelichting worden de stand en de evolutie van de impliciete schuld behandeld.

Voor de stand van de impliciete schuld per 31 december 2010 wordt voor de ministeries en sommige DAB's uitgegaan van de Orafin-gegevens beschikbaar op 14 januari 2011. Het is evenwel raadzaam daarvoor de gegevens te gebruiken van de eindrekening zoals op 30 juni 2011 voorgelegd aan het Rekenhof. In de periode daartussen zijn blijkbaar nog correcties gebeurd, want de stand van de impliciete schuld op basis van de eindrekening komt 54 miljoen euro hoger uit dan vermeld in de algemene toelichting.

Voor de evolutie van de impliciete schuld in 2012 wordt verwezen naar het negatieve verschil tussen beleids- en betaalkredieten, dat volgens punt 5.1.3 van de algemene toelichting stijgt tot 187 miljoen euro. Dat cijfer kan worden gerelativeerd: het heeft voor 90 miljoen euro betrek-

¹⁰ Stuk 32 (2010-2011) – Nr.1, ingediend op 23 september 2011.

¹¹ 3,5 miljard euro (terugbetaling) + 1,75 miljard euro (terugbetalingspremie) – 100 miljoen euro (nog te financieren participaties vorige jaren) – 150 miljoen euro (te financieren participaties 2012) = 5 miljard euro.

king op de buffers *betaalincidenten* en *conjunctuurprovisie*¹², waarvoor wel betaalkredieten (VEK) maar geen beleidskredieten (VAK) zijn opgenomen en die buiten het normale uitgavenpatroon vallen. Het is nog niet duidelijk wat met die middelen zal gebeuren als de buffers niet nodig blijken. Als ze later worden overgedragen of worden aangewend voor nieuwe uitgaven, zullen ze niet bijdragen tot een vermindering van de impliciete schuld in 2012. Daarenboven komt de opbouw van latente schuld in het kader van PPS en alternatieve financiering niet tot uiting, noch in de cijfers van de schuldevolutie, noch in de cijfers van de evolutie van de impliciete schuld.

1.5 Kasvooruitzichten

Artikel 10 van het rekendecreet bepaalt dat de begroting van de ministeries en de DAB's voor de ontvangsten en uitgaven behalve de vorderingen, verbintenissen en verplichtingen, ook de kasontvangsten en kasuitgaven moeten rammen. De memorie van toelichting bij het rekendecreet geeft de reden daarvoor aan: door het werken met vorderingen en verplichtingen wordt het moeilijk de te verwachten financiële geldstromen van de begroting op te volgen.

De tabellen bij de begroting omvatten echter geen ramingen van kasontvangsten en –uitgaven. Er wordt alleen een globaal bedrag aan kasontvangsten en –uitgaven geraamd in artikel 8 van respectievelijk het ontwerp van middelendecreet en het ontwerp van uitgavendecreet. Dat is niet in overeenstemming met artikel 11 van het rekendecreet, dat bepaalt dat de jaarlijkse begroting wordt onderverdeeld in beleidsdomeinen, organisatievormen en programma's. De toegevoegde waarde van die globale raming is beperkt. De berekening zoals weergegeven in de verantwoording bij de betrokken decreetsbepalingen is rudimentair en steunt niet op kasvooruitzichten voor 2012, maar op begrotingsgegevens van 2011.

¹² Algemene uitgavenbegroting, begrotingsartikel CB0/1CB-G-2-Z/PR, basisallocaties CB0 CB018 0100 (VEK 50.000.000 euro) en CB0 CB019 0100 (VEK 40.000.000 euro).

2 Ontvangstenraming

2.1 Algemeen

Het ontwerp van initiële middelenbegroting 2012 raamt het totaal van de middelen op 27.392.351 duizend euro. De Vlaamse Regering plant geen leningopbrengsten. De begrotingsontvangsten zijn inclusief de impact van de gewijzigde aanrekeningsregels.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende ontvangstencategorieën. Ze bevat ook een vergelijking met de uitvoeringsrekening van de begroting 2010 en de initiële en aangepaste middelenbegroting 2011.

Tabel 4: Evolutie begrotingsontvangsten

Omschrijving	<i>(in duizenden euro)</i>							
	2010 uitvoering	2011 initieel	2011 aangepast	2012 initieel	Aandeel in totaal	Wijziging t.o.v. 2010 uitvoering (=100)	Wijziging t.o.v. 2011 initieel (=100)	Wijziging t.o.v. 2011 aangepast (=100)
Algemene ontvangsten (exclusief leningopbrengsten)								
<i>Gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld</i>	17.196.450	18.488.628	18.785.224	19.729.171	72,0%	114,7	106,7	105,0
<i>Andere transferten en dotaties van de federale overheid</i>	332.345	356.246	356.615	358.204	1,3%	107,8	100,5	100,4
<i>Gewestbelastingen, nog geïnd door de federale overheid</i>	4.353.747	3.405.094	3.522.452	3.661.392	13,4%	84,1	107,5	103,9
<i>Gewestbelastingen, eigen inning</i>	98.185	1.359.489	1.375.785	1.393.661	5,1%	1419,4	102,5	101,3
<i>Andere niet-fiscale ontvangsten</i>	781.185	580.049	682.049	2.122.077	7,7%	271,6	365,8	311,1
Subtotaal algemene ontvangsten (exclusief leningopbrengsten)	22.761.912	24.189.506	24.722.125	27.264.505	99,5%	119,8	112,7	110,3
Subtotaal toegewezen ontvangsten	114.306	107.141	115.361	127.846	0,5%	111,8	119,3	110,8
Subtotaal algemene en toegewezen ontvangsten	22.876.218	24.296.647	24.837.486	27.392.351	100,0%	119,7	112,7	110,3
Leningopbrengsten	170.000	486.394	663.233	0		0,0	0,0	0,0
Algemeen totaal	23.046.218	24.783.041	25.500.719	27.392.351		118,9	110,5	107,4

In vergelijking met de aangepaste begroting 2011 stijgen de middelen, exclusief leningopbrengsten, met 2.554.865 duizend euro (10,3%). In vergelijking met de initiële begroting 2011 stijgen zij met 3.095.704 duizend euro (12,7%). In vergelijking met de uitvoeringsrekening van de

begroting 2010 loopt de verhoging op tot 4.516.133 duizend euro (19,7%).

Het Rekenhof is van oordeel dat de raming van de ontvangsten voorzichtig en correct is gebeurd volgens de parameters van september 2011. Het raadt evenwel aan nu al rekening te houden met de gevolgen van de gesignaleerde groeivertraging in het advies van de HRF.

Tegenover de aangepaste begroting 2011 stijgen de *gedeelde en samengevoegde belastingen inclusief dotatie kijk- en luistergeld* met 943,9 miljoen euro (5,0%). De Vlaamse Regering heeft, zoals de BFW dat voorschrijft, die ontvangsten geraamd aan de hand van de macro-economische parameters van de economische begroting van 9 september 2011. De Vlaamse Regering heeft voor de andere parameters echter iets minder gunstige waarden gehanteerd dan de federale overheid. Dat leidt tot een onderschatting van 26,4 miljoen euro. Rekening houdend met de groeivertraging vooropgesteld door de HRF, is er evenwel een overschatting van de middelen met ca. 130,6 miljoen euro¹³. Het bedrag van de samengevoegde en gedeelde belastingen wordt, indien niet bij amendement, hoe dan ook bijgesteld bij de begrotingscontrole. Het is raadzaam daarmee nu al rekening te houden. De opbrengst van de *gewestbelastingen geïnd door de federale overheid*, in 2011 fors teruggevallen door de overname van de verkeersgerelateerde belastingen, stijgen met 139 duizend euro (3,9%) tegenover de aangepaste begroting 2011. De *gedeelde en samengevoegde belastingen inclusief dotatie kijk- en luistergeld* (72,0%) en de *gewestbelastingen geïnd door de federale overheid* (13,4%) vormen samen nog 85,4% van de middelen.

