

Onderzoek van de tweede aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2012



INHOUD

Inleiding	3
1 Macrobudgettaire aspecten	4
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	4
1.2 Begrotingsnormering	4
1.3 Overflow	6
1.4 Impliciete schuld	7
2 Ontvangsten	8
2.1 Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten	8
2.2 Evolutie van de gewestbelastingen	9
2.3 Andere ontvangsten	10
2.4 Titel III - leningsopbrengsten	11
3 Analyse van de uitgaven, inclusief DAB's en Vlaamse rechtspersonen	12
3.1 Evolutie van de ESR-geconsolideerde uitgaven	12
3.2 Usurperende bevoegdheden en aanvullende pensioenbijdrage	12
3.3 Aansluiting tussen het uitgavendecreet en de begrotingstabel	13
3.4 Evolutie naar een prestatiebegroting - informatie over de basisallocaties	13
3.5 Beleidsdomein C – Financiën en Begroting	14
3.6 Beleidsdomein E – Economie, Wetenschap en Innovatie	15
3.7 Beleidsdomein F – Onderwijs en Vorming	16
3.8 Beleidsdomein J – Werk en Sociale Economie	16
3.9 Beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie	16
3.10 Beleidsdomein M – Mobiliteit en Openbare Werken	17
Bijlage : formele opmerkingen	Error! Bookmark not defined.

Inleiding

Zoals de algemene toelichting aangeeft, is het opzet van de begrotingsaanpassing voor 2012 tweërlei. Enerzijds is het de bedoeling de recentste informatie te verwerken inzake uitvoeringscijfers 2011 en verwachte evoluties van gebruikte parameters met impact op de ontvangsten- en uitgavenraming. Anderzijds beoogt de tweede begrotingsaanpassing een verdere technische vertaling van de maatregelen van de eerste begrotingsaanpassing. Voor die maatregelen verwijst het Rekenhof naar zijn verslag over het onderzoek van de eerste begrotingsaanpassing¹, waarvan dit verslag sommige elementen herneemt en aanvult, onder meer in het licht van de replieken van de Vlaamse Regering.

Verder gaat aandacht naar de eenmalige versnelling in de aanrekening van ontvangsten en uitgaven als gevolg van de nieuwe aanrekeningsregels (de zogenaamde overflow). Ook de realisatie van de doelstellingen van het rekendecreet, waaronder de uitbreiding van de begrotingsregelgeving naar de ESR-consolidatiekring en de evolutie naar een prestatiebegroting, wordt opgevolgd.

Het Rekenhof heeft geen opmerkingen bij het ontwerp van programmadecreet bij de tweede begrotingscontrole.

¹ Zie stuk 20-A (2011-2012) – Nr. 1.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

Zoals bij de eerste begrotingscontrole, gaat de Vlaamse Regering uit van de laatste economische begroting van het Federaal Planbureau van 10 februari 2012, dat voor 2012 de economische groei op 0,1% heeft geraamd en de inflatie op 2,7%. In de recentere vooruitzichten van 14 mei 2012² bevestigt het Federaal Planbureau de groeioprognose voor 2012, maar schat het de inflatie iets hoger in. De onderstaande tabel vergelijkt die vooruitzichten met de recente ramingen van het IMF³, de Europese Commissie⁴ en de OESO⁵.

Tabel 1 – Vergelijking ramingen economische parameters voor België (percentuele wijziging op jaarbasis)

	Economische groei			Inflatie		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
IMF – 17/4/2012	0,0	0,8	1,3	2,4	1,9	1,8
EC – 11/5/2012	0,0	1,2	-	2,9	1,8	-
FPB – 14/5/2012	0,1	1,4	1,9	2,9	1,9	1,8
OESO – 22/5/2012	0,4	1,3	-	2,9	1,9	-

De ramingen gaan in de richting van een nulgroei en een verhoogde inflatie voor 2012. Daarna zou de groei hernemen en de inflatie verminderen. De laatste raming, die van de OESO, is iets optimistischer wat de groei betreft. De voor de begrotingsaanpassing 2012 gebruikte parameters liggen in de lijn van de ramingen. De meerjarenraming, waarvan de laatste versie dateert van de begrotingsaanpassing 2011, wijkt echter in belangrijke mate af van deze cijfers.

1.2 Begrotingsnormering

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 5-5) blijft die doelstelling voor het jaar 2012 haalbaar.

ESR-consolidatiekring

In zijn verslag bij de initiële begroting 2012 merkte het Rekenhof op dat nog niet alle rechtspersonen die deel uitmaken van de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse Gemeenschap, een begroting voorleggen. Van de 67 instellingen die ter uitvoering van artikel 4, §2 en §3, van het rekendecreet zijn opgelijst in artikel 165 van de initiële uitgavenbegroting, waren er immers maar 6 die een begroting hadden voorgelegd. In vergelijking met de initiële begroting is alleen de begroting van de Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal-

² Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2012-2017 (14 mei 2012).

³ International Monetary Fund, World Economic Outlook April 2012 (17 april 2012).

⁴ European Commission, European Economic Forecast Spring 2012 (11 mei 2012).

⁵ OECD, Economic Outlook nr. 91 – May 2012 (22 mei 2012).

en Letterkunde toegevoegd, zodat nog van een zestigtal instellingen de begroting ontbreekt. De universiteiten en hogescholen vormen daarvan de grootste groep. In het begrotingsakkoord van 23 december 2011 bij het voorontwerp van decreet betreffende de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten stelde de Vlaamse begrotingsminister de voorwaarde dat de minister van Onderwijs er zou op toezien dat de universiteiten en hogescholen vanaf de begrotingscontrole 2012 uitvoering zouden geven aan het rekendecreet en een begrotingsrapportering volgens het ESR-schema zouden opmaken. Aan die voorwaarde is niet voldaan.

Overeenkomstig een schrijven van het INR van 26 maart 2012 aan de Vlaamse begrotingsminister moet nu ook de nv Diestsepoort, die het Vlaams Administratief Centrum in Leuven heeft gerealiseerd, met de Vlaamse overheid worden geconsolideerd. Als gevolg daarvan wordt bij de berekening van het ESR-vorderingensaldo een correctie van 4,9 miljoen euro (huurontvangsten) toegepast met positief effect op het vorderingensaldo. Bij gebrek aan een begroting van de nv Diestsepoort kan het Rekenhof de juistheid van die correctie niet beoordelen. Dat geldt eveneens voor de toegepaste correcties voor het Egalisatiefonds voor de Responsabiliseringsbijdrage van de Vlaamse Gemeenschap (Vlaams pensioenfonds), het pensioenfonds VRT en de nv BAM.

Onderbenutting van de uitgavenkredieten

Bij de berekening van het ESR-vorderingensaldo wordt uitgegaan van een onderbenutting van de uitgavenkredieten. Bij de initiële begroting werd die onderbenutting berekend op 313,3 miljoen euro en bij de eerste begrotingscontrole op 340,5 miljoen euro. Het Rekenhof had vragen bij die berekening, meer bepaald bij de hoge onderbenutting van 20% voor het nieuwe beleid en, naar aanleiding van de eerste begrotingscontrole, bij het niet in rekening brengen van de impact van het rekendecreet en van het effect van een krimpbegroting. Met die laatste opmerking heeft de tweede begrotingsaanpassing rekening gehouden. Bij de berekening van de onderbenutting wordt een vermindering van 42 miljoen euro doorgevoerd voor het effect van de besparingen die zijn toegepast in de eerste en tweede begrotingsaanpassing. Samen met de andere elementen van de nieuwe berekening wordt de onderbenutting nu op 320,6 miljoen euro geraamd of 19,9 miljoen euro minder dan bij de eerste begrotingsaanpassing.

Versnelling van sommige uitgaven en toerekening van uitgaven aan een bepaald jaar

Bij de eerste begrotingscontrole heeft het Rekenhof al opgemerkt dat de uitgaven waarin de initiële begroting 2012 voorzag voor de renovatie van de Koningin Elisabethzaal (Antwerpen) en de restauratie van de Abdij van het Park (Heverlee) voor respectievelijk 24,8 miljoen euro en 5 miljoen euro werden vooruitgeschoven naar 2011 door subsidievoorschotten - die volgens de oorspronkelijke subsidiebesluiten in 2012 op voorlegging van vorderingsstaten zouden worden uitbetaald - betaalbaar te stellen in 2011 zonder de voorlegging van vorderingsstaten. De daartoe eind 2011 gewijzigde subsidiebesluiten bepalen weliswaar dat die vooruitbetaling moest gebeuren op een geblokkeerde rekening van de begunstigde die naargelang de vordering van de werken zal worden vrijgegeven, maar niettemin werden door die werkwijze middelen vroegtijdig aan de thesaurie van de Vlaamse Gemeenschap onttrokken. De vraag rijst in welke mate de ESR-methodiek inzake tijdstip van registratie van de uitgaven werd gerespecteerd.

In haar replek stelde de Vlaamse Regering dat de oorspronkelijke subsidiebesluiten al voorzagen in de mogelijkheid tot uitbetaling van voorschotten zonder voorlegging van vorderingsstaten. Door de subsidiebesluiten eind 2011 aan te passen, werd de voorschotregeling echter uitgebreid tot ongebruikelijk hoge bedragen. Zo voorzag de oorspronkelijke subsidieregeling voor de renovatie van de Koningin Elisabethzaal in een voorschot van 1,7 miljoen euro of minder dan 3% van de totale subsidie die op 57,2 miljoen euro werd vastge-

steld. Door de gewijzigde subsidieregeling werden de voorschotten zonder voorlegging van schuldvorderingen of vorderingstaten met 24,8 miljoen euro uitgebreid tot 26,5 miljoen euro of 46% van de subsidie.

De techniek waarbij middelen vroegtijdig op een geblokkeerde rekening op naam van de begunstigde worden overgeheveld, kan aanleiding geven tot het manipuleren van de toerekening van uitgaven aan een bepaald jaar.

1.3 Overflow

Op 1 januari 2012 is het rekendecreet in werking getreden. Het rekendecreet past de aanrekeningsregels aan op het vlak van ontvangsten en uitgaven: verrichtingen worden voortaan toegerekend aan het boekjaar waarin ze zich voordoen (artikel 26).

De toepassing van de nieuwe aanrekeningsregels heeft een eenmalige versnelling in de aanrekening tot gevolg, die als *overflow* wordt uitgedrukt in de begrotingstabellen. Het betreft verrichtingen die op basis van de nieuwe aanrekeningsregels van het rekendecreet al in vorige begrotingsjaren zouden zijn geboekt, maar die onder de oude aanrekeningsregels nog niet konden worden aangerekend. Het INR verklaarde bij brief van 24 april 2009 dat de overflow geen effect heeft op het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap, mits de nodige verantwoordingsstukken kunnen worden voorgelegd.

De onderstaande tabel toont de impact van de overflow op de initiële en aangepaste begroting 2012 (betaalkredieten in duizend euro):

Tabel 2 – Overflow

	2012 initieel	2012 aangepast	Vershil
Algemene begroting Vlaamse ministeries (excl. Titel III)			
Ontvangsten			
Ontvangsten algemene begroting	7.454	7.234	-220
ESR-correcties	0	0	0
ESR-gecorrigeerde ontvangsten	7.454	7.234	-220
Uitgaven			
Uitgaven algemene begroting	-1.243.187	-1.676.456	-433.269
ESR-correcties	147.161	411.147	263.986
ESR-gecorrigeerde uitgaven	-1.096.026	-1.265.309	-169.283
Begrotingen te consolideren instellingen			
Ontvangsten			
Ontvangsten algemene begroting	189.951	418.265	228.314
ESR-correcties	-150.736	-412.726	-261.990
ESR-gecorrigeerde ontvangsten	39.215	5.539	-33.676
Uitgaven			
Uitgaven algemene begroting	-189.951	-418.265	-228.314
ESR-correcties	4.328	-2.754	-7.082
ESR-gecorrigeerde uitgaven	-185.623	-421.019	-235.396
Gecorrigeerd vorderingensaldo	-1.234.980	-1.673.555	-438.575

De belangrijkste aanpassingen van de overflow in de algemene uitgavenbegroting hebben betrekking op de dotaties aan de agentschappen (+ 263.986) en op het hoger onderwijs (+78.955), waar nu ook de wedde van december en het vakantiegeld is verrekend.

De bijstelling van de dotaties aan de agentschappen zijn ESR-matig een interne verrichting die wordt geëlimineerd bij de berekening van het vorderingensaldo. Dat verklaart de ESR-correctie van de algemene uitgaven en de ESR-correctie van de ontvangsten van de agentschappen.

De uitgaven van de agentschappen stijgen onder meer ingevolge de budgettaire aanrekening van nog te ontvangen facturen en nog aan te rekenen personeelskosten in de overflow.

Binnen het kort tijdsbestek van het begrotingsonderzoek heeft het Rekenhof steekproefsgewijze de overflow aangesloten met onderliggende verantwoordingsstukken. Het heeft geen opmerkingen dienaangaande. Het Rekenhof kan op dit ogenblik moeilijk inschatten in welke mate de doorgevoerde correcties van de overflow volledig zijn. Dit wordt een aandachtspunt bij de rekeningencontrole 2012.

1.4 Impliciete schuld

Volgens de algemene toelichting is de stand van de impliciete schuld in 2011 gunstig geëvolueerd ten opzichte van de stand eind 2010. Op basis van de voorliggende tweede begrotingsaanpassing wordt die gunstige evolutie ook verwacht in 2012, onder meer omdat de beleidskredieten 78 miljoen euro lager liggen dan de betaalkredieten.

Het Rekenhof herhaalt dat het verschil tussen beleidskredieten en betaalkredieten als graadmeter voor de evolutie van de impliciete schuld moet worden gerelativeerd voor wat betreft de betaalkredieten die verband houden met de uitgavenbuffers. Verder wordt bij de berekening van de impliciete schuld geen rekening gehouden met de latente schuld in het kader van alternatieve financiering. De afbouw van de impliciete schuld zoals omschreven in de algemene toelichting gaat gepaard met de opbouw van betaalverplichtingen in het kader van alternatieve financiering (engagementen betreffende de beschikbaarheidsvergoedingen).

2 Ontvangsten

2.1 Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten van de Vlaamse overheid, uitgaande van de tabellen 2-1 en 5-5 van de algemene toelichting. Ze verzoent de ESR-ontvangsten met de begrotingsontvangsten, exclusief de leningopbrengsten en exclusief de impact van de wijziging van de aanrekeningsregels⁶.

Tabel 3 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten, exclusief leningopbrengsten en overflow (in duizend euro)

	2011 realisatie	2012 initieel	2012 aangepast na tweede begrotingscontrole	Wijziging t.o.v. 2012 initieel (= 100)	Wijziging t.o.v. 2012 initieel (in absolute cijfers)
Begrotingsontvangsten Vlaamse ministeries	24.647.937	27.384.897	27.162.355	99,19	-222.542
ESR-correcties	-176.098	-1.728.477	-1.786.782	103,37	-58.305
ESR-ontvangsten Vlaamse ministeries	24.471.839	25.656.420	25.375.573	98,91	-280.847
Begrotingsontvangsten te consolideren instellingen	9.787.787	10.168.980	10.217.978	100,48	48.998
ESR-correcties	-8.323.235	-8.894.236	-8.874.763	99,78	19.473
ESR-ontvangsten instellingen	1.464.552	1.274.744	1.343.215	105,37	68.471
ESR-geconsolideerde ontvangsten	25.936.391	26.931.164	26.718.788	99,21	-212.376

De hoge initiële raming van de ESR-ontvangsten van de Vlaamse ministeries (25.656,4 miljoen euro) is fors naar beneden bijgesteld (25.265,8 miljoen euro) bij de eerste begrotingscontrole als gevolg van de negatieve evolutie van de parameters van de BFW, maar de raming wordt nu verhoogd naar 25.375,6 miljoen euro om ze aan te passen aan de verwachte stijgende opbrengst van de gewestbelastingen (zie verder). De ESR-ontvangsten van de openbare instellingen vertonen de omgekeerde evolutie. De vrij lage initiële raming (1.274,7 miljoen euro), zeker in vergelijking met de realisaties in 2011 (1.464,6 miljoen euro), werd naar boven bijgesteld (1.332,7 miljoen euro) bij de eerste begrotingscontrole en stijgt nu lichtjes tot 1.343,2 miljoen euro. Die evolutie is grotendeels het gevolg van de verkopen van de rioolwaterzuiveringsinstallaties door de VMM aan Aquafin⁷.

⁶ Die impact van de wijziging van de aanrekeningsregels (de zogenaamde "overflow") is berekend op 7,2 miljoen euro voor de ontvangsten van de Vlaamse ministeries en op 5,5 miljoen euro voor de ontvangsten van de te consolideren instellingen.

⁷ Die ontvangsten zijn ESR-ontvangsten van de betrokken openbare instelling. Omdat ze worden doorgestort, zijn het ook begrotingsontvangsten van de Vlaamse ministeries, onder de *andere niet-fiscale ontvangsten* (zie verder), die daar uiteraard aanleiding geven tot een ESR-correctie.

2.2 Evolutie van de gewestbelastingen

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de evolutie van de gewestbelastingen.

Tabel 4 – Evolutie gewestbelastingen (in duizend euro)

Begrotingsontvangsten	2011 realisatie	2012 initieel	2012 aangepast na tweede begrotingscontrole	2012 federale raming (aangepast)	Wijziging t.o.v. 2012 initieel (=100)	Wijziging t.o.v. 2012 initieel (in absolute cijfers)
Programma CK Geïnd door de federale overheid (in de Vlaamse begroting incl. intresten en boeten)						
Belasting op de spelen en weddenschappen artikel CK004	21.892	24.057	22.726	23.167	94,5	-1.331
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen artikel CK005	28.898	31.938	36.239	29.361	113,5	4.301
Openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken artikel CK006	107					0
Registratierechten artikel CK000	1.842.324	1.944.949	1.971.072	1.977.677	101,3	26.123
Hypotheekrechten artikel CK001	139.547	154.412	146.157	145.212	94,7	-8.255
Verkeersbelasting op de autovoertuigen artikel CK002	40					0
Belasting op de inverkeerstelling artikel CK003	26					0
Eurovignet artikel CK007	20.551	24.460	28.385	21.502	116,0	3.925
Schenkingsrechten artikel CK013	242.437	240.213	257.026	262.528	107,0	16.813
Successierechten en recht van overgang bij overlijden artikel CK014	1.183.060	1.241.363	1.258.797	1.194.102	101,4	17.434
<i>Interesten en boeten</i>				23.727		
Totaal	3.478.882	3.661.392	3.720.402	3.677.275	101,6	59.010
Art. 6 aangepaste RMB				3.677.274		
Programma CJ Eigen inning (exclusief leegstand)						
Onroerende voorheffing artikel CJ200	100.464	97.024	106.672		109,9	9.648
Kijk- en luistergeld artikel CJ201	3.871					0
Belasting op autovoertuigen artikel CJ203	941.871	971.095	948.412		97,7	-22.683
Belasting op inverkeerstelling artikel CJ204	207.220	247.016	214.846		87,0	-32.170
Eurovignet artikel CJ205	62.383	74.053	71.044		95,9	-3.009
Totaal eigen inning	1.315.809	1.389.188	1.340.974		96,5	-48.214
Totaal gewestbelastingen (exclusief leegstand)	4.794.691	5.050.580	5.061.376		100,2	10.796

Bij de eerste begrotingscontrole werd het effect van de lagere groei op de *door de federale overheid geïnde belastingen* nog geraamd op een minderontvangst van -33,1 miljoen euro. Die raming hield al rekening met de geplande nieuwe maatregelen voor het successierecht (+60 miljoen euro) en het verdelingsrecht (+30 miljoen euro). Ondanks de positieve impact van die maatregelen was de Vlaamse raming nog 49,0 miljoen euro lager dan de federale raming, die met de nieuwe maatregelen geen rekening houdt.

De Vlaamse Regering heeft de nodige stappen gezet voor de implementatie van de nieuwe maatregelen. De wijziging van de aangiftetermijn is opgenomen in het ontwerp van federaal programmadecreet⁸. De opbrengst van 60 miljoen euro is dus haalbaar. Het ontwerp-decreet voor de aanpassing van het tarief voor het verdelingsrecht werd geamendeerd en opnieuw voor advies aan de Raad van State voorgelegd, die zijn twijfel uitte over de wettelijkheid van de nieuwe regeling. De raming van de opbrengst wordt teruggebracht van 30 miljoen euro naar 16,7 miljoen euro, zonder specifieke verklaring in de toelichting.

De huidige raming, die vertrekt van dezelfde federale raming als de eerste begrotingscontrole en daarbij nog rekening moet houden met de minderopbrengst van 13,3 miljoen euro voor het gewijzigde verdelingsrecht, is 92,1 miljoen euro hoger dan de raming bij de eerste begrotingscontrole. Zij sluit wel beter aan bij de federale raming, die 43,1 miljoen euro lager is, maar het effect van de nieuwe maatregelen (76,7 miljoen euro) niet bevat (zie tabel). De Vlaamse overheid heeft erop gewezen dat de federale ramingen steunen op kasmiddelen. Tot en met begrotingsjaar 2011 werden de begrotingontvangsten met betrekking tot de gewestbelastingen nadien ESR-gecorrigeerd: het correcte moment van inning lag immers één maand (VLABEL) of twee maanden (FOD Financiën) eerder. Ook de intresten werden gecorrigeerd (toerekenbare rente in plaats van kas). Vanaf de begroting 2012 (invoering rekendecreet) geldt als aanrekeningsmoment het moment van vaststellen van de belasting (ofwel kohier) en wordt uitgegaan van de toerekenbare rente. De Vlaamse overheid gaat ervan uit dat die *overflow* wordt geneutraliseerd door het wegvallen nadien van die vroegere ESR-correctie, en dat de begrotingsontvangsten exclusief overflow voor de gewestbelastingen dus gelijk zijn aan de begrotingsontvangsten inclusief overflow. De toelichting bevat niet de ESR-correctie, de begrotingstabel bevat niet de overflow. De berekeningen en simulaties werden wel officieus meegedeeld.

In vergelijking met de eerste begrotingscontrole verhoogt de huidige raming van de opbrengsten van de zelf geïnde belastingen alleen de raming voor de onroerende voorheffing lichtjes met 1,4 miljoen euro.

2.3 Andere ontvangsten

Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie

In het voorjaar 2012 kwam aan het licht dat het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie een bedrag van 1,2 miljoen euro aan aanmoedigingspremies te veel had uitbetaald. Het betreft premies die Vlaanderen uitkeert voor wie tijdskrediet of loopbaanonderbreking neemt, bovenop de federale uitkering van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. Een aantal betrokkenen ontving onterecht de aanmoedigingspremie omdat zij hun veranderde situatie niet hadden doorgegeven. De Vlaamse Regering heeft aangekondigd dat elke te veel betaalde euro wordt teruggevorderd. Die bijkomende vordering is nog niet in de middelenbegroting voorzien.

⁸ Kamer van Volksvertegenwoordiger, DOC 53 K 2198, artikelen 42-43.

2.4 Titel III - leningsopbrengsten

Op 16 maart 2012 werd tussen de nv BAM (Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel) en de Vlaamse overheid een overeenkomst gesloten over een lening van 100 miljoen euro toegekend door de nv BAM aan de Vlaamse overheid met een looptijd van 3 jaar. De lening moet de Vlaamse overheid in staat stellen een subsidie toe te kennen aan de nv Scheepvaart en het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (GHA) om de Noorderlaanbrug en de Van Cauwelaertsluis over te kopen van de nv BAM. Het bedrag werd op 30 maart 2012 gestort op de centrale rekening van de Vlaamse overheid.

Aangezien het gaat om een lening op langer dan 1 jaar, moet die worden opgenomen in Titel III van de middelenbegroting. Noch in de algemene toelichting, noch in de toelichting van het beleidsdomein Financiën en Begroting wordt melding gemaakt van de lening. Het bedrag op titel III van de middelenbegroting wordt integendeel verminderd met 190.000 euro. De opbouw of berekeningswijze van die vermindering wordt niet vermeld.

Bovendien rijst de vraag of de lening in overeenstemming is met het engagement van de Vlaamse overheid om alleen leningen op lange termijn aan te gaan voor ESR 8-verrichtingen.

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

3.1 Evolutie van de ESR-geconsolideerde uitgaven

In vergelijking met de initiële begroting 2012 nemen de ESR-geconsolideerde primaire uitgaven, exclusief overflow, af met 181,9 miljoen euro.

Tabel 5 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde primaire uitgaven, exclusief overflow (in duizend euro)

	2011 realisatie	2012 initieel	2012 aangepast na tweede begrotings- controle	Wijziging t.o.v. 2012 initieel (= 100)	Wijziging t.o.v. 2012 initieel (in absolute cijfers)
<i>Begrotingsuitgaven ministeries</i>	24.962.277	25.910.373	25.442.861	98,20	-467.512
<i>Correcties</i>	-7.460.340	-7.479.189	-7.234.019	96,72	245.170
ESR-gecorrigeerde primaire uitgaven ministeries	17.501.937	18.431.184	18.208.842	98,79	-222.342
<i>Begrotingsuitgaven instellingen</i>	9.818.126	10.168.980	10.217.978	100,48	48.998
<i>Correcties</i>	-1.714.609	-1.606.250	-1.614.803	100,53	-8.553
ESR-gecorrigeerde primaire uitgaven instellingen	8.103.517	8.562.730	8.603.175	100,47	40.445
ESR-geconsolideerde primai- re uitgaven	25.605.454	26.993.914	26.812.017	99,33	-181.897

Daarnaast dalen de ESR-geconsolideerde rente-uitgaven ten belope van 22,6 miljoen euro, waardoor de uitgavenvermindering uitkomt op 204,5 miljoen euro. De Vlaamse Regering brengt verder een herinschatting van de uitgavenonderbenutting in rekening (7,4 miljoen euro meer dan bij de initiële begroting 2012), waardoor de minontvangsten (-212,4 miljoen euro, zie 2.1) bijna volledig worden gecompenseerd. De vermindering van het vorderings-saldo geraamd bij de initiële begroting, blijft beperkt tot 0,5 miljoen euro. Het begrotings-evenwicht wordt gehandhaafd.

In vergelijking met de eerste begrotingscontrole 2012 zijn de ESR-geconsolideerde primaire uitgaven toegenomen met 113,6 miljoen euro, wat volgens de algemene toelichting volledig kan worden toegeschreven aan uitgaven in het kader van het constant beleid. Het Rekenhof had er in zijn verslag over de eerste begrotingsaanpassing al op gewezen dat toen niet het gebruikelijke proces van begrotingsopmaak was toegepast waarbij wordt uitgegaan van een volledige herinschatting door de departementen en agentschappen van alle budgettaire allocaties.

3.2 Usurperende bevoegdheden en aanvullende pensioenbijdrage

Het Rekenhof stelde bij de eerste begrotingscontrole vast dat nog geen rekening werd gehouden met de budgettaire impact van sommige federale maatregelen voor de zogenaamde usurperende bevoegdheden en de aanvullende pensioenbijdrage voor Vlaamse ambtenaren en leerkrachten. In haar repliek antwoordde de Vlaamse Regering over de usurperende bevoegdheden dat geen door de federale overheid aangegane engagementen zouden wor-

den overgenomen. Over de aanvullende pensioenbijdrage stelde zij dat de impact ervan in de begrotingstabellen zou worden verwerkt van zodra er tussen de betrokken overheden een akkoord werd bereikt.

Ook in de tweede begrotingscontrole wordt geen rekening gehouden met de usurperende bevoegdheden en de aanvullende pensioenbijdrage (responsabiliseringsbijdrage). Uit de algemene toelichting blijkt dat op de uitgavenbuffers wordt gerekend voor de eventuele meeruitgaven die zouden voortkomen uit de onderhandelingen met de federale overheid over de responsabiliseringsbijdrage.

3.3 Aansluiting tussen het uitgavendecreet en de begrotingstabel

In de artikelen 1 tot en met 6 van het ontwerp van decreet houdende tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting worden de kredietvermeerderingen en -verminderingen van de algemene uitgavenbegroting ter goedkeuring aan het Vlaams Parlement voorgelegd. De cijfers in die artikelen kunnen echter niet uit de begrotingstabel worden afgeleid. De begrotingsaanpassing heeft immers niet alleen betrekking op de rijen *W – wijziging naar aanleiding van de tweede begrotingsaanpassing* – van de tabel, maar ook gedeeltelijk op de rijen *O – budgettaire impact van de overflow*. De rijen O omvatten zowel de geraamde overflow die bij de initiële begroting werd goedgekeurd, als de wijzigingen die bij de tweede begrotingscontrole ter goedkeuring worden voorgelegd. De aansluiting tussen de decreetsartikelen 1 tot 6 en de tabel kan slechts worden gerealiseerd als de rijen O worden uitsplitsd. Voor het totaal van de tabel ziet die uitsplitsing er als volgt uit:

Tabel 6 – Algemene uitgavenbegroting – overflow (in duizend euro)

	VAK	VEK	VRK
Overflow initieel	1.241.148	1.243.059	128
Overflow wijziging	336.950	430.042	3.227
Overflow aangepast	1.578.098	1.673.101	3.355

3.4 Evolutie naar een prestatiebegroting - informatie over de basisallocaties

Een van de ViA-doelstellingen voor de begroting stelt dat de Vlaamse overheid in de komende jaren substantiële stappen moet zetten om te komen tot een meer prestatiegerichte begroting. Ook de memorie van toelichting bij het rekendecreet stelt uitdrukkelijk dat wordt gestreefd naar een begroting gericht op prestaties en effecten. In zijn advies bij het rekendecreet merkte het Rekenhof op dat het in de tekst zelf van het decreet maar weinig terugvond van het streven naar een prestatiebegroting. Tijdens 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 manier kan het Vlaams Parlement tweemaal per jaar kennisnemen van de vorderingen die worden gemaakt. In de algemene toelichting bij de initiële begroting 2012 werd gerapporteerd over de evolutie naar een prestatiebegroting. De algemene toelichting bij de eerste en tweede aanpassing van de begroting 2012 rapporteren echter niet over de verdere voortgang.

In het Strategisch Overlegforum Financiën (SOFI) hebben afgevaardigden van de beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid onder leiding van het departement Financiën en Begroting de prestatiegerichtheid van de begrotingsopmaak 2012 getoetst aan een vragenlijst die de OESO daarover heeft ontwikkeld. Die toetsing werd als meetmethode aangenomen voor de opvolging van de ViA-doelstelling inzake prestatiebegroting. Op basis van die toetsing werd de IPB-score (Index Prestatiegerichte Begroting) voor de begrotingsopmaak 2012 vastgesteld op 20,3%⁹. Dat is een slechts beperkte vooruitgang tegenover de IPB-score voor de begrotingsopmaak 2011 die op 17,7% werd vastgesteld. De conclusie was dat voor de volgende jaren een substantieel hogere score van de IPB-index alleen mogelijk zal zijn als er stappen worden gezet inzake de aanwending van performantie-informatie bij de begrotingsbesprekingen en het gebruik van kredietenveloppen.

Het Rekenhof stelt vast dat bij de begrotingsopmaak inderdaad nog altijd de methode van een inputbegroting wordt gehanteerd. De begrotingsopmaak gebeurt nog in eerste instantie op basis van de middelen (basisallocaties), eerder dan op basis van de doelstellingen of de prestaties. Toch zijn de basisallocaties niet meer in de begrotingstabel bij de algemene uitgavenbegroting opgenomen. De begrotingsspecialiteit wordt beperkt tot het niveau van de zogenaamde begrotingsartikelen. De informatie over de basisallocaties wordt voorlopig nog als een bijlage bij de programmatoelichtingen aan het Vlaams Parlement meegegeven, maar ook dat zou volgens het departement Financiën en Begroting in de toekomst wegval- len. Zolang er geen substantiële stappen zijn gezet in de richting van een prestatiebegroting met een eenduidige koppeling tussen programma's en begrotingsartikelen enerzijds en doelstellingen en prestaties anderzijds, blijft de oplijsting van de basisallocaties belangrijk voor de interpretatie van de begroting. De kwaliteit van de inputbegroting en in het bijzonder de informatie erover aan het Vlaams Parlement kan niet worden afgebouwd zolang de prestatiebegroting er nog niet is. Het Rekenhof merkt overigens ook op dat heel wat decreetsbepalingen nog steunen op de basisallocaties. Zolang dat het geval is, blijft de informatie over de basisallocaties essentieel voor een goed begrip van het uitgavendecreet.

3.5 Beleidsdomein C – Financiën en Begroting

Financieringsfonds voor de Schuldaafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU)

In zijn verslag bij de eerste begrotingscontrole 2012¹⁰ wees het Rekenhof op *de vertraging in de uitvoering van FFEU-projecten, wat aanleiding gaf tot een kredietonderbenutting van 70,2 miljoen euro in 2011. De begroting 2012 van het FFEU voorziet daarvoor niet in een compenserende toename van vereffeningskredieten. De begrotingsdocumenten geven in dat verband ook geen toelichting. Bij de gedachtewisseling over de vervroegde begrotingscontrole op 28 februari 2012 in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting¹¹ stelde de Vlaamse minister van Financiën en Begroting dat het investeringsritme van het FFEU in 2012 niet zou versnellen door de vertraging in 2011.*

De Vlaamse Regering antwoordde dat ze naar aanleiding van de tweede begrotingscontrole aan de opmerking van het Rekenhof gevolg zou geven.

Volgens de uitvoeringsgegevens 2011 is het eindbedrag van de kredietonderbenutting gedaald tot ongeveer 66,3 miljoen euro. De belangrijkste elementen die aan de basis lagen

⁹ De streefwaarde is 100%. Ter vergelijking: Nederland komt op een IPB-score van 57% (bron: SVR, januari 2011).

¹⁰ Stuk 20-A (2011-2012)- Nr. 1, p.14.

¹¹ Cf. stuk 1519 (2011-2012) – Nr.1.

van de onderbenutting, waren de projecten Gevaarlijke Verkeerspunten 2008 en 2010 en Wetenschapsbeleid 2008 en 2010.

In totaliteit is de FFEU begroting 2012 voor wat betreft de vereffeningkredieten verminderd van 150 miljoen euro naar 139,81 miljoen euro. Er is dus geen compensatie voor de onderbenutting in 2011. Voor de projecten Wetenschapsbeleid 2008 en 2010 zijn de voorziene kredieten zelfs meer dan 10 miljoen euro lager dan de onderbenutting 2011.

In de toelichting wordt alleen vermeld dat de vermindering van de FFEU-kredieten mogelijk is door *het verminderen van de uitgaven voor de projecten*. Nadere informatie wordt niet gegeven.

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD)

In de toelichting bij het beleidsdomein Financiën en Begroting wordt gesteld dat de grootste dossiers 2012 bij de tweede begrotingscontrole worden bijgesteld op grond van de resultaten van de gevraagde second opinions. Dat initiatief had de Vlaamse Regering ook aangekondigd na een opmerking van het Rekenhof in zijn verslag over de eerste begrotingscontrole 2012¹². Het gaat om adviezen van advocatenkantoren in grote dossiers over de mogelijkheid op een uitspraak in het betrokken begrotingsjaar, en de raming van het eventueel mogelijk te betalen bedrag. Enige voorzichtigheid is geboden, aangezien maar enkele van die second opinions dateren uit 2012 terwijl de overige dateren uit vorige jaren, wat hun actualiteitswaarde vermindert.

3.6 Beleidsdomein E – Economie, Wetenschap en Innovatie

Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT)

Bij het IWT komen voor bepaalde kredietlijnen grote afwijkingen voor tussen de middelen opgenomen in de begroting 2012 en de bedragen die in de jaarrekening 2011 worden gerapporteerd als openstaande contractuele verbintenissen te betalen in 2012.

	Middelen voor verbintenissen uit het verleden, exclusief nieuwe verbintenissen 2012 (in duizend euro)	
	Begroting 2012	Jaarrekening 2011
O&O	98.812	132.455
Vlaamse Regering	44.865	55.769
SBO	38.222	51.968
E-Media	6.688	6.905
LO	6.000	9.489
TETRA	5.575	8.071
TBM	3.661	4.434
VIN	482	482
Totaal	204.305	269.573

De toelichting bij de begroting vermeldt dat rekening moet worden gehouden met vertragen bij de projecten en een zeker uitvalpercentage. Aangezien de kredietlijnen al meerdere jaren lopen, zou echter alleen nog rekening mogen worden gehouden met een onderbenutting die algemeen genomen ongeveer op 5,5% zou komen.

¹² Stuk 20-A (2011-2012)- Nr. 1, p.17.

In de praktijk blijkt een correcte inschatting van de benodigde middelen moeilijk omdat ook de projectopvolging moeizaam verloopt. Vertragingen in projecten resulteren niet of te weinig in een wijziging van de initiële overeenkomst. Doorlooptijden van projecten en verantwoordingsdossiers zijn nog onvoldoende onder controle. Zolang de projectopvolging niet op orde is, is de opmaak van een degelijke begroting een moeilijke opgave.

3.7 Beleidsdomein F – Onderwijs en Vorming

Afbouw TBS

De eerste begrotingscontrole stelde dat de versnelde afbouw TBS onderwijs in het begrotingsjaar 2012 een besparing van 5 miljoen euro zou opleveren, maar de raming werd onvoldoende onderbouwd. De opbrengst van de besparing werd uitsluitend toegewezen aan het secundair onderwijs. Het Rekenhof beval aan dat de tweede begrotingscontrole van 2012 een nauwkeurige en voldoende gedetailleerde berekening zou bevatten van de impact van de versnelde afbouw TBS onderwijs. Hoewel de Vlaamse Regering in haar antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof toezegde die informatie te bezorgen, ontbreekt de berekening in de toelichting bij de tweede begrotingsaanpassing.

3.8 Beleidsdomein J – Werk en Sociale Economie

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

Het over te dragen saldo van de VDAB bedroeg op 31 december 2011 148,4 miljoen euro. Dat is 5,2 miljoen euro meer dan geraamd. Voor eind 2012 wordt het over te dragen saldo zelfs op 156 miljoen euro geschat. Daarmee beschikt de VDAB over een ruime reserve aan middelen.

De uitvoeringscijfers 2011 tonen aan dat de VDAB het merendeel van de kosten redelijk correct heeft ingeschat. Alleen de kredieten voor sociale prestaties werden onderschat. Voor de Vlaamse ondersteuningspremie voor personen met een arbeidshandicap (VOP) was in 63 miljoen euro voorzien, terwijl de werkelijke uitgaven uiteindelijk opliepen tot 69,2 miljoen euro. Ook in het begrotingsjaar 2010 waren de werkelijke uitgaven (68,4 miljoen euro) aanzienlijk hoger dan begroot (64,4 miljoen euro). Het effect van de wetswijziging in 2010, bedoeld om de aldoor toenemende kost van de premies af te remmen, komt nog niet tot uiting. Gelet op de blijvend stijgende tendens in deze uitgaven, rijst de vraag of het voor 2012 begrote bedrag van 65,2 miljoen euro voldoende is.

3.9 Beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie

DAB Minafonds – middelen voor de drinkwatermaatschappijen

Uit de toelichting bij begrotingsartikel LBC/3LC-H-2-N/WT (Werking en toelagen - Integraal waterbeleid – Overdracht aan de openbare waterdistributienetwerken) kan niet worden afgeleid hoe werd gekomen tot een aangepast krediet van 191,3 miljoen euro voor de drinkwatermaatschappijen. Tijdens het begrotingsoverleg werd met Aquafin een aangepaste begroting afgesproken die aanleiding geeft tot een door Aquafin aan de drinkwatermaatschappijen voor te leggen factuur van 410,8 miljoen euro. Rekening houdend met te ontvangen bovengemeentelijke saneringsbijdragen die de drinkwatermaatschappijen hebben

geraamd op 230 miljoen euro¹³, beloopt de benodigde subsidie 180,8 miljoen euro in plaats van 191,3 miljoen euro.

3.10 Beleidsdomein M – Mobiliteit en Openbare Werken

Vastleggingsmachtigingen VVM – De Lijn

De vastleggingsmachtigingen van de VVM – De Lijn voor investeringen en voor de aanschaf van trams in het kader van de eerste fase van het masterplan stemmen niet overeen met de begroting van de VVM – De Lijn.

Volgens artikel 19 van het ontwerp van de tweede begrotingsaanpassing 2012 wordt de VVM – De Lijn gemachtigd verbintenissen aan te gaan tot 20.854.000 euro voor de aanschaf van trams. In de begroting van de VVM – De Lijn (ESR code 7422.8) bedraagt het vastleggingskrediet echter 87.400.000 euro.

Artikel 19 vermeldt verder een investeringsmachtiging van 135.383.000 euro. In de begroting van de VVM – De Lijn (ESR code 7422.7) bedraagt het corresponderende vastleggingskrediet echter 140.758.000 euro.

DAB Loodswezen

In de begroting van de DAB Loodswezen worden de geraamde ontvangsten uit loodsgelden verminderd met ca. 9,9 miljoen euro op basis van de realisatiecijfers 2011 en de verwachte evolutie van de trafiek in 2012. Aan de uitgavenzijde van de begroting wordt dat vooral gecompenseerd door een vermindering met 9,1 miljoen euro van de te betalen vergoeding aan de DAB Vloot om loodsbotten en bemanning ter beschikking te stellen. Gelet op een samenwerkingsovereenkomst tussen beide DAB's moet die vergoeding echter worden bepaald op basis van bedrijfseconomische criteria (kostprijsberekening bij de DAB Vloot).

Bovendien heeft de DAB Loodswezen nog altijd een aanzienlijke betalingsachterstand. Door de sterke daling van de trafiek sinds 2009 als gevolg van de economische crisis is de financiële situatie van de DAB er immers sterk op achteruitgegaan. Daardoor bedraagt eind 2011 het totaal aan openstaande verbintenissen nog altijd 36,1 miljoen euro, waarvan ca. 29,1 miljoen euro personeelskosten, ca. 6,4 miljoen euro voor de dienstverlening door DAB Vloot voor de beloodsing op zee en ca. 0,6 miljoen euro voor openstaande verbintenissen voor diverse leveranciers.

Naar aanleiding van vorige begrotingsonderzoeken heeft het Rekenhof al meermaals gesteld dat het zeer de vraag is hoe het Loodswezen aan zijn financiële verplichtingen zal kunnen voldoen. Ook deze ontwerpbegroting van de DAB Loodswezen voorziet niet in middelen om de aanzienlijke betalingsachterstand weg te werken of zelfs maar terug te dringen.

¹³ Het bedrag van de te ontvangen bijdragen is het resultaat van de raming van de inningen (240,8 miljoen euro), verminderd met een inningspercentage (10,8 miljoen euro) voor administratieve kosten en debiteurenrisico. Daarbij wordt het laatst vastgelegde inningspercentage gehanteerd van 4,5% dat betrekking heeft op 2007. Voor de periode 2008-2012 heeft de minister nog geen nieuw inningspercentage vastgelegd. Over dat percentage hebben de economische toezichthouder (VMM) en de drinkwatermaatschappijen een verschillende visie.