

Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2017



INHOUD

Inleiding	3
1 Macrobudgettaire aspecten	4
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	4
1.2 Normnaleving	4
1.3 Schuldbeheersing	5
1.4 Transparantie van de begrotingstoelichting	6
2 Analyse van de ontvangsten	8
2.1 Algemeen	8
2.2 PB- en btw-toewijzingen en andere dotaties	8
2.3 Opcentiemen	9
2.4 Gewestelijke belastingen	10
2.5 Toegewezen ontvangsten	12
2.6 Ontvangsten van te consolideren instellingen	14
3 Analyse van de uitgaven	15
3.1 Decreetsbepalingen	15
3.2 Beleidsdomein Financiën en Begroting	16
3.3 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	18
3.4 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	19
3.5 Beleidsdomein Landbouw en Visserij	20
3.6 Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie	21
3.7 Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	22
4 Verlaging werkgeversbijdragen: impact op Vlaamse gesubsidieerde entiteiten	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Toepassing van de maatregel	23
4.3 Financiële impact van de maatregel	24
4.4 Monitoring en aanwending van het RSZ-voordeel	26
4.5 Conclusies	26
4.6 Aanbevelingen	27
Bijlage : formele opmerkingen	28

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de aanpassing van de Vlaamse begroting 2017 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.

In hoofdstuk 4 van dit verslag rapporteert het Rekenhof bovendien over zijn onderzoek naar de impact van een van de zogenaamde taxshiftmaatregelen, namelijk de verlaging van de werkgeversbijdragen op de Vlaamse gesubsidieerde entiteiten.

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 16 mei 2017 werd ingegaan op de opmerkingen.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

Voor de aanpassing van de begroting 2017 gaat de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 1,4% en een inflatie van 2,1%. Dat is een bijstelling van respectievelijk +0,2% en +0,5% ten opzichte van de parameters toegepast bij de opmaak van de initiële begroting voor 2017. De Vlaamse Regering baseert zich daarvoor op de raming waarover het Federaal Planbureau (FPB) op 9 februari 2017 communiceerde in het kader van de zogenaamde economische begroting. De recentere ramingen van het IMF (12 april 2017) en van de Europese Commissie (11 mei 2017) schatten de groei iets gunstiger in, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 1 – Ramingen van groei en inflatie voor België

	FPB (9/2/2017)	IMF (12/4/2017)	EC (11/5/2017)
Economische groei	1,4%	1,6%	1,5%
Inflatie	2,1%	2,0%	2,3%

De naar boven bijgestelde parameters geven aanleiding tot bijkomende ontvangsten die - mede gelet op de uitgavendynamiek bij ongewijzigd beleid en met inachtneming van het begrotingsevenwicht - resulteren in een kleine marge, die de Vlaamse Regering aanwendt voor de aanleg van een VAK/VEK-buffer van 100 miljoen euro voor *het opvangen van gebeurlijke onverwachte gebeurtenissen* (zie verder onder 3.2) en een aantal nieuwe initiatieven voor 45 miljoen euro, opgesomd in tabel 1-4 van de algemene toelichting.

ANTWOORD

De Vlaamse regering neemt akte van deze vaststelling van het Rekenhof.

1.2 Normnaleving

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 termen. Zowel in 2015 (stabiliteitsprogramma 2015-2018) als in 2016 (stabiliteitsprogramma 2016-2019) beperkte het overlegcomité zich echter tot een *akteneming*.

Ook over het stabiliteitsprogramma 2017-2020 is geen akkoord bereikt en heeft het overlegcomité slechts akte genomen van het globale traject, dat een structureel evenwicht voorziet voor de gezamenlijke overheid en voor entiteit I en entiteit II (volgens traject 2 van de HRF) tegen 2019. Vooral het al dan niet in aanmerking nemen van zogenaamde strategische investeringen, zoals het Oosterweelproject, bij de vaststelling van het begrotingstraject blijkt een struikelblok. Het voorwoord bij het stabiliteitsprogramma vermeldt dat de federale overheid, in samenwerking met de gemeenschappen en de gewesten, een dialoog

zal aangaan met de Europese Commissie over de begrotingsmatige behandeling van die strategische investeringen.

In de tabel normnaleving van de algemene toelichting (tabel 7-5) wordt het ESR-vorderingensaldo van de begroting 2017 vastgesteld en vergeleken met de berekening van het vorderingensaldo bij de initiële begroting 2017. Opnieuw wordt een vorderingensaldo berekend inclusief uitgaven Oosterweel en A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur uit het verleden (-71,2 miljoen euro) en exclusief die uitgaven (+2,4 miljoen euro). Het verschil is kleiner dan in de initiële begroting, aangezien de bouwkost Oosterweel lager wordt ingeschat (33,7 miljoen euro i.p.v. 80,2 miljoen euro). De werken op Linkeroever zouden immers pas starten in het vierde kwartaal 2017.

De Vlaamse Regering gaat ervan uit dat voor de beoordeling van de begrotingsdoelstelling het laatste saldo (+2,4 miljoen euro) in beschouwing moet worden genomen (cf. algemene toelichting, 3.3 Vlaamse visie op het traject 2017-2020) en ziet dus voor 2017 een begroting in evenwicht. Voor de aftoetsing aan het genormeerde begrotingstraject, zoals aanbevolen door de HRF, komt vooralsnog echter alleen het vorderingensaldo inclusief uitgaven Oosterweel en A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur (-71,2 miljoen euro in 2017) in aanmerking.

Zoals aangegeven in de algemene toelichting, mag Vlaanderen volgens het aanbevolen HRF-traject in 2017 een ESR-vorderingensaldo van -116 miljoen euro optekenen. Voor 2017 voldoet dus ook het aangepaste vorderingensaldo inclusief Oosterweel en A1/A3 ziekenhuisinfrastructuur. In de volgende jaren zal echter de bouwkost voor het Oosterweelproject sterk toenemen (tot meer dan 700 miljoen euro per jaar - cf. meerjarenraming 2017-2022) en kan dus, afhankelijk van het resultaat van de aangekondigde dialoog met de Europese Commissie, de evenwichtsdoelstelling in het gedrang komen.

ANTWOORD

De opmerkingen van het Rekenhof aangaande de normnaleving werden door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 16 mei 2017 mondeling beantwoord en toegelicht.

1.3 Schuldbeheersing

De algemene toelichting raamt de geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid eind 2017 op 24,7 miljard euro. Dat is ongeveer 1 miljard lager dan de raming bij de initiële begroting, in het bijzonder toe te schrijven aan een verminderde inschatting van de directe schuld (-1,3 miljard euro). De belangrijkste reden daarvoor is dat de vastgestelde schuld eind 2016 ongeveer 700 miljoen euro lager was dan geraamd bij de begrotingsopmaak 2017 (in oktober 2016). Er is ook een daling van de financieringsbehoefte van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen - VMSW (-307 miljoen euro) en het Vlaams Woningfonds - VWF (-150 miljoen euro) voor 2017.

Het Rekenhof stelde vast dat de aangepaste begroting 2017 de schulden van het voormalige Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost eind 2017 vastlegt op 50,3 miljoen euro. Volgens de aflossingstabellen wordt echter het grootste gedeelte van die schuld afgelost in 2017, waardoor eind 2017 slecht 5 miljoen euro schuld overblijft.

In vorige begrotingsverslagen stelde het Rekenhof vast dat de Vlaamse Regering niet meer verwees naar de schulddoelstelling van het pact 2020 voor Vlaanderen (nulschuld tegen 2020) en nog geen nieuwe concrete norm toepaste om de schuld te beheersen. De meerjarenraming 2017-2022 omschrijft voor het eerst een nieuwe schuldnorm. Het Rekenhof heeft

op 29 november 2016 zijn commentaar bij de voorgestelde schuldnorm geformuleerd¹. Het merkte in het bijzonder op dat de Vlaamse norm voor beheersing van de schuldtoename moet worden bekeken in het licht van de Europese regels voor schuldafbouw. Dat veronderstelt overleg met de federale overheid en de andere gemeenschappen en gewesten, aangezien de norm moet worden ingepast in de globale schulddoelstelling van de gezamenlijke Belgische overheid. De nieuwe schuldnorm focust op de nettoschuldpositie, waarbij de geconsolideerde schuld wordt afgewogen ten opzichte van de zogenaamde vermarktbaar overheidsactiva. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat afgezien van een werkbare definitie van dat begrip, de Europese schuldnorm waaraan de schuld van de gezamenlijke Belgische overheid moet worden afgetoetst, die afweging niet maakt.

Het is raadzaam dat de afdeling financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën in het kader van 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, adviezen formuleert hoe de door Europa opgelegde schuldnorm van de gezamenlijke overheid kan omgezet worden in concrete schulddoelstellingen per deeloverheid.

De algemene toelichting bij de aanpassing van de begroting 2017 toetst de geconsolideerde schuld nog niet aan de nieuwe norm. Een nieuwe oplijsting van de geconsolideerde schuld gerelateerd aan de zogenaamde vermarktbaar activa, zal beschikbaar worden gesteld bij de begrotingsopmaak 2018.