De *andere transferten en dotaties van de federale overheid*¹⁴ blijven vrij constant. Ze omvatten sinds 2011 ook een transfer voor de kost van de overname van federaal personeel voor de verkeersgerelateerde belastingen (14,5 miljoen euro) en ontvangsten uit het Federaal Impulsfonds voor Migrantenbeleid (66 duizend euro)¹⁵.

De *gewestbelastingen eigen inning* nemen tegenover de aangepaste middelenbegroting 2011 met 17,8 miljoen euro (1,3%) toe tot 1.393,7 miljoen euro. Die categorie omvat 5,1% van de Vlaamse middelen.

De *andere niet-fiscale ontvangsten* verdriedubbelen. Zij nemen toe met 1.440,0 miljoen euro (211,3%) tot 2.122,1 miljoen euro, wat neerkomt op 7,7% van de middelen. Die stijging is vooral het gevolg van de door de Vlaamse Regering verwachte betalingen door KBC.

¹³ Groeivertraging ten belope van 0,8%, vermenigvuldigd met de sensitiviteit van 19,630 miljoen euro per 0,1% (geeft 157 miljoen euro), verminderd met de huidige onderschatting van 26,4 miljoen euro.

¹⁴ Met betrekking tot de winst van de Nationale Loterij (CI002), de financiering van buitenlandse studenten (CI001), de tewerkstellingsprogramma's (CK008), het samenwerkingssakkoord betreffende de meerwaardeneconomie (JE203).

¹⁵ CK010 - Dotaties – personeel verkeersgerelateerde belastingen (vastgesteld in de wet van 8 maart 2009 in uitvoering van artikel 68ter van de BFW) en BA302 - Ontvangsten uit het Federaal Impulsfonds voor Migrantenbeleid.

De *toegewezen ontvangsten* stijgen gespreid over de verschillende begrotingsfondsen met 12,5 miljoen euro (10,8%) tot 127,8 miljoen euro. Zij bedragen slechts 0,5% van de middelen.

De in de tabel vermelde begrotingsontvangsten zijn niet ESR-gecorrigeerd. De algemene toelichting gaat echter uit van de ESR-ontvangsten (tabel 4-1 en tabel 7-5). Die bedragen volgens de algemene toelichting 25.655.460 duizend euro¹⁶, dat is 1.736.891 duizend euro minder dan de begrotingsontvangsten. Het Rekenhof heeft de aansluiting tussen beide voorstellingswijzen kunnen maken¹⁷.

De tabel hieronder geeft een overzicht van de evolutie van de ESR-ontvangsten van de geconsolideerde Vlaamse overheid, uitgaande van de tabel 7-5 van de algemene toelichting¹⁸, exclusief de impact van de wijziging van de aanrekeningsregels¹⁹.

Tabel 5: Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten

(in duizenden euro)

	2010 uitvoering	2011 aanpassing	2012 initieel	Wijziging t.o.v. 2010	Wijziging t.o.v. 2011
begrotingsontvangsten Vlaamse ministeries	22.876.218	24.837.486	27.384.897	19,71%	10,26%
ESR-correcties	-134.577	-382.727	-1.728.477	1184,38%	351,62%
ESR-ontvangsten Vlaamse ministeries	22.741.641	24.454.759	25.656.420	12,82%	4,91%
begrotingsontvangsten te consolideren instellingen	9.634.104	10.344.713	10.168.968	5,55%	-1,70%
ESR-correcties	-8.244.734	-8.904.974	-8.894.205	7,88%	-0,12%
ESR-ontvangsten instellingen	1.389.370	1.439.739	1.274.763	-8,25%	-11,46%
ESR-geconsolideerde ontvangsten	24.131.011	25.894.498	26.931.183	11,60%	4,00%

Hierna wordt verder ingegaan op de belangrijkste ontvangstencategoriën.

¹⁶ De ESR-ontvangsten van de instellingen uit de consolidatiekring (1.274.763 duizend euro) zijn hierin niet begrepen. Die bevatten o.a. de opbrengsten van de milieuheffingen.

¹⁷ Het Rekenhof heeft daarbij wel vastgesteld dat de begrotingsontvangsten (en bijgevolg ook de ESR-ontvangsten) in tabel 7-5 door een materiële fout met 960 duizend euro zijn onderschat.

¹⁸ Evenwel met een verhoging ten belope van 960 duizend euro van de begrotingsontvangsten Vlaamse ministeries voor 2012.

¹⁹ Die impact is berekend op 7.454 duizend euro voor de ontvangsten van de Vlaamse ministeries (volgens de begrotingsgegevens, niet overgenomen in tabel 7-5) en 39.215 duizend euro voor de ontvangsten van de te consolideren instellingen (volgens tabel 7-5).

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

De gedeelde en samengevoegde belastingen die Vlaanderen op grond van de BFW van de federale overheid ontvangt, vormen het hoofdbestanddeel van de middelen. De begroting raamt ze, inclusief de dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld, op 19.729.171 duizend euro of 72% van het totaal van de middelen. De onderstaande tabel schetst de recente evolutie van de middelen.

Tabel 6: Evolutie gedeelde en samengevoegde belastingen

Omschrijving	2010 uitvoering	2011 initieel	2011 aangepast	2012 initieel	Aandeel in totaal	(in duizenden euro)	
						Wijziging t.o.v. 2010 uitvoering (=100)	Wijziging t.o.v. 2011 initieel (=100)
Gedeelde belastingen	11.146.598	12.037.547	12.233.499	12.846.437	46,9%	115,2	106,7
Samengevoegde belastingen	5.519.418	5.899.057	5.994.968	6.309.305	23,0%	114,3	107,0
Dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld (artikel 47bis BFW)	530.434	552.024	556.757	573.429	2,1%	108,1	103,9
Totaal	17.196.450	18.488.628	18.785.224	19.729.171	72,0%	114,7	106,7

De raming in de initiële middelenbegroting 2012 is in principe de som van de vermoedelijke afrekening van het vorige jaar (2011) en het initiële bedrag van het begrotingsjaar (2012). Die vermoedelijke afrekening 2011 is het verschil tussen, enerzijds, het vermoedelijke bedrag 2011 berekend volgens de in het najaar 2011 gekende parameters en, anderzijds, het aangepaste bedrag 2011 bepaald bij de aanpassing van de begroting 2011. Het initiële bedrag 2012 is de raming van het bedrag 2012 aan de hand van de recentste parameters.

De onderstaande tabel toont de ramingen in het ontwerp van initiële Vlaamse middelenbegroting 2012 en vergelijkt ze met de middelen die Vlaanderen van de federale overheid ontvangt²⁰.

Tabel 7: Berekening gedeelde en samengevoegde belastingen

BFW	(in duizenden euro)		
	Initiële Vlaamse middelen- begroting 2012	Officiële federale berekening	Vershil
Gewest			
Samengevoegde belastingen	6.244.357	6.247.338	-2.981
+vermoedelijke afrekening 2011	64.948	56.251	8.697
Totaal Gewest			
CK012 samengevoegde belastingen	6.309.305		
Art.x RMB		6.303.589	5.716

²⁰ Officiële berekening HRF van oktober 2011.

