

Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2019



INHOUD

Inleiding	3
1 Macrobudgettaire aspecten	4
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	4
1.2 Gewijzigde inflatievooruitzichten	4
1.3 Europees begrotingskader	5
1.4 Normnaleving	9
1.5 Kas- en schuldbeheer	13
1.6 Meerjarenraming	13
2 Transparantie van de begroting	14
2.1 Prestatiebegroting	14
2.2 Vastleggingsmachtigingen	16
2.3 Leesbaarheid van de begroting	16
2.4 Begrotingsfondsen	17
3 Analyse van de ontvangsten	18
3.1 Algemeen	18
3.2 PB- en btw-toewijzingen en nieuwe federale dotaties	19
3.3 Opcentiemen	20
3.4 Gewestelijke belastingen	21
3.5 Toegewezen ontvangsten	23
4 Analyse van de uitgaven	24
4.C Beleidsdomein Financiën en Begroting	24
4.E Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie	24
4.G Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	24
4.K Beleidsdomein Landbouw en Visserij	25
4.M Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	26
4.Q Beleidsdomein Omgeving	29
4.X Decreetsbepalingen	30
Bijlage 1 : formele opmerkingen	32

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de initiële Vlaamse begroting 2019 en het bijbehorende programmadecreet. Het vloeit voort uit de informatieopdracht van het Rekenhof tegenover het Vlaams Parlement, zoals vastgesteld in het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof (het zogenaamde rekendecreet). Artikel 16 van het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering een afschrift van de begrotingsontwerpen aan het Rekenhof bezorgt, gelijktijdig met de indiening ervan bij het Vlaams Parlement, en dat het Rekenhof zijn opmerkingen daarover aan het Vlaams Parlement meedeelt, met afschrift aan de Vlaamse Regering.

Dit verslag behandelt eerst de macrobudgettaire aspecten van de voorgelegde begroting, gevolgd door een bespreking van de transparantie van de begroting en een analyse van de ontvangsten en uitgaven. De bijlage stelt het Vlaams Parlement in kennis van een aantal formele opmerkingen gericht aan het departement Financiën en Begroting.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

Voor de opmaak van de initiële begroting 2019 gaat de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 1,5% en een inflatie van 1,9%. Voor 2018 werd de groeiparameter bijgesteld van 1,8% naar 1,5%, de inflatieparameter stijgt van 1,7% naar 2,0%.

De Vlaamse Regering baseert zich daarvoor op de ramingen waarover het Federaal Planbureau (FPB) op 6 september 2018 communiceerde in het kader van de zogenaamde economische begroting. De recentere ramingen van het IMF (9 oktober 2018) en van de Europese Commissie (8 november 2018) schatten de inflatie respectievelijk iets lager en iets hoger in, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 1 – Ramingen van groei en inflatie voor België

	FPB (06/09/2018)	IMF (09/10/2018)	EC (08/11/2018)
Economische groei 2018	1,5	1,5	1,5
Economische groei 2019	1,5	1,5	1,5
Inflatie 2018	2,0	2,2	2,3
Inflatie 2019	1,9	1,8	2,1

Bron: Federaal Planbureau - Economische begroting, International Monetary Fund - World Economic Outlook Database (October 2018) en European Commission – Autumn 2018 Economic Forecast.

De IMF-raming op middellange termijn bevestigt de prognose die werd gemaakt bij de begroting 2018: een lager groeicijfer en hogere inflatievoet.

Tabel 2 – IMF-raming van groei en inflatie voor België op middellange termijn

	2018	2019	2020	2021	2022
Economische groei	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Inflatie	2,2	1,8	1,8	1,9	2,0

Bron: International Monetary Fund - World Economic Outlook Database (October 2018).

1.2 Gewijzigde inflatievooruitzichten

De macro-economische parameters voor de vaststelling van de vermoedelijke ontvangsten 2018, met het oog op de voorlopige afrekening 2018, en van de ontvangsten 2019, werden overgenomen van de economische begroting van 6 september 2018, zoals de BFW dat voorschrijft. De inflatie werd voor 2018 geraamd op 2,0% en voor 2019 op 1,9%.

De Vlaamse Regering verwacht een overschrijding van de spilindex¹ in december 2019, wat enkel een impact heeft op de begroting 2019 door de indexering van het vakantiegeld in 2020, dat conform het rekendecreet wordt aangerekend op de begroting 2019. De begroting voorziet wel in een provisie van 10,6 miljoen euro mocht de overschrijding van de spilindex al in november 2019 plaatsvinden².

¹ Gezondheidsindex

² CBo-1CBB2AB-PR

In de inflatievooruitzichten van 6 november 2018 raamt het Federaal Planbureau de inflatie op 2,1% zowel voor 2018 als voor 2019. De volgende overschrijding van de spilindex zou reeds plaatsvinden in juni 2019. Als gevolg daarvan zouden de sociale uitkeringen in juli 2019 en de wedden van het overheidspersoneel in augustus 2019 met 2% aangepast worden aan de gestegen levensduurte. In dit geval bevat de ontwerpbegroting te weinig kredieten voor indexering van lonen en sociale uitkeringen. Het departement Financiën en Begroting berekent de bijkomende impact voor de indexprovisie op 158,2 miljoen euro.

Een stijging van de inflatie heeft ook gevolgen aan de middelenzijde van de begroting:

- Uit de Tabel 3-6 *sensitiviteit* van de algemene toelichting volgt een te verwachten verhoging van de inkomsten uit de toewijzingen en dotaties van 108,9 miljoen euro³.
- De geraamde inkomsten van de gewestelijke belastingen stijgen met 10 miljoen euro.

De Vlaamse Regering heeft daarnaast een eigen herraming van de fiscale uitgaven doorgevoerd, gebaseerd op gedetailleerdere uitvoeringsgegevens van de FOD Financiën met betrekking tot aanslagjaar 2017⁴. Hierdoor zouden de opcentiemen ongeveer 41,6 miljoen euro hoger uitvallen dan voorzien in de initiële begroting 2019.

Per saldo betekent dit dat de toename van de inflatie nauwelijks een impact zou hebben op het vorderingensaldo 2019.

1.3 Europees begrotingskader

Samenwerkingsakkoord

Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies *betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie* voorziet in een procedure voor overleg tussen de federale overheid en de regionale overheden over de Europees genormeerde begrotingsdoelstelling en de verdeling van de inspanningen. De Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën (HRF) verleent advies en evalueert de geleverde inspanningen. De procedure moet in principe leiden tot een *goedkeuring* van de individuele budgettaire doelstellingen van de akkoordsluitende partijen en van de lokale overheden in nominale en structurele termen⁵.

In het verleden beperkte het Overlegcomité zich telkens tot een akteneming in plaats van een goedkeuring. Dit jaar heeft het Overlegcomité het *traject voor het geheel van de verschillende overheidsniveaus* zoals beschreven in het stabiliteitsprogramma 2018-2021 goedgekeurd, maar nam het slechts akte van *het engagement van entiteit I en entiteit II om in 2020 naar een structureel evenwicht te streven*.

³ Totaal van 57,7 miljoen euro en 2x 25,6 miljoen euro

⁴ Op basis van die gegevens zouden de fiscale uitgaven in aanslagjaar 2018 40 miljoen lager uitvallen, waardoor de afrekeningen van de vorige aanslagjaren tijdens het begrotingsjaar 2019 40 miljoen euro hoger zouden uitvallen.

⁵ Cf. artikel 2, §4, van het samenwerkingsakkoord.

Het Rekenhof wijst op de aanbeveling van de Europese raad van 23 mei 2018⁶ dat de goedkeuring door het overlegcomité van een doelstelling die een structureel evenwicht beoogt te bereiken in 2020 een stap vooruit is, maar dat de jaardoelstelling voor elk bestuursniveau niet formeel werd goedgekeurd. Daarom beveelt ze aan het al vernoemde samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 volledig ten uitvoer te brengen.

Belgisch ontwerpbegrotingsplan en onderzoek door de Europese Commissie

Sinds het *twopack* op 30 mei 2013 in werking trad, is België net als de andere lidstaten van de eurozone onderworpen aan een versterkt budgettair toezicht van de Europese Commissie. De wetgeving legt de verplichting op om het ontwerp van begrotingsplan voor het komende jaar vóór 15 oktober aan de Commissie te bezorgen. Die moet vóór 30 november een oordeel formuleren over de inhoud van het plan en kan in voorkomend geval vragen het ontwerp te vervolledigen of te amenderen.

Vorderingensaldo en structureel saldo

De Belgische regering heeft midden oktober 2018 aan de Europese Commissie een ontwerp van begrotingsplan voorgelegd dat in detail de geplande maatregelen bespreekt om in 2019 te komen tot een nominaal vorderingensaldo van -1,0% van het bbp en een structureel saldo van -0,8% van het bbp.

Die begrotingsdoelstellingen van de gezamenlijke overheid wijken af van de waarden die het stabiliteitsprogramma naar voren schuift. Het structureel saldo 2019 wordt op -0,8% van het bbp vastgelegd (in plaats van -0,6%) terwijl de structurele verbetering tussen 2018 en 2019 gehandhaafd blijft op 0,2% van het bbp.

Tabel 3 – Vergelijking ontwerp van begrotingsplan / stabiliteitsprogramma (in % van het bbp)

	2018	2019
Structureel saldo		
Stabiliteitsprogramma	- 0,8	- 0,6
Ontwerp van begrotingsplan	- 1,0	- 0,8
Verschil	- 0,2	- 0,2
Vorderingensaldo		
Stabiliteitsprogramma	- 1,0	- 0,7
Ontwerp van begrotingsplan	- 1,1	- 1,0
Verschil	- 0,1	- 0,3

Bron: Ontwerp van begrotingsplan van België, blz. 62 (oktober 2018).

Schuldgraad

De schuldgraad (brutoschuld) wordt voor 2018 en 2019 geraamd op respectievelijk 101,9% van het bbp en 100,2% van het bbp, d.i. 0,7% en 0,8% meer dan de waarden in het stabiliteitsprogramma. De in het begrotingsplan vermelde percentages houden geen rekening met de eventuele verkoop van overheidsparticipaties.

⁶ Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2018 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van België, COM (2018)401 final, Europese commissie, 23 mei 2018.