ANTWOORD

De opmerkingen van het Rekenhof aangaande de schuldnormering werden door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 16 mei 2017 mondeling beantwoord en toegelicht.

1.4 Transparantie van de begrotingstoelichting

In zijn verslag over de initiële begroting 2017 stelde het Rekenhof al enkele verbeteringen vast in de toelichting bij de begroting. De huidige algemene toelichting bevat een belangrijke bijkomende verbetering, die de transparantie en leesbaarheid van de begrotingsinformatie over de nettobeleidsruimte bevordert. De uitsplitsing in twee samenvattende tabellen van enerzijds de evolutie van ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid en van anderzijds de maatregelen en nieuwe initiatieven met aansluitend een detailtabel nettobeleidsruimte is verhelderend. De begeleidende tekst bij die tabellen is inzichtelijk. Door in de detailtabel verwijzingen naar programma's en instellingen toe te voegen, is er een betere aansluiting tussen de algemene toelichting enerzijds en de programmatoelichtingen en begrotingstabellen anderzijds.

Net zoals het Rekenhof heeft ook de SERV in zijn evaluatierapport van 12 januari 2017 over de initiële begroting 2017² opgemerkt dat de impact toeneemt van de elementen onderbenutting en ESR-correcties bij de vaststelling van het ESR-vorderingensaldo. De berekening van de onderbenutting werd in de loop der jaren steeds gesofisticeerder. De SERV kondigde aan de gehanteerde onderbenuttingshypothese bij zijn advies over de begroting 2018 te onderzoeken. Het Rekenhof onderschrijft voorts de visie van de SERV dat de budgettaire

¹ 21 (2016-2017) – Nr. 2.

² Stuk 12(2016-2017) – Nr.1..

rapportering over alternatief gefinancierde investeringsprojecten niet beperkt mag blijven tot de soms summiere en voor niet-ingewijden weinig toegankelijke informatie over de ESR-correcties in de algemene toelichting. In de parlementaire werkgroep *leesbaarheid van de begroting* erkende het ministerie van Financiën en Begroting dat het sinds de begrotingsopmaak 2016 in de algemene toelichting ingevoegde hoofdstuk over de ESR-correcties nog kan worden verbeterd en dat daaraan de nodige aandacht zal worden besteed. Het Rekenhof wacht dan ook de verdere initiatieven van het ministerie af.

Tabel 8-6 van de algemene toelichting geeft de evolutie weer van de geconsolideerde schuld. Het Rekenhof dringt er al geruime tijd op aan duidelijk te definiëren welke schulden worden opgenomen bij de geconsolideerde schuld. De eerste paragraaf van punt 8.1 van de huidige algemene toelichting stelt dat de *financiële* schulden van de te consolideren instellingen worden opgenomen, maar de volgende paragraaf stelt dat ook de overige schulden worden meegenomen. Die tegenstelling bemoeilijkt de transparantie van de rapportering. Zo wordt in de aangepaste begroting het schuldbedrag van sommige rechtspersonen teruggebracht tot nul, terwijl bij de initiële begroting nog significante bedragen werden gerapporteerd³.

Het overzicht van de geconsolideerde schuld rapporteert de nettocijfers. Ondanks het eerdere advies van het Rekenhof behoudt de Vlaamse Regering die voorstellingswijze omdat ze overeenstemt met de werkwijze van het INR. Het Rekenhof beveelt opnieuw aan om de interne stromen weer te geven, om zo de informatiewaarde van de tabel te verhogen en een overzicht te krijgen van de interne financieringen.

Het Rekenhof merkte ook op dat het departement de schulden van de meeste instellingen apart oplijst, maar de belangrijke schulden van universiteiten en hogescholen dan weer globaal weergeeft, wat de transparantie niet ten goede komt.

De alternatieve financieringsprojecten die de voorbije jaren werden geherklasseerd, hebben ook impact op de geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid, hetzij door opname in de consolidatie van de entiteit betrokken bij het project en de daaraan verbonden schulden, hetzij door opname van de schulden verbonden aan het alternatieve financieringsproject in kwestie als het project niet in een aparte entiteit werd ondergebracht. De berekeningswijze van de schulden van alternatieve financieringsprojecten is echter niet duidelijk. De algemene toelichting geeft geen bijkomende informatie over de wijze waarop de schuld cijfers voor die projecten zijn berekend en welke schulden ervoor in aanmerking zijn genomen.

ANTWOORD

De opmerkingen van het Rekenhof aangaande de transparantie van de begrotingstoelichting werden door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 16 mei 2017 mondeling beantwoord en toegelicht.

³ Zoals het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – FWO (161,0 miljoen euro); de Vlaamse Landmaatschappij – VLM (97,0 miljoen euro); de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding – VDAB (53,1 miljoen euro); het Hermesfonds (40,5 miljoen euro); het Fonds Jongeren Welzijn – FWO (19,1 miljoen euro) en het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap - VAPH (18,3 miljoen euro).

2 Analyse van de ontvangsten

2.1 Algemeen

In de aangepaste begroting 2017 nemen de ESR-geconsolideerde ontvangsten in vergelijking met de initiële begroting toe met 484,6 miljoen euro (+1,16%). De tabel hieronder toont de evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten per categorie.

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

	2016 aangepast	2017 initieel	2017 aangepast	2017 aange- past t.o.v. 2016 aange- past 2016 aange- past = 100	2017 aange- past t.o.v. 2017 initieel 2017 initieel = 100
PB- en btw-toewijzing gemeenschap en nieuwe dotaties	20.884.985	21.622.820	21.716.378	103,98%	100,43%
PB-toewijzing gewest	2.229.549	2.178.764	2.242.214	100,57%	102,91%
Opcentiemen op de PB	7.520.131	7.609.995	7.655.952	101,81%	100,60%
Andere dotaties en trans- fers van de federale overheid	84.148	86.111	87.091	103,50%	101,14%
Gewestelijke belastingen	5.974.903	6.219.199	6.230.767	104,28%	100,19%
Lottomiddelen	33.350	29.999	29.999	89,95%	100,00%
Andere niet-fiscale alge- mene ontvangsten	252.321	279.494	271.357	107,54%	97,09%
Toegewezen ontvangsten	578.708	745.237	708.175	122,37%	95,03%
Ontvangsten ministe- ries	37.558.095	38.771.619	38.941.933	103,68%	100,44%
Ontvangsten te consoli- deren instellingen	2.016.522	3.044.631	3.359.528	166,60%	110,34%
Totaal ontvangsten	39.574.616	41.816.887	42.301.461	106,89%	101,16%

Het Rekenhof onderzocht de consistentie tussen de raming van de begrotingsontvangsten in de middelenbegroting en van de ESR-ontvangsten in de bovenstaande tabel en heeft daarbij geen fouten vastgesteld.

ANTWOORD

De Vlaamse regering neemt akte van deze vaststelling van het Rekenhof.

2.2. PB- en btw-toewijzingen en andere dotaties

De ramingen van de *PB- en btw-toewijzingen*, van de *andere dotaties en transfers van de federale overheid* en van de *lottomiddelen* komen overeen met de federale ramingen. Ze

bevatten de aangepaste bedragen voor 2017 en de definitieve afrekening 2016⁴. De middelen stijgen als gevolg van de hogere raming van de inflatie (2,10% i.p.v. 1,60%). De hogere raming voor 2017 van de economische groei (1,40% i.p.v. 1,20%) wordt meer dan geneutraliseerd door de lagere raming van de economische groei voor 2016 (1,20% i.p.v. 1,40%), die gevolgen heeft voor zowel de afrekening 2016 als voor de bedragen 2017. Ook de denationaliteitscoëfficiënt en de leerlingenverdeelsleutel evolueerden in positieve zin.

ANTWOORD

De Vlaamse regering neemt akte van deze vaststelling van het Rekenhof.

2.3. Opcentiemen

De ESR-ontvangsten van *de opcentiemen* worden op een correcte manier geraamd. Eerst werd het uiteindelijke inningspercentage en het ESR-aanrekeningritme⁵ in 2015 en 2016 berekend van de voor het aanslagjaar 2015 ingekohierde bedragen. Voor de ESR-ontvangsten 2017 wordt dan

- het bekomen percentage van de ESR-aanrekeningen in 2015 met betrekking tot aanslagjaar 2015 toegepast op de verwachte inkohieringen van aanslagjaar 2017⁶ (geeft 3.645,5 miljoen euro);
- het bekomen percentage van de ESR-aanrekeningen in 2016 met betrekking tot aanslagjaar 2015 toegepast op de verwachte inkohieringen van aanslagjaar 2016⁷, gecorrigeerd aan de hand van het uiteindelijke inningspercentage m.b.t. aanslagjaar 2015 (geeft 4.010,5 miljoen euro).