BFW	Initiële Vlaamse middelen- begroting 2012	Officiële federale berekening	Vershil
Gemeenschap			
Gedeelde belastingen			
Totaal PB Gemeenschap	4.169.453	4.168.907	546
+ <i>vermoedelijke afrekening 2011</i>	43.741	38.740	5.001
Totaal BTW Gemeenschap	8.554.787	8.586.353	-31.566
+ <i>vermoedelijke afrekening 2011</i>	78.456	84.580	-6.124
Totaal gedeelde belastingen	12.846.437	12.878.580	-32.143
CI005 gedeelde belastingen	12.846.437		
Dotatie kijk- en luistergeld			
Art. 47bis BFW	569.116	569.116	0
+ <i>vermoedelijke afrekening 2011</i>	4.313	4.313	0
CI001 dotatie kijk- en luistergeld	573.429		
Art. x RMB		13.452.009	-32.143
Totaal initiële begroting 2012	19.729.171	19.755.598	-26.427
Waarvan vermoedelijke afrekening 2011	191.457	183.884	7.573
Totaal exclusief de afrekeningen	19.537.713	19.571.714	-34.001

Uit de vergelijking volgt dat de Vlaamse middelen met ongeveer 26,4 miljoen euro lijken onderschat. De onderschatting is voor 34 miljoen euro het gevolg van de te lage raming van het initiële bedrag voor 2012, maar wordt deels gecompenseerd door overschatting met 7,6 miljoen euro van de vermoedelijke afrekening 2011.

Voor het aangepaste bedrag 2011 gebruikten de Vlaamse en de federale overheid nog dezelfde parameters, wat dan ook leidde tot hetzelfde uitgangsbetrag. Voor het vermoedelijke bedrag 2011 en het initiële bedrag 2012 gebruiken ze verschillende parameters, zoals blijkt uit het volgende overzicht.

Parameters gebruikt voor het vermoedelijke bedrag 2011:

- 1) BBP-groei 2011: 2,4%;
 - 2) Inflatie 2011: 3,5%;
- = parameters volgens de economische begroting van 9 september 2011;
- 3) Denataliteitsfactor: 103,4350 (VI.) en 104,08190 (federaal);
 - 4) Btw-verdeelsleutel (leerlingen): 56,65% (VI.) en 56,6752% (federaal);
 - 5) PB-verdeelsleutel:

Vlaanderen hanteert 63,10% voor de opbrengst in het Vlaams Gewest en en vermeldt geen sleutel voor de opbrengst in de Vlaamse Gemeenschap; de federale overheid hanteert 63,03% voor de opbrengst in het Vlaams Gewest en 65,0007% voor de opbrengst in de Vlaamse Gemeenschap, volgens de gegevens van aanslagjaar 2010, toestand op 30 juni 2011.

Parameters gebruikt voor het initiële bedrag 2012

- 1) BBP-groei 2012: 1,6%;
 - 2) Inflatie 2012: 2,0%;
- = parameters volgens de economische begroting van 9 september 2011;
- 3) Denataliteitsfactor: 103,9312 (VI.) en 104,08190 (federaal);

4) Btw-verdeelsleutel (leerlingen): 56,52% (VI.) en 56,6752% (federaal) nog niet bevestigde leerlingenaantallen);

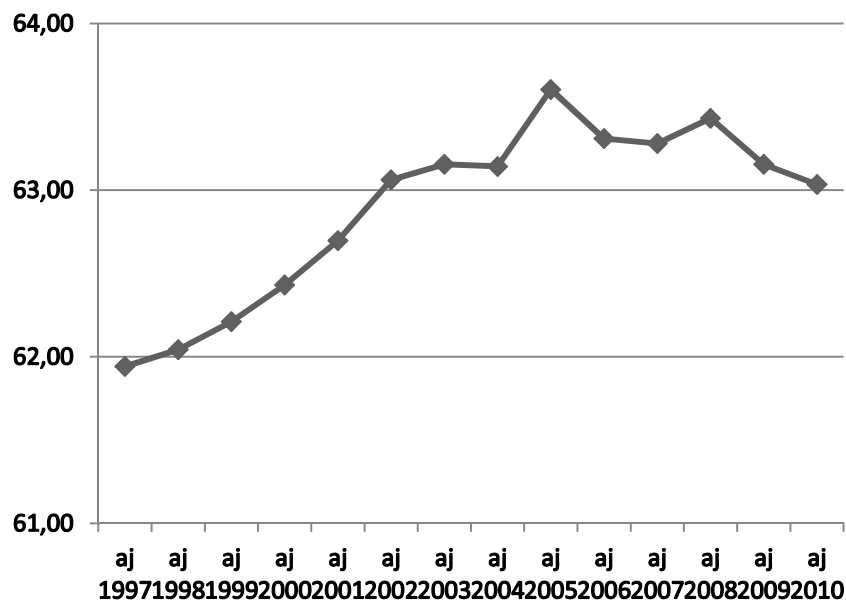
5) PB-verdeelsleutel:

Vlaanderen hanteert 63,01% voor de opbrengst in het Vlaams Gewest en vermeldt geen sleutel voor de opbrengst in de Vlaamse Gemeenschap; De federale overheid hanteert 63,03% voor de opbrengst in het Vlaams Gewest en 65,0007% voor de opbrengst in de Vlaamse Gemeenschap, volgens de gegevens van aanslagjaar 2010, toestand op 30 juni 2011.

De economische begroting van 9 september 2011 raamt de BBP-groei in 2011 op 2,4% en in 2012 op 1,6%. De inflatie zou in 2012 afzakken tot 2%. De denataliteitsfactor blijft stijgen, terwijl de btw-verdeelsleutel op basis van het aantal leerlingen opnieuw licht daalt. Ook de PB-verdeelsleutel zakt verder van 63,43% (aanslagjaar 2008) over 63,15% (aanslagjaar 2009) naar 63,03% in aanslagjaar 2010.

De Vlaamse Regering heeft, zoals de BFW dat voorschrijft, die ontvangsten geraamd aan de hand van de macro-economische parameters van de economische begroting van 9 september 2011. Rekening houdend met de gesignaleerde groeivertraging van de HRF, houdt dat een overschatting in van de middelen met ca. 157 miljoen euro. De Vlaamse Regering heeft voor de andere parameters echter iets minder gunstige waarden gehanteerd. De gegevens over aanslagjaar 2010 en de meest actuele gegevens over de bevolkings- en leerlingenaantallen zijn pas tijdens de begrotingsopmaak bekend geworden en de Vlaamse Regering heeft haar berekening nog niet geactualiseerd. Dat leidt tot een onderschatting van 26,4 miljoen euro.

De onderstaande grafiek toont de recente evolutie van de PB-verdeelsleutel.



2.3 Gewestbelastingen, geïnd door de federale overheid

De begroting raamt de opbrengst van de nog *door de federale overheid geïnde gewestbelastingen* (inclusief intresten en boeten) op 3.661.392 duizend EUR (13,4%) van de middelen. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de evolutie van die ontvangsten en vergelijkt ze met de officiële federale ramingen voor 2012.