Flexibiliteitsclausule

Tot op heden heeft de Europese Commissie bij haar evaluatie van de begrotingsrealisaties van België bevestigd dat de uitzonderlijke uitgaven in verband met de migratiecrisis en de strijd tegen het terrorisme kunnen voldoen aan de flexibiliteitsclausule waarin de Europese regelgeving voorziet, en bijgevolg een verschil ten opzichte van de door de Europese Unie vastgelegde doelstelling kunnen verantwoorden.

In zijn ontwerp van begrotingsplan 2019 verzoekt België net als voor het ontwerp van 2018 om een versoepeling van de flexibiliteitsclausule waardoor in het raam van de Belgische begrotingsinspanning verschillende zogenoemde strategische investeringsuitgaven zouden kunnen worden geneutraliseerd⁷. Ook heeft België gevraagd vanaf 2018 gebruik te mogen maken van de flexibiliteitsclausule met betrekking tot de structurele hervormingen⁸, waardoor het tijdelijk zou kunnen afwijken van zijn traject⁹.

In haar brief van 19 oktober 2018 over het ontwerp van begrotingsplan 2019 merkte de Europese Commissie op dat België een structurele verbetering van 0,2% van het bbp had gepland, die afweek van de vereiste structurele verbetering van 0,6%. Ook had ze benadrukt dat de toename van de netto primaire uitgaven¹⁰ die blijkt uit het ontwerp van begrotingsplan 2019 van België 2,2% belooft, wat 0,6% meer is dan de vereiste maximumgroei van de uitgaven (1,6%). Tot slot wees ze erop dat de daling van de schuldgraad ontoereikend was. Bijgevolg benadrukte ze het risico op een aanzienlijke afwijking van de aanbevolen begrotingsdoelstellingen voor 2019 en voor de jaren 2018 en 2019 samen. De Commissie heeft België dus verzocht om bijkomende uitleg over de geplande begrotingsinspanningen teneinde in overeenstemming te zijn met het preventieve luik van het Stabiliteits- en groeipact. Daarnaast heeft ze akte genomen van het verzoek tot toepassing van de flexibiliteitsclausule en heeft ze aangegeven dat ze een volledige evaluatie zou opmaken op basis van de naleving van de criteria voor inaanmerkingneming met het oog op een beslissing van de Raad inzake de mogelijkheid om een beroep te doen op de desbetreffende clausule.

België heeft op 22 oktober 2018 geantwoord en zijn argumenten aangevoerd, meer bepaald de verbeteringen die de voorbije jaren reeds werden gerealiseerd inzake de beperking van het begrotingstekort en van de schuldgraad evenals de geïmplementeerde hervormingen.

De beslissing van de Europese Commissie wordt verwacht in de loop van november 2018.

⁷ Die strategische investeringsuitgaven worden gedragen door de verschillende overheidsniveaus.

⁸ De structurele hervormingen die worden beoogd voor de toepassing van deze flexibiliteit betreffen de *taxshift*, de hervorming van de vennootschapsbelasting, de hervorming van de arbeidsmarkt, de pensioenhervorming of de hervorming van het openbaar ambt.

⁹ e Belgische autoriteiten onderbouwen deze vraag door te benadrukken dat de door België uitgevoerde hervormingen beantwoorden aan de criteria, te weten: de desbetreffende hervormingen moeten een te verifiëren positieve impact hebben op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, ze moeten aanzienlijk zijn en volledig worden geïmplementeerd.

¹⁰ Volgens de Europese Commissie mogen de netto primaire uitgaven in principe slechts toenemen ten belope van de potentiële economische groei. Voor de staten die hun MTO nog niet hebben gehaald, beperkt ze die groei teneinde de vereiste structurele verbetering te bekomen. Voor België bedraagt de maximale groei van de netto primaire uitgaven 1,6% in 2018 (*Assessment of the 2017 stability programme for Belgium*, 23 mei 2017, blz. 16).

Najaarsprognoses van de Europese Commissie

In haar pas verschenen najaarsprognoses¹¹ (cf. de tabel hieronder) raamt de Europese Commissie het vorderingensaldo van België voor 2019 op -1,1% van het bbp (in plaats van -1,0% in het ontwerp van begrotingsplan), het structurele saldo op -1,3% van het bbp (in plaats van -0,8%) en de schuldgraad op 99,8% van het bbp (in plaats van 100,2%).

Tabel 4 – Vergelijking tussen het ontwerp van begrotingsplan van België en de najaarsprognoses van de EU

	Ontwerp van begrotingsplan	Geraamde verbetering	Najaars prognoses EU	Geraamde verbetering
2018				
Vorderingensaldo	- 1,1	- 0,2	- 1,0	- 0,1
Structureel saldo	- 1,0	0,2	- 1,3	0,1
Rijksschuld	101,9	1,5	101,4	2,0
2019				
Vorderingensaldo	- 1,0	0,1	- 1,1	- 0,1
Structureel saldo	- 0,8	0,2	- 1,3	0,0
Rijksschuld	100,2	- 1,7	99,8	- 1,6

Bron : Rekenhof

Vlaams ontwerpbegrotingsplan

De Vlaamse Regering heeft op 10 oktober 2018 het Vlaams ontwerpbegrotingsplan¹² bij het Vlaams Parlement ingediend. Het gaat om de bijdrage van de Vlaamse Regering aan het ontwerpbegrotingsplan dat België op 15 oktober 2018 bij de Europese Commissie heeft ingediend.

Een vergelijking van de gegevens van het Vlaams ontwerpbegrotingsplan¹³ met die van de algemene toelichting bij de initiële begroting 2019¹⁴ toont een beperkt verschil van 2,5 miljoen euro in het geraamde ESR-vorderingensaldo.

¹¹ European Economic Forecast – Autumn 2018 – Institutional paper 089, gepubliceerd op 9 november 2018.

¹² Vlaams Parlement, 33 (2018-2019) – Nr.1.

¹³ Vlaams Parlement, 33 (2018-2019) – Nr. 1 – Tabel p. 3.

¹⁴ Vlaams Parlement, 13 (2018-2019) – Nr. 1 – Tabel 1-1: Samenvattende tabel netto-beleidsruimte p. 12.

Tabel 5 – Vergelijking gegevens ontwerpbegrotingsplan en algemene toelichting (in miljoen euro)

	Ontwerp begrotingsplan	Algemene toelichting	verschil
Evenwichtsdoelstelling BA 2018	4,7	4,7	-
Uitgaven buiten begrotingsdoelstelling	- 1 218,2	- 1 218,2	-
Vorderingensaldo BA 2018	- 1 213,5	- 1 213,5	-
Evolutie ongewijzigd beleid	1 759,2	1 756,7	2,5
Ontvangsten	2 458,6	2 470,7	-12,1
Uitgaven	-676,7	-1 273,6	596,9
<i>Index</i>	-444,8	-444,7	-0,1
<i>Actualisatie kredieten constant beleid</i>	-231,5	-828,4	596,9
<i>Aanpassing consolidatieperimeter</i>	-0,4	-0,4	-
ESR Correcties (+)	-89,8	492,5	-582,3
Onderbenutting	67,0	67,1	-0,1
Vorderingensaldo BO 2019 bij ongewijzigd beleid	545,7	543,2	2,5
Nieuw beleid	678,0	678,0	-
Bijkomende investeringsimpulsen	13,4		
Recurrent bijkomend beleid	578,8		
Eenmalig bijkomend beleid	85,8		
Vorderingensaldo BO 2019	- 132,3	- 134,8	2,5
Correctie aftoetsing begrotingsdoelstelling	134,8	134,8	-
Evenwichtsdoelstelling BO 2019	2,5	0,0	2,5

Bron: Vlaams Parlement, 33 (2018-2019) – Nr. 1 – Tabel p. 3. en Stuk 13 (2018-2019) – Nr.1 – Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2019 – Algemene Toelichting.

Het verschil bij de *actualisatie kredieten constant beleid* en de *ESR correcties* heeft dezelfde oorzaak, namelijk de *overflow-impact* (582,0 miljoen euro). Door kredieten in de begroting 2019 op een andere manier aan te rekenen¹⁵, stijgen de kredieten bij constant beleid. In overleg met het Instituut van de Nationale Rekeningen (INR) voert de Vlaamse Regering een ESR-correctie door, waardoor die overflow geen impact heeft op het vorderingensaldo.

1.4 Normnaleving

ESR- vorderingensaldo

De HRF had voor de Vlaamse Gemeenschap een structureel saldo van 0,000% BBP en een vorderingensaldo van -0,001% BBP aanbevolen voor het begrotingsjaar 2019. Op basis van een nationaal BBP van naar schatting 468,3 miljard euro zou de Vlaamse Gemeenschap haar vorderingensaldo voor 2019 moeten beperken tot een tekort van 4,6 miljoen euro.

De tabel *Vorderingensaldo* van de algemene toelichting (tabel 6-4) raamt een nominaal tekort van -134,8 miljoen euro. Na de *correctie voor aftoetsing begrotingsdoelstelling* (134,8 miljoen euro) is er een beperkt overschot van 30 duizend euro.

¹⁵ De gewijzigde aanrekening van de kredieten houdt in dat die niet langer plaatsvindt op het moment van de betaling, maar op het moment van de prestatie. In het eerste jaar worden niet alleen de prestaties van 2019 aangerekend, maar ook nog een deel prestaties die betrekking hebben op 2018. Die worden gecorrigeerd als overflow.

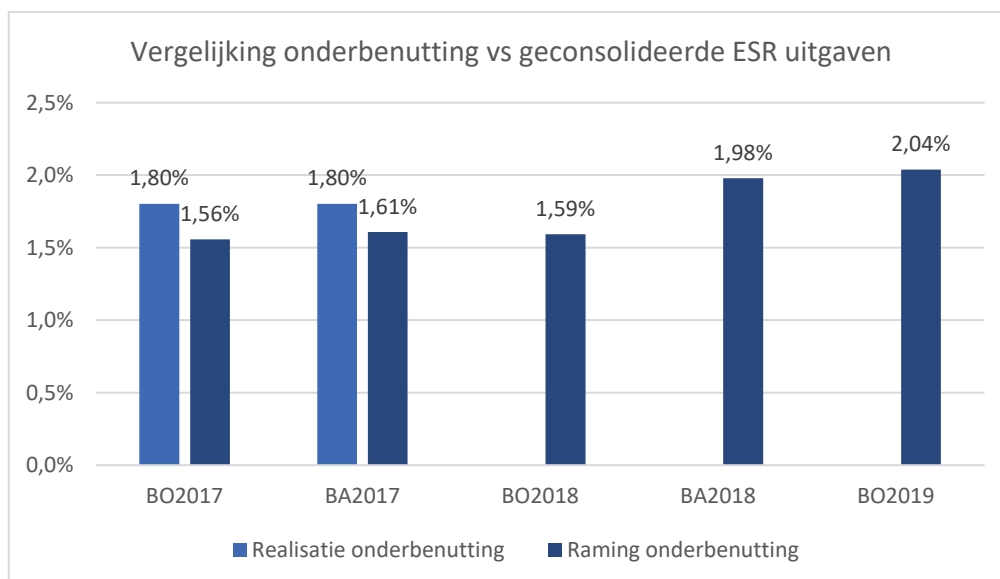
Onderbenutting

Tabel 6-4 *Vorderingensaldo* van de algemene toelichting bevat naast 127,1 miljoen aan *Onderbenutting hogescholen en universiteiten* ook 831,2 miljoen euro aan *Onderbenutting overige*. Die laatste onderbenutting bestaat uit:

- 662,2 miljoen euro kredietonderbenutting op basis van historische onderbenuttingen¹⁶;
- 90,0 miljoen euro onderbenutting vastgesteld bij de universiteiten en hogescholen en kredieten ter financiering van de bevoegdheden die werden overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming¹⁷;
- 79,0 miljoen euro onderbenutting op het ingeschreven nieuw beleid.

Ten opzichte van de geconsolideerde ESR uitgaven bedraagt de totale onderbenutting 2,04% wat in lijn ligt met wat is begroot voor 2018.

Grafiek 1: *Vergelijking onderbenutting versus de geconsolideerde ESR uitgaven (inclusief Universiteiten en Hogescholen).*



Bron: *Toelichtingen bij de (aangepaste) middelenbegroting en de (aangepaste) algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2017 t.e.m 2019 – Algemene Toelichting.*

ESR correcties

De initiële begroting 2019 verwerkt de *geherkwalificeerde PPS-projecten binnen De Lijn* en het *Amoras-project* binnen de reguliere uitgavenkredieten van de betrokken entiteiten. Daarmee komt het departement Financiën en Begroting gedeeltelijk tegemoet aan de opmerkingen uit vorige begrotingsonderzoeken.

¹⁶ De historische onderbenutting steunt op de gecorrigeerde effectieve onderbenuttingen van de voorbije twee jaar.

¹⁷ De onderbenutting wordt forfaitair vastgesteld. De administratie kon geen verdeling geven van de onderbenutting over de universiteiten en hogescholen enerzijds en de bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming anderzijds.

Een aantal ESR correcties blijven behouden om uitgaven geraamd op kasbasis om te rekenen naar ESR-uitgaven. Dat is het geval in de begroting van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA), waarin zowel de uitgaven voor de alternatieve financiering (164,2 miljoen euro) als de A1/A3 ziekenhuisfinanciering (378,1 miljoen euro) nog altijd op kasbasis worden begroot. Een groot deel van die kasuitgaven (359,2 miljoen euro) is verbonden met in het verleden ontstane ESR-verplichtingen, en niet met verplichtingen 2019. Ook de ESR-correctie voor de Sluis Terneuzen (-96,7 miljoen euro) is nog altijd een gevolg van het begroten op kasbasis (59,5 miljoen euro).

Tabel 6.4 – Vorderingensaldo presenteert een correctie van -34,1 miljoen euro *op basis van het rapport Rekenhof*¹⁸. De correctie bestaat gedeeltelijk uit de ESR-matige aanrekening van stortingen voor de tweede pensioenpijler die betrekking hebben op 2019 (22,0 miljoen euro) en uit de inschatting van de correcte ESR-aanrekening van inkomensoverdrachten (12,0 miljoen euro).

De opname van de ESR-correctie voor de aanrekening van inkomensoverdrachten is op zich positief. Het verdient echter de voorkeur om inkomensoverdrachten onmiddellijk te begroten en aan te rekenen conform de regels voorzien door het rekendecreet en de adviezen van de Vlaams Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen (VABN)¹⁹.

Correcties voor aftoetsing begrotingsdoelstelling

Zoals de vorige jaren neemt de Vlaamse Regering de bouwkosten gerelateerd aan de *Oostereelverbinding* (134,8 miljoen euro) niet in aanmerking bij de vaststelling van het begrotingstraject.

Volgens de Vlaamse Regering is deze investering een uitzonderlijk grote, strategische en niet-recurrente investering met een groot economisch belang op lokaal, regionaal, landelijk en euregionaal niveau, waarbij een terugverdienmodel op basis van tolheffing tijdens de exploitatiefase van toepassing is.

Het Strategisch Comité heeft in september 2018 *Nationaal Pact voor strategische Investerings* uitgebracht met een aantal concrete adviezen voor het investeringsbeleid in België.

Op korte termijn acht het Strategisch Comité het nuttig om de flexibilitetsclausule voor strategische investeringen in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact aan te passen.

Op 13 september 2018 werd daartoe een position paper ingediend bij de Europese Commissie²⁰. De aangepaste clausule houdt een tijdelijke afwijking in van het traject naar begrotings-evenwicht en geldt voor investeringsprojecten met Europese cofinanciering of met tussenkomst van de Europese Investeringsbank.

Op langere termijn beveelt het Strategisch Comité aan om de begrotingsregels beter te doen aansluiten op de specifieke bijdrage die overheidsinvesteringen leveren aan het economisch potentieel. Daarbij zou het begrotingssaldo worden berekend aan de hand van afschrijvingen in plaats van bruto-investeringsuitgaven.

¹⁸ De toelichting verwijst hiervoor naar het rekeningenrapport 2017 van het Rekenhof.

¹⁹ De begrotingsinstructies initiële begroting 2019 vermelden dat dit vanaf 2020 zal worden toegepast.

²⁰ Het overlegcomité had al op 28 maart 2018 deze position paper besproken en finaal goedgekeurd op 27 juni 2018.

Zolang de Europese Commissie geen standpunt heeft ingenomen over een herziening van de flexibiliteitsclausule, blijft het onzeker of de Vlaamse Regering de bouwkosten van het Oosterweelproject effectief in mindering kan brengen voor de toetsing van de normaleleving.

Zoals reeds aangehaald, verwijst de Vlaamse Regering naar het gevalideerde terugverdienmodel voor de Oosterweelverbinding, op basis van tolheffing tijdens de exploitatiefase. Dat terugverdienmodel slaat enkel op de Oosterweelverbinding *sensu stricto* en toont een haalbare en robuuste business case. Het resulteert in goede financiële parameters, en de schulden kunnen worden afbetaald binnen de in aanmerking genomen termijn van 35 jaar na start van de exploitatie. De sensitiviteitsanalyses tonen aan dat het financiële model bestand is tegen hogere bouwkosten, hogere financieringskosten en lagere tolinkomsten, ook als die zich allemaal tegelijk voordoen. In dat geval is het rendement lager, maar nog positief. Het financiële model houdt rekening met de tolinkomsten op basis van gedifferentieerde tolheffing in de drie Scheldetunnels (Oosterweel, Liefkenshoek en Kennedy).

Als de Vlaamse Regering de bouwkosten van Oosterweel in mindering brengt van de normaleleving op basis van het terugverdienmodel, moet ze ook de toekomstige inkomsten uit de exploitatie buiten de begrotingsdoelstelling houden. Volgens het terugverdienmodel financieren de inkomsten van de gedifferentieerde tolheffing de bouw, de financiering, het onderhoud en de exploitatie van het verbonden infrastructuurnetwerk. Het aandeel van de bouwkosten van de Oosterweelverbinding in de totale kostprijs van het verbonden infrastructuurnetwerk dient dan als basis om het deel van de tolinkomsten te bepalen dat buiten de begrotingsdoelstellingen blijft. Het is dan ook noodzakelijk dat de BAM altijd over actuele en gedetailleerde berekeningen beschikt over de bouwkosten van de Oosterweelverbinding en de kostprijs van het hele infrastructuurnetwerk.

Het Rekenhof beveelt aan dat de Vlaamse Regering in de toelichting bij de begroting en bij de ESR-consolidatie transparant rapporteert over:

- de gebudgetteerde en werkelijke bouwkosten van de Oosterweelverbinding die buiten de begrotingsdoelstellingen worden gehouden;
- de gebudgetteerde en werkelijke tolinkomsten van het verbonden infrastructuurnetwerk en het aandeel dat volgens het principe van het terugverdienmodel overeenstemt met de bouwkosten die buiten de begrotingsdoelstellingen blijven, en bijgevolg ook in rekening moet worden gebracht bij de aftoetsing van de begrotingsdoelstellingen tijdens de exploitatiefase.

Uitgavennorm

Volgens de Europese regels mogen de netto primaire uitgaven beperkt groeien. Voor België bedraagt de maximale groei van de netto primaire uitgaven in 2019 1,8% van het BBP, dat wil zeggen de groei van de uitgaven zonder de intrestlasten, maar rekening houdend met de impact van nieuwe maatregelen op de inkomsten.

In haar brief van 19 oktober 2018 over het ontwerpbegrotingsplan voor 2019 wees de Europese Commissie erop dat België in belangrijke mate afwijkt van de vereiste maximale groei van de netto primaire uitgaven ten bedrage van 0,6% van het BBP.

Noch de HRF, noch het ontwerpbegrotingsplan, noch de algemene toelichting licht dat criterium toe.

1.5 Kas- en schuldbeheer

Geconsolideerde schuld

De geraamde geconsolideerde schuld stijgt ten opzichte van de begrotingsaanpassing 2018 met bijna 1,8 miljard euro, tot 26,9 miljard euro eind 2019. De belangrijkste oorzaken van de stijging zijn:

- de financiering van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) en het Vlaams Woningfonds (VWF), voor een bedrag van 1,2 miljard;
- het negatieve saldo van de participaties (ESR 8) vanuit de ministeries, voor een bedrag van 388 miljoen euro.

Het negatieve saldo van de participaties is hoofdzakelijk een gevolg van de voorziene volstorting van de kapitaalverhoging bij de BAM NV ten belope van 262,5 miljoen euro. De BAM voorziet echter in zijn begroting geen inkomende kapitaalstorting zodat het bedrag ten onrechte het negatieve saldo van de participaties verhoogt. De begroting van de BAM vertoont een tekort voor 2019 van 243 miljoen euro.

De toename van de geconsolideerde schuld wordt, net als in 2018, beperkt door de verdere toepassing van het decreet *Optimalisatie beheer financiële activa* (100 miljoen euro²¹). Over de effectieve uitvoering van de maatregelen stelde het departement Financiën en Begroting dat er *momenteel nog geen beleggingen werden uitgevoerd, maar wel verwacht worden tegen eind 2018*.

Zowel de schuldratio²² (50,37%²³) als de geraamde rente-uitgaven (445,4 miljoen euro) stijgen. Een belangrijk deel van de stijging van de rente-uitgaven wordt verklaard door de incorporatie van de PPS-projecten in de reguliere begrotingskredieten.

De algemene toelichting gaat niet dieper in of de Vlaamse schuldnorm inpasbaar is bij het traject dat de gezamenlijke overheden van België moeten realiseren conform de Europese begrotingsdoelstellingen om de overheidsschuld te doen dalen tot 60% van het BBP. De HRF heeft de schuldnorm nog niet geoperationaliseerd voor de verschillende deelopoverheden.

1.6 Meerjarenraming

Het rekendecreet stelt in artikel 14 dat de memorie van toelichting bij de jaarlijkse begroting die begroting moet situeren ten opzichte van de meerjarenraming. Het Rekenhof ontving op 16 november 2018 de meerjarenraming 2019-2024²⁴. Hierdoor kon het niet nagaan of en in welke mate de voorgelegde jaarbegroting is opgemaakt binnen een geactualiseerd meerjarig kader.

²¹ Er kon geen detail gegeven worden van dit bedrag. In 2018 was de raming 600 miljoen euro.

²² Zie tabel 8-7 van de algemene toelichting.

²³ Schuldratio 2017: 43,55%, schuldratio 2018: 48,49%

²⁴ VR 2018 1611 MED.0431/2

2 Transparantie van de begroting

2.1 Prestatiebegroting

Algemeen

De initiële begroting 2019 zet een volgende belangrijke stap naar een prestatiegerichte begroting. De resterende beleidsdomeinen (IV, OV, WVG, CJSM, MOW) reorganiseerden hun artikelstructuur op basis van *inhoudelijke structuurelementen*, die de *deelbevoegdheden/kredieten binnen een beleidsveld/begrotingsprogramma op een inhoudelijk zinvolle manier clusteren*. Daarenboven wordt voor het eerst ook de indeling van de administratieve tabel bij het ontwerp van uitgaven- en middelendecreet toegespitst op deze inhoudelijke structuurelementen²⁵.

De gewijzigde indeling wijkt af van het huidige rekendecreet dat een begrotingsindeling per entiteit voorziet²⁶. Om die reden bevat bijlage 2 van de algemene toelichting (9.2) een overzicht van de kredieten per programma en entiteit.

Voortaan wordt de begrotingsinformatie via het zogenaamde *klikmodel* ook digitaal ter beschikking gesteld van de Vlaamse parlementsleden, wat hen de mogelijkheid biedt om de begroting op een eenvoudige wijze van uit verschillende invalshoeken te benaderen (cf. werkgroep *leesbaarheid van de begroting* van het Vlaams Parlement).

Inhoudelijke structuur elementen

De inhoudelijke structuurelementen moeten de samenhang tussen begrotingsmiddelen en beleidsdoelstellingen verduidelijken. Daartoe moeten ook de beleidsdocumenten worden opgesteld in functie van dezelfde inhoudelijke structuurelementen of moet beleids- en begrotingsinformatie op basis van de inhoudelijke structuurelementen geïntegreerd worden weergegeven. Dit is vooralsnog niet het geval maar zou volgens de beleidsbrief Financiën en Begroting²⁷ vanaf volgende legislatuur worden gerealiseerd. Volgens de beleidsbrief zal volgende legislatuur ook monitoring van de prestaties op basis van indicatoren mogelijk zijn, eveneens een belangrijke voorwaarde om van een volwaardige prestatiebegroting te kunnen spreken.

Het Rekenhof stelde bij zijn analyse van de uitgaven per beleidsdomein al vast dat de invoering van de *inhoudelijke structuur elementen* bijdraagt tot een meer gestructureerde en beter leesbare begroting. Toch is er nog ruimte voor verbetering.

²⁵ Waar de begrotingsartikelen voorheen waren ingedeeld volgens beleidsdomein – entiteit – programma is dit thans volgens beleidsdomein – programma – inhoudelijk structuurelement.

²⁶ Decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, art. 11. Dit decreet is het voorwerp van aanpassing en codificatie in het kader van de zogenaamde *Vlaamse Codex Overheidsfinanciën* waarvan de Vlaamse Regering onlangs principieel een voorontwerp heeft goedgekeurd.

²⁷ Beleidsbrief Financiën en Begroting 2018-2019 (stuk 1745 (2018-2019) – Nr. 1), p. 42.

Ter illustratie volgen hierna enkele bedenkingen geformuleerd bij de wijze waarop het beleidsdomein WVG het concept van de inhoudelijke structuurelementen heeft ingevuld:

- *T – Vlaamse Sociale Bescherming* is toegeschreven aan de Vlaamse Sociale Bescherming (VSB) die heel wat verschillende soorten ondersteuning omvat. Door het toewijzen van een inhoudelijk structuur element aan één bepaalde entiteit, behoudt de administratie de oude begrotingsstructuur. Het Rekenhof beveelt aan om de begrotingsartikels binnen het VSB, die reeds opgedeeld zijn per soort ondersteuning, toe te wijzen aan aparte inhoudelijke structuurelementen.
- *U – Geïntegreerd gezinsbeleid* is niet opgenomen in de tabel, maar volgens de omschrijving betreft het een brede waaier van doelen. Het Rekenhof beveelt aan om deze doelen toe te wijzen aan de andere inhoudelijke structuurelementen.

Deze voorbeelden, die ook konden worden gebaseerd op andere beleidsdomeinen, tonen aan dat de huidige indeling in ISE's verder moet worden verfijnd, om nog beter aan te sluiten bij de wijze waarop de Vlaamse overheid haar beleid voert en wat tegelijk de koppeling met de beleidsdoelstellingen en indicatoren – de volgende stap in de implementatie van een prestatiebegroting – zal vereenvoudigen.

Apparaats- vs. beleidskredieten

Het rekendecreet²⁸ voorzag in zijn uitvoeringsbesluiten²⁹ ³⁰ een onderscheid tussen apparaats- en beleidsuitgaven. In tegenstelling tot de ministeries, ontbreekt deze opdeling meestal bij de rechtspersonen en diensten met afzonderlijk beheer (DAB's).

De visienota prestatiebegroting van maart 2016³¹ stelde dat *de huidige definities niet voldoen om op een eenduidige manier aan te geven wat valt onder de noemers 'beleid' en 'apparaat'*. Met het oog op een veralgemeende toepassing binnen de Vlaamse Overheid, vroeg dezelfde visienota de uitwerking van eenduidige definities voor deze begrippen. Ook de experten groep prestatiebegroting heeft in zijn laatste rapport van 18 april 2018 nogmaals beklemtoond dat de discussie omtrent apparaats- en beleidskredieten moet worden uitgeklaard. Tot op heden zijn deze definities echter nog niet vastgelegd.

Het Rekenhof stelt vast dat, in tegenstelling tot de ministeries, de lonen bij de rechtspersonen als beleidskredieten beschouwd worden. Dit toont aan dat er nood is aan eenduidige definities om tot een leesbare en vergelijkbare Vlaams brede prestatiebegroting te komen.

²⁸ Art 11 §2 van het Rekendecreet stelt dat per organisatievorm in de jaarlijkse begroting een apparaatsprogramma voorzien wordt en in een of meer programma's voor de beleidskredieten.

²⁹ Art 8/3 §2 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 betreffende boekhoudregels ministerie stelt dat de begroting een duidelijk onderscheid maakt tussen de apparaatsuitgaven en de beleidsuitgaven van de dienst met afzonderlijk beheer.

³⁰ Art 5 § 2 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 betreffende boekhoudregels rechtspersonen stelt dat de begroting een duidelijk onderscheid maakt tussen de apparaatsuitgaven en de beleidsuitgaven van de Vlaamse rechtspersoon.

³¹ <https://fin.vlaanderen.be/prestatiebegroting>

2.2 Vastleggingsmachtigingen

In paragraaf 4.2. van de algemene toelichting wordt de weglating van de kolom MAC geduid: *Tot en met de begroting 2018 werd er in de administratieve tabel ook een aparte kolom opgenomen voor de vastleggingsmachtigingen. Dit is niet meer het geval bij de begrotingsopmaak 2019, aangezien de vastleggingsmachtigingen (MAC) in wezen dezelfde kenmerken vertonen als een vastleggingskrediet en daarom ook ondergebracht kunnen worden onder de kolom "Vastleggingskredieten". Bij de begroting 2019 zijn er dus nog altijd vastleggingsmachtigingen, maar de informatie hierover is terug te vinden bij de relevante artikels onder de kolom "VAK".*

Het Rekenhof merkt hierbij op dat hoewel de vastleggingskredieten en de vastleggingsmachtigingen in de algemene uitgavenbegroting beide de verbintenissen van de Vlaamse overheid begrenzen en in die zin inderdaad dezelfde kenmerken vertonen, zij toch te onderscheiden zijn. De vastleggingskredieten betreffen de verbintenissen van de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap (de ministeries) terwijl de vastleggingsmachtigingen betrekking hebben op verbintenissen van aparte rechtspersonen die daartoe in afzonderlijke bepalingen van het uitgavendecreet worden gemachtigd. Bij weglating van de kolom MAC zou het dan ook beter zijn om de informatie over die vastleggingsmachtigingen op te nemen en op te volgen in de begrotingen van de betrokken rechtspersonen. De VAK-kolom van de algemene uitgavenbegroting moet worden beperkt tot de toelageverbintenissen van de Vlaamse Gemeenschap t.o.v. die rechtspersonen.

De integratie van de kolom MAC in de kolom VAK loopt vooruit op het ontwerpdecreet *Vlaamse Codificatie Overheidsfinanciën (VCO)*, dat de Vlaamse Regering recentelijk goedkeurde.

2.3 Leesbaarheid van de begroting

Algemene toelichting

Om de leesbaarheid van de algemene toelichting verder te bevorderen beveelt het Rekenhof aan bepaalde gegevens die zijn opgenomen in de tabellen van de algemene toelichting, verder te detailleren of toe te lichten, eventueel in de programmatoelichtingen. Het verwijst hiervoor naar:

- tabel 3-9 waarbij de ESR-ontvangsten van de hogescholen en universiteiten (1.064,0 miljoen euro) en van een aantal instellingen andere dan DAB-vorm (816,3 miljoen euro) in hun totaal worden gepresenteerd;
- tabel 8-1 waarbij de samenstelling van het 'ESR-resultaat CFO leden + betoelaging niet-CFO-leden (147,2 miljoen euro) niet toegelicht wordt.

Programmatoelichting

Voor de universiteiten en hogescholen werden geen toelichtingen opgenomen in de programmatoelichting van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming.

2.4 Begrotingsfondsen

Naar aanleiding van de rapportering over de begrotingsfondsen in het verslag van het Rekenhof over de initiële begroting 2018³² gaf het departement Financiën en Begroting in het decreet houdende aanpassing van de middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2018 de ontvangsten- en uitgavenartikelen, die samen een begrotingsfonds vormen, gegroepeerd weer in een tabel.

Net zoals bij de aanpassing van de begroting 2018 richt de Vlaamse Regering drie³³ nieuwe begrotingsfondsen op. Het nieuw opgerichte begrotingsfonds *Fonds Volwassenenonderwijs*³⁴ is niet opgenomen in de overzichtstabel van de begrotingsfondsen.

Het slapende begrotingsfonds *Fonds voor de aanwending van courante ontvangsten* werd decretaal opgeheven³⁵.

³² Vlaams Parlement, Stuk 16 (2017 -2018) – Nr. 1 – Verslag van het Rekenhof over het onderzoek van de Vlaamse Begroting voor 2018 van 14 november 2017.

³³ VR 2018 2610 DOC.1219/2 – Ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019:
 - artikel 2: Fonds '*Classificatie van films, voor het eerst vertoond in Belgische bioscopen*' binnen beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media;
 - artikel 30: Fonds '*Justitiehuisen*' binnen beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;
 - artikel 57: Fonds '*Volwassenenonderwijs*' binnen beleidsdomein Onderwijs.

³⁴ VR 2018 2610 DOC.1219/2 – Ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019 – art. 57.

³⁵ VR 2018 2610 DOC.1219/2 – Ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019 – art. 5.

3 Analyse van de ontvangsten

3.1 Algemeen

In de initiële begroting 2019 verhogen de ESR-geconsolideerde ontvangsten in vergelijking met de aangepaste begroting 2018 met 2.470,6 miljoen euro (+5,8%). De tabel hieronder herneemt de gegevens uit de algemene toelichting en toont de evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten per categorie.

Tabel 6 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten (in miljoen euro)

	2017 realisatie	2018 aangepast	2019 initieel	2017 realisatie = 100	2018 aangepast = 100
PB- en btw-toewijzing gemeenschap en nieuwe dotaties	21 716,4	22 458,5	23 247,1	107,05	103,51
PB-toewijzing gewest	2 242,2	2 415,0	2 499,1	111,46	103,48
Opcentiemen op de PB	7 760,5	7 604,7	7 822,7	100,80	102,87
Herrekening 2018	0,0	-1 005,1	0,0	0,00	-100,00
Andere dotaties en transfers van de federale overheid	87,1	88,3	98,6	113,15	111,67
Gewestelijke belastingen	6 321,0	6 556,6	6 758,8	106,93	103,08
Lottomiddelen	30,1	30,1	30,2	100,25	100,19
Andere niet-fiscale algemene ontvangsten	242,5	204,6	201,9	83,25	98,68
Toegewezen ontvangsten	711,9	500,5	531,6	74,67	106,20
Ontvangsten ministeries	39 111,6	38 853,2	41 189,8	105,31	106,01
Ontvangsten te consolideren instellingen	3 734,7	3 772,2	3 906,3	104,59	103,55
Totaal ontvangsten	42 846,3	42 625,4	45 096,1	105,25	105,80

Bron : Rekenhof

De geraamde bedragen van de PB- en btw-toewijzingen en de andere dotaties zijn ook zo verwerkt in de artikels van de middelenbegroting. Ze bevatten nog de voorlopige afrekeningen van 2018. De gewestelijke belastingen zijn geraamd volgens de ESR-methode van de ge-transactionaliseerde kas ('geïnde' inkohierungen). De opcentiemen zijn geraamd volgens de HRF-benadering; ze bevatten de federaal geraamde voorschotten van aanslagjaar 2019 en de in het begrotingsjaar aanrekenbare afrekeningen van de vorige aanslagjaren (zie verder).

Het Rekenhof onderzocht de consistentie tussen enerzijds de raming van de begrotingsontvangsten in de artikels van de middelen- en administratieve begroting, en anderzijds de ESR-ontvangsten in de bovenstaande tabel en de andere, uitvoerigere tabellen uit de algemene toelichting. Het stelde daarbij geen anomalieën vast.

De Vlaamse overheid neemt de door de federale overheid verleende dotaties en de door de federale overheid voor rekening van het Vlaams Gewest geïnde opcentiemen bruto op in de middelen en verwerkt de federale inhoudingen op die middelen via de uitgavenbegroting. De kleine verschillen met de federale ramingen worden verder in dit hoofdstuk toegelicht.

De eigen ontvangsten van de Vlaamse openbare instellingen worden geraamd op 3,9 miljard euro. Die ontvangsten nemen toe met 134,0 miljoen euro (+3,6%).

De algemene toelichting gaat heel uitvoerig in op de middelen die volgen uit de bijzondere financieringswet (BFW).

Voor de PB- en btw-toewijzing, en de andere dotaties, is de band met de historische uitgaven, waarvoor die middelen zijn bedoeld, thans volledig doorgeknipt. De raming gebeurt aan de hand van de (evolutie van de) criteria in de BFW. De Vlaamse overheid kan die middelen volledig vrij besteden via de uitgavenbegroting, maar heeft geen bevoegdheid om de middelen zelf te beïnvloeden. In de algemene toelichting is het voldoende dat de evolutie en de opbouw van die middelen met de parameters van de BFW wordt uitgelegd en dat de resultaten worden vergeleken met de federale ramingen. Een beschrijving van de historische ontstaansredenen is niet langer nodig en kan worden weggelaten.

De uitgebreide aandacht in de algemene toelichting voor de evolutie van de opcentiemen en de geregionaliseerde fiscale uitgaven (eigen woning en arbeidsmarkt) is terecht. De beleidsbevoegdheid voor het opcentiementarief en de voorwaarden voor de belastingverminderingen liggen volledig bij de Vlaamse overheid. In de toelichting wordt ook ingegaan op federale maatregelen (vb. tax-shift) die een impact hebben op de Vlaamse inkomsten (doordat zij de grondslag van de opcentiemen beïnvloeden).

Het Rekenhof beveelt aan meer toelichting te geven over de ramingen van de gewestelijke belastingen (6,8 miljard euro). De budgettaire vertaling van de beleidswijzigingen in het lopende en het nieuwe begrotingsjaar, vermeld in de beleidsbrief, zou meer uitleg moeten geven over de veronderstellingen waarop de begroting steunt.

3.2 PB- en btw-toewijzingen en nieuwe federale dotaties

Deze ontvangsten betreffen de PB- en btw-toewijzing aan de gemeenschap, de nieuwe dotaties aan de gemeenschap voor de overgedragen bevoegdheden, de PB-toewijzing aan het gewest en de overgangsbetragen in het kader van het overgangsmechanisme. De ramingen voor begrotingsjaar 2019 bevatten telkens ook de vermoedelijke afrekening 2018. Die afrekeningen bedragen 7,5 miljoen euro bij de gewest-toewijzing, 54,8 miljoen euro bij de gemeenschapstoewijzing en 0,2 miljoen euro bij de specifieke dotaties.

De federale overheid houdt voor uitgaven die ze nog draagt in naam en voor rekening van de Vlaamse overheid, de verschuldigde bedragen kasmatig in. De Vlaamse overheid raamt die uitgaven in de uitgavenbegroting. De inhouding voor de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen (121,7 miljoen euro) wordt voorlopig nog wel als minderontvangst verwerkt.

3.3 Opcentiemen

De ontvangen opcentiemen worden geraamd volgens de HRF-benadering, aan de hand van de federale mededeling van 14 september 2018 aan de interkabinettenwerkgroep.

Tabel 7 – Overzicht bruto-opcentiemen (in miljoen euro)

	Federale raming	Vlaamse raming
Voorschotten gewestelijke personenbelasting	5 858,0	5 858,0
Fiscale uitgaven	1 777,7	1 777,7
Totaal afrekeningen	174,5	186,9
Eerste afrekening AJ 2018 (sept. 2019)	124,0	159,8
Verdere afrekeningen AJ 2018	22,8	-
Afrekeningen vroegere AJ	30,0	27,1
Afrekening Belasting niet-inwoner	-2,3	-
Bruto-opcentiemen	7 810,2	7 822,6

Bron : Rekenhof

Voorschotten aanslagjaar 2019 tijdens begrotingsjaar 2019

De raming bevat de voorschotten voor aanslagjaar 2019 die in het begrotingsjaar 2019 zullen worden gestort. Die komen overeen met de federale ramingen. De gehanteerde inningscoëfficiënt is 99,37%. Vanaf begrotingsjaar 2018 wordt de inningscoëfficiënt per gewest geraamd. Die inningscoëfficiënt wordt toegepast op de opcentiemen en fiscale uitgaven om de gewestelijke personenbelasting te bekomen.

Het bedrag van de voorschotten kan in principe als volgt eenvoudig worden vastgesteld:

Tabel 8 – Voorschotten begrotingsjaar / aanslagjaar 2019 (in miljoen euro)

	Federale raming = Vlaamse raming
Meegedeelde raming (Vlaamse) belasting Staat	30 787,3
Definitieve autonomiefactor	24,957%
Opcentiementarief	33,257%
Opcentiemen aan 100% in begrotingsraming	7 684,1
Opcentiemen na inningscoëfficiënt	7 635,7
Fiscale uitgaven aan 100%	1 789,0
Fiscale uitgaven na inningscoëfficiënt	1 777,7
Gewestelijke pb (opcentiemen – fiscale uitgaven) aan 100%	5 895,1
Gewestelijke pb (opcentiemen – fiscale uitgaven) na inningscoëfficiënt	5 858,0

Bron : Rekenhof

De voorschotten van het aanslagjaar / begrotingsjaar 2019 worden zowel door de federale als de Vlaamse overheid geraamd op 5.858,0 miljoen euro. Deze bedragen worden in twaalfden gestort. Bij de begrotingsaanpassing 2019 gebeurt een herraming en worden die twaalfden herrekend.

Fiscale uitgaven

De Vlaamse raming in de middelenbegroting van de opcentiemen bevat ook de geraamde fiscale uitgaven van aanslagjaar 2019 voor 1.777,7 miljoen euro, gelijk aan de federale raming. Ook hier is voor de voorschotten rekening gehouden met de coëfficiënt van 99,37%³⁶. De fiscale uitgaven, inbegrepen in de opcentiemen in de middelenbegroting, en de fiscale uitgaven in de uitgavenbegroting neutraliseren elkaar. De ramingen van de fiscale uitgaven worden in de begrotingscyclus steeds aan de gewestelijke personenbelasting toegevoegd om de opcentiemen te bekomen. De afrekeningen betreffen de gewestelijke PB, maar worden in de Vlaamse begrotingsuitvoering verwerkt in de bruto-opcentiemen, zoals verduidelijkt in de algemene toelichting: *De fiscale uitgaven die naar aanleiding van de zesde staatshervorming geregionaliseerd werden, zijn in de Vlaamse begroting niet als een minderontvangst begroot, maar als een uitgave. Opdat de verwerking van de ramingen zou aansluiten op de raming van de bruto-opcentiemen, worden voor de fiscale uitgaven enkel de voorschotten geraamd. Iedere afrekening op de fiscale uitgaven wordt immers verwerkt bij de bruto-opcentiemen.*

Afrekeningen vorige aanslagjaren tijdens begrotingsjaar 2019

De raming bevat de afrekeningen van de vorige aanslagjaren die worden betaald in 2019. De Vlaamse en federale raming gaan voor die afrekeningen allebei uit van de recentste ramingen van de te verwachten inkohieringen per aanslagjaar. De Vlaamse overheid raamt vervolgens de reëel te verwachten ontvangsten op basis van de Vlaamse historische inningspercentages, wat leidt tot een iets hogere raming van de gewestelijke personenbelasting (+12,4 miljoen euro).

3.4 Gewestelijke belastingen

In de ontwerpbegroting worden de geconsolideerde ontvangsten geraamd op 6.758,8 miljoen euro, een stijging van 202,2 miljoen euro (+3,1%) ten opzichte van de aangepaste begroting 2018. Vergeleken met de realisaties 2017 bedraagt de stijging 437,8 miljoen euro (+6,9%).

De volgende tabel geeft met het oog op de commentaar van het Rekenhof een overzicht van de evolutie van die ontvangsten en neemt de gegevens over van de algemene toelichting.

³⁶ De inventaris van de fiscale uitgaven in de bijlage bij het middelendecreet raamt de fiscale uitgaven aan 100%.

Tabel 9 – Evolutie van de gewestelijke belastingen (in miljoen euro)

Begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten	2017 realisatie	2018 aangepast	2018 prognose september 2018	2019 initieel	Vershil 2019 initieel met 2018 aangepast	2017 realisatie = 100	2018 aangepast = 100
Belasting op de spelen en weddenschappen ³⁷	41,1	44,4	45,6	47,4	3,1	115,2	106,9
Belasting op de automa- tische ontspanningstoe- stellen ³⁸	25,5	26,3	23,6	23,9	-2,3	93,9	91,1
Eurovignet	-5,6						
Jaarlijkse verkeersbelas- ting	1 068,0	1 097,4	1 086,8	1 107,5	10,1	103,7	100,9
Belasting op inver- keerstelling	244,0	247,8	260,5	278,3	30,5	114,1	112,3
Onroerende voorheffing	105,0	210,7	210,7	217,8	7,1	207,5	103,4
Erfbelastingen (exclusief fiscale regularisaties)	1 443,8	1 432,7	1 495,8	1 455,5	22,8	100,8	101,6
Fiscale regularisaties bij erfbelastingen	10,0	75,0	75,0	75,0	0,0	750,3	100,0
Verkooprecht + verdeel- recht	2 394,9	2 432,9	2 449,2	2 542,6	109,6	106,2	104,5
Schenkbelasting	402,1	388,7	349,6	383,7	-5,0	95,4	98,7
Recht op hypotheekvesti- ging	161,6	156,5	157,8	161,7	5,2	100,1	103,3
Reg fiscale regularisatie	0,1					0,0	
Kilometerheffing	430,4	444,3	455,2	465,4	21,1	108,1	104,7
Totaal gewestelijke belastingen	6 321,0	6 556,6	6 609,9	6 758,8	202,2	106,9	103,1

Bron : Rekenhof

De ramingen voor het begrotingsjaar 2019 vertrekken van de vermoedelijke realisaties over het begrotingsjaar 2018 en houden rekening met de parameters van de economische begroting van 6 september 2018.

Tabel 3-8 van de algemene toelichting *Gewestelijke belastingen* bevat een prognose van de ontvangsten 2018. Die gaat uit van een 53,3 miljoen euro hogere inning dan ingeschat bij de aangepaste begroting 2018. In zijn rapport van oktober 2018 bevestigde het monitoringcomité deze prognose van september.

Globaal gezien is de kwaliteit van de toelichting verbeterd ten opzichte van enkele jaren geleden, maar er blijft marge tot verbetering. Zo wordt:

- de geraamde daling van de boetes bij de kilometerheffing niet toegelicht;
- het groeipercentage, gebaseerd op de gemiddelde groei 2011-2016, toegepast op de onroerende voorheffing niet medegedeeld;
- de geraamde daling van ontvangsten uit verdeelrechten niet toegelicht;

³⁷ Tot 2018 worden deze belastingen geïnd door de federale overheid

³⁸ Tot 2018 worden deze belastingen geïnd door de federale overheid

- de impact van de tariefdalings bij de erfbelastingen (-98,0 miljoen euro) onvoldoende toegelicht.

De ontvangsten uit het verkooprecht stijgen met 11,3 miljoen euro (+4,7%) in vergelijking met de begrotingsaanpassing 2018 en met 92,1 miljoen euro (3,9%) in vergelijking met de prognose van september 2018. De raming van het verkooprecht maakt de abstractie van de effecten van de hervorming van het verkooprecht, die volgens de toelichting budgetneutraal is. Doordat de hervorming in voege trad op 1 juni 2018 en er maximaal 4 maanden zit tussen het afsluiten van de verkoopovereenkomst en de registratie van de akte is het te vroeg om uitspraak te doen over de geldigheid van de hypothese van de budgettaire neutraliteit.

De initiële begroting 2019 voorziet, net als bij de begrotingsaanpassing 2018, 75 miljoen euro voor fiscale regularisaties. De werkelijke ontvangsten bedroegen in 2017 10,1 miljoen euro, terwijl de uitvoering 2018 (stand 12 november 2018) 21,9 miljoen euro bedraagt. De raming voor 2019 bedraagt opnieuw 75 miljoen euro, zonder bijkomende verantwoording, noch in de algemene toelichting, noch in de programmatietoelichting.

Tabel 10 – Overzicht Fiscale regularisatie 2016-2019 (in miljoen euro)

Begrotingsjaar	Raming initiële begroting	Raming aangepaste begroting	Realisatie
2016	-	25,0	-
2017	100,0	25,0	10,1
2018	75,0	75,0	(tot 12/11/2018) 21,9
2019	75,0		

Bron : Rekenhof

Het monitoringcomité raamt in haar rapport van oktober 2018 de regularisatieheffing op 36,5 miljoen euro³⁹. Hiervan werd reeds 10,1 miljoen euro aangerekend op begrotingsjaar 2017. Het comité verwacht wel een grote instroom aan dossiers in het laatste kwartaal van 2018, maar als dat niet het geval is, zal de begrote ontvangst voor 2018 niet gerealiseerd worden. Rekening houdend met de behandelingstermijn, zal een gedeelte van de ontvangsten toegekend worden aan begrotingsjaar 2019.

3.5 Toegewezen ontvangsten

Verkeersveiligheidsfonds

In de initiële begroting 2019 wordt de opbrengst van verkeersboetes 32,6 miljoen euro lager geraamd dan bij de begrotingscontrole 2018. De federale raming wordt overgenomen, zonder dat de daling wordt toegelicht.

De Vlaamse overheid heeft nog steeds geen zekerheid over haar werkelijk aandeel in de ontvangsten van de verkeersboetes. De overschattingen in de voorbije begrotingsjaren hebben bovendien telkens negatieve correcties van de geraamde verkeersboetes tot gevolg.

³⁹ Het gaat om 128 dossiers.

4 Analyse van de uitgaven

4.C Beleidsdomein Financiën en Begroting

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) - Rampenfonds

De ontwerpbegroting voorziet een provisioneel krediet van 37,5 miljoen euro, waarvan 10 miljoen euro is gereserveerd voor schadedossiers en 27,5 miljoen euro voor schadedossiers als gevolg van de droogte tussen 2 juni en 6 augustus 2018, die intussen als landbouwcrisis is erkend. De door de steden en gemeenten als gevolg van de droogte gerapporteerde schade bedraagt 457,3 miljoen euro. De verwachte tussenkomst van het VFLD wordt geraamd op 70 miljoen euro, terwijl de begroting 2019 slechts 27,5 miljoen euro voorziet. Ook de provisie van 10 miljoen euro voor schadedossiers is lager dan wat het VFLD de afgelopen jaren heeft betaald voor schadedossiers.

4.E Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

Opstap voor onderzoek en ontwikkeling

De begroting van het beleidsdomein EWI stijgt sterk in 2019, voornamelijk toe te schrijven aan de bijkomende opstap voor onderzoek en ontwikkeling van 280 miljoen euro. Hiermee wil de Vlaamse Regering een belofte waarmaken die zij in het begin van de regeerperiode heeft gemaakt om in 2020 in de buurt van de 3%-norm te komen voor onderzoek en ontwikkeling.

Van de 280 miljoen euro is 172 miljoen euro geplaatst op een provisioneel krediet bij het departement EWI⁴⁰. De programmatoelichting bij het begrotingsartikel EBO-1EBG2AH-PR vermeldt de samenstelling van de provisie, waaruit de vermoedelijke besteding blijkt. De budgettering op een provisie-artikel is niet optimaal qua transparantie.

4.G Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Gezinsbijslag / Groeipakket

Tabel 11 – overzicht budget Groeipakket (in miljoen euro)

	Budget
Budget 2018	3 535,6
Aangroei bij constant beleid	29,7
Index op het budget	71,3
Bijkrediet 2 indexsprongen, incl. index	142,8
Schooltoelagen, incl. index	85,4
Participatietoelage HBO5 / Student naar onderwijs	-4,3
Enmalig budget voor ICT uitgaven K&G/VUTG	-3,0
Budget 2019	3 857,5

⁴⁰ 172 miljoen euro aan vereffeningskredieten en 176,5 miljoen euro aan vastleggingskredieten

De inschatting van de kredieten voor gezinsbijslag gebeurde van 2015 tot en met 2018 op basis van de gegevens van FAMIFED.

De initiële begroting 2019 voegt, naast de middelen van de twee (niet toegekende) indexsprongen, ook de schooltoelagen van het beleidsdomein onderwijs en vorming toe aan het budget zoals berekend door FAMIFED. Het budget voor de *Participatietoelage hoger beroeps-onderwijs* en *Student* gaat naar het beleidsdomein onderwijs en vorming en een deel van het budget wordt eenmalig overgedragen om de ICT uitgaven van Kind en Gezin en het VUTG⁴¹ te financieren.

Tabel 12 – Detailtabel geraamde uitgaven 2019 (geïndexeerd en in miljoen euro)

	Uitgaven
Eerste pijler en deel zorgtoeslag	
Basisbedrag en wezentoeslag	3 166,3
Tweede pijler	
Sociale toeslagen	230,1
Derde pijler	
Universele participatietoelagen	65,4
Selectieve participatietoelagen	117,9
Andere toelagen	
<i>Kinderopvangtoelage</i>	14,2
<i>Kleutertoeslag (3-4)</i>	18,6
Geraamde uitgaven 2019	3 612,5
Andere	
<i>Toeslag voor kinderen met een handicap</i>	120,1
<i>Pleeggezinnen</i>	2,1
<i>Startpremie bij geboorte of adoptie</i>	77,5
Totale kost (na overdrachten)	3 812,1

Vergelijking tussen het *budget 2019* (3 857,5 miljoen euro) en *de werkelijke kost na overdrachten* (3 812,1 miljoen euro) toont een overschot van 45,4 miljoen euro (of 1,17%). Dit kan correcter ingeschat worden op het moment dat Kind en Gezin simulaties zal maken met de werkelijke gegevens uit de groeipakketapplicatie.

4.K Beleidsdomein Landbouw en Visserij

Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF)

Artikel 124 van het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2019 omvat naast een gewone vastleggingsmachtiging voor hoofdzakelijk investeringssubsidies en een machtiging tot het verlenen van een waarborg voor investeringsleningen, ook een specifieke machtiging in het kader van de Europese interventieregeling voor de publieke opslag van landbouwproducten.

Tot en met 2018 nam het VLIF voor die vastleggingsmachtiging 60,0 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten op in zijn begrotingstabel.

⁴¹ Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van de Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid.

De initiële begroting 2019 vormt deze machtiging om in een *machtiging tot overschrijding van de uitgaven* met maximaal 60,0 miljoen euro, waardoor de Vlaamse Regering afwijkt van het principe van het limitatief karakter van de begroting. De nieuwe machtiging is voldoende specifiek en transparant toegelicht.

Deze nieuwe werkwijze zorgt ervoor dat voor de Europese interventieregeling geen uitgavenkredieten meer worden opgenomen in de begroting van het VLIF.

4.M Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Toekomstverbond en leefbaarheidsprojecten

Voor de realisatie van het Oosterweelproject heeft de Vlaamse Regering met de BAM een taakstellend projectbudget afgesproken van 3.564,3 miljoen euro⁴². De kosten van het in het *Toekomstverbond* aangepaste project met het Haventracé (een eerste voorlopige raming bedraagt 1.100,0 miljoen euro) vallen buiten het terugverdienmodel van het Oosterweelproject en komen ten laste van de algemene uitgavenbegroting.

Het politiek stuurcomité heeft in juni 2018 een eerste selectie van overkappings- en leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de ring om Antwerpen goedgekeurd (1.250,0 miljoen euro). De civiel-technische basis voor deze projecten wordt opgenomen in het vergunningen- en aanbestedingstraject van de Oosterweelverbinding en zal tegelijkertijd gerealiseerd worden met de (deel)projecten van de Oosterweelverbinding. Daartoe wordt een tweede taakstellend budget toegewezen aan de BAM van 915,5 miljoen euro. Dit tweede taakstellend budget komt uit het zogenaamde overkappingsfonds dat gespijsd wordt met de onderbenutte kredieten van het beleidsdomein MOW. Dit overkappingsfonds bevat momenteel slechts 54,3 miljoen euro. De impact van de leefbaarheidsprojecten op het ontwerp en de timing van de Oosterweelverbinding is nog in onderzoek.

Het Rekenhof beveelt aan dat de BAM transparant rapporteert over de aanwending van het taakstellend budget voor de Oosterweelverbinding en over zijn aandeel in de leefbaarheidsprojecten.

Het Rekenhof beveelt verder aan dat de Vlaamse Regering transparant rapporteert over de kostprijs van het Haventracé, de financiering van de leefbaarheidsprojecten en de wijze waarop die middelen in de begrotingen zijn opgenomen.

⁴² De Vlaamse Regering had in 2010 het taakstellende budget voor de volledige Oosterweelverbinding vastgelegd op 3.248 miljoen euro, prijspeil 2010. Na indexatie bedraagt het taakstellend budget 3.564,3 miljoen euro, prijspeil 1 januari 2017.

Vlaams Infrastructuur Fonds (VIF)

De initiële begroting 2019 voorziet 35,0 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 1,5 miljoen euro aan vereffeningskredieten op het nieuw begrotingsartikel⁴³ *Basisbereikbaarheid - vergroening rollend materieel openbaar vervoer*. De programmatoelichting stelt dat de kredieten dienen voor de vergroening van het rollend materieel in het kader van het openbaar vervoer, maar geeft geen verdere verduidelijking. De kwalificatie als WT-artikel (werking en toelagen) suggereert dat de kosten voor investeringen in de vergroening van de bussen rechtstreeks op dit artikel zullen worden aangerekend, en het hier dus geen interne dotatiestroom naar *De Lijn* betreft. Indien vergroeningsinvesteringen zowel op dit artikel binnen de begroting van het VIF als op de kredieten voorzien binnen de begroting van *De Lijn* zelf kunnen worden aangerekend, doet dit afbreuk aan de transparantie van de begroting. Bovendien dient de toelichting meer concrete informatie te bevatten over deze investeringen in de vergroening van het rollend materieel.

Indien deze middelen toch als interne dotaties naar *De Lijn* zouden gaan, heeft dit artikel de verkeerde kwalificatie (werking en toelagen i.p.v. interne stromen). Het verdient bovendien de aanbeveling om (i.) deze bijkomende dotatie via het reeds bestaande artikel voor investeringsdotaties⁴⁴ naar *De Lijn* te laten vloeien, (ii.) binnen de begroting van *De Lijn* een onderscheid te maken naar de aard van de investering, (iii.) duidelijk aan te geven dat het gaat om dotaties voor investeringen in de vergroening van het rollend materieel, en (iv.) dit ook voldoende en concreet te verduidelijken in de toelichting.

Investeringen doorstroming en fietspaden

De toelichting bij de ontwerpbegroting 2019 bevat voor bepaalde thema's zoals *doorstroming en fietsinfrastructuur* geen informatie over de concrete investeringen. De beleidsbrief verwijst daarvoor naar het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) voor 2019. Dat is evenwel nog in voorbereiding en wordt niet toegevoegd aan de begrotingsdocumenten. Voor 2018 werd het GIP trouwens pas op 26 april 2018 goedgekeurd.

De bedragen in de beleidsbrief en het ontwerp van GIP 2019 stemmen niet overeen: voor doorstroming is in de beleidsbrief sprake van een verdrievoudiging van het budget in deze legislatuur tot 51 miljoen euro. Dit was echter enkel in 2018 het geval door de projecten Ringtrambus (20 miljoen euro) en Spartacus lijn 2 (16,2 miljoen euro). Voor het ontwerp van GIP 2019 heeft het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) projecten ingediend voor 32 miljoen euro. Daar zou volgens de beleidsbrief nog 10 miljoen euro voor verkeerslichtenbeïnvloeding bovenop komen die nog niet was meegenomen in het ontwerp van GIP.

De fietsinvesteringen 2019 komen volgens de beleidsbrief op 120 miljoen euro. In het ontwerp van GIP is sprake van 226 miljoen euro, maar het zou hier nog om zeer voorlopige cijfers gaan. Gezien het GIP 2019 zich nog in een voorbereidende fase bevindt, is de afstemming met de begrotingsdocumenten nog niet verzekerd, wat een negatieve impact heeft op de transparantie van de begroting.

⁴³ MBU-3MEF2EB-WT

⁴⁴ MB0-1MEF5EY-IS

De Lijn – De Vlaamse Waterweg

De begroting van De Lijn voorziet 168,4 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 159,7 miljoen euro aan vereffeningskredieten⁴⁵ voor een aanzienlijk deel van de investeringen die met investeringstoelagen worden gefinancierd. Slechts 26 miljoen euro aan investeringen wordt toegelicht. Het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) voor 2019 zou hierover meer duidelijkheid kunnen verschaffen maar is – zoals reeds aangehaald – nog in voorbereiding en dus niet toegevoegd aan de begrotingsdocumenten.

Daarnaast geeft de toelichting bij de begroting wel de evolutie weer van de investeringsmiddelen van De Lijn over de voorbije jaren, maar verschaft dus verder weinig duidelijkheid over het geplande investeringsbeleid en de concrete investeringsprojecten van De Lijn in de loop van 2019.

Bij de Vlaamse Waterweg is er voor de *aanleg van waterbouwkundige werken* een vastleggings- en vereffeningskrediet voorzien van 182,3 miljoen euro, maar ook hier wordt in de toelichting geen verduidelijking gegeven over de geplande investeringsprojecten. Het GIP zou hier eveneens meer duidelijkheid kunnen verschaffen over de toegekende kredieten.

Het verdient bijgevolg de aanbeveling om het GIP voor 2019 gelijktijdig met de documenten voor de initiële begroting 2019 ter beschikking te stellen, of in de toelichting bij de begrotingen van deze entiteiten voldoende informatie te verschaffen over het geplande investeringsbeleid en de concrete investeringsprojecten.

VIF - Artikel MBU-3MFF2LB-WT – Investeringsopportuniteiten MOW

Artikel *MBU-3MFF2LB-WT – Inspelen op (investerings)opportuniteiten binnen het beleidsdomein MOW* werd bij de initiële begroting 2018⁴⁶ gecreëerd voor nieuwe beleidsinitiatieven. De toelichting verwees toen enkel naar investeringen bij de regionale luchthavens, maar gaf geen duidelijkheid over andere opportuniteiten om de voorziene kredieten te benutten. Ook bij de aangepaste begroting 2018 bleef het onduidelijk waarvoor de kredieten verder gebruikt zouden worden. Intussen blijkt dat op de voorziene vastleggingskredieten (85,7 miljoen euro, incl. een overdracht van 42,7 miljoen uit 2017) en vereffeningskredieten (5,9 miljoen euro) in de loop van 2018 nog niets werd aangerekend. Een begrotingsruiter voorziet echter wel de mogelijkheid de niet aangewende vastleggingskredieten eind 2018 over te dragen naar 2019.

De nieuwe structuur van de initiële begroting 2019, opgezet naar aanleiding van de evolutie naar een prestatiebegroting, hevelt de voor de luchthavens voorziene vastleggingskredieten⁴⁷ (27,6 miljoen euro) over naar het artikel *MBo-1MDF2DB-WT – Provisie luchthavens* en gaan de resterende kredieten naar artikel *MBU-3MFF2LB-WT* voor de nieuwe investeringsopportuniteiten. Voor 2019 voorziet dit artikel – bovenop de overgedragen vastleggingskredieten van 2018 – 19,3 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 7,9 miljoen euro aan vereffeningskredieten. De toelichting geeft echter opnieuw geen informatie over de concrete aanwending van de overgedragen en de in 2019 voorziene kredieten op dit artikel.

⁴⁵ ESR-code 74.22-71 – Via kapitaalsubsidie MBo-1MEF5EY-IS

⁴⁶ Toen nog artikel MBU-3MFF2AI-WT – ‘Snel inspelen op (investerings)opportuniteiten binnen het beleidsdomein MOW’.

⁴⁷ oude artikel MBU-3MFF2AI-WT

Dit doet afbreuk aan de transparantie van de begroting en gaat in tegen het specialiteitsprincipe omdat nog steeds niet duidelijk is voor welke (investerings)opportunities de kredieten op artikel MBU-3MFF2LB-WT moeten dienen.

Combimobiliteit - MBo-1MFF2AH-PA

Bij de aangepaste begroting 2018 voorzagt artikel *MBo-1MFF2AH-PA – Participaties in functie van een coherent Vlaams combimobiliteitsbeleid* 100,0 miljoen euro aan vastleggings- en 1,0 miljoen euro aan vereffeningskredieten om te participeren in de uitbouw van geïntegreerde mobiliteitsknooppunten (zoals randparkings). Tevens maakte een begrotingsruiter⁴⁸ de overdracht naar 2019 mogelijk van het onbelast kredietsaldo in vastleggingskredieten eind december 2018. Momenteel werd nog geen gebruik gemaakt van de voor 2018 voorziene vastleggings- en vereffeningskredieten.

Voor 2019 wordt volgens de programmatoelichting op artikel *MBo-1MFF2MA-PA – Combimobiliteit*, dat bovenvermeld artikel vervangt, geen kredieten meer voorzien, en wordt enkel vermeld dat de vastleggingskredieten 2018 worden overgedragen en de volgende jaren nog kunnen aangewend worden. Het is echter niet duidelijk of de overgedragen kredieten in 2019 zullen worden gebruikt voor participaties in combimobiliteitsprojecten, en zo ja, welke projecten daarvoor concreet in aanmerking komen. Artikel 9,§2, voorziet immers opnieuw in een mogelijke overdracht naar 2020 van het onbelast saldo vastleggingskrediet. Ook de initiële en de aangepaste begrotingen 2018 verschaften geen concrete informatie over de aanwending van die kredieten en de geplande participaties.

De tabel van de administratieve uitgavenbegroting vermeldt het inhoudelijk structurelement *MM – Combimobiliteit* niet, evenals het begrotingsartikel *MBo-1MFF2MA-PA – Combimobiliteit* dat dus wel in de toelichting voor het beleidsdomein MOW vermeld wordt. De tabel bevat onder inhoudelijk structurelement *ML - Algemeen mobiliteitsbeleid* wel een artikel voor participaties (*MBo-1MFF2LA-PA – Algemeen mobiliteitsbeleid*), waarover de toelichting geen informatie bevat.

4.Q Beleidsdomein Omgeving

Klimaatfonds

In het Vlaamse Klimaat- en Energiepact van december 2016 engageerde de Vlaamse Regering zich tot concrete, opgelijste klimaat- en energiemaatregelen in navolging van de gemaakte afspraken op de Klimaattop van april 2016 over de inzet van de beschikbare middelen van het Klimaatfonds voor de periode 2016-2019. Voor 2019 was conform de gemaakte afspraken 91,7 miljoen euro voorzien aan beleidskredieten, waarvan het merendeel d.m.v een interne stroom van het Klimaatfonds naar de betrokken entiteit.

⁴⁸ Artikel 9, §1 van het decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2018.

Door de bijkomende ontvangsten ten gevolge van de prijsstijging van de emissierechten zijn er voor 2019 114,4 miljoen euro bijkomende beleidskredieten voorzien. Uit de diverse begrotingsdocumenten blijkt onvoldoende de concrete onderbouwing van de verdeling waartoe de Vlaamse Regering besloot, de wijze waarop de extra kredieten een mogelijk aanvullend gevolg zullen geven aan de uitvoering van reeds voorziene maatregelen en hoe de nieuwe bijkomende maatregelen kaderen binnen het Vlaams klimaatplan⁴⁹.

De duiding inzake de aanwending wordt bemoeilijkt door de versnippering over besprekingen van de begrotingen van de betrokken beleidsdomeinen en de rechtspersonen. Een globale gecoördineerde toelichting van de (bijkomende) bestedingen zou de transparantie aanzienlijk bevorderen.

Op het begrotingsartikel QBo-1QCH4IB-WT worden de klimaatuitgaven voorzien voor de internationale klimaatfinanciering, de eventuele aankoop van emissierechten en de ondersteuning van lokale actoren. Overeenkomstig het goedgekeurde intra-Belgisch klimaatakkoord 2013-2020 zal Vlaanderen voor de periode 2016-2019 jaarlijks 14,5 miljoen euro bijdragen aan internationale klimaatfinanciering. Conform de gemaakte afspraken komt 25 miljoen euro uit het Vlaams Klimaatfonds waarvan de laatste schijf van 2,5 miljoen voorzien is in de uitgavenbegroting 2019. Bijkomend wordt er in de begroting 2019 4 miljoen euro extra voorzien voor internationale klimaatfinanciering. In de toelichting wordt de afwijking van de gemaakte afspraak niet verduidelijkt of wordt er niet aangegeven in welke beleidsdomeinen deze meeruitgave eventueel zal gecompenseerd worden teneinde het voorziene totaalbedrag van 58 miljoen euro voor Vlaanderen in de goedgekeurde intra-Belgisch klimaatakkoord niet te overschrijden.

Vitare

Bij de begrotingsopmaak werd er van uitgegaan dat de vereffening van de sociale huisvestingsmaatschappij Vitare nog voor het einde van 2018 kon afgesloten worden, waardoor er geen ESR-begroting 2019 is opgemaakt voor Vitare. Recent heeft de VMSW vernomen van de vereffenaar dat de vereffening toch niet zal afgesloten zijn in 2018 en bijgevolg dient er toch nog een begroting 2019 opgemaakt te worden en opgenomen in bijlage bij dit begrotingsdecreet.

4.X Decreetsbepalingen

Permanente begrotingsruiters

Begrotingsruiters zijn jaarlijkse afwijkingen op de bestaande basiswetgeving. Het gebruik ervan moet dan ook omzichtig gebeuren, zowel naar aantal afwijkingen als naar de duurtijd van de afwijking.

⁴⁹ De begrotingsbrochure 2019 bevat enkel de verdeling van de bijkomende beleidskredieten (tabel 2-3 p. 12).

Wat de begrotingsruiters met betrekking tot de thesaurierekeningen betreft is dit op geen van beide criteria het geval. Het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2019 (verder *algemene uitgavenbegroting*) bevat 40 artikelen (artikelen 132 tot 171) en behoorlijk wat artikelen gaan ver terug in de tijd zodat zij feitelijk een permanent karakter kregen.

Het Rekenhof beveelt aan voor de thesaurierekeningen een coherente, generieke regeling uit te werken zodat de begrotingsruiters overbodig worden of op zijn minst sterk beperkt.

Voorts bevat de algemene uitgavenbegroting nog een aantal begrotingsruiters die beter opgenomen worden in een generieke decretale regeling. Voorbeelden zijn artikelen 17 §1, 44, 67 en 89.

Bijlage 1 : formele opmerkingen