Op die manier worden de ESR-ontvangsten uit opcentiemen voor het begrotingsjaar 2017 geraamd op 7.656,0 miljoen euro. De krachtens de bijzondere financieringswet georganiseerde informatieverstrekking⁸ van de FOD Financiën voldoet voor de Vlaamse overheid om de ontvangsten aan te rekenen op basis van de (geïnde) inkohieringen. De administratieve middelenbegroting neemt als begrotingsontvangsten⁹ die ESR-ontvangsten over.

⁴ Bij zijn onderzoek over de uitvoeringsrekening van de begrotingen 2014 en 2015 (Vlaams Parlement, Stuk 36-A (2015-2016) – Nr. 1) heeft het Rekenhof telkens opgemerkt dat de definitieve afrekening moet aangerekend worden op de begroting van het jaar waarop ze betrekking hebben en niet op het volgende begrotingsjaar. De raming bij de aanpassing van de begroting 2017 mag de definitieve afrekening 2016 dus niet bevatten.

⁵ De ESR-aanrekening moet voor de bedragen die via de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen werden voorgeschoten, plaatsvinden op het ogenblik van de inkohiering. Voor de netto-ontvangen bedragen (bijbetalingen min teruggaven) moet dat twee maanden voor die ontvangst (terugrekening naar de inkohiering) gebeuren. Zie ook artikel 1 van het koninklijk besluit van 27 juni 2017 tot vaststelling van de financiële modaliteiten inzake de verrichtingen bedoeld in de artikelen 54/1, §§3 en 4, en 54/2, §3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

⁶ Verwachte inkohieringen aanslagjaar 2017: 7.691,8 miljoen euro (raming FOD Financiën februari 2017); bij initiële begroting 7.674,5 miljoen euro (raming FOD Financiën november 2016).

⁷ Verwachte inkohieringen aanslagjaar 2016: 7.699,8 miljoen euro (raming FOD Financiën februari 2017); bij initiële begroting 7.702,9 miljoen euro (raming FOD Financiën november 2016).

⁸ Het maandelijks overzicht van de aanvullende personenbelasting (artikel 54/1, §1 van de bijzondere financieringswet) bevat voldoende detailgegevens om de ontvangsten ESR-matig correct aan te rekenen.

⁹ De Vlaamse overheid doet dit om de begrotingsaanrekening te laten aansluiten bij de ESR-aanrekening. Artikel 10 van het rekendecreet schrijft voor de ontvangsten op de begroting aan te rekenen bij het ontstaan van de schuldvoordering, dat is bij de inkohiering. De rapportering laat dit toe. De overgang van de begrotingsaanrekening naar de ESR-aanrekening moet zowel bij het opstellen als bij het uitvoeren van de begroting gebeuren met een transparante ESR-correctie.

De algemene toelichting en de programmatoelichting van het beleidsdomein Financiën en Begroting bevatten een transparante uitleg.

Dezelfde percentages worden toegepast op de ramingen van de verwachte¹⁰ ingekohierde fiscale uitgaven van de aanslagjaren 2016 en 2017 om te komen tot de ramingen van de ESR-aanrekeningen van de fiscale uitgaven voor begrotingsjaar 2017¹¹. De administratieve uitgavenbegroting neemt als begrotingsuitgaven die ESR-uitgaven over.

Het Rekenhof wijst er op dat de opcentiemen 2015-2017 worden berekend aan de hand van de voorlopige autonomiefactor. Het bedrag van de afrekening in begrotingsjaar 2018 kan nu aan de hand van de teller van de autonomiefactor worden berekend. De algemene toelichting (blz. 24-30) legt uit hoe bij de berekening van het in het begrotingstraject na te streven doelstellingen rekening is gehouden met dat teveel aan ontvangsten in de periode 2015-2017.

ANTWOORD

De Vlaamse regering neemt akte van deze vaststelling van het Rekenhof.

2.4. Gewestelijke belastingen

In de aangepaste begroting 2017 maken de gewestelijke belastingen 14,73% uit van de geconsolideerde ESR-ontvangsten. Bij de initiële begroting was dat nog 14,87%. Ze worden geraamd op 6.230,8 miljoen euro (begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten), een lichte stijging van 11,6 miljoen euro (+0,2%) ten opzichte van de initiële begroting 2017. De volgende tabel geeft een overzicht van de evolutie van die ontvangsten.

Tabel 3 – Evolutie van de gewestelijke belastingen (in duizend euro)

Begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten	2016 aangepast	2016 realisatie	2017 initieel	2017 aangepast	2016 realisatie= 100	2016 aangepast = 100	2017 initieel = 100
Geïnd door de federale overheid							
Belasting op de spelen en weddenschappen	38.185	38.383	43.488	42.331	110,29%	110,86%	97,34%
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen	27.835	23.180	28.404	28.404	122,54%	102,04%	100,00%
Eurovignet	603	13.823	2.332	2.332	16,87%	386,73%	100,00%
Openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken		75					
Totaal	66.623	75.461	74.224	73.067	96,83%	109,67%	98,44%
Eigen inning (VLABEL)							
Jaarlijkse verkeersbelasting	1.028.768	1.049.419	1.053.903	1.086.370	103,52%	105,60%	103,08%
Belasting op inverkeersstelling	235.597	224.650	232.693	231.306	102,96%	98,18%	99,40%
Eurovignet	1.127	-5.052	0	0	0,00%	0,00%	

¹⁰ De raming die de FOD Financiën in februari 2017 meedeelde, bedroeg 1.788,8 miljoen euro voor aanslagjaar 2016 en 1.882,4 miljoen euro voor aanslagjaar 2017. Het betreft ramingen inclusief de winwinlening, maar exclusief de belasting voor de niet-inwoners. Bij de initiële begroting 2017 (november 2016) raamde de FOD Financiën de fiscale uitgaven nog op 1.766,8 miljoen euro voor aanslagjaar 2016 en 1.833,3 miljoen euro voor aanslagjaar 2017.

¹¹ De aan de opcentiemen analoge berekening resulteert in de raming van ESR-uitgaven voor woonbeleid van 1.659,9 miljoen euro en voor arbeidsmarktbeleid 161,8 miljoen euro.

Begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten	2016 aangepast	2016 realisatie	2017 initieel	2017 aangepast	2016 realisatie= 100	2016 aangepast = 100	2017 initieel = 100
Onroerende voorheffing	106.134	96.920	109.014	108.953	112,42%	102,66%	99,94%
Erfbelastingen (exclusief fiscale regularisaties)	1.480.000	1.334.503	1.413.157	1.357.286	101,71%	91,71%	96,05%
Fiscale regularisaties bij erfbelastingen	25.000		100.000	25.000		100,00%	25,00%
Verkooprecht + verdeelrecht	2.113.183	2.129.664	2.222.493	2.331.135	109,46%	110,31%	104,89%
Schenkbelasting	365.321	378.744	426.315	413.855	109,27%	113,29%	97,08%
Recht op hypotheekvestiging	173.935	167.831	165.904	177.141	105,55%	101,84%	106,77%
Kilometerheffing	379.215	312.762	421.496	426.654	136,41%	112,51%	101,22%
Totaal eigen inning	5.908.280	5.689.441	6.144.975	6.157.700	107,79%	104,22%	100,21%
Totaal gewestelijke belastingen	5.974.903	5.764.902	6.219.199	6.230.767	107,65%	104,28%	100,19%

Het Rekenhof heeft de onderliggende berekeningen en assumpties waarop de ramingen bij de administratie steunen, ontvangen op 27 april 2017. De kwaliteit van de informatie in de algemene toelichting en de programmatoelichting is verbeterd.

De raming van de *belasting op de inverkeerstelling* wordt naar beneden bijgesteld met 0,60% (-1,4 miljoen euro) ten opzichte van de initiële begroting 2017 en met 1,82% (-4,3 miljoen euro) ten opzichte van de aangepaste begroting 2016. Die herraming voor 2017 houdt rekening met de gerealiseerde ontvangsten in 2016.

De raming van de jaarlijkse *verkeersbelasting* wordt naar boven bijgesteld met 3,1% (+32,5 miljoen euro) ten opzichte van de initiële begroting 2017 en met 5,6% (+57,6 miljoen euro) ten opzichte van de aangepaste begroting 2016. De toelichting vermeldt een hogere realisatiegraad in 2016 dan bij de initiële raming en een verdubbeling van het hoeveelheidseffect (verwachte groei van het wagenpark) van 0,85% tot 2%. Nadere toelichting bij deze stijging wordt niet gegeven.

De raming van de *kilometerheffing* wordt naar boven bijgesteld met 1,2% (+5,2 miljoen euro) ten opzichte van de initiële begroting 2017 en met 12,5% (+47,4 miljoen euro) ten opzichte van de aangepaste begroting 2016. De raming houdt rekening met de realisaties in 2016. Toch is enige voorzichtigheid hier geboden, omdat de verwachte effecten van sluipverkeer om de kilometerheffing te ontwijken nog onvoldoende bekend zijn. De resultaten van een studie daarover zijn voorzien voor het najaar van 2017¹². Andere factoren met een mogelijk negatief effect op de inkomsten van de kilometerheffing zijn de toegenomen inzet van lichte vrachtwagens of bestelwagens en de snellere vergroening van het wagenpark¹³.