Tabel 8: Evolutie gewestbelastingen geïnd door de federale overheid

Belasting Programma CK (in de Vlaamse begroting, incl. intresten en boeten)	<i>(in duizenden euro)</i>						
	2010 uitvoering	2011 aangepast	2012 initieel	Wijziging t.o.v. 2010 uitvoering (=100)	Wijziging t.o.v. 2011 aangepast (=100)	2012 fede- rale raming	Wijziging t.o.v. 2012 federale raming (=100)
Belasting op de spelen en wed- denschappen artikel CK004	26.787	27.643	24.057	89,8	87,0	29.456	81,7
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen artikel CK005	31.018	30.182	31.938	103,0	105,8	32.507	98,3
Openingsbelasting artikel CK006	155	0		0,0		0	
Registratierechten artikel CK000	1.652.532	1.807.934	1.944.949	117,7	107,6	1.987.052	97,9
Hypotheekrechten artikel CCK001	143.845	150.423	154.412	107,3	102,7	155.791	99,1
Verkeersbelasting op de auto- voertuigen artikel CK002	907.609	93.005		0,0	0,0	0	
Belasting op de inverkeersstelling artikel CK003	227.541	19.406		0,0	0,0	0	
Eurovignet artikel CK007	89.921	15.168	24.460	27,2	161,3	15.871	157,2
Schenkingsrechten artikel CK013	211.935	231.045	240.213	113,3	104,0	249.025	96,5
Successierechten en recht van overgang bij overlijden artikel CK014	1.062.404	1.147.646	1.241.363	116,8	108,2	1.227.331	101,1
<i>Interesten en boeten</i>						22.005	
Totaal	4.353.747	3.522.452	3.661.392	84,1	103,9	3.719.038	98,4

Deze categorie omvat vanaf 2011 ca. 14% van de middelen, tegenover nog 19,7% in de initiële begroting van 2008. Die terugval is te wijten aan de in 2011 door te voeren overname van de verkeersgerelateerde belastingen. De voor het eurovignet nog geraamde ontvangsten hebben betrekking op het aandeel van Vlaanderen in de inkomsten van de in het buitenland ingeschreven voertuigen, dat nog via de FOD Financiën wordt ontvangen.

De raming gebeurt per belasting op basis van de historische evolutie van de gerealiseerde ontvangsten en een extrapolatie van de inkomingen van het lopende jaar, gecorrigeerd met de budgettaire gevolgen van nieuwe ontwikkelingen en van recente beleidsmaatregelen. De toelichting bij het programma CK (algemene ontvangsten van de federale overheid afkomstig, voor gewestaangelegenheden) beschrijft summier de methode en de parameters. De Vlaamse Regering raamt de toename tegenover de aangepaste begroting 2011 op 3,9%.

De vergelijking met de federale raming (57,6 miljoen euro of 1,6% hoger) bevestigt dat de raming voorzichtig is. De terugval van de economische groei die op de registratierechten, successierechten en schenkingsrechten een geraamde weerslag heeft van 55,2 miljoen euro (6,9 miljoen euro per 0,1% terugval), is in de ramingen echter nog niet verrekend. De voorzichtigheid is dus zeker gewettigd.

2.4 Gewestbelastingen, eigen inning

Het aandeel van de gewestbelastingen, eigen inning, loopt sinds de overname in 2011 van de verkeersgerelateerde belastingen op tot 5,1%, tegenover 0,5% de voorgaande jaren.

De onderstaande tabel geeft naast de raming voor 2012 een overzicht van de historische evolutie.

Tabel 9: Evolutie gewestbelastingen, eigen inning

Omschrijving	<i>(in duizenden euro)</i>						
	2010 uitvoering	2011 initieel	2011 aangepast	2012 initieel	Wijziging t.o.v. 2010 uitvoering (=100)	Wijziging t.o.v. 2011 initieel (=100)	Wijziging t.o.v. 2011 aangepast (=100)
Kijk- en luistergeld (pro memorie) Artikel CJ201	12	0	0		0,0		
Belasting op autovoertuigen Artikel CJ203		942.792	937.804	971.095		103,0	103,5
Belasting op inverkeersstelling Artikel CJ204		233.793	238.359	247.016		105,7	103,6
Eurovignet Artikel CJ205		98.832	96.921	74.053		74,9	76,4
Onroerende voorheffing Artikel CJ200	93.390	79.599	98.228	97.024	103,9	121,9	98,8
Heffingen leegstand en ver- krotting (decreet 22.12.1995) Artikel CC201	4.783	4.473	4.473	4.473	93,5	100,0	100,0
Totaal	98.185	1.359.489	1.375.785	1.393.661	1419,4	102,5	101,3

De belastingen worden geïnd door de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL).

Het totaal van de nog federaal geïnde gewestbelastingen en de gewestbelastingen, eigen inning bedraagt 5.055.053 duizend euro²¹. Dat is 13,5% meer dan de realisaties in 2010 en 3,2% meer dan de aangepaste begroting 2011. Die stijging geeft een vertekend beeld omdat voordien op de begrotingsontvangsten nog een ESR-aanrekeningscorrectie diende te gebeuren, die nu in de begrotingsontvangsten zelf is vervat.

2.5 Andere ontvangsten

De forse stijging van de *andere niet-fiscale ontvangsten* is vooral het gevolg van de door de Vlaamse Regering verwachte terugbetaling door KBC van een deel van de aan hen verleende steun (artikel CG008). De ontvangst betreft zowel het terugbetaalde kapitaal (1.150 miljoen euro) als de terugbetalingspremie (575 miljoen euro), en wordt volledig ESR-gecorrigeerd. Daarnaast bevatten deze middelen ook de dividenden van financiële instellingen ten bedrage van 297,5 miljoen euro (artikel CG009). De Vlaamse Regering rekent ook hier op een dividend van KBC van 8,5% op het ingebrachte bedrag.

De volatiliteit op de financiële markten (met de uitdijende Europese schuldencrisis) en de Europese beslissing om de tier 1-kernkapitaalratio van de banken verplicht te versterken, maken het vooralsnog onzeker dat KBC de verleende steun in 2012 zal terugbetalen.

In 2012 is er geen doorstorting meer opgenomen van opbrengsten uit de Vlaamse Milieumaatschappij van de verkoop van onroerende goederen (artikel LC105), die in 2011 nog 181,8 miljoen euro bedroegen.

²¹ Exclusief de leegstandsheffing (artikel CC201) 5.050.580 duizend euro. Dat bedrag komt overeen met het in de algemene toelichting onder tabel 4-1 opgenomen bedrag van de ESR-ontvangsten uit de gewestelijke belastingen voor 2012. De aan het Vernieuwingsfonds toegewezen ontvangsten uit de Leegstandsheffing met betrekking tot bedrijfsruimten (artikel ND200, 5 miljoen euro) zijn hierin niet begrepen. Daarbuiten zijn er ook nog de fiscale ontvangsten van de instellingen uit de consolidatiekring: de ontvangsten uit de milieuheffingen van het Minafonds en de Vlaamse Milieumaatschappij.

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

3.1 Algemeen

Decreetsbepalingen

Hoewel met het rekendecreet een volledig geactualiseerd normenkader voor de begroting tot stand is gekomen, omvat deze eerste begroting waarop het decreet van toepassing is, opnieuw een groot aantal begrotingsruiters, zijnde bepalingen die voor het begrotingsjaar afwijkingen op het reguliere normenkader toestaan. Een deel van die begrotingsruiters houdt verband met de overgang van het oude naar het nieuwe normenkader. Een ander deel continueert echter praktijken die niet overeenstemmen met het oude noch het nieuwe normenkader en waarover het Rekenhof ook in het verleden al opmerkingen heeft geformuleerd.

In dit verband wijst het Rekenhof bijvoorbeeld op de artikelen 48 en 49 van het ontwerp van uitgavendecreet dat de herverdelingsmogelijkheden opgenomen in het rekendecreet uitbreidt naar onder meer de vastleggingsmachtigingen en kredieten van de Vlaamse rechtspersonen.

Artikel 91 voorziet in een betalingsprocedure die afwijkt van de standaardprocedure bepaald in het rekendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten. Het Rekenhof wijst in het bijzonder op het ruime toepassingsgebied van die afwijking.

Bij verschillende, zelfs nieuwe decreetsbepalingen of onderdelen ervan (bijvoorbeeld onderdelen van artikel 10, §4) ontbreekt overigens de verantwoording.

Tabel bij de algemene uitgavenbegroting

In deze eerste begroting in toepassing van het rekendecreet is vooral de voorstelling van de tabel bij de algemene uitgavenbegroting gewijzigd. Er is in aansluiting op de algemene bepalingenwet een veralgemening van de gesplitste kredieten met een component vastleggingskrediet (VAK) en vereffeningskrediet (VEK). In de begrotingsstructuur zijn de apparaatprogramma's voortaan opgedeeld per entiteit in plaats van per beleidsdomein en valt de creatie op van de begrotingsartikelen. Volgens de algemene toelichting vormen de begrotingsartikelen een niveau tussen de begrotingsprogramma's en de basisallocaties. Het praktische gevolg van de invoering van de begrotingsartikelen is een inkrimping van het aantal begrotingslijnen en dus ook van de begrotingspecialiteit. Hoewel de basisallocaties administratief blijven bestaan, maken ze immers geen deel meer uit van de begroting.

Als de detailinformatie ook in de toekomst voor het Vlaamse Parlement beschikbaar blijft²², hoeft die inkrimping geen minpunt te zijn. Het concept van de begrotingsartikelen kan aanleiding geven tot een minder volumineuze en een meer overzichtelijke begroting en toelichting. De ESR-aggregatie die aan de basis ligt van de hergroepering van basisallocaties tot begrotingsartikelen, gaat die richting uit. Het biedt ook de mogelijkheid te evolueren naar een andere begrotingspecialiteit, gericht op doelstellingen in plaats van inputcategorieën. Volgens de algemene toelichting is dat het opzet van de uitsplitsing in functie van doelstellingen van de ESR-aggregaties WT (Werking en Toelagen) van de beleidsprogramma's. Daarbij worden zogenaamde deelprogramma's op niveau van de organisatievorm gecreëerd (zie ook punt 4 – evolutie naar een prestatiebegroting).

Aansluiting algemene toelichting - programmatoelichtingen

In deel 1 van de programmatoelichtingen is voor het eerst per beleidsdomein een omrekening van begrotingskredieten naar geconsolideerde beleids- en betaalkredieten opgenomen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan een aanbeveling van het Rekenhof in zijn advies begrotingsrapportering van 2008 en ontstaat een coherente aansluiting tussen, enerzijds, de in de begrotingen opgenomen en de programmatoelichtingen besproken begrotingskredieten en, anderzijds, de in de algemene toelichting bedoelde geconsolideerde beleids- en betaalkredieten. Het resultaat van de omrekening in de programmatoelichtingen is terug te vinden in de tabellen 5-7 en 5-8 van de algemene toelichting.

Overzicht van de ESR-geconsolideerde uitgaven

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 2010, de uitgaven voorzien bij de begrotingscontrole 2011 en de begrote uitgaven voor 2012. Om een vergelijking mogelijk te maken, gaat het voor de begroting 2012 om de uitgavenkredieten exclusief de impact van de nieuwe aanrekeningsregels. De rente-uitgaven zijn inbegrepen (voor 2012 gaat het om 235.416 duizend euro rente-uitgaven voor de ministeries en om 8.909 duizend euro rente-uitgaven voor de te consolideren instellingen). In deze tabel is geen rekening gehouden met onderbenutting van uitgaven of afrekening jobkorting.

²² Voor de begroting 2012 zijn de administratieve tabellen die de basisallocaties per begrotingsartikel omvatten ter beschikking gesteld op de website van het Vlaams Parlement.

Tabel 10: Evolutie van de ESR-geconsolideerde uitgaven

(in duizenden euro)

	2010 uitvoering	2011 aangepast	2012 initieel	Wijziging t.o.v. 2010	Wijziging t.o.v. 2011
beleidskredieten ministeries	17.010.742	17.763.192	18.472.683	8,59%	3,99%
beleidskredieten te consolideren instellingen	7.802.052	8.166.900	8.443.072	8,22%	3,38%
beleidskredieten FFEU	164.278	92.000	125.000	-23,91%	35,87%
ESR-correcties uitgaven	62.196	-28.639	10.536	-83,06%	-136,79%
totaal beleidskredieten	25.039.268	25.993.453	27.051.291	8,04%	4,07%
betaalkredieten ministeries	16.772.548	17.807.835	18.656.064	11,23%	4,76%
betaalkredieten te consolideren instellingen	7.491.023	8.150.201	8.427.075	12,50%	3,40%
betaalkredieten FFEU	139.066	165.141	144.570	3,96%	-12,46%
ESR-correcties uitgaven	62.196	-28.639	10.536	-83,06%	-136,79%
totaal betaalkredieten	24.464.833	26.094.538	27.238.245	11,34%	4,38%
verschil beleidskredieten - betaalkredieten	574.435	-101.085	-186.954	-132,55%	84,95%

3.2 Impact van de nieuwe aanrekeningsregels

Op basis van het nieuwe rekendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten moeten verrichtingen worden aangerekend op het boekjaar waarin ze zich voordoen. Enkel verrichtingen met derden die finaal zullen resulteren in een kasbeweging, kunnen aanleiding geven tot een budgettaire aanrekening.

De eerste toepassing van de nieuwe aanrekeningsregels heeft enkele problemen en onduidelijkheden zichtbaar gemaakt, die een oplossing moeten krijgen.

Lonen en toelagen

Het programma Lonen onderwijs (FM) bij de entiteiten Agentschap voor Onderwijsdiensten (FC0) en Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenonderwijs en Studietoelagen (FD0) betreft de lonen voor het personeel van de onderwijsinstellingen. Bij het begroten van deze loonmassa werden dezelfde aanrekeningsregels toegepast als bij het begroten van de lonen van het eigen personeel van de Vlaamse Gemeenschap. Het personeel van de inrichtende machten van de onderwijsinstellingen die de Vlaamse Gemeenschap financiert, is echter geen eigen personeel.

Op dit ogenblik is het niet duidelijk welke aanrekeningsregels op deze toelagen van toepassing zijn. De overstap naar de nieuwe aanrekeningsregels van de lonen van onderwijs leidt tot een meerraming van 980,1 miljoen euro. Het INR bevestigde in zijn advies van 24 april 2009 dat deze wijziging van de aanrekeningsregels geen effect heeft op het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap.

De Vlaamse overheid subsidieert niet alleen de lonen van onderwijs. Ook in andere beleidsdomeinen zijn heel wat toelagen bestemd voor de

financiering van lonen, bijvoorbeeld in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin of in het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media. Bij de raming van deze toelagen heeft de Vlaamse regering niet dezelfde aanrekeningsregels toegepast als bij de lonen van onderwijs.

Raming personeelskosten

De berekeningswijze die is toegepast om de personeelskost 2012 te begroten op basis van de nieuwe aanrekeningsregels, neemt niet alle loonelementen in aanmerking die deel uitmaken van die personeelskost.

Zo wordt in de toelichting van Toerisme Vlaanderen aangegeven dat de stijging van de dotatie op grond van de aanrekeningsregels niet voldoende is.

Dit bedrag werd berekend aan de hand van gegevens uit Vlimpers. Er dient opgemerkt dat de voorgestelde cijfers uit Vlimpers niet alle loonkosten voor Toerisme Vlaanderen omvatten (kinderbijslag, pensioendienst van de openbare sector - PDOS).

Ook de VRT stelt dat er geen rekening werd gehouden met te betalen onkostennota's, te betalen overuren, te betalen zondagswerk, te betalen bijdragen aan het pensioenfonds, enz. Daardoor is de dotatie onderschat en kan er in 2012 een budgetoverschrijding ontstaan in de personeel- en werkingskosten. Tijdens de begrotingscontrole 2012 zal deze leemte moeten worden opgevuld.

Aanrekening op prestatiebasis

Aangezien het nieuwe rekendecreet bepaalt dat elke verrichting wordt gehecht aan het boekjaar waarin ze zich voordoet, wordt het aanrekeningsmoment verschoven van het moment van ordonnancering (opdracht tot betalen) naar het moment van de prestatie.

De omzendbrief met betrekking tot de eindejaarsverrichtingen 2011 stelt dat 23 december de laatste dag is waarop ordonnanties geboekt en aangerekend kunnen worden op het begrotingsjaar 2011. Facturen die na die datum worden ontvangen, zullen worden aangerekend op het begrotingsjaar 2012, ook al hebben zij betrekking op prestaties van het begrotingsjaar 2011.

Het nieuwe rekendecreet regelt dat de aankoopfacturen die tot 31 januari worden ontvangen en die betrekking hebben op prestaties geleverd in het vorige begrotingsjaar, ook budgettair op dat vorige begrotingsjaar worden aangerekend.

De nieuwe aanrekeningsregels zullen ervoor zorgen dat de uitvoeringsrekening van de begroting een correcter beeld geeft, maar de verschuiving in aanrekeningsmoment zal wel een eenmalige impact hebben op de uitvoeringscijfers van de begroting. Uit de toelichting bij de uitgavenbegroting 2012 blijkt niet dat daarmee rekening is gehouden bij het ra-

men van de uitgavenkredieten, aangezien de bijstelling van de aanrekeningsregels vooral betrekking heeft op lonen en wedden, lonen van onderwijs en dotaties aan agentschappen.

De begroting 2012 voorziet wel in een provisie van 60 miljoen euro beleidskredieten en 70 miljoen euro betaalkredieten om de eventuele budgettaire gevolgen op te vangen van het rekendecreet enerzijds en van dringende investeringsuitgaven (investerings in onder meer scholenbouw en voor het vermijden van overstromingsgevaar) anderzijds. De toelichting bij deze provisie stelt:

Gelet op de verplichting om facturen correct volgens prestatie te boeken, kan er een eventueel niet-neutraliseerbaar effect zijn op de aan de begroting 2012 toe te rekenen betalingen.

Het is op dit ogenblik moeilijk in te schatten welk deel van de provisie nodig zal zijn om de impact van de nieuwe aanrekeningsregels op te vangen en welk deel van de provisie naar de investeringen kan gaan.

Diensten met afzonderlijk beheer

Artikel 4, §2, van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende boekhoudregels en aanrekeningsregels die van toepassing zijn op de Vlaamse ministeries, dat van kracht wordt op 1 januari 2012, stipuleert dat alleen verrichtingen met derden of met diensten met afzonderlijk beheer (DAB's) die bij afloop resulteren in een kasbeweging, aanleiding kunnen geven tot een budgettaire aanrekening.

De DAB's worden in belangrijke mate gefinancierd via dotaties uit de algemene uitgavenbegroting. Die dotaties resulteren niet in een kasbeweging, maar worden boekhoudkundig verwerkt via een interne verrichting. Een strikte toepassing van de nieuwe aanrekeningsregels zou tot gevolg hebben dat de dotaties noch als een budgettaire uitgave (in de algemene uitgavenbegroting), noch als een budgettaire ontvangst (bij de DAB's) kunnen worden beschouwd.

3.3 Beleidsdomein C – Financiën en Begroting

Programma CD – Economisch Overheidsinstrumentarium

Het programma CD omvat uitgaven voor participaties voor een bedrag van 150 miljoen euro (begrotingsartikel CB0/1CD-X-2-Z/PA) zonder dat toelichting wordt gegeven over het doel of de aanwending ervan. Het Rekenhof heeft ook in vorige begrotingsonderzoeken de summier toelichting bij de begrote participaties vastgesteld en heeft erop gewezen dat het INR de ESR-8 uitgaven nauwgezet onderzoekt en eventueel herklasseert met negatieve gevolgen voor het ESR-vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap (zie ook 1.2 *Begrotingsnormering*).

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD)

De ontwerpbegroting voor het VFLD raamt aan de uitgavenzijde een totaal aan inkomensoverdrachten van 81,4 miljoen euro. Die uitgaven werden berekend door een calculatiemethode toe te passen op de in 2012 realiseerbare dossiers die in totaal 555 miljoen euro bedragen.

De dotatie voor 2012 stijgt met 20 miljoen euro tot 50,4 miljoen euro. Daarnaast wordt echter nog voor 41,9 miljoen euro ingeteerd op het overgedragen saldo. Daardoor dalen de reserves tot 95,8 miljoen euro, hoewel de schadedossiers eind 2010 waren gestegen tot 882,5 miljoen euro.

Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU)

Voor het project kennisinfrastructuur 2009 was 55 miljoen euro gemachtigd in 2009 en was per 30 september 2011 al 35 miljoen euro vastgelegd. Toch voorziet de ontwerpbegroting van het FFEU nog in een vastleggingskrediet van 29,6 miljoen euro. Voor het project wegwerken gevaarlijke punten 2010 was 100 miljoen euro gemachtigd in 2010 en was per 30 september 2011 al 53,1 miljoen euro vastgelegd. Toch voorziet de ontwerpbegroting van het FFEU nog in een vastleggingskrediet van 100 miljoen euro.

In de jaarrekening 2010 van het FFEU was er een opvallende stijging van de verwijlinteresten voor de projecten 2008 en 2009 wegwerken gevaarlijke verkeerspunten²³. Het is niet duidelijk in welke mate voor 2012 verwijlinteresten zijn voorzien en begroot.

3.4 Beleidsdomein D – Internationaal Vlaanderen

Subsidies voor toerisme

In het kader van de herstructurering van het agentschap Toerisme Vlaanderen worden vanaf 1 januari 2012 diverse financiële ondersteuningsinstrumenten van het departement Internationaal Vlaanderen overgedragen aan het agentschap. Voor die subsidies toerisme wordt een decretale regeling uitgewerkt. In afwachting daarvan worden de subsidies opgenomen in artikel 15. Krachtens artikel 2 van de cultuurpactwet van 16 juli 1973 is toerisme een culturele aangelegenheid die onder de toepassing van de cultuurpactwet valt. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 10 van het cultuurpact, moet artikel 15 naast de betrokken

²³ Zie brief van 6 september 2011 van het Rekenhof, kenmerk N 09- 3.659.650 B1, aan de minister van Financiën en Begroting.

begrotingsartikelen ook de voorziene subsidiebedragen vermelden (zie ook 3.8).

3.5 Beleidsdomein E – Economie, Wetenschap en Innovatie

Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT)

Na een inhaaloperatie in 2011, waarbij het IWT bijkomende middelen ontving om de betalingsachterstand uit het verleden weg te werken, vallen de kredieten nu terug op een niveau van constant beleid. Het IWT kent echter een continue groei van het aantal projecten. Dat impliceert een continue stijging van de benodigde betaalkredieten. Vanuit dit oogpunt rijst de vraag of de kredieten voor landbouwkundig onderzoek volstaan. De betaalkredieten die daarvoor in 2012 zijn opgenomen, liggen immers onder het initiële krediet 2011 en op eenzelfde niveau als de kredieten 2010.

Verder voorziet de begroting van het IWT in 450 duizend euro aan ontvangsten uit de terugbetaling van kapitaal in het kader van achtergestelde leningen die het IWT in het verleden aan kmo's toekende. Bovendien verwacht het IWT een te ontvangen intrest van 50 duizend euro. De inschrijving van die middelen houdt echter geen rekening met de beslissing van de raad van bestuur van het IWT om kmo's uitstel van terugbetaling te verlenen. Nadat de kmo's in 2009 en 2010 al een mogelijkheid tot uitstel van betaling kregen, besloot de raad van bestuur tot een bijkomende verlenging van de uitstelperiode in 2011 en 2012. Het IWT mag bijgevolg in 2012 normaliter geen kapitaalsaflossingen verwachten. Het agentschap rekent in 2011 en 2012 wel intresten aan. Die belopen ongeveer 132 duizend euro op jaarbasis. Het huidige ontwerp van begroting overschat aldus de ontvangsten ten gevolge van kapitaalsaflossingen, maar onderschat de te ontvangen intresten.

3.6 Beleidsdomein F – Onderwijs en Vorming

Fonds Inschrijvingsgelden Centra Volwassenenonderwijs

Het Rekenhof stelde bij zijn controle van de jaarrekening 2010 vast dat het fonds verscheidene betalingsverplichtingen (zowel uitbetalingen van premies aan cursisten als betalingen aan de CVO's) had doorgeschoven naar 2011. De controle van de jaarrekening 2011 zal uitwijzen in hoeverre deze betalingsachterstand is opgelost en de dotatie voor 2012 volstaat om aan alle betalingsverplichtingen 2012 te voldoen.

3.7 Beleidsdomein G – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Vierde Vlaams Intersectoraal Akkoord

Uit de beleidsbrief WVG 2011-2012 van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin blijkt dat de Vlaamse Regering op 23 september 2011 een ontwerpakkoord bereikte met de sociale partners. De voorbije weken werd het ontwerp van akkoord voorgelegd aan de achterban van de sociale partners. Volgens de beleidsbrief zal het sociaal akkoord na goedkeuring vanaf 2012 worden uitgevoerd. In het voorliggende begrotingsontwerp 2012 zijn nog geen kredieten voorzien voor de uitvoering van het nieuwe akkoord.

Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap

Bij de controle van de jaarrekening 2010 heeft het Rekenhof vastgesteld dat het krediet voor individuele materiële bijstand (IMB) volledig uitgeput was en dat 1,3 miljoen euro aan betalingsverplichtingen werd doorgeschoven naar 2011. In begrotingsjaar 2011 ontving het VAPH daarvoor een bijkomend krediet.

Het tekort is echter geen eenmalig probleem, want de aanvragen voor individuele materiële bijstand nemen jaar na jaar toe. Om de kosten te drukken, werd de refertelijst voor hulpmiddelen aangepast, maar die maatregel zal pas in de toekomst effect hebben. De controle van de jaarrekening 2011 zal moeten uitwijzen in hoeverre het probleem is opgelost en/of de dotatie voor 2012 volstaat om te voldoen aan alle betalingsverplichtingen in 2012.

3.8 Beleidsdomein H – Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Subsidies cultuur, jeugd, sport en media

Ter uitvoering van artikel 10 van de cultuurpactwet van 16 juli 1973 mogen de regels inzake subsidiëring van geregelde culturele activiteiten maar worden vastgesteld krachtens een decreet. Bij ontstentenis daarvan moeten alle toelagen het voorwerp zijn van een speciale begrotingspost op naam. Dat betekent dat het begrotingsdecreet niet alleen de begunstigde(n) of de aard van de subsidie moet vermelden, maar ook het subsidiebedrag (krediet). De grotere parlementaire controle- en beslissingsbevoegdheid die de cultuurpactwet toekent, heeft tot doel een evenwichtige ondersteuning te garanderen aan alle ideologische en filosofische strekkingen.

De machtiging in artikel 15 tot toekenning van subsidies binnen de perken van het betrokken begrotingsartikel laat toe dat binnen het krediet van elk artikel de verschillende subsidiebedragen vrij kunnen worden

bepaald. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 10 van het cultuurpact, moet ook het subsidiebedrag worden vermeld.

3.9 Beleidsdomein M – Mobiliteit en Openbare Werken

Programma ME (Gemeenschappelijk Vervoer) – de Vlaamse Vervoermaatschappij (De Lijn)

Artikel 112 van het ontwerp van uitgavendecreet machtigt de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn en het Agentschap Wegen en Verkeer om voor de ter beschikkingstelling van traminfrastructuur en niet-traminfrastructuur in het kader van het Masterplan Antwerpen voor 35 jaar verbintenissen aan te gaan ten laste van de Vlaamse uitgavenbegroting, die resulteren in een totale beschikbaarheidsvergoeding van maximaal 30 miljoen euro (in prijzen 2007) per jaar en die voortvloeien uit de werken van het DBFM-programma met uitzondering van de onderhoudskosten, en dit in functie van de politieke beslissing hierover (dossier Brabo 2)²⁴.

Er wordt onvoldoende toegelicht in welke mate alle elementen van die beslissing op een correcte wijze in de begroting 2012 zijn vertaald. Zo is het niet duidelijk of in de investeringssubsidie aan de VVM-De Lijn opgenomen in basisallocatie MB0 ME022 6141, ressorterend onder begrotingsartikel MB0/1ME-E-5-Z/IS, de in het besluit bepaalde studiekosten in het kader van Brabo 2 zijn opgenomen ten bedrage van 12.670.572 euro. Verder stemt het bedrag van de beschikbaarheidsvergoedingen voor de VVM-De Lijn (BAM-projecten) van 9,746 miljoen euro dat is opgenomen op basisallocatie MB0 ME003 4141, ressorterend onder begrotingsartikel MB0/1ME-E-2-Z/IS van het ontwerp van uitgavendecreet en bedoeld voor het Masterplan Antwerpen fase 1 (Brabo 1), niet overeen met het bedrag van 7 miljoen euro dat voortvloeit uit het besluit.

DAB Loodswezen

De begroting van de DAB Loodswezen houdt onvoldoende rekening met de aanzienlijke betalingsachterstand van de DAB. Door de sterke daling van de trafiek vanaf 2009 als gevolg van de economische crisis was de financiële situatie van de DAB er immers aanzienlijk op achteruitgegaan. Daardoor bedroegen eind 2010 de openstaande verbintenissen voor de terugbetalingen van de sociale bijdragen aan het departement ca. 23,3 miljoen euro, de openstaande verbintenissen voor de dienstverlening door DAB Vloot voor de beloodsing op zee ca. 6,4 miljoen euro en nog een aantal openstaande verbintenissen voor diverse leveranciers ca. 1,1 miljoen euro. Naar aanleiding van de initiële en aangepaste begroting

²⁴ Beslissing Vlaamse Regering PV 2011/34 – punt 0026, nota VR 2011 2309 DOC.0967/1BIS en bijlagen VR 2011 2309 DOC.0967/2 tot 13.

2011 had het Rekenhof al gesteld dat het zeer de vraag was hoe de DAB Loodswezen in 2011 aan zijn financiële verplichtingen zou kunnen voldoen. Uit recente cijfers en prognoses voor 2011 blijkt dat de situatie niet is verbeterd: op het einde van dit begrotingsjaar zou het bedrag aan openstaande verbintenissen voor de terugbetalingen van de sociale bijdragen, de vergoeding voor DAB Vloot en diverse andere leveranciers zijn opgelopen tot ca. 39 miljoen euro. De ontwerpbegroting 2012 van de DAB Loodswezen voorziet onvoldoende in middelen om die aanzienlijke betalingsachterstand weg te werken of zelfs maar terug te dringen.

De kredieten voor de beloodsing op zee (kosten te betalen aan de DAB Vloot, artikel MCD/3MI-E-2-Z/IS) voorzien opnieuw in 3,1 miljoen euro als aan de DAB Loodswezen opgelegde besparingen. Dat bedrag is dus niet gebaseerd op bedrijfseconomische motieven (nl. de gestegen kostprijs van de dienstverlening door DAB Vloot, wat in het overige deel van de stijging van dit krediet zit vervat), maar is het gevolg van een besparingsingreep. De rechtstreekse dotatie aan de DAB Vloot uit de algemene uitgavenbegroting wordt verminderd met 3,1 miljoen euro en dat bedrag wordt ten laste van de DAB Loodswezen gelegd door een kredietverhoging voor de kosten van de beloodsing op zee. Dat doet afbreuk aan de transparantie van de begrotingscijfers in kwestie en lijkt tegenstrijdig met de geschetste financiële problematiek.

4 Evolutie naar een prestatiebegroting

4.1 Situering

De derde ViA-doelstelling met betrekking tot de begroting²⁵ luidt als volgt:

De Vlaamse overheid zet in de komende jaren substantiële stappen om te komen tot een meer prestatiegerichte begroting.

De memorie van toelichting bij het rekendecreet stelt ook uitdrukkelijk dat wordt gestreefd naar een begroting gericht op prestaties en effecten:

De beleidseffecten (outcomes) per beleidsdomein moeten op termijn de drijvende indicatoren worden van de begroting. De outputs van de agentschappen en departementen moeten daarmee samenhangen en verankerd zijn in de beheersovereenkomst.

In zijn advies bij het rekendecreet merkte het Rekenhof op dat het van het streven naar een prestatiebegroting maar weinig terugvond in de tekst zelf van het decreet. Naar aanleiding van een overlegvergadering op initiatief van de voorzitter van het Vlaams Parlement werd overeengekomen dat de Vlaamse Regering in de algemene toelichting bij de begroting en bij de begrotingsaanpassing een stappenplan en voortgangsrapportering zou opnemen met betrekking tot de evolutie naar een prestatiebegroting. Op die wijze kan het Vlaams Parlement tweemaal per jaar kennis nemen van de vorderingen die worden gemaakt.

4.2 Voortgangsrapportering

Punt 2.1.7. *Basis prestatiebegroting* van de algemene toelichting gaat in op de vraag naar een stappenplan en voortgangsrapportering. Het streefdoel is een volwaardige prestatiebegroting zoals bedoeld in het kader van de Pact 2020-doelstellingen. De Vlaamse overheid is echter nog niet klaar om in haar geheel de omschakeling te maken van een inputgebaseerde naar een outputgeoriënteerde begroting. Daarom heeft de Vlaamse Regering voor 2012 gekozen voor een overgangsbegroting waarin al enkele bouwstenen zijn verwerkt om te komen tot een prestatiebegroting.

Voor de Vlaamse rechtspersonen wordt voorlopig de huidige begrotingsstructuur, gebaseerd op inputcategorieën, behouden. Ook de structuur van de middelenbegroting blijft voorlopig ongewijzigd.

²⁵ De andere twee hebben betrekking op de begrotingsnorm (zie 1.2) en op de schuld (zie 1.3).

Als eerste bouwstenen van een prestatiegerichte begroting verwijst de algemene toelichting naar enkele wijzigingen in de structuur van de uitgavenbegroting van de ministeries en DAB's:

- In plaats van één apparaatprogramma per beleidsdomein is er nu één apparaatprogramma per entiteit.
- Er is een niveau tussen de begrotingsprogramma's en de basisallocaties, namelijk de begrotingsartikelen. Zij groeperen ESR-matig verwante basisallocaties en kunnen wat betreft de ESR-aggregatie WT (werking en toelagen) van de beleidsprogramma's worden uitgesplitst op basis van doelstellingen.

Voortbouwend op die gewijzigde begrotingsstructuur 2012 voorziet de algemene toelichting in verdere stappen naar een meer prestatiegerichte begroting bij de begrotingsopmaak 2013: wijzigingen in de structuur van de middelenbegroting en in de structuur van de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen, toevoeging van niet-financiële informatie (indicatoren, outputs en outcome) in de toelichtingen bij de begrotingsartikelen.

Volgens de algemene toelichting ontstaat ook een natuurlijk groeitrajec. Zo bleek bij de allocatieoefening dat de begrotingsprogramma's zelf beter moeten worden afgestemd op de beleidsdoelstellingen, zodat de begrotingsartikelen volgens de doelstellingenstructuur kunnen worden gegroepeerd.

4.3 Evaluatie

Het Rekenhof heeft al in zijn advies over de begrotingsrapportering (2008) en in meerdere verslagen over het begrotingsonderzoek gewezen op de gebrekkige afstemming tussen de begrotingsprogramma's en de beleidsdoelstellingen. Nu heeft de Vlaamse overheid dat bevestigd naar aanleiding van de allocatieoefening bij de opmaak van de begroting 2012.

In de begroting 2012 wordt de oude programmastructuur voorlopig echter ongewijzigd overgenomen, behalve voor de apparaatprogramma's en voor de programma's van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming.

Er wordt overgegaan van één organisatieoverschrijdend apparaatprogramma per beleidsdomein naar één apparaatprogramma per entiteit of organisatievorm. De algemene toelichting geeft terecht aan dat dit de responsabilisering van de entiteiten bevordert. Om dezelfde reden beveelt het Rekenhof aan ook de beleidsprogramma's zoveel mogelijk aan één entiteit toe te wijzen. Zoals al meermaals opgemerkt verminderen entiteitsoverschrijdende programma's het responsabiliseringsbeginsel van het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

De nieuwe programmastructuur van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming volgens de uitgavencategorieën lonen, werking en infrastructuur is geen voorbeeld van een meer op doelstellingen gerichte pro-

gramma-indeling, maar bevestigt veeleer het inputkarakter van de begroting.

In verband met de op doelstellingen gebaseerde indeling van de begrotingsartikelen WT merkt het Rekenhof het volgende op:

- Ook de andere uitgaven die vanwege hun ESR-kwalificatie niet onder de aggregatie WT horen of de onverdeelde begrotingsartikelen WT, kunnen uiteraard gericht zijn op welbepaalde doelstellingen, die minstens in de toelichtingen moeten worden geduid.
- De opdeling van de aggregaties WT gaat niet altijd gepaard met een passende omschrijving van de deelprogramma's.
- De koppeling begrotingsartikelen/doelstellingen is niet altijd eenduidig: voor sommige doelstellingen zijn de kredieten verspreid over verschillende begrotingsartikelen, sommige begrotingsartikelen hebben betrekking op diverse doelstellingen. Dikwijls is er overigens geen koppeling met doelstellingen, maar worden basisallocaties samengenomen op basis van andere criteria (gelijksoortige basisallocaties, instrumenten, enz.).
- Als de begrotingsartikelen (deelprogramma's) met doelstellingen worden gekoppeld, gebeurt dat naargelang beleidsdomein of organisatievorm soms op een andere wijze. Veelal wordt gekoppeld met doelstellingen uit de beleidsnota of –brief, maar soms ook met doelstellingen uit de beheers- of managementovereenkomst. Soms wordt gekoppeld met strategische doelstellingen, soms met operationele doelstellingen. In een aantal gevallen worden ad-hoc-doelstellingen geformuleerd, die niet direct in verband kunnen worden gebracht met de doelstellingen van beleidsnota of beheersovereenkomst.

Het Rekenhof beveelt aan duidelijker richtlijnen te hanteren voor de koppeling van begrotingskredieten aan doelstellingen en sturing te geven aan de evolutie naar een prestatiebegroting. Daarbij wordt het best eerst de doelstellingenkoppeling van de programma's verbeterd (niveau beleidsdomein/beleidsveld) om daarna af te dalen naar de doelstellingenkoppeling van de begrotingsartikelen of deelprogramma's (niveau organisatievorm/entiteit). Het is raadzaam de programma's te koppelen met de beleidsdoelstellingen (beleidsnota of -brief) en de begrotingsartikelen te koppelen met uit de beleidsdoelstellingen afgeleide organisatie-doelstellingen (beheers- of managementovereenkomst).

Een adequate koppeling tussen begroting en doelstellingen is overigens niet alleen - en zelfs niet in de eerste plaats - een kwestie van begrotingsopmaak. Veel is afhankelijk van de kwaliteit van de voorafgaande doelstellingformulering. In zijn verslag over de begrotingscontrole 2011 heeft het Rekenhof meer eenduidigheid aanbevolen in het begrippenkader en de methodiek van doelstellingformulering en verdere concretisering van de doelstellingen door genormeerde en meetbare indicatoren.

Bijlage : formele opmerkingen