

Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2013



INHOUD

Inleiding	3
1 Macrobudgettaire aspecten	4
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	4
1.2 Normnaleving	4
1.3 Europees begrotingskader	7
2 Analyse van de ontvangsten	8
2.1 Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten	8
2.2 Gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld	9
2.3 Gewestbelastingen	10
3 Analyse van de uitgaven	12
3.1 Decreetsbepalingen – begrotingsruiters	12
3.2 Evolutie van de ESR-geconsolideerde uitgaven	14
3.3 Beleidsdomein C – Financiën en Begroting	14
3.4 Beleidsdomein G – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	17
3.5 Beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie	17
3.6 Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU)	18
3.7 Besparing op de personeelsgerelateerde kredieten	19
4 Programmadecreet	21
Bijlage : formele opmerkingen	23

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de aanpassing van de begroting 2013 en het bijhorend ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2013. In de bijlage zijn ter informatie de formele opmerkingen opgenomen die aan het departement Financiën en Begroting worden meegedeeld.

Het Rekenhof heeft het grootste deel van de finale documenten over de aanpassing van de begroting 2013 ontvangen binnen de door het rekendecreet vastgestelde tijdslimiet (uiterlijk 30 april). Op 2 mei 2013 kreeg het de bijlage bij de algemene uitgavenbegroting voorgelegd met de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen met raad van bestuur.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

Bij de opmaak van de initiële begroting 2013 ging de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 0,7% en een inflatie van 1,8%, zoals geraamd door het Federaal Planbureau (FPB) op 14 september 2012. Op basis van de raming van 7 februari 2013 van het FPB worden de parameters bijgesteld naar 0,2% groei en 1% inflatie. De parameters voor het jaar 2012 worden eveneens aangepast, respectievelijk van -0,1% naar -0,2% (groei) en van 2,9% naar 2,8% (inflatie). Ter vergelijking zijn in de onderstaande tabel ook de recente ramingen van de Europese Commissie (3 mei 2013) en het IMF (16 april 2013) opgenomen.

Tabel 1 – Ramingen van groei en inflatie voor België

	FPB (14/9/2012)	FPB (7/2/2013)	EC (3/5/2013)	IMF (16/4/2013)
Economische groei 2012	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
Economische groei 2013	0,7%	0,2%	0,0%	0,2%
Inflatie 2012	2,9%	2,8%	2,6%	2,6%
Inflatie 2013	1,8%	1,0%	1,3%	1,7%

De aanpassing naar beneden van de parameters geeft aanleiding tot een vermindering van de federale dotaties, wat de belangrijkste oorzaak is van de daling van de ESR-gecorrigeerde ontvangsten met 316 miljoen euro.

1.2 Normnaleving

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 bij de begrotingsaanpassing (tabel 6-6) zal die doelstelling voor het jaar 2013 worden gehaald ondanks de dalende ontvangsten. Daartoe rekent de Vlaamse Regering in eerste instantie op een toenemende onderbenutting van de uitgaven (toename van 240 miljoen euro). Verder leidt de aanpassing van de betaalkredieten globaal tot een uitgavenvermindering van 246 miljoen euro. De daling van de ontvangsten wordt daardoor overgecompenseerd, zodat een positieve beleidsruimte¹ ontstaat die voor het grootste deel wordt ingevuld met een nieuwe uitgavenbuffer van 150 miljoen euro.

In tegenstelling tot de betaalkredieten nemen de beleidskredieten² toe. Dat heeft geen onmiddellijke impact op het vorderingensaldo van het begrotingsjaar 2013, maar kan wel aanleiding geven tot een toename van de zogenaamde impliciete schuld, die het vorderingensaldo van volgende begrotingsjaren negatief beïnvloedt. Er wordt ook bijkomend een beroep gedaan op alternatieve financiering, die niet in de beleidskredieten of in de gehan-

¹ Die beleidsruimte bedraagt $240 + 246 - 316 = 170$ miljoen euro. Van die 170 miljoen euro wordt ongeveer 5 miljoen euro niet besteed (dus kleine toename vorderingensaldo), de betaalkredieten van het FFEU worden met 10 miljoen euro verhoogd en er wordt 5 miljoen euro ingezet voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. De 150 miljoen euro die dan nog overblijft, gaat naar de nieuwe uitgavenbuffer. Effect op de aanpassing van de betaalkredieten: -246 miljoen euro + 165 miljoen euro = -81 miljoen euro (cf. tabel 5).

² Toename van 268,5 miljoen euro (cf. tabel 5).

teerde definitie van impliciete schuld tot uiting komt, maar evenzeer het vorderingensaldo in de toekomst negatief zal beïnvloeden.

Hoewel reeds meer te consolideren instellingen een begroting voorleggen sluit de in rekening gebrachte consolidatieperimeter nog niet volledig aan bij de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid.

Onderbenutting en vermindering van de betaalkredieten

Bij de initiële begroting was al uitgegaan van een onderbenutting van de uitgavenkredieten voor een bedrag van ruim 353 miljoen euro. De inschatting van de onderbenutting wordt nu verhoogd met 240 miljoen euro tot 593 miljoen euro. De Vlaamse Regering baseert zich daarvoor op de hoge onderbenutting die bij de uitvoering van de begroting 2012 werd vastgesteld.

Het Rekenhof wijst er evenwel op dat de in 2012 gerealiseerde onderbenutting mede het gevolg is van vertraging in de uitgaven of in de realisatie van sommige investeringsprojecten. De vraag kan worden gesteld of alle vormen van onderbenutting uit het vorige begrotingsjaar zonder meer kunnen worden geprojecteerd naar het volgende begrotingsjaar en of de belangrijke vertragingen in de vereffening van uitgaven als recurrent worden beschouwd. Daarnaast merkt het Rekenhof op dat bij de raming van de onderbenutting wel rekening wordt gehouden met zogenaamde oversijpelingseffecten van 2013 naar 2012 (versnelling van uitgaven), maar niet met oversijpelingseffecten van 2012 naar 2013 (vertraging van uitgaven).

De algemene toelichting stelt overigens dat - behoudens de kredietverminderingen die voortvloeien uit de naar beneden bijgestelde raming van de inflatie (-16,5 miljoen euro) - de daling van de betaalkredieten het gevolg is van een *secure evaluatie van de kredietbehoeften bij constant beleid* (-129,3 miljoen euro) en een *minutieuze analyse van de betaalbehoeften* (-100,3 miljoen euro). Het Rekenhof vindt het positief dat de uitgavenkredieten worden scherpgesteld, voor zover de uitgaven realistisch blijven en niet worden onderschat³. Het merkt op dat daarmee rekening moet worden gehouden bij de raming van de onderbenutting. Scherpstelling van de uitgavenkredieten vermindert in principe de kans op onderbenutting.

Uitgavenbuffer voor normrisico's

Met de nieuwe provisie van 150 miljoen euro⁴ kunnen volgens de toelichting tegenvallende economische groei of extra uitgaven worden opgevangen. Met het eerste aspect wordt duidelijk verwezen naar het begrip conjunctuurprovisie, terwijl de term *extra uitgaven* niet nader wordt omschreven of toegelicht. Het Rekenhof gaat ervan uit dat wordt teruggegrepen naar het begrip betaalincidenties en dat het niet gaat om mogelijk nieuw beleid zonder voorafgaande inhoudelijke goedkeuring door het Vlaams Parlement. In die veronderstelling gaat het om een buffer om de impact tegen te gaan van tegenvallende ontvangsten of onverwachte uitgaven op het begrotingsevenwicht in ESR-termen.

Het Rekenhof vindt het positief dat een buffer wordt aangelegd voor mogelijke normrisico's ingevolge betaalincidenties of een tegenvallende conjunctuur. Het merkt echter op dat de waarde ervan samenhangt met de onderbenutting van de uitgaven voor een bedrag van 593 miljoen euro⁵. Als de reële onderbenutting minder groot is, zal de buffer met het oog op

³ Zie punt 3.4 beleidsdomein G – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin – Zorg en Gezondheid.

⁴ Samen met andere provisies opgenomen onder begrotingsartikel CB0/1CB-G-2-Z/PR.

⁵ De buffer kon overigens maar worden ingeschreven dankzij de verhoogde inschatting van de onderbenutting.

het behoud van het begrotingsevenwicht ook de overschatte onderbenutting moeten compenseren en daardoor geheel of gedeeltelijk niet beschikbaar zijn voor het opgegeven doel. Als bij de raming van het vorderingensaldo rekening wordt gehouden met een hoge onderbenutting van de uitgaven, dan bestaat voor de realisatie van dat saldo naast het conjunctureel risico en het risico op extra uitgaven immers ook het risico dat de reële onderbenutting van de gebudgetteerde uitgaven kleiner zal zijn dan voorzien.

Toename van de beleidskredieten en alternatieve financiering

De aanpassing van de begroting 2013 leidt globaal niet tot een vermindering van de beleidskredieten zoals bij de betaalkredieten. Er wordt integendeel in bijkomende beleidskredieten voorzien, waaraan echter niet altijd betaalkredieten worden gekoppeld. Daardoor neemt de zogenaamde impliciete schuld in 2013 opnieuw toe. Het gaat bijvoorbeeld om extra beleidskrediet voor de investeringen in scholenbouw of een provisie voor de uitvoering van het strategisch actieplan Limburg kwadraat (SALK). Voor nieuwe investeringsprojecten gaat de Vlaamse Regering ervan uit dat er voor dit jaar nog niet in betaalkredieten moet worden voorzien, zodat er nog geen impact is op het vorderingensaldo van 2013. De betalingen voor die investeringen zullen uiteraard wel wegen op de begroting en het vorderingensaldo van de komende jaren. Dat geldt ook voor de engagementen die het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) volgens de algemene toelichting in 2013 zal kunnen aangaan, maar die pas een betaaleffect zullen genereren vanaf 2014 en later onder de vorm van gebruikstoelagen voor een bedrag van 34 miljoen euro per jaar (alternatieve financiering). De toekomstige ESR-impact van die bijkomende uitgaven is nog niet in een meerjarenraming afgetoetst.

Voorts vindt het Rekenhof in de begrotingsdocumenten geen decretale machtiging terug die het aantal jaren en het jaarlijks bedrag van de budgettaire impact van de nieuwe engagementen van het VIPA begrenst. Ook als het om principiële akkoorden gaat, zal de Vlaamse overheid zich moeilijk kunnen onttrekken aan de (jaarlijkse) bevestiging van die akkoorden. Het is derhalve belangrijk die financiering en de globale impact op de toekomstige begrotingen omstandiger toe te lichten (zie ook 3.4).

Daarnaast is er een nieuwe uitgavenbuffer die uitsluitend beleidskredieten (100 miljoen euro) omvat⁶. Volgens de algemene toelichting moet die buffer het mogelijk maken rond het einde van het jaar een grondige monitoring door te voeren en zo nodig flexibel oplossingen te bieden aan dringende noden. Het is vooralsnog niet duidelijk of daarmee ook investeringsuitgaven worden bedoeld waarvan de betaling en dus de ESR-impact pas in de volgende jaren worden verwacht. Gelet op de expliciete koppeling met de monitoring wordt misschien de recuperatie van niet-benutte betaalkredieten beoogd, wat uiteraard wel een ESR-impact heeft. Het Rekenhof merkt hoe dan ook op dat de buffer de Vlaamse Regering toestaat nieuwe budgettaire engagementen op te nemen zonder voorafgaande goedkeuring van het Vlaams Parlement over de inhoud en het doel ervan. Een tweede begrotingsaanpassing in het najaar zou beter sporen met de prerogatieven van het Vlaams Parlement.

Consolidatieperimeter

Artikel 86 van het ontwerp van decreet houdende de aanpassing van het uitgavendecreet 2013 wijzigt de tabel van artikel 140 van het initiële uitgavendecreet 2013. Het gaat om de tabel waarbij ter uitvoering van het rekendecreet de *andere rechtspersonen*⁷ worden opge-

⁶ Opgenomen onder het VAK van begrotingsartikel CB0/1CB-G-2-Z/PR.

⁷ Bedoeld wordt: de rechtspersonen die niet in artikel 4, §1, van het rekendecreet zijn opgesomd. Het grootste deel van de rechtspersonen opgesomd in artikel 4, §1, van het rekendecreet (de IVA's met rechtspersoonlijkheid en de

lijst die op basis van artikel 4, §2, van dit decreet een begroting moeten voorleggen omdat ze tot de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid behoren. De aangepaste tabel komt tegemoet aan de opmerkingen die het Rekenhof bij de initiële begroting had geformuleerd.

Het aantal rechtspersonen die effectief een begroting hebben voorgelegd, is in vergelijking met de initiële begroting in belangrijke mate toegenomen. Het gaat vooral om universiteiten en hogescholen. Het aantal rechtspersonen die mee zijn geconsolideerd, blijft echter beperkt. Van de 72 rechtspersonen die in de lijst zijn opgenomen, worden er slechts 14 geconsolideerd.

In de verantwoording bij artikel 86 worden de rechtspersonen opgesomd die op basis van artikel 4, §2, van het rekendecreet wel een begroting hebben ingediend, maar nog niet in de consolidatieperimeter zijn opgenomen. Als reden daarvoor wordt opgegeven dat het administratieve begrotingsproces van die instellingen zich nog in een groeitraject bevindt. Als die rechtspersonen wel mee werden geconsolideerd, dan zou op basis van de voorgelegde begrotingen het vorderingensaldo verminderen met 116,3 miljoen euro⁸.

1.3 Europees begrotingskader

Naar aanleiding van de financieel-economische crisis is het Europese toezicht op de begroting van de lidstaten verscherpt (six pack, fiscal compact en two pack). Zo moeten tegen uiterlijk 31 december 2013 enkele Europese begrotingsvoorschriften in nationale regels worden omgezet en zullen de begrotingsontwerpen voortaan door de Europese Commissie worden doorgelicht nog voor de nationale parlementen ze hebben goedgekeurd. Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verzekeren, moet elke lidstaat een middellangetermijndoelstelling⁹ (MTO of medium-term objective) vaststellen en nastreven. In de Belgische context is het behalen van die doelstelling afhankelijk van de inspanningen van verschillende overheden.

Het Rekenhof wijst erop dat ook het rekendecreet als component van de subnationale wetgeving zal moeten worden getoetst en eventueel aangepast aan de Europese begrotingsnormen. Zo is het niet meer houdbaar om de meerjarenraming pas na de jaarbegroting in te dienen, maar zal de jaarbegroting integendeel moeten steunen op een vooraf uitgewerkt begrotingskader voor de middellange termijn¹⁰.

publiekrechtelijke EVA's, de VOI's van categorie A en B, de strategische adviesraden en de zogenaamde eigen vermogens) vallen ook onder de consolidatieperimeter van de Vlaamse overheid.

⁸ Saldo universiteiten: -36,5 miljoen euro; saldo hogescholen: -65,5 miljoen euro; saldo andere entiteiten: -14,3 miljoen euro.

⁹ De MTO voor België is een structureel overschot van 0,75% bbp in 2016 (stabiliteitsprogramma 2013-2016).

¹⁰ In zijn advies bij het ontwerp van rekendecreet had het Rekenhof al de inconsistentie opgemerkt tussen artikel 14 dat bepaalt dat de toelichting bij de jaarbegroting die begroting moet situeren ten opzichte van de meerjarenraming en artikel 6, §3, dat toestaat de meerjarenraming pas een maand later in te dienen. Zie stuk 842 (2010-2011) – Nr. 3, p. 14.

2 Analyse van de 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 3-1 en 6-6 van de algemene toelichting. Ze reconcilieert de ESR-ontvangsten met de begrotingsontvangsten, exclusief de leningopbrengsten. De tabellen in de toelichtingen bevatten geen vergelijking met de realisaties in 2012¹¹. De programmatoelichtingen geven wel de realisaties in 2012 op artikelniveau. Tabel 6.6 houdt voor de initiële begrotingsontvangsten van de Vlaamse ministeries ten onrechte geen rekening met het goedgekeurde amendement, waarbij de toegewezen ontvangsten met 56,4 miljoen euro werden verhoogd¹². De aangepaste raming houdt daar wel rekening mee. Tabel 3-1 neemt de ESR-ontvangsten van de te consolideren instellingen verkeerd over van tabel 6.6 (1.407,4 miljoen euro in plaats van het correcte 1.407,6 miljoen euro), waardoor die inkomsten en het totaal voor 0,2 miljoen euro zijn onderschat.

Tabel 2 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten (in duizend euro)

	2012 tweede aanpassing	2013 initieel	2013 aangepast	Wijziging t.o.v. 2013 initieel (= 100)	Wijziging t.o.v. 2013 initieel (absolute cijfers)
Begrotingsontvangsten ministeries	27.162.355	27.710.625	27.431.926	98,99	-278.699
ESR-correcties	-1.786.782	-1.770.526	-1.807.832	102,11	-37.306
ESR-ontvangsten ministeries	25.375.573	25.940.099	25.624.094	98,78	-316.005
Begrotingsontvangsten instellingen	10.217.978	10.528.483	10.949.772	104,00	421.289
ESR-correcties	-8.874.763	-9.120.533	-9.542.143	104,62	-421.610
ESR-ontvangsten instellingen	1.343.215	1.407.950	1.407.629	99,98	-321
ESR-geconsolideerde ontvangsten	26.718.788	27.348.049	27.031.723	98,84	-316.326

De initiële raming van de ESR-ontvangsten van de Vlaamse ministeries (25.940,1 miljoen euro) is naar beneden bijgesteld (25.624,1 miljoen euro) als gevolg van de negatieve evolutie (-316 miljoen euro) van de parameters van de bijzondere financieringswet (BFW). De lagere raming voor de gewestbelastingen (-10,8 miljoen euro) wordt gecompenseerd door onder meer de toename van de toegewezen ontvangsten (+9,2 miljoen euro). De ESR-ontvangsten van de openbare instellingen vertonen geen evolutie. De stijging van hun begrotingsontvangsten betreft interne verrichtingen. De raming van de leningopbrengsten daalt van 1.343,6 miljoen euro naar 1.322,5 miljoen euro (-21,2 miljoen euro).

Hierna volgt een bespreking van de belangrijkste ontvangstencategorieën.

¹¹ In 2012 werden de aanrekeningsregels gewijzigd.

¹² Na de goedkeuring van het nieuwe artikel (LBo/gLC-H-T-I/OI – ontvangsten interne stromen klimaatbeleid) bevroegen de begrotingsontvangsten, exclusief de leningopbrengsten, 27.767 miljoen euro.

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

De categorie gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief de dotatie kijk- en luistergeld, bevat 72,30% van de middelen. Het effect van de evolutie van de economische parameters van de BFW op die categorie wordt geraamd op -315,6 miljoen euro. Zowel de parameters van de groei als van de inflatie¹³ werden naar beneden bijgesteld voor 2012 en 2013. De denataliteitsfactor steeg licht. De raming is correct gebeurd. In de tabel hieronder volgt een detail van de bedragen, met daaronder de gebruikte parameters.

Tabel 3 – Berekening gedeelde en samengevoegde belastingen (in duizend euro)

BFW	Initiële middelenbegroting 2013	Aangepaste middelenbegroting 2013	Verschil
Gewest			
Samengevoegde belastingen	6.322.281	6.226.935	-95.346
<i>+ afrekening 2012</i>	8.141	-2.387	-10.528
Samengevoegde belastingen CBO/9CK-G-A-A/OW partim	6.330.422	6.224.549	-105.873
Art. 7 aangepaste RMB		6.224.549	
Gemeenschap			
Gedeelde belastingen			
Totaal PB Gemeenschap	4.223.733	4.163.131	-60.602
<i>+ afrekening 2012</i>	3.663	-2.861	-6.524
Totaal BTW Gemeenschap	8.730.717	8.607.129	-123.588
<i>+ afrekening 2012</i>	-12.260	-26.031	-13.771
Gedeelde belastingen CBO/9CI-G-A-A/OW partim	12.945.854	12.741.368	-204.486
Dotatie kijk- en luistergeld Art. 47bis BFW	584.642	579.709	-4.933
<i>+ afrekening 2012</i>	1.116	781	-335
Dotatie kijk- en luistergeld CBO/9CI-G-A-A/OW partim	585.758	580.490	-5.268
Art. 6 aangepaste RMB		13.321.858	
Totaal begroting 2013	19.862.034	19.546.406	-315.628
Waarvan afrekening 2012	661	-30.498	-31.159
Totaal exclusief de afrekening	19.861.374	19.576.904	-284.470

Parameters gebruikt voor het aangepaste bedrag 2012

1) BBP-groei: 0,10%

2) inflatie: 2,70%

= parameters volgens de economische begroting van 10 februari 2012

3) denataliteitsfactor: 104,1504 (waarneming 1 februari 2012 van toestand op 30 juni 2011)

4) Btw-verdeelsleutel (leerlingen): 56,6752% (de telling van het aantal leerlingen in de periode van 15 januari tot 1 februari 2011 (schooljaar 2010-2011) zoals die op 20 september 2011 door de algemene vergadering van het Rekenhof werd goedgekeurd)

¹³ De voor 2012 vastgestelde inflatie stijgt wel met 0,14% in vergelijking met de aanpassing van de begroting 2012, wat een licht positief effect heeft op de definitieve afrekening en het definitieve bedrag 2012.

5) PB-verdeelsleutel: 63,03% voor de opbrengst in het Vlaams Gewest en 65,00% voor de opbrengst in de Vlaamse Gemeenschap volgens de gegevens van aanslagjaar 2010, toestand op 30 juni 2011

Aan de hand van die parameters kwam het aangepaste bedrag voor 2012 op 19.323,9 miljoen euro.

Parameters gebruikt voor het definitieve bedrag 2012

1) BBP-groei: -0,20%

2) inflatie: 2,84%

= parameters volgens de economische begroting van 7 februari 2013

3) denataliteitsfactor: 104,1610 (waarneming 1 februari 2013 van toestand op 30 juni 2011)

4) Btw-verdeelsleutel (leerlingen): 56,57% (de telling van het aantal leerlingen in de periode van 15 januari tot 1 februari 2012 (schooljaar 2011-2012))

5) PB-verdeelsleutel: 63,10% voor de opbrengst in het Vlaams Gewest en 65,06% voor de opbrengst in de Vlaamse Gemeenschap volgens de gegevens van aanslagjaar 2011, toestand op 30 juni 2012

Aan de hand van die parameters komt het definitieve bedrag voor 2012 op 19.293,4 miljoen euro.

De definitieve afrekening voor 2012 (definitief bedrag – aangepast bedrag) bedraagt dus -30,5 miljoen euro.

Parameters gebruikt voor het initiële bedrag 2013

1) BBP-groei: 0,70%

2) inflatie: 1,80%

= parameters volgens de economische begroting van 14 september 2012

3) denataliteitsfactor: 104,7429 (waarneming 31 augustus 2012 van toestand op 30 juni 2012)

4) Btw-verdeelsleutel (leerlingen): 56,57% (de telling van het aantal leerlingen in de periode van 15 januari tot 1 februari 2012 (schooljaar 2011-2012))

5) PB-verdeelsleutel: 63,10% voor de opbrengst in het Vlaams Gewest en 65,06% voor de opbrengst in de Vlaamse Gemeenschap volgens de gegevens van aanslagjaar 2011, toestand op 30 juni 2012

Aan de hand van die parameters komt het initiële bedrag voor 2013 op 19.861,4 miljoen euro.

Parameters gebruikt voor het aangepaste bedrag 2013

1) BBP-groei: 0,20%

2) inflatie: 1,00%

= parameters volgens de economische begroting van 7 februari 2013

3) denataliteitsfactor: 104,7795 (waarneming 1 februari 2013 van toestand op 30 juni 2012)

4) Btw-verdeelsleutel (leerlingen): 56,57% (de telling van het aantal leerlingen in de periode van 15 januari tot 1 februari 2012 (schooljaar 2011-2012))

5) PB-verdeelsleutel: 63,10% voor de opbrengst in het Vlaams Gewest en 65,06% voor de opbrengst in de Vlaamse Gemeenschap volgens de gegevens van aanslagjaar 2011, toestand op 30 juni 2012

Aan de hand van die parameters komt het aangepaste bedrag voor 2013 op 19.576,9 miljoen euro.

De raming in de aangepaste middelenbegroting 2013 is in principe de som van de definitieve afrekening van het vorige jaar (2012) en het aangepaste bedrag van het begrotingsjaar (2013). Die definitieve afrekening 2012 is het verschil tussen enerzijds het definitieve bedrag 2012 berekend volgens de in het voorjaar 2013 gekende definitieve parameters en anderzijds het aangepaste bedrag 2012 bepaald bij de aanpassing van de begroting 2012 aan de hand van voorlopig gehanteerde parameters.

De Vlaamse en de federale overheid hebben zowel het aangepaste bedrag 2012 als het definitieve bedrag 2012 op dezelfde manier en met dezelfde parameters berekend. De definitieve afrekening 2012 is dus ook bij beide entiteiten gelijk. Ook het aangepaste bedrag 2013 werd op dezelfde wijze vastgesteld. De raming in de Vlaamse aangepaste begroting 2013 is dus ook gelijk aan de raming in de aangepaste rijksmiddelenbegroting 2013¹⁴.

2.3 Gewestbelastingen

De gewestbelastingen bedragen 19,2% van de middelen. Een kleine 3/4^e daarvan wordt nog door de federale overheid geïnd. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de evolutie van de gewestbelastingen. Tegenover de initiële begroting vermindert de raming met 10,8 miljoen euro (0,2%): van 5.187,2 miljoen euro naar 5.176,4 miljoen euro.

¹⁴ Wetsontwerp aanpassing federale middelenbegroting, Kamer van volksvertegenwoordigers (2012-2013), Doc 53 2769/001.

Tabel 4 – Evolutie gewestbelastingen (in duizend euro) en vergelijking met de federale ramingen

Begrotingsontvangsten	2012 realisatie	2013 initieel	2013 aangepast	2013 federale raming (aangepast)	Wijziging t.o.v. 2013 federale raming (=100)	Wijziging t.o.v. 2013 federale raming (in absolute cijfers)
Programma CK						
Geïnd door de federale overheid (in de Vlaamse begroting incl. intresten en boeten)						
Belasting op de spelen en weddenschappen CBO/9CK-G-A-D/OW partim	23.217	24.020	23.484	24.386	96	-902
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen CBO/9CK-G-A-D/OW partim	28.509	30.860	32.647	28.953	113	3.694
Openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken CBO/9CK-G-A-D/OW partim	61	0	0	0		61
Registratierechten CBO/9CK-G-A-D/OW partim	1.810.589	1.952.434	1.942.836	1.869.646	104	73.190
Hypotheekrechten CBO/9CK-G-A-D/OW partim	142.981	138.535	152.160	146.497	104	5.663
Eurovignet CBO/9CK-G-A-D/OW partim	21.574	19.637	20.814	22.572	92	-1.758
Schenkingsrechten CBO/9CK-G-A-D/OW partim	253.880	289.382	274.081	276.125	99	-2.044
Successierechten en recht van overgang bij overlijden CBO/9CK-G-A-D/OW partim	1.306.661	1.372.025	1.382.274	1.486.440	93	-104.166
<i>Interesten en boeten</i>				16.447		<i>-16.447</i>
Totaal	3.646.443	3.826.893	3.828.296	3.871.066	99	-42.770
Art.5 aangepaste RMB				3.871.066		
Programma CJ						
Eigen inning (exclusief leegstand)						
Onroerende voorheffing CEO/9CJ-G-A-E/OW partim	98.186	99.879	99.392			
Kijk- en luistergeld	3					
Belasting op autovoertuigen CEO/9CJ-G-A-D/OW partim	959.616	988.006	979.013			
Belasting op inverkeerstelling CEO/9CJ-G-A-D/OW partim	196.043	200.627	214.506			
Eurovignet CEO/9CJ-G-A-E/OW partim	52.813	71.749	55.168			
Totaal eigen inning	1.306.661	1.360.261	1.348.079			
Totaal gewestbelastingen (exclusief leegstand)	4.953.104	5.187.154	5.176.375			

De federale raming van de federaal geïnde belastingen steunt op de federale kasontvangsten en bedraagt 42,7 miljoen euro meer dan de Vlaamse raming. Voor de Vlaamse realisaties en ramingen wordt voor die federale inningen en overdrachten een aanrekeningscorrectie toegepast. Met akkoord van de HRF en het INR worden de ontvangsten van de eerste maand (2 maanden voor de successierechten) toegewezen aan het voorgaande begrotingsjaar.

3 Analyse van de uitgaven

3.1 Decreebepalingen – begrotingsruiters

Met het rekendecreet is een geactualiseerd normenkader voor de begroting tot stand gekomen dat een soepel kredietbeheer door de Vlaamse Regering mogelijk maakt. In principe zou daardoor het aantal decreetsbepalingen dat (tijdelijke) afwijkingen op het normenkader toestaat, de zogenaamde begrotingsruiters, moeten verminderen. Toch blijft het aantal begrotingsruiters aanzienlijk. Op basis van een eerste analyse van de begrotingsruiters opgenomen in de initiële uitgavenbegroting 2013 en de aanpassing ervan bij de begrotingscontrole 2013 stelde het Rekenhof vast dat sommige begrotingsruiters overbodig zijn geworden, gelet op de bepalingen van het rekendecreet.

Aangezien de begrotingsruiters afwijken van het reguliere normenkader, moeten ze duidelijk worden gemotiveerd in de verantwoording bij de decreetsbepalingen. Het Rekenhof stelde echter vast dat sommige begrotingsruiters worden gemotiveerd en andere niet, zonder dat daarvoor een duidelijke verklaring is.

Het Rekenhof beveelt aan de begrotingsruiters en hun motivering systematisch te evalueren met het oog op een minder complex en beter verantwoord begrotingsdecreet.

Overbodige begrotingsruiters

De uitgavenprocedures *vaste uitgaven* (artikel 9 van het uitgavendecreet 2013) en *vereffenaar kort* (artikel 66, §1, van het uitgavendecreet 2013, en de wijzigende artikelen 30 tot en met 36 van het ontwerpdecreet houdende aanpassing van het uitgavendecreet 2013) zijn allebei afwijkingen op het principe van het voorafgaand visum door de controleur van de vastleggingen (artikel 35 van het rekendecreet). Het rekendecreet stelt dat de Vlaamse Regering de categorieën van uitgaven kan bepalen die zijn vrijgesteld van dat voorafgaand visum¹⁵. Die vrijstelling hoeft dus niet langer te worden geregeld in het begrotingsdecreet. Het Rekenhof beveelt overigens aan beide uitgavenprocedures te integreren in één coherente procedure die meer principiële is geregeld in plaats van ad hoc. Artikel 66, §2, van het uitgavendecreet 2013 is eveneens overbodig omdat uit het oprichtingsbesluit van het IVA Centrale Accounting al volgt dat de uitgavencategorie *vereffenaar kort*, zoals alle andere uitgavencategorieën, onderhevig is aan de bedoelde a posteriori controle.

Door de wijziging van artikel 20 van het rekendecreet bij artikel 15 van het decreet van 9 november 2012 betreffende houdende diverse bepalingen betreffende financiën en begroting, zijn de artikelen 45 en 46 van het uitgavendecreet 2013 overbodig en worden ze dus bij de aanpassing van het uitgavendecreet beter geschrapt.

¹⁵ Wat de vaste uitgaven betreft, wordt de regeling van de vrijstelling door artikel 7, 3^o, van het BVR van 14 oktober 2011 betreffende de boekhoudregels en de aanrekeningsregels die van toepassing zijn op de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer en betreffende de controle op de vastleggingskredieten, weer naar de decreetgever teruggespeeld, wat niet strookt met de geest van het rekendecreet. De bewoordingen van artikel 9 van het uitgavendecreet 2013 waarbij de decreetgever een BVR uitvoert, staan overigens haaks op de hiërarchie van de normen.

Niet gemotiveerde begrotingsruiters

Het uitgavendecreet omvat geen bepalingen meer die vereffeningskredieten overdragen van het ene naar het andere begrotingsjaar¹⁶, gelet op de veralgemening van gesplitste kredieten en de ruime herverdelingsmogelijkheden voor vereffeningskredieten sinds de inwerkingtreding van het rekendecreet. De artikelen 11 en 12 van het uitgavendecreet 2013 en de wijzigende artikelen 8 en 9 van het ontwerpdecreet houdende aanpassing van het uitgavendecreet 2013 voorzien wel nog in de overdracht van vastleggingskredieten (afwijking op artikel 13, §2, van het rekendecreet). Er wordt echter slechts voor een beperkt aantal van de betrokken kredieten een expliciete motivering gegeven in de verantwoording bij de decreetsbepalingen. Zo is er voor slechts 4 van de 36 begrotingsartikelen die zijn opgelijst in de tabel onder artikel 8 van het ontwerpdecreet houdende aanpassing van het uitgavendecreet 2013, een reden gegeven voor de afwijking op het rekendecreet, hetzij in de verantwoording bij de initiële begroting, hetzij in de verantwoording bij het ontwerp van aanpassing¹⁷.

Ook de afwijkingen (uitbreidingen) op de herverdelingsmogelijkheden uit het rekendecreet worden maar voor een deel verantwoord. De dikwijls heel ruim omschreven mogelijkheid tot kredietherschikking, geformuleerd in de artikelen onder de rubriek *provisionele kredieten*, moet in de verantwoording worden verduidelijkt. Dat is des te meer het geval als ook de tekstomschrijving in de begrotingstabel vaag of algemeen blijft. De niet verantwoorde artikelen 56 en 57 van het uitgavendecreet 2013 bijvoorbeeld maken het in principe mogelijk de provisies CBo/1CB-G-2-Z/PR en CBo/1CB-X-2-Z/PR (tekstomschrijving in begrotingstabel: provisies, zonder meer) naar gelijk welke uitgave te herverdelen. Uit de toelichting blijkt dat beide provisies zijn samengesteld uit een aantal deelprovisies waarmee verschillende doeleinden worden nagestreefd die door het wegvallen van het niveau basisallocaties sinds de inwerkingtreding van het rekendecreet niet meer formeel in de begroting worden onderscheiden.

Ook het artikel 27 van het ontwerpdecreet houdende aanpassing van het uitgavendecreet 2013 maakt het mogelijk het nieuw provisioneel (vastleggings)krediet van 24 miljoen euro voor de uitvoering van het strategisch actieplan Limburg in het kwadraat (SALK) (Begrotingsartikel CBo/1CB-X-2-A/PR) te herverdelen naar alle bestaande en nieuw in te schrijven begrotingsartikelen van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. De omzendbrief begrotingsinstructies vraagt om onverdeelde provisies te vermijden of, als ze toch nodig zouden zijn, de omstandig te motiveren, wat in dit geval niet is gebeurd, noch bij de betrokken decreetsbepaling, noch bij het betrokken krediet.

Het Rekenhof beveelt aan elke begrotingsruiter expliciet te motiveren in de verantwoording bij de decreetsbepalingen. Begrotingsruiters die niet op een duidelijke en deugdelijke wijze kunnen worden gemotiveerd of waarvan de motivering is achterhaald¹⁸, worden in de toekomst beter niet meer gebruikt. Begrotingsruiters waarvan uit de motivering blijkt dat

¹⁶ Bepalingen in het uitgavendecreet 2012 en aanpassing ervan die nog voorzagen in de overdracht van vereffeningskredieten van het begrotingsjaar 2012 naar 2013, werden overigens opgeheven door artikel 10 van het uitgavendecreet 2013.

¹⁷ De verantwoording voor een van die begrotingsartikelen, namelijk MBo/1ME-E-5-Z/IS, is overigens onduidelijk. Dat begrotingsartikel komt daarenboven niet in de begrotingstabel voor. Zie ook de formele opmerkingen over het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken in de bijlage.

¹⁸ Sommige begrotingsruiters of onderdelen ervan worden jaar na jaar zonder motivering hernomen, terwijl een begrotingsruiter in principe van tijdelijke aard zou moeten zijn.

ze een permanente regeling nastreven¹⁹, worden beter vervangen door een bepaling in een normatief decreet.

3.2 Evolutie van de ESR-geconsolideerde uitgaven

De onderstaande tabel maakt voor de ESR-geconsolideerde uitgaven van de Vlaamse overheid de vergelijking tussen de initiële begroting en het ontwerp van begrotingsaanpassing op basis van de tabellen 4.3 en 4.6 van de algemene toelichting. De totale beleidskredieten nemen toe met 268,5 miljoen euro (0,97%) en de totale betaalkredieten nemen af met 81 miljoen euro (-0,29%). De geraamde onderbenutting op de betaalkredieten neemt toe met 239,6 miljoen euro (67,74%).

Tabel 5 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde uitgaven (in duizend euro)

	2013 initieel	2013 aangepast	Wijziging procentueel	Wijziging in absolute cijfers
Beleidskredieten ministeries	18.883.625	19.035.575	0,80%	151.950
Beleidskredieten instellingen	8.533.604	8.632.001	1,15%	98.397
Beleidskredieten FFEU	125.000	139.380	11,50%	14.380
Correcties	0	3.780		3.780
Totaal beleidskredieten	27.542.229	27.810.736	0,97%	268.507
Betaalkredieten ministeries	18.992.012	18.942.432	-0,26%	-49.580
Betaalkredieten instellingen	8.604.591	8.559.214	-0,53%	-45.377
Betaalkredieten FFEU	103.467	113.598	9,79%	10.131
Correcties	0	3.780		3.780
Totaal betaalkredieten	27.700.070	27.619.024	-0,29%	-81.046
Onderbenutting betaalkredieten	353.775	593.405	67,74%	239.630

3.3 Beleidsdomein C – Financiën en Begroting

De evolutie van de uitgavenkredieten van het beleidsdomein Financiën en Begroting wordt vooral bepaald door de provisies (programma CB) en de participatiekredieten van programma CD. Daarnaast is er een toename van de uitgaven door de consolidatie van de nv Gigarant²⁰ en bijkomende uitgaven voor het Vlaams Fonds voor de Lastendelging. Er is een kredietvermindering op het programma Schuld.

Het grootste deel van de bij deze begrotingscontrole toegenomen beleidskredieten is toe te schrijven aan dit beleidsdomein (+192,6 miljoen euro), in het bijzonder door de evolutie binnen de provisies (+169,7 miljoen euro).

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 67 en 68 van het uitgavendecreet 2013 die blijkens de verantwoording gelden vanaf 2010.

²⁰ De nv Gigarant was bij de initiële begroting niet mee geconsolideerd. In tegenstelling tot de initiële begroting zijn er nu kapitaaloverdrachten opgenomen voor 12 miljoen euro. Er is echter geen toelichting bij de aangepaste begroting van Gigarant.

Programma CB – provisies

De aanpassing van de kredieten voor provisies (programma CB) kan op basis van de toelichting als volgt worden samengevat:

Tabel 6 – Aanpassing provisies programma CB (in duizend euro)

	VAK	VEK
CBO/1CB-G-2-Z/PR – provisies		
Initieel	183.420	187.300
Toewijzing indexprovisie e.a.	-266.261	-265.141
Terugdraai vermindering m.b.t. besparing loonkredieten ²¹	+100.000	+100.000
Nieuwe buffer tegenvallende econ. groei en extra uitgaven	+150.000	+150.000
Nieuwe buffer beleidskredieten	+100.000	0
Aangepast	267.159	172.159
CBO/1CB-X-2-Z/PR – provisies		
Initieel	1.029	63.029
Toevoeging VAK prov. responsabiliseringsbijdrage	+62.000	0
Bijstelling provisie kilometerheffing	0	+711
Aangepast	63.029	63.740
CBO/1CB-X-2/A/PR – provisies – strategisch actieplan Limburg in het kwadraat – SALK		
Initieel	0	0
Nieuwe provisie	24.000	0
Aangepast	24.000	0

Het totaal van de vereffeningskredieten voor dit programma vermindert met 14,4 miljoen euro, terwijl het totaal van de vastleggingskredieten toeneemt met 169,7 miljoen euro. Dat is vooral het gevolg van de nieuwe provisies beleidskredieten en SALK met respectievelijk 100 miljoen euro en 24 miljoen euro vastleggingskrediet zonder vereffeningskrediet, alsook van de 62 miljoen euro vastleggingskrediet die werd toegevoegd aan de provisie voor de responsabiliseringsbijdrage.

De nieuwe buffers/provisies zijn slechts summier toegelicht: de wijze waarop de begrote bedragen zijn vastgesteld wordt niet uiteengezet. Het is niet duidelijk welke toestandswijziging tot gevolg heeft dat nu vastleggingskrediet wordt toegevoegd bij de provisie voor de responsabiliseringsbijdrage. De buffer tegenvallende economische groei of extra uitgaven, de buffer beleidskredieten en de nieuwe provisie voor het SALK werden al onder punt 1.2 becommentarieerd.

Programma CD – economisch overheidsinstrumentarium

Het totale vastleggingskrediet voor de ESR-8 verrichtingen van het programma CD (Economisch Overheidsinstrumentarium) neemt toe met 115 miljoen euro. Het totale vereffeningskrediet daarentegen vermindert met 25 miljoen euro. De toename van het vastleggingskrediet heeft in het bijzonder te maken met een nieuw participatiekrediet²² van 100

²¹ Zie 3.7.

²² Nieuw begrotingsartikel CBo/1CD-B-2-X/PA. Daarnaast is er een bijkomend vastleggingskrediet van 20 miljoen euro voor innovatie op begrotingsartikel CBo/1CD-B-2-Z/PA. Het vastleggingskrediet op begrotingsartikel CBo/1CD-X-2-Z/PA wordt met 5 miljoen euro verminderd.

miljoen euro bedoeld voor de Limburgse Reconvertiemaatschappij. De afname van het vereffeningskrediet wijst op een verdere vertraging van de betaalkalender²³ voor participaties.

Sinds de begroting 2010 is een belangrijk participatiebudget opgebouwd binnen het programma CD. Rekening houdend met kredietoverdrachten en de voorgestelde aanpassing van de begroting 2013 staat slechts 215 miljoen euro vereffeningskrediet tegenover het beschikbare vastleggingskrediet en de nog te vereffenen vastleggingen voor een totaal bedrag van 806,6 miljoen euro²⁴. De Vlaamse Regering heeft ervoor gekozen de participaties met leningen of KBC-middelen te financieren. Die financiering heeft derhalve geen invloed op het vorderingsaldo, maar wel op de schuld van de Vlaamse overheid. Door de trage vereffening van het participatiebudget wordt de negatieve impact op de schuldevolutie in belangrijke mate verschoven naar volgende begrotingsjaren.

Voorts blijft de vaststelling gelden dat nieuwe participaties binnen dit programma slechts heel summier worden toegelicht, zodat de kwalificatie als ESR8-verrichtingen onvoldoende kan worden beoordeeld. De omzendbrief begrotingsinstructies van de minister vraagt nochtans gedetailleerde verantwoording voor de kapitaalparticipaties gelet op de verstrengde procedure die het INR daarvoor heeft ingesteld.

Vlaams Fonds voor de Lastenelging (VFLD)

Het ingeschatte totaalbedrag aan potentieel door het VFLD te betalen lasten bedraagt volgens de administratie 1.089 miljoen euro. Dat bedrag ligt weliswaar lager dan de 1,25 miljard euro die werd geraamd eind 2011, maar is toch aanzienlijk. Hoewel de dotatie werd verhoogd, is de saldo-opbouw stilgevallen. Het voorziene over te dragen overschot blijft constant en bedraagt bijna 149 miljoen euro.

Hoewel het uitgavenkrediet voor inkomensoverdrachten aan bedrijven en financiële instellingen in belangrijke mate werd verhoogd, valt het toch significant lager uit dan de ingeschatte benodigde kredieten. Dat doet vragen rijzen bij de toereikendheid van het voorziene aangepaste kredietbedrag.

Verrichtingen m.b.t. de schuld

Het vereffeningskrediet op het programma CG (Schuld) bedraagt na aanpassing 153,9 miljoen euro (vermindering met 12,9 miljoen euro), terwijl de berekening van de totale intrestlasten en andere kosten met betrekking tot de schuld op basis van de beschikbare gegevens uitkomt op 156,1 miljoen euro (onderschatting met 2,2 miljoen euro).

Titel III van de algemene uitgavenbegroting voorziet in schuldaflossingen voor een totaal bedrag van 1.053,6 miljoen euro, terwijl de jaarrekening 2012 van de Vlaamse Gemeenschap de totale aflossingen voor de schuld op lange termijn vaststelt op 1.056,4 miljoen euro. De aangepaste begroting onderschat die aflossingen dus met 2,8 miljoen euro.

²³ Het initieel voorziene vereffeningskrediet op CBo/1CD-B-2-Z/PA wordt verminderd met 45 miljoen euro. M.b.t. de nieuwe participatie voor de Limburgse Reconvertiemaatschappij van 100 miljoen euro wordt er in 2013 een vereffening (volstorting) van 20 miljoen euro verwacht en gebudgetteerd.

²⁴ Het gaat om een overgedragen vastleggingskrediet van 291,6 miljoen euro, een nieuw vastleggingskrediet van 215 miljoen euro en nog niet vereffende vastleggingen voor een bedrag van 300 miljoen euro.

3.4 Beleidsdomein G – Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA)

Uit de algemene toelichting bij de aanpassing van de begroting 2013 blijkt dat het VIPA de toelating krijgt om binnen het systeem van de alternatieve financiering bijkomende engagementen zonder betaaleffect in 2013 aan te gaan, die vanaf 2014 een jaarlijkse betaalweerslag van 34 miljoen euro aan gebruikstoelagen mogen creëren. De beslissing heeft een langetermijnimpact op de begrotingsruimte van de Vlaamse overheid, die onvoldoende wordt belicht in de toelichting. Het VIPA raamt het totale bedrag van de principiële akkoorden die in begrotingsjaar 2013 bijkomend kunnen worden aangegaan, tussen 430 en 525 miljoen euro. De betaling van die gebruikstoelagen begint te lopen vanaf 2014, maar loopt tot 20 jaar door. Het is noodzakelijk dat de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement voldoende informeert over de langetermijnimpact van een dergelijke investeringsbeslissing, die de vrije begrotingsruimte van volgende regeringen vermindert.

Zorg en Gezondheid

De vereffeningskredieten voor thuis- en ouderenzorgbeleid worden in de aangepaste begroting 2013 met 10 miljoen euro verminderd tot 627,6 miljoen euro. Na een indexatie zou het krediet 2012 634,8 miljoen euro belopen. Ook een alternatieve berekening²⁵ van de voor het begrotingsjaar 2013 vereiste vereffeningskredieten op basis van het uitstaand bedrag van eind december 2012, resulteert in een krediet van 634,2 miljoen euro. Vooralsnog is het dan ook niet zeker dat de vooropgestelde besparing kan worden gerealiseerd.

3.5 Beleidsdomein L – Leefmilieu, Natuur en Energie

Het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie kent bij deze begrotingscontrole de grootste daling van de betaalkredieten (-75,1 miljoen euro). Dat houdt vooral verband met de afname van de uitgaven voor de werkingstoelagen aan de drinkwatermaatschappijen (-56,3 miljoen euro) en van de uitgaven van het Vlaams Klimaatfonds (-20 miljoen euro).

DAB Minafonds – Werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen

In de begroting van de DAB Minafonds vermindert het uitgavenkrediet voor de werkingstoelagen aan de drinkwatermaatschappijen²⁶ met 56,3 miljoen euro tot 28 miljoen euro. De toelichting bij de vermindering van de begrote bedragen is zeer summier en vermeldt slechts dat in december 2012 al een eerste schijf werd uitbetaald en dat in 2013 het restant van 28 miljoen euro zal worden uitbetaald.

Op basis van een - niet gedateerd - ministerieel besluit werd eind december 2012 een eerste voorschot van de werkingstoelage 2013 aan de drinkwatermaatschappijen uitbetaald voor 67,3 miljoen euro, wat 11 miljoen euro méér vertegenwoordigt dan de bijstelling van de

²⁵ Raming betalingskrediet 2013 (634,2 miljoen euro) = 85% (i.e. realisatiegraad 2012) vastleggingskrediet 2013 (542,0 miljoen euro) + betalingen op uitstaand bedrag 2012 (92,2 miljoen euro).

²⁶ Begrotingsartikel LBC/3LC-H-2-N/WT (Werking en toelage - Integraal waterbeleid - Overdracht aan de openbare waterdistributienetwerken) vermindert van 84.343 duizend euro in de initiële begroting 2013 tot 28.037 duizend euro in de aangepaste begroting 2013 (VAK en VEK). Dit begrotingsartikel bevat (uitsluitend) de werkingstoelagen die aan de drinkwatermaatschappijen worden toegekend voor hun bovengemeentelijke saneringsplicht.

begroting 2013. Een verklaring voor het verschil wordt niet gegeven, noch wordt een verantwoording verstrekt van het begrote restant van 28 miljoen euro²⁷.

De betaling van een voorschot in 2012 werd mogelijk gemaakt door het uitgavenkrediet van de DAB Minafonds voor de werkingstoelagen aan de drinkwatermaatschappijen eind december te verhogen met 76 miljoen euro. De middelen daartoe werden ter beschikking gesteld door herverdeling van kredieten afkomstig van het beleidsdomein Financiën en Begroting²⁸.

Vlaams Klimaatfonds - middelen en bestedingen

In vergelijking met de initiële begroting dalen de ontvangsten en uitgaven van het Vlaams Klimaatfonds met 20 miljoen euro. De vermindering is het gevolg van een aanpassing van het uitgavenkrediet aan de reële opbrengst van de veiling van het overschot Europese emissierechten (EAU's) in de Vlaamse toewijzingsreserve voor nieuwkomers²⁹. Het is de bedoeling die aan te wenden voor de verwerving van internationale emissierechten die een reële emissiereductie vertegenwoordigen, gerealiseerd aan de hand van een projectactiviteit of investering (groene AAU's of Green Investment Schemes). Die groene AAU's zullen worden aangewend om de reductiekloof te dichten in het kader van het Kyoto-protocol. De vraag rijst of de voorziene 36,4 miljoen euro van het Klimaatfonds zullen volstaan om de resterende kloof³⁰ te dichten en of de gewijzigde marktcontext een impact zal hebben op de verwervingsstrategie van de Vlaamse Regering.

3.6 Financieringsfonds voor Schuldaufbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU)

Het over te dragen saldo van het FFEU loopt verder op van 395,4 tot 419,2 miljoen euro doordat de voor 2013 begrote vereffeningskredieten (115,5 miljoen euro) lager zijn dan de dotatie die de Vlaamse overheid aan het FFEU toekent voor nieuwe projecten (139,4 miljoen euro). Het vastleggingskrediet voor 2013 bedraagt 368,1 miljoen euro, wat overeenstemt met de nog niet opgebruikte verbintnissenruimte.

De doorlooptijd van de projecten is de afgelopen jaren voortdurend gestegen. De onderstaande tabel toont de evolutie van de openstaande projecten (in duizend euro) over de jaren 2011-2013.

²⁷ Het gaat hier om het resultaat van de door de drinkwatermaatschappijen verschuldigde bedragen van het werkingsjaar 2013 voor de Aquafinacturen minus de ontvangen bovengemeentelijke saneringsbijdragen, en verminderd met de te veel betaalde bedragen van de vorige jaren en met het in 2012 betaalde voorschot 2013.

²⁸ De middelen zijn afkomstig van de begrotingsartikelen CBo/1CB-G-2-Z/PR (provisie) en CBo/1CC-G-2-D/WT (werking en toelagen – doelgericht fiscaal beleid). Van de provisie werd 25 miljoen euro herverdeeld naar begrotingsartikel LBo/1LC-H-5-Z/IS, dat onder meer kapitaaloverdrachten aan het Minafonds omvat. Van de kredieten bedoeld voor doelgericht fiscaal beleid werd op het programma *Algemeen* van het beleidsdomein Financiën en Begroting een specifieke dotatie aan het Minafonds gecreëerd onder begrotingsartikel CBo/1CC-G-2-Z/IS (interne stromen) voor een bedrag van 51 miljoen euro.

²⁹ Het initieel geraamd bedrag van 56,4 miljoen euro was gebaseerd op de volgende uitgangspunten: veiling door de DAB Veiling emissierechten van 8 miljoen EAU's aan een prijs van 7,05 euro per recht. Uiteindelijk zijn er door de DAB Veiling emissierechten recent 9,5 miljoen emissierechten geveild aan de hand van 4 veilingen aan een gemiddelde prijs per recht van 3,9 euro. De opbrengst van de veilingen komt uiteindelijk terecht in het Klimaatfonds.

³⁰ Einde 2012 schatte de minister van Leefmilieu de kloof voor de volledige Kyoto-periode op 17,0 Mton CO₂-eq. Rekening houdend met de al verworven emissierechten dienden er volgens de minister nog 15 miljoen internationale emissierechten verworven te worden (of 13,1 miljoen rechten als rekening wordt gehouden met de rechten verworven via de Participatiemaatschappij Vlaanderen).

Tabel 7 – FFEU – Evolutie openstaande projecten 2011-2013

begrotings- jaar	Jaarrekening 2011			Jaarrekening 2012		begroting 2013	
	ontvangen dotatie	over te dragen saldo	nog uit te voeren	over te dragen saldo	nog uit te voeren	over te dragen saldo	nog uit te voeren
2007	125.000	1.270	1,0%	433		0	
2008	170.000	49.244	29,0%	42.183	24,8%	28.673	
2009	180.000	61.643	34,2%	24.827	13,8%	10.554	5,9%
2010	120.000	102.878	85,7%	66.915	55,8%	27.915	23,3%
2011	91.904	91.904	100,0%	90.859	98,9%	65.535	71,3%
2012	111.250	0		111.250	100,0%	98.625	88,7%
2013	139.379	0		0		139.379	100,0%
5 jaar		306.939	44,7%	336.034	49,9%	342.008	53,2%
4 jaar		305.669	54,4%	293.851	58,4%	331.454	71,7%
3 jaar		256.425	65,4%	269.024	83,2%	303.539	88,6%
2 jaar		194.782	91,9%	202.109	99,5%	238.004	95,0%

In 2011 behaalde het FFEU voor de projecten van de 4 recentste jaren een realisatiegraad van 45,6%. Dat vertraagde in 2012 tot 41,6% en de begroting voor 2013 toont een verdere daling tot 28,3%. Van de 29 projecten die bij het begin van begrotingsjaar 2013 lopen, zijn er nog 15 die dateren van voor 2005, samen goed voor een nog uit te voeren saldo van 56,5 miljoen euro.

Het aantal lopende projecten neemt voortdurend toe. Daardoor verwordt de begroting van het FFEU meer en meer tot een parallelle investeringsbegroting naast de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid, wat de transparantie niet bevordert.

3.7 Besparing op de personeelsgerelateerde kredieten

De Vlaamse Regering heeft voor 2013 een besparing aangekondigd op de personeelsgerelateerde kredieten van 100 miljoen euro, die bij de initiële begroting - in afwachting van de concretisering van die maatregel - voorlopig werd verrekend als een vermindering van de indexprovisie onder begrotingsartikel CBo/1CB-G-2-Z/PR. Die vermindering wordt nu teruggedraaid (zie 3.3). Met het oog op de concretisering van de besparing werd op 23 november 2012 een raamakkoord gesloten dat voorziet in een aantal maatregelen voor de Vlaamse administratie, VVM-De Lijn, de VRT en het onderwijs. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van het aandeel van iedere sector in de besparing en van de stand van zaken met betrekking tot de implementatie.

Diensten van de Vlaamse Overheid: 11,7 miljoen euro

Het nog beschikbare saldo van het sectoraal akkoord 2013-2014 wordt geschrapt. Voor 2013 wordt die maatregel geraamd op 854.000 euro en voor 2014 op 5.965.671 euro. De maatregel is niet structureel.

De Vlaamse Regering besliste om geen functionerings- en managementtoelagen toe te kennen in 2013 en in 2014. De raming van die besparing voor 2013 bedraagt 3,9 miljoen euro.

Het nog te besparen saldo van 6.946.000 euro voor 2013 en 1.834.328 euro voor 2014 wordt proportioneel verdeeld over de verschillende entiteiten. Het is aan de leidend ambtenaren om de besparingen te concretiseren. Of de maatregelen structureel zijn, moet nog worden afgewacht. Het raamakkoord bepaalt dat de maatregelen in principe recurrent zijn, maar maakt ook melding van nieuwe onderhandelingen met de vakbonden.

VVM- De Lijn: 4,4 miljoen euro

De aanpassing van de dotatie aan de VVM-De Lijn wordt met 4,4 miljoen euro verminderd, wat aanleiding geeft tot eenzelfde vermindering van ESR-II uitgaven van De Lijn.

De directie en de vakorganisaties hebben verschillende maatregelen met recurrente impact met de vakorganisaties besproken. Volgens De Lijn is er een akkoord over de volgende maatregelen: e-maaltijdcheques, harmonisatie controleonderzoeken, heronderhandeling verzekering overlijden, kapitalisatie opleidingskost in het kader van Retibo, downsizen klantenonderzoek en de reductie van overuren. Volgens De Lijn zijn die maatregelen al in uitvoering. De reductie van overuren is een blijvend aandachtspunt. Over sommige maatregelen is er nog geen akkoord met de vakorganisaties.

VRT: 1,7 miljoen euro

De aanpassing van de dotatie aan de VRT wordt met 1,7 miljoen euro verminderd, wat aanleiding geeft tot eenzelfde vermindering van ESR-II uitgaven van VRT.

Volgens de VRT zijn de onderhandelingen met de vakorganisaties in de finale fase, maar is er momenteel nog geen akkoord.

Onderwijs: 82,2 miljoen euro

De besparing dient te worden bereikt door het vakantiegeld te verminderen (72 miljoen euro) en de cao-provisie te schrappen³¹.

De vermindering van het vakantiegeld komt tot uiting in de toelichting bij verschillende begrotingsartikelen. Wel zijn de overeenstemmende besluiten nog niet getroffen. In afwachting van een definitief akkoord, voorziet artikel 24 van het ontwerp van decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2013 in de mogelijkheid om kredieten te herschikken tussen de betrokken begrotingsartikelen.

De artikelen 8 tot 10 van het ontwerp van decreet houdend bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2013 voorziet ter uitvoering van het raamakkoord in een vermindering van de werkingsuitkeringen van de hogescholen en universiteiten.

De cao-provisie wordt geschrapt bij de begrotingscontrole 2013.

³¹ Het vakantiegeld voor de prestaties 2013, uit te betalen in 2014, wordt verminderd van 92% naar 78,06%, wat een besparing van 72 miljoen euro oplevert voor de begroting 2013. Tegelijk wordt de eindejaarstoelage vanaf 2014 met 77,2 miljoen euro verhoogd, te verrekenen op het cao-budget.

Ook voor de onderwijsmaatregelen geldt de algemene bepaling in het raamakkoord dat over de meest gevoelige maatregelen opnieuw kan worden onderhandeld na het aantreden van de nieuwe Vlaamse Regering.

4 Programmadecreet

Artikel 19

Artikel 19 van het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2013 maakt het mogelijk dat de Vlaamse Regering verbintenissen aanduidt als lasten van het VFLD ook als die reeds door een entiteit zijn betaald. De voorziene aanpassing geeft echter geen nadere invulling van modaliteiten voor een dergelijke tussenkomst door het VFLD. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag hoelang een entiteit nog beroep kan doen op het VFLD voor een tussenkomst nadat die entiteit reeds heeft betaald.

Artikel 20

Artikel 20 van het programmadecreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2013 wijzigt artikel 21/1 van het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, dat pas door het programmadecreet bij de initiële begroting 2013 was ingevoerd.

Het artikel zorgt voor een wettelijke verankering van een correcte en tijdige rapportering over het kas-, schuld- en waarborgbeheer door alle entiteiten, die behoren tot de consolidatiekring van de Vlaamse overheid (S 13.12). Hiermee kan de afdeling Financieel Management aan alle entiteiten van de consolidatiekring modaliteiten inzake rapportering en risicobeheersing op te leggen, wat het mogelijk maakt om beter in te spelen op de evoluerende eisen van de verschillende controlerende en coördinerende nationale en Europese instellingen.

Het tweede lid van het artikel stelt echter dat de Vlaamse regering die modaliteiten inzake risicobeheersing niet kan opleggen aan de entiteiten die volgens de ESR-regels als marktproducent worden beschouwd. Dat heeft tot gevolg dat heel wat entiteiten (waaronder de VMSW, de DAB's luchthaven Oostende en Antwerpen, enzovoort) die nauwere banden hebben met de Vlaamse overheid dan andere entiteiten die wel worden geclassificeerd bij sectorcode S 13.12 (zoals de universiteiten en hogescholen) voortaan op het vlak van risicobeheersing een grotere autonomie krijgen dan die entiteiten met sectorcode S 13.12 die verder van de Vlaamse overheid afstaan. Als argument voor deze decreetsaanpassing wordt gesteld dat "zonder deze wijziging er verstreckende gevolgen zouden zijn op het vlak van de autonomie en bijgevolg ESR-kwalificatie voor de niet te consolideren overheidsonderningen." De voornaamste reden om deze entiteiten meer autonomie te geven op het vlak van financieel beheer, is dat de Vlaamse regering het risico niet wil lopen dat deze entiteiten meegeconsolideerd zouden moeten worden.

Artikel 25

Bij de omvorming van het Waarborgfonds Microfinanciering naar het Fonds Microfinanciering wordt naast het instrument waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen voorzien in het instrument participaties aan internationale fondsen. Er wordt opgemerkt dat artikel 25 van het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van

de begroting 2013 in tegenstelling tot wat wordt bepaald met betrekking tot het instrument waarborgverlening geen bepaling bevat in verband met de vaststelling door de Vlaamse Regering van het toegelaten risico bij het instrument participaties.

Artikel 40

Artikel 40 van het ontwerpdecreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2013 verdubbelt het maximale bedrag dat in toepassing van het decreet van 19 mei 2006 betreffende de Winwinlening aan een kredietnemer kan geleend of ter beschikking gesteld worden van 100.000 tot 200.000 euro. In zijn advies van 15 april 2013 oordeelde de SERV dat het hier gaat om een grondige wijziging van het winwindecreet. Ook de minister-president verwacht dat de kost voor de begroting hierdoor vanaf 2015 met 50% zal stijgen³². Een dergelijke grondige aanpassing van het winwindecreet hoort niet thuis in een programmadecreet.

³² Antwoord van de minister-president op de schriftelijke vraag nr. 253 van 30 januari 2013 (vraag van Vlaams volksvertegenwoordiger Robrecht Bothuyne).

Bijlage : formele opmerkingen