De raming van de *onroerende voorheffing*, bij de initiële begroting 2017 met 2,9 miljoen (2,71%) opgetrokken tegenover de aangepaste begroting 2016 tot 109 miljoen, wordt lichtjes naar beneden bijgesteld (0,06 miljoen euro). De ramingen in de aangepaste begroting stemmen overeen met de onderliggende berekeningen die tijdig werden overgemaakt.

Voor de *registratiebelastingen* (verkoop- en verdeelrecht, schenkbelasting en recht op hypotheekvestiging) werd bij de initiële begroting 2017 in een totale toename van ongeveer 162,3 miljoen euro (+6,1%) voorzien, van 2.652,4 miljoen euro bij de begrotingsaanpassing

¹² Zie antwoord op parlementaire vraag nr. 761 van 13 februari 2017.

¹³ Zie antwoord op parlementaire vraag nr. 599 van 19 januari 2017.

2016 tot 2.814,7 miljoen euro voor het begrotingsjaar 2017. De begrotingsaanpassing 2017 gaat uit van een verdere toename van de ontvangsten met ongeveer 107 miljoen euro (+3,8%), tot 2.922,1 miljoen euro. Die vertrekt van de bekende inkomsten van de registratiebelastingen in 2016. De toelichting verstrekt daarover bijkomende informatie.

De raming van het *hypotheekrecht* gaat voor het eerste kwartaal 2017 uit van een stijging van het aantal transacties met 2,5% ten opzichte van het eerste kwartaal 2016. Voor het tweede kwartaal 2017 wordt een status quo verwacht van het aantal transacties ten opzichte van 2016, in de twee daaropvolgende kwartalen een daling met 2,5% vanwege de verwachte toename van de hypotheekrente. Het Rekenhof heeft dit niet kunnen onderzoeken omdat de ontvangen berekeningen enkel de jaargegevens en geen kwartaalgegevens bevatten.

De raming van het *verkooprecht* en *verdeelrecht* gaat voor het eerste kwartaal 2017 uit van een stijging van het aantal transacties met 2,5% ten opzichte van het eerste kwartaal 2016. Voor het tweede kwartaal 2017 wordt een status quo verwacht van het aantal transacties ten opzichte van 2016, in de twee daaropvolgende kwartalen een kleine daling met 0,5% vanwege de verwachte toename van de hypotheekrente. Waarom slechts een kleine daling met 0,5% wordt geraamd, tegenover een daling met 2,5% voor de transacties bij de hypotheekrechten, wordt niet toegelicht.

De raming van de *schenkbelastingen* - bij de initiële begroting 2017 nog met 61 miljoen euro opgetrokken (+16,7%) ten opzichte van de begrotingsaanpassing 2016 tot 426,3 miljoen euro wordt nu verlaagd met 12,5 miljoen euro (-2,9%) doordat het aantal schenkingen niet langer stijgt, maar stabiliseert.

Voor de *erfbelasting* werden de geraamde ontvangsten uit regularisaties verminderd van 100 miljoen euro naar 25 miljoen euro doordat de invoering van het regelgevend kader is vertraagd. Exclusief die fiscale regularisaties dalen de ramingen van de ontvangsten met 55,9 miljoen euro (-4,0%) tegenover de initiële raming en met 122,8 miljoen euro (-8,3%) tegenover de aangepaste raming 2016. Vergeleken met de realisaties 2016, die ver onder de aangepaste raming voor 2016 liggen, wordt er toch een stijging verwacht van 22,8 miljoen euro (+1,7%). De toelichting vermeldt dat de bijstelling het gevolg is van een minder snelle dan verwachte stijging van de gemiddelde belasting per overlijden. Ze gaat niet in op de vraag of en in welke mate er reeds een effect is van de hervorming van de roerende schenkbelastingen.

ANTWOORD

De opmerkingen van het Rekenhof aangaande de gewestbelastingen werden door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 16 mei 2017 mondeling beantwoord en toegelicht.

2.5 Toegewezen ontvangsten

Energiefonds

Bij de begrotingsaanpassing 2016 werd de energieheffing hervormd tot een heffing op de afnamepunten van elektriciteit. In de daarbij aan de Vlaamse Regering voorgelegde nota werd de jaarlijkse opbrengst op 492 miljoen euro geschat, te storten in het Energiefonds.

Op dit ogenblik worden de middelen uit het Energiefonds gebruikt voor:

- de financiering van de VREG: ongeveer 5 miljoen euro per jaar;

- impulsprojecten energiebeleid: ongeveer 19 miljoen euro;
- vergoeding aan de netbeheerders voor het opkopen van groenestroomcertificaten: maximum 165 miljoen euro per jaar, een bedrag dat de Vlaamse Regering echter wil optrekken tot 448,9 miljoen euro.

De beperking tot 165 miljoen euro per jaar wordt bepaald door zowel het *besluit 2012/21/EU van de Europese Commissie*, als artikel 6.4.14/2 van het *Energiebesluit van 19 november 2010*, die de maximale vergoeding per jaar per netbeheerder vastleggen op 15 miljoen euro. Er zijn 11 netbeheerders. In de huidige beleidscontext zal het Energiefonds dan ook jaarlijks een overschot opbouwen van ongeveer 300 miljoen euro. De huidige begrotingsaanpassing raamt de ontvangsten van het Energiefonds voor 2017 op 480,1 miljoen euro (LEO-9LEBTAC-OW). De uitgaven ter financiering van de groenestroomdoelstellingen worden geraamd op 448,9 miljoen euro (LEO-1LEB4AE-WT), wat niet kan gelet op de door de Europese staatssteunregels gestelde beperking.

De Vlaamse Regering heeft de maatregel aangemeld bij de Europese Commissie, met de bedoeling de netbeheerders ruimer te compenseren.

ANTWOORD

De opmerkingen van het Rekenhof aangaande het Energiefonds werden door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 16 mei 2017 mondeling beantwoord en toegelicht.

Verkeersveiligheidsfonds – ontvangsten uit verkeersboetes

Door de zesde staatshervorming zijn de gewesten bevoegd voor de verkeersveiligheid en heeft de Vlaamse overheid sinds 2015 recht op de opbrengsten van verkeersovertredingen en de bijdragen van de keuringscentra. Ze wijst een deel van die opbrengsten¹⁴ toe aan het verkeersveiligheidsfonds. De initiële begroting voorzag voor 2017 in 16,6 miljoen euro, dat met voorliggende begrotingsaanpassing wordt bijgesteld tot 23,1 miljoen euro. Zij baseert zich daarvoor, bij gebrek aan betrouwbare inschattingen, op ramingen 2015 van de federale overheid. In het voorjaar van 2016 ontving de Vlaamse overheid 120,9 miljoen euro van de federale overheid als voorschot voor 2015 en 161,2 miljoen euro als voorschot voor 2016. Zij heeft echter vooralsnog geen zicht op de nog openstaande vorderingen voor verkeersboetes en is evenmin op de hoogte van de bedragen van de definitieve afrekening voor 2015 en 2016, zodat voor de raming van de ontvangsten 2017 het bedrag van het voorschot voor de verkeersboetes 2016 wordt doorgetrokken. Zowel de begrote algemene ontvangsten als de begrote ontvangsten toegewezen aan het verkeersveiligheidsfonds blijven dus nog steeds onzeker, aangezien ze allebei grotendeels bestaan uit ontvangsten van de verkeersboetes.

ANTWOORD

De Vlaamse regering neemt akte van deze vaststelling van het Rekenhof.

¹⁴ Het gaat hier om de ontvangsten uit verkeersboetes boven 143,3 miljoen euro en de bijdragen van de keuringscentra boven 5,5 miljoen euro.

2.6 Ontvangsten van te consolideren instellingen

De ontvangsten van de te consolideren instellingen nemen in vergelijking met de initiële begroting toe met 314,9 miljoen euro. Dit is echter grotendeels, namelijk voor 256,9 miljoen euro, toe te schrijven aan de verder uitbreiding van de consolidatieperimeter¹⁵ (onder meer het Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming).

ANTWOORD

De Vlaamse regering neemt akte van deze vaststelling van het Rekenhof.

¹⁵ Ook de belangrijke toename t.o.v. de begroting 2016 was voornamelijk het gevolg van de uitbreiding van de consolidatieperimeter.

3 Analyse van de uitgaven

3.1 Decreetsbepalingen

Artikel 24

In het kader van het akkoord van maart 2017 rond Oosterweel werd een nieuw begrotingsartikel gecreëerd (*MBo-1MHF2AH-WT – Werking en toelagen - Rollend fonds voor leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de R1-ring om Antwerpen*) om de onbenutte kredieten van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) te verzamelen en te gebruiken in het kader van de leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de R1-ring om Antwerpen (cf. memorie van toelichting bij het beleidsdomein MOW).

Artikel 9, §2, van het ontwerp van uitgavendecreet 2017 regelt de overdracht van het onbelaste saldo in vastleggingskrediet per einde 2017 naar het begrotingsjaar 2018. Verder machtigt artikel 24 van het ontwerpdecreet de minister van Mobiliteit en Openbare Werken om vastleggingskredieten van het beleidsdomein MOW en de DAB Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) te herverdelen over de programma's heen naar het nieuwe begrotingsartikel.

Bovenstaande artikels creëren dus een bijkomende flexibiliteit om vastleggingskredieten te herverdelen bovenop de decretale mogelijkheden van artikel 20 van het Vlaams rekendecreet van 8 juli 2011 en artikel 91 van het programmadecreet bij de initiële begroting 2016.

Artikel 20 van het Vlaams rekendecreet van 8 juli 2011 voorziet reeds de mogelijkheid aan de minister om binnen een begrotingsprogramma van een beleidsdomein vastleggingskredieten te herverdelen. De machtiging van bovenvermeld artikel 24 van het ontwerpdecreet verruimt de decretale mogelijkheid om tijdens het begrotingsjaar ook tussen de begrotingsprogramma's niet gebruikte vastleggingskredieten van het beleidsdomein MOW te herverdelen ten gunste van het rollend fonds voor leefbaarheidsprojecten.

Naar aanleiding van de hervorming van het FFEU introduceerde artikel 91 in het programmadecreet bij de initiële begroting 2016 tevens een generieke methode voor de recuperatie van onbenutte kredieten: *De Vlaamse regering wordt gemachtigd om jaarlijks de op het einde van het begrotingsjaar beschikbare vastleggingskredieten op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, beperkt tot de som van de niet-gebruikte vereffeningkredieten te herverdelen over de programma's heen naar de provisie investeringsmiddelen. Deze provisie kan voor investeringsgerelateerde uitgaven en schuldafbouw worden aangewend.* De machtiging is van toepassing op alle onbenutte vastleggingskredieten van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, dus inclusief de kredieten van beleidsdomein MOW.

De nieuwe specifieke machtiging die wordt verleend aan de minister van Mobiliteit en Openbare Werken in artikel 24 van het ontwerp van uitgavendecreet die tijdens het begrotingsjaar (en niet beperkt tot het einde van het begrotingsjaar) kan toegepast worden door de minister van openbare werken binnen het beleidsdomein MOW doet niets af aan de algemene machtiging die wordt verleend aan de Vlaamse Regering in artikel 91 van het programmadecreet bij de initiële begroting 2016 om op het einde van het begrotingsjaar niet benutte vastleggingskredieten van alle beleidsdomeinen toe te wijzen aan investeringsgerelateerde uitgaven en schuldafbouw..

De nieuwe bepalingen verlenen dus aan de Vlaamse minister van openbare werken ruime autonomie om vastleggingskredieten binnen het beleidsdomein MOW te herverdelen ten gunste van de leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de R1-ring om Antwerpen.

ANTWOORD

De vaststellingen van het Rekenhof aangaande het rollend fonds voor leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de R1-ring om Antwerpen werden door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 16 mei 2017 mondeling toegelicht.

3.2 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Programma CB – provisies: VAK/VEK buffer en de buffer voor betaalincidenties

Het Rekenhof stelde vast dat de begrotingsaanpassing niet meer alleen voorziet in een VEK-buffer van 100 miljoen euro, maar ook in een bijkomende VAK/VEK-buffer van 100 miljoen euro. Er wordt dus niet alleen meer een provisie ingeschreven voor mogelijke betaalincidenties, maar ook een algemene provisie voor beleids- én betaalkredieten. De 100 miljoen euro VAK-buffer kan worden aangewend voor beleidsbeslissingen zonder dat daarvoor aan het Vlaams Parlement voorafgaandelijk de finaliteit wordt voorgelegd. Volgens de toelichting bij de begroting wordt de buffer aangelegd voor *het opvangen van gebeurlijke onverwachte gebeurtenissen*.

Het Rekenhof wijst er op dat artikel 19 van het rekendecreet al aan de Vlaamse Regering een machtiging verleent om in dringende gevallen, veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorzienbare omstandigheden, de kredieten te overschrijden en uitgaven te doen naast de bestaande kredieten. Gezien de uitzonderlijkheid voorziet artikel 19 bovendien in een onmiddellijke rapportering aan het Vlaams Parlement en het Rekenhof.

De VAK/VEK buffer voorziet niet in een onmiddellijke rapportering achteraf aan het Vlaams Parlement bij aanwending van deze provisie.

De Vlaamse overheid houdt bij de berekening van het vorderingensaldo geen rekening met de VEK-provisie, aangeduid als VEK buffer, maar wel met de nieuwe VAK/VEK-buffer. In 2016 werd de VEK-provisie van 100 miljoen voor 20% aangewend, deels om betaalkrediettekorten weg te werken en deels om een overschrijding van het vereffeningskrediet voor de indexprovisie te compenseren. Het Rekenhof zal hier verder over rapporteren in zijn rekeningenrapport over 2016.

ANTWOORD

De opmerkingen van het Rekenhof aangaande VAK/VEK-buffer en de VEK-buffer werden door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 16 mei 2017 en 23 mei 2017 mondeling beantwoord en toegelicht.

Artikel CBo-1CEX2AA-PA: Participaties – Actief schuldbeheer

Het Rekenhof stelt vast dat de Vlaamse regering in juli 2016 besliste een kapitaalparticipatie te nemen in Fidimec NV van 30,0 miljoen euro. Noch de begroting 2016, noch de initiële begroting 2017 voorzagen hiervoor krediet. De Vlaamse regering betaalde echter in 2017 reeds

24,1 miljoen euro hiervoor uit en gebruikte hiervoor een deel van de vastlegging bestemd voor kapitaalverhogingen bij PMV. Hierdoor is er geen overeenstemming meer tussen de openstaande vastleggingen enerzijds en de nog te verwachten kapitaalvolstortingen eind 2016 volgens de balans van PMV anderzijds.

Door de jaarlijks weerkerende begrotingsruiter die de overdracht van het onbelaste vastleggingskrediet toestaat voor participaties is dit begrotingsartikel verworden tot een generiek budget zoals de Vlaamse regering dit verwoordt in haar verantwoording. Zoals uit het bovenstaande blijkt, waarschuwt het Rekenhof dat het Vlaams Parlement hierdoor het voorafgaandelijke inzicht in de bestemming van de participatiemiddelen grotendeels verliest. Zo werd uit begrotingsjaar 2016 272,0 miljoen euro vastleggingskrediet overgedragen naar 2017 waarvan de bestemming onduidelijk is.

Tenslotte wil het Rekenhof nog wijzen op de overdracht door PMV van haar Via-Invest deelneming aan de Vlaamse overheid die werd gekoppeld aan een kapitaalvermindering bij Via-invest d.d. 17 februari 2017. De overdracht levert bij PMV een opbrengst op van 37,2 miljoen euro. Hoewel de Vlaamse overheid betrokken is bij deze transactie, werd deze overdracht niet in de begroting van de Vlaamse overheid weergegeven.

ANTWOORD

De opmerkingen van het Rekenhof aangaande de kapitaalparticipaties werden door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 23 mei 2017 mondeling beantwoord en toegelicht.

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) – betalingen van het Rampenfonds

Het krediet voor de betalingen van het Rampenfonds wordt sterk verhoogd, van 12,7 miljoen euro tot 57,8 miljoen euro. De globale dotatie stijgt van 26,1 miljoen euro bij de initiële begroting 2017 tot 57,8 miljoen euro bij de begrotingsaanpassing 2017. Voor de ramp van 27 mei tot 26 juni 2016 (regenval en overstromingen) werd initieel geraamd dat ze aanleiding zou geven tot 5.000 dossiers, met een gemiddeld geraamd schadebedrag van ongeveer 22.300 euro¹⁶. Er werd initieel van uitgegaan dat de begroting 2017 en 2018 in totaal met respectievelijk 49,1 miljoen euro en 62,4 miljoen euro wordt bezwaard, in totaal dus ongeveer 111 miljoen euro. Rekening houdend met het hoger dan geraamde aantal dossiers (ongeveer 5.900 en niet 5.000) en rekening houdend met bovengenoemd gemiddeld geraamd schadebedrag van 22.300 euro dat in de toelichting wordt vermeld, dreigt het totale schadebedrag van deze ramp op te lopen tot ongeveer 132 miljoen euro.

Met het nieuwe decreet van 3 juni 2016 betreffende de tegemoetkoming voor schade, aangericht door algemene rampen in het Vlaams Gewest, dat slaat op rampen vanaf 1 maart 2017 was het de doelstelling te streven naar optimalisering, vereenvoudiging en in het bijzonder naar het bepalen van billijke termijnen en doorlooptijden en kostenbeheersing. Dat bepaalde dossiers uit 2016 en dossiers met betrekking tot rampen uit 2017¹⁷ pas ten vroegste in 2019 vergoed zullen kunnen worden past niet in de doelstelling van het nieuwe decreet.

Het vastleggingskrediet en vereffeningskrediet van 57,8 miljoen euro dat is ingeschreven in de ontwerpbegroting van het VFLD, houdt rekening met andere in 2016 erkende rampen,

¹⁶ Het gaat om het in de toelichting vermeld gemiddeld schadebedrag dat is gebaseerd op historische ramingen van analoge rampendossiers.

¹⁷ Tenzij wordt afgestapt van het principe First in, First out, waardoor andere dossiers zullen worden vertraagd.

maar gaat ervan uit dat tijdens het jaar 2017 geen enkel dossier zal worden uitbetaald met betrekking tot rampen die zich in 2017 hebben voorgedaan. In de begroting wordt ook geen rekening gehouden met uitgaven ten gevolge van pensioendossiers¹⁸ en schadedossiers die niet het gevolg zijn van rampen. De gezamenlijke uitgaven hiervoor beliepen in 2016 nog bijna 18 miljoen euro. In de begroting van het VFLD zou overigens een transparanter onderscheid kunnen worden gemaakt tussen twee categorieën van uitgaven (schadedossiers¹⁹, rampendossiers) die nu onder één begrotingsartikel worden gegroepeerd.

Artikel 51, laatste lid, van het ontwerp van decreet houdende aanpassing van de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2017, voorziet de mogelijkheid een provisioneel krediet in de begroting van het VFLD te herverdelen. Op het betrokken artikel worden evenwel geen kredieten meer ingeschreven.

ANTWOORD

De opmerkingen van het Rekenhof aangaande het Vlaams Fonds voor de Lastendelging werden door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 16 mei 2017 mondeling beantwoord en toegelicht.

ICT- investeringen VLABEL

VLABEL zal volgens de beleidsbrief Financiën en Begroting 2016- 2017²⁰ vanaf 2017 aanvangen met de traditionele periode van voorbereiding van de overname van de dienst van de laatste groep gewestelijke belastingen, met name de openingsbelasting op slijterijen van gegiste dranken, de belasting op spelen en weddenschappen en de belasting op automatische ontspanningstoestellen, die twee jaar omvat. De toelichting geeft geen informatie over de informatica-investeringen die deze operatie met zich meebrengt.

ANTWOORD

De opmerking van het Rekenhof aangaande de ICT-investeringen bij VLABEL werd door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 23 mei 2017 mondeling beantwoord en toegelicht.

3.3 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Begroting Gemeenschapsonderwijs (GO!)

De begroting van het Gemeenschapsonderwijs betreft enkel die van het centrale niveau en niet die van de scholengroepen. Volgens toelichting van het GO! is het gezien de timing²¹

¹⁸ Het gaat voornamelijk om tussenkomsten bij de spijziging van pensioenfondsen van bepaalde entiteiten, waarvoor soms een beroep wordt gedaan op het VFLD.

¹⁹ Volgens artikel 1, § 1, 5^o van het besluit van 24 mei 1995 houdende vaststelling van de regelen betreffende de werking en het beheer van het Vlaams Fonds voor de Lastendelging moet onder schadedossier worden begrepen: "een geschil waarbij een partij werd gedagvaard, of waarbij een verzoekschrift overeenkomstig artikel 1027 of 1034 quinquies van het Gerechtelijk wetboek naar de griffie werd toegezonden of ter griffie werd neergelegd".

²⁰ Vlaams Parlement, stuk 943 (2016-2017) – Nr. 1, p.34- 35.

²¹ Volgens het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de economische begroting voor de scholengroepen en het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs moet de begroting van de scholengroepen ten laatste op 31

praktisch niet haalbaar een geconsolideerde begroting op te maken. Bovendien stellen zij dat het opnemen van een geconsolideerde begroting een ongelijke behandeling zou zijn ten opzichte van de andere netten. De scholengroepen zijn nochtans expliciet opgenomen onder sectorcode 13.12 op de lijst van de Nationale Bank van publieke eenheden. Wel zijn zowel de werkingskosten als de personeelskosten van de scholengroepen van het GO! (net zoals van de scholen van het vrij gesubsidieerd onderwijs) opgenomen onder het agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI), waardoor het niet voorleggen van een geconsolideerde begroting enigszins wordt gemilderd.

ANTWOORD

[De Vlaamse regering neemt akte van deze bemerking van het Rekenhof.](#)

3.4 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Kind en Gezin

Artikel 59, §2, van het subsidiebesluit kinderopvang van 22 november 2013²² stelt dat er voor de subsidie voor inkomenstarief in een periode van 6 jaar wordt gestreefd naar een groeipad in 7 fases. Fase 1 is ingegaan op 1 januari 2015, maar tot nu toe is fase 2 nog niet gestart. Op 31 december 2020 moeten alle fases zijn doorlopen. Kind en Gezin liet weten dat momenteel sociale onderhandelingen aan de gang zijn, waarbij weldra een volgende stap kan worden gezet. Of de fases tijdig kunnen worden afgerond, is niet duidelijk. Op basis van het aantal opvangplaatsen bij de opstart van fase 1 en op basis van de (niet-geïndexeerde) bedragen in het besluit van de Vlaamse regering bedraagt de budgettaire impact van de overige fases ca. 64,5 miljoen euro.

Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)

Het Rekenhof merkte bij de begrotingsaanpassing 2016 op dat de kredieten voor de afrekeningen 2015 in het kader van de zorgvernieuwing voor een maximumbedrag van 39,3 miljoen euro niet werden toegevoegd aan het budget. De afrekeningen werden ondertussen door de instellingen ingediend en zullen dit jaar worden afgerekend en uitbetaald. De kredieten werden echter in de begroting 2017 evenmin toegevoegd. Aangezien het VAPH in 2017 voor 73,8 miljoen euro uitbreidingsmiddelen heeft ontvangen, de 10,3 miljoen euro onbenutte middelen 2017 voor het basisondersteuningsbudget weer werden toegevoegd aan het VAPH-budget en de opstart van uitbreiding tijd vraagt, wordt ervan uitgegaan dat de benodigde bijkomende liquiditeiten voor de afrekening 2015 beschikbaar zullen zijn. Het Rekenhof vraagt een strikte monitoring zodat budgetoverschrijdingen worden vermeden.

januari van het betrokken jaar worden bezorgd aan de Raad van het Gemeenschapsonderwijs en de herziene begroting ten laatste op 30 september van het begrotingsjaar.

²² Besluit van de Vlaamse Regering van 22 november 2013 houdende de subsidies en de eraan gekoppelde voorwaarden voor de realisatie van specifieke dienstverlening door gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters.

Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming (VSB)

De uitkeringen voor mantel-en thuiszorg in het kader van de zorgverzekering zijn moeilijk in te schatten. Het stijgingspercentage schommelt van jaar tot jaar. De voorbije jaren werd het meestal zo minimaal mogelijk ingeschat, wat in 2016 leidde tot een tekort voor deze materie. Het VSB heeft dat tekort toen opgevangen door een overschot op de materie tegemoetkoming hulp aan bejaarden.

Bij de begrotingscontrole 2017 werd voor het eerst ingeschat op basis van het gemiddelde stijgingspercentage van de laatste 3 jaar.

Het Rekenhof wijst op het belang van de goede opvolging zodat het VSB tijdig bijkomende kredieten kan aanvragen als het stijgingspercentage het gemiddelde percentage overstijgt.

Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) - strategisch forfait ziekenhuisinfrastructuur

Het VIPA plant in 2017 de eerste strategische forfaits uit te betalen voor de projecten van bouwkalender 2006-2015. Vlaanderen is sinds de staatshervorming bevoegd voor de financiering van die projecten. Terwijl de volledige bouwkost moet worden aangerekend bij de eerste opname onder het systeem van het budget financiële middelen (BFM), gebeurt de aanrekening op basis van het strategisch forfait jaarlijks. Dat systeem werd voorgelegd aan het INR en principieel goedgekeurd.

Het VIPA had bij de initiële begroting 2017 het strategisch forfait voorlopig berekend. Bij de begrotingscontrole 2017 heeft ze de berekeningen uitgevoerd op basis van de werkelijke parameters en de subsidiebedragen zoals opgenomen in de ontwerpregelgeving. Daardoor was een bijstelling van 6,7 miljoen euro noodzakelijk. De instelling gaat er bij de berekeningen van uit dat alle ziekenhuizen van de bouwkalender instappen in het strategisch forfait. Het Rekenhof wijst er echter op dat het strategisch forfait vrijwillig is voor de projecten van de bouwkalender 2006-2015. Als de ziekenhuizen de instap in dit systeem weigeren en een uitbetaling via het BFM vragen, moet het VIPA de volledige bouwkost alsnog volledig aanrekenen.

ANTWOORD

De Vlaamse Regering neemt akte van deze opmerkingen. De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is reeds op deze opmerkingen ingegaan in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Zowel voor de uitgaven VAPH als VSB zal in een versterkte monitoring en opvolging voorzien worden.

3.5 Beleidsdomein Landbouw en Visserij***Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF)***

De begroting neemt een vereffeningskrediet op van 76,2 miljoen euro. De neergelegde jaarrekening 2016 rapporteert dat er in 2017 een vereffeningskrediet nodig zal zijn van 74,0 miljoen euro voor de lopende verbintenissen. Bijgevolg is maar 2,2 miljoen euro vereffeningskrediet beschikbaar voor nieuwe verbintenissen.

Het overgedragen tekort bij het VLIF wordt maar afgebouwd met 1,3 miljoen euro en bedraagt 41,2 miljoen euro.

Het VLIF-begrotingsontwerp wijst een deel van de reguliere werkingsdotatie (0,5 miljoen euro) toe aan de financiering van de interventie maatregelen binnen het VLIF. Interventie maatregelen worden uitgevoerd voor rekening van de Europese Unie en mogen niet worden gefinancierd met de VLIF-werkingsdotatie.

ANTWOORD

De begroting van het VLIF voorziet niet zoals het Rekenhof opmerkt een vereffeningskrediet van 76,2 miljoen euro maar wel een bedrag van 77,97 miljoen euro en dit op basis van de benodigde behoefte binnen de perken van de beschikbare kredieten. In dit kader dient vermeld te worden dat eind 2016 voor 23 miljoen euro aan bijkomende betalingen zijn uitgevoerd teneinde te voldoen aan de behoeften mbt de lopende engagementen.

Het VLIF wijst een deel van de reguliere werkingsdotatie (0,5 miljoen euro) toe aan de financiering van de interventie maatregelen binnen het VLIF. Het betreft hier evenwel 0,11 miljoen euro en niet 0,5 miljoen euro, wat het bedrag van 2016 was. Dit heeft geen betrekking op de financiering van de interventie maatregelen die worden uitgevoerd voor rekening van de Europese unie, maar wel op het budget voor de betaling van de kosten voor laboanalyses die hier aan verbonden zijn. Deze kosten zijn niet opgenomen in de uitgaven die in het kader van interventie door het ELGF worden gefinancierd en zijn voor rekening van de lidstaat (Gedelegeerde Verordening (EU) Nr. 906/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad, wat uitgaven voor openbare interventie betreft).

3.6 Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie

Subsidies aan gemeenten voor de aanleg van rioleringen

De begroting voorziet een vereffeningskrediet van 78,7 miljoen euro op begrotingsartikel LBC-3LCH2AD-WT. De betaalkalender bij de neergelegde jaarrekening 2016 rapporteert dat er in 2017 een betaalkrediet nodig zal zijn van 157,1 miljoen euro voor de lopende verbintenissen. Dit betekent dat er alleen al voor de lopende verbintenissen een tekort zal zijn van 78,4 miljoen euro vereffeningskrediet. De toelichting beperkt zich tot de stelling dat het VEK aangepast werd naar aanleiding van de herraaming van de betaalkalender.

ANTWOORD

De opmerking van het Rekenhof werd door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 23 mei 2017 mondeling beantwoord en toegelicht.

3.7 Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed

Afrekening 2016 van het Bijzonder Overheidsfonds van de VMSW

Vanaf boekjaar 2016 ontvangt de VMSW geen kapitaal- of rentesubsidies meer. De financieringsystemen worden vanaf dan opgevolgd in het *Bijzonder Overheidsfonds*. In dat fonds past Vlaanderen de tekorten bij volgens de bepalingen van een protocol. Na de boekhoudkundige afsluiting 2016 is gebleken dat het resultaat 25,2 miljoen euro bedraagt in het voordeel van de VMSW. De Vlaamse overheid had in december 2016 op basis van de toenmalige raming al 7,1 miljoen euro overgemaakt. Er blijft dus nog 18,1 miljoen euro die in 2017 aan de VMSW moet worden betaald.

In de uitvoeringsrekening 2016 heeft de VMSW het volledige bedrag van de afrekening opgenomen, in overeenstemming met de aanrekeningsregels van het rekendecreet (41,6 miljoen euro ontvangst op artikel 46.10 en 16,4 miljoen euro uitgave op artikel 41.10). Per saldo geeft dat 25,2 miljoen euro in het voordeel van de VMSW. In de Vlaamse algemene rekening 2016 echter werd op begrotingsartikel NEO-1NEC2AC-IS het nog te betalen saldo van 18,1 miljoen euro niet aangerekend.

In de huidige aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2017 is het bedrag wel begroot (NEO-1NEC2AC-IS: +20,4 miljoen euro, zijnde 18,1 miljoen euro afrekening 2016 en 2,3 miljoen euro raming 2017). Ook in de aanpassing van de VMSW-begroting 2017 wordt 20,4 miljoen euro begroot als ontvangst op ESR-code 46.10, namelijk opnieuw 18,1 miljoen euro afrekening 2016 en 2,3 miljoen euro raming 2017.

De afrekening 2016 (18,1 miljoen euro) is dus in de uitvoeringsrekening 2016 van de VMSW aangerekend, maar ook opnieuw begroot in de begrotingsaanpassing 2017²³. Het is onmogelijk de afrekening toe te wijzen aan zowel het begrotingsjaar 2016 als het begrotingsjaar 2017.

ANTWOORD

Naar aanleiding van de opmerking van het Rekenhof wordt er een amendement ingediend in de vorm van een aangepaste begroting van de betrokken instelling.

²³ In de memorie van toelichting bij de VMSW-begroting staat onder artikel 46.10: *De afrekening van 2016 is niet meer helemaal verwerkt geraakt in de afsluiting van 2016 zelf. Er blijft nog een saldo van 18,1 miljoen euro over, dat aan de uitbetaling in 2017 wordt toegevoegd.* Dat is niet correct: de afrekening 2016 is wel degelijk volledig opgenomen in de uitvoeringsrekening, zoals het hoort.

4 Verlaging werkgeversbijdragen: impact op Vlaamse gesubsidieerde entiteiten

4.1 Inleiding

Het begrip taxshift verwijst naar het geheel van fiscale en parafiscale maatregelen waarmee de federale overheid eind 2015 een verschuiving van de belastingdruk wilde creëren²⁴. Het Rekenhof heeft de impact onderzocht van een van deze maatregelen, met name de verlaging van de werkgeversbijdragen, op de entiteiten die de Vlaamse overheid subsidieert. Deze hervorming ging in op 1 april 2016. Het voordeel wordt gefaseerd uitgebreid met geleidelijk stijgende verminderingen van de sociale bijdragen op 1 januari 2018, 2019 en 2020. Het Rekenhof heeft dit onderzoek uitgevoerd omdat bij besprekingen in het Vlaams Parlement eind 2015 bleek dat de impact van de maatregel op de gesubsidieerde entiteiten onduidelijk was.

4.2 Toepassing van de maatregel

Voor de uitvoering van haar beleid kent de Vlaamse overheid aan tal van entiteiten subsidies toe die mede personeelskosten ondersteunen. De verlaging van de werkgeversbijdragen en de daling van de personeelskosten die zij meebrengt, doet de vraag rijzen naar de gevolgen ervan op de subsidies.

Het voordeel van de verlaging van de werkgeversbijdragen geldt enkel voor werknemers van wie het loon onderworpen is aan alle socialezekerheidsstelsels. De bezoldigingen van ambtenaren vallen daardoor buiten het toepassingsgebied. De taxshift heeft dus geen impact op de apparaatskredieten. Ook de belangrijkste entiteiten die buiten het toepassingsgebied *diensten van de Vlaamse Overheid*²⁵ vallen, namelijk de VRT en De Lijn²⁶, kennen op dit moment om dezelfde reden geen toepassing van de taxshift²⁷.

De verlaging van de werkgeversbijdragen bestaat niet in één eenduidige maatregel: er is een verschillende uitvoering naargelang de categorie van werknemers en het paritaire comité waaronder zij ressorteren²⁸:

- Categorie 1 is een restcategorie²⁹ en omvat de werknemers die onderworpen zijn aan alle stelsels van de sociale zekerheid, maar niet behoren tot de categorieën 2 of 3. Werkgevers kunnen voor deze werknemers in de eerste plaats een verlaging van het globaal basistarief bekomen, alsook een uitbreiding van de structurele vermindering voor lage lonen.

²⁴ Wet van 26 december 2015 houdende maatregelen inzake versterking van jobcreatie en koopkracht.

²⁵ Artikel I.2. van het Vlaams personeelsstatuut (VPS) van 13 januari 2006.

²⁶ Voor de Lijn lijkt dat nog niet volledig vast te staan.

²⁷ Het is niet mogelijk met publieke gegevens op te lijsten welke entiteiten wel en niet van de verlaging kunnen genieten.

²⁸ Deze paragraaf biedt een vereenvoudigde voorstelling van zaken. Een meer gedetailleerde beschrijving is o.a. te vinden op de website van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

²⁹ Categorie 1 is weliswaar een restcategorie, maar doordat o.a. de commerciële private sector hieronder valt, is dit een zeer grote categorie.

- Categorie 2 omvat werknemers die zijn tewerkgesteld door een werkgever uit de non-profitsector waarvoor de vermindering in het kader van de sociale Maribel geldt³⁰. Voor deze werknemers houdt de overheid het basistarief ongewijzigd, maar bij de structurele vermindering voert zij een forfait in en er komt ook een uitbreiding voor de lage lonen. Bovendien versterkt de overheid ook de sociale Maribel.
- Categorie 3 omvat de werknemers voor een werkgever die ressorteert onder het paritair comité voor de beschutte en sociale werkplaatsen. Voor hen brengt de taxshift een verlaging van het globaal basistarief mee, alsook een uitbreiding van de structurele vermindering en de sociale Maribel.

De impact van de vermindering van de werkgeversbijdragen op Vlaamse gesubsidieerde entiteiten situeert zich vooral bij entiteiten uit de beleidsdomeinen CJSM, WVG, WSE en OV. Geen van de entiteiten of beleidsdomeinen die het Rekenhof in zijn onderzoek heeft betrokken, kon eenduidig aangeven welke van zijn gesubsidieerde entiteiten onder de toepassing van de taxshiftmaatregel vielen. Ook de belangrijke impact van het al dan niet behoren tot een bepaald paritair comité was in een aantal entiteiten onbekend. De voorwaarde van onderworpenheid aan alle SZ-stelsels, een federale materie, en het ontbreken van een duidelijke beschrijving van de werking van die federale systemen, lijkt aan de basis te liggen van onduidelijkheid over de toepasselijkheid van deze regelgeving bij de Vlaamse overheid.

4.3 Financiële impact van de maatregel

Omdat eind 2015 veel onduidelijkheid heerste over de financiële omvang van de impact van de vermindering van de werkgeversbijdragen op de Vlaamse gesubsidieerde entiteiten, informeerde het Rekenhof bij de ministeries en kabinetten naar een stand van zaken voor de meest met de maatregel geconfronteerde beleidsdomeinen (CJSM, OV, WSE en WVG). Het vroeg enerzijds of de entiteiten rechtstreekse loonkostensubsidies ontvingen en anderzijds of zij precieze cijfers konden bezorgen over de impact van de vermindering van de werkgeversbijdragen. Het antwoord was voor alle beleidsdomeinen gelijklopend, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

BD	directe loonkostensubsidiëring?	precieze cijfers impact beschikbaar?
CJSM	neen	Neen
OV	neen	Neen
WSE	neen ³¹	Neen
WVG	neen	Neen

Voor een precieze impactberekening zijn loongegevens nodig op het niveau van de individuele personeelsleden in de gesubsidieerde organisaties. De Vlaamse overheid beschikt evenwel niet over die gegevens, doordat nagenoeg nergens nog sprake is van directe loonsubsidie³²: doorgaans wordt gewerkt met een enveloppefinanciering, waarbij de werkingssubsidies worden berekend aan de hand van bepaalde parameters. Die werkingssubsidies worden toegekend ter ondersteuning van zowel personeels- als werkingkosten. Tenzij

³⁰ Gezins- en bejaardenhulp en de sociale werkplaatsen in de Vlaamse Gemeenschap vallen onder categorie 1.

³¹ Op 26 januari 2016 schorste de Raad van State de uitvoeringsbesluiten van het maatwerkdecreet (het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling). Daardoor trad de oude, andere subsidieregeling weer in werking. Ook in dit systeem was (en is) er sprake van enveloppefinanciering.

³² In geval van directe loonsubsidieering keert het voordeel automatisch terug naar de Vlaamse overheid.

de Vlaamse overheid de subsidies aanpast, gaat het RSZ-voordeel bijgevolg naar de gesubsidieerde entiteit.

De Vlaamse overheid heeft geen poging gedaan om precieze cijfers te verkrijgen. Voor zover bekend, heeft zij bijvoorbeeld geen specifieke rapportering gevraagd aan de betrokken gesubsidieerde entiteiten. Wel bezorgden de beleidsdomeinen het Rekenhof een aantal (absolute en relatieve) ramingen. De onderstaande tabel biedt daarvan een overzicht.

BD	bron	impactraming in 2016 (tenzij anders vermeld)
CJSM	minister van Cultuur	Voor culturele organisaties bedraagt het voordeel in 2017 1,3% van de loonlast en 2,66% in 2019. Voor sociaal culturele-verenigingen situeert het effect zich tussen de 0,6 en 1,25%
OV	ministerie OV	6,6 miljoen euro
WVG	agentschap Zorg en Gezondheid ³³	voor de (private) gezinszorg: 2,1-2,6 miljoen euro voor de (private) aanvullende thuiszorg: circa 0,5 miljoen euro
	VAPH	voor de multifunctionele centra, flexibele aanbodcentra, thuisbegeleidingsdiensten, diensten rechtstreeks toegankelijke hulp, diensten ondersteuningsplan, persoonsvolgende convenanten: 2,9 miljoen euro voor het persoonlijk assistentiebudget en het persoonsgebonden budget: 0,2 miljoen euro
	kabinet WVG	voor de bijzondere jeugdbijstand, de personen met een handicap, armoede/Centra Algemeen Welzijnswerk, Kind en Gezin, Centra Geestelijke Gezondheidszorg, preventie/eerste lijn, thuiszorg, animatie, private woonzorgcentra en andere overgeheveldde RIZIV: 21,8 miljoen euro

Uit deze tabel blijkt dat de impact mogelijk enkele tientallen miljoenen euro bedraagt. Deze cijfers in de tabel dienen met omzichtigheid te worden benaderd: het betreft puur indicatieve ramingen, die sterk afhankelijk zijn van de gehanteerde onderliggende parameters. Daarenboven was het niet mogelijk de ramingen van WVG onderling aan te sluiten: het is dus niet duidelijk hoe de cijfers zich onderling verhouden tot elkaar. De oorzaak ligt waarschijnlijk in de onvolledigheid van de verschillende ramingen en in de onzekerheid over de correcte opdeling van de verschillende sectoren.

Het Rekenhof heeft tot slot geprobeerd steekproefsgewijze inzicht te verwerven in de financiële impact³⁴. Daarvoor heeft het in Orafin, het begrotings- en boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid, tien belangrijke gesubsidieerde instellingen geselecteerd uit de beleidsdomeinen CJSM en WVG. Vervolgens heeft het de Rijksdienst voor de Sociale Zekerheid (RSZ) bevraagd over de bijdragen die deze instellingen betaalden voor het eerste kwartaal van 2016 (toen er nog geen taxshiftimpact was) en voor het tweede kwartaal van 2016 (met impact van de taxshift). De entiteiten zelf werden niet bevraagd.

Uit de steekproef bleek dat de impliciete bijdragevoet³⁵ *grosso modo*³⁶ daalde met 2-4% voor werknemers in de categorie 1 en 0-1% voor werknemers in de categorie 2. Dat de daling groter is in categorie 1 is logisch, vermits voor deze categorie ook het globale basistarief daalt, wat niet het geval is voor categorie 2. Het Rekenhof kon vanuit deze relatieve cijfers

³³ De brongegevens werden aangeleverd door het Agentschap. Het Rekenhof herrekende de aangeleverde cijfers voor 2019 naar 2016.

³⁴ Deze steekproef werd bewust begrensd. Het is immers niet de taak van het Rekenhof het werkgevers voordeel te berekenen, wel om vast te stellen dat de omvang van dat voordeel al dan niet gekend is.

³⁵ Hiermee wordt bedoeld: gewone RSZ-bijdrage minus vermindering) / loonmassa.

³⁶ Het is niet mogelijk uit de steekproef algemene conclusies te trekken; de daling hangt immers niet alleen af van de taxshiftmaatregelen, maar ook van wijzigingen in het personeelsbestand. Daarenboven is de aard van het personeelsbestand ook bepalend voor de mate waarin de taxshift een rol speelt.

niet de absolute impact op de subsidies berekenen. Daarvoor ontbreken te veel gegevens. Bij een projectsubsidie voor een culturele vereniging die niet structureel wordt gesubsidieerd, is het bijvoorbeeld onduidelijk welke personeelsleden met de subsidie gesubsidieerd worden en of zij onder de taxshiftmaatregel vallen.

Evenmin is de sociale maribeloperatie in de bovenstaande cijfers verwerkt. In het maribelsysteem komt het verminderingsbedrag immers niet rechtstreeks ten goede aan de werkgever, maar wordt het doorgestort aan de sectorale sociale-maribelfondsen, waarvan de werkgever een financiële tegemoetkoming kan verkrijgen³⁷.

4.4 Monitoring en aanwending van het RSZ-voordeel

Over de precieze inzet van de middelen in het beleidsdomein WVG bestond midden 2016 nog geen duidelijkheid. De minister wenste nog te overleggen met de werkgevers en de werknemers³⁸. Ook voor de andere beleidsdomeinen was de aanwending van de middelen onduidelijk. Tijdens eerdere parlementaire besprekingen hebben de diverse ministers een aantal verklaringen geuit, waarbij zij soms verwezen naar afspraken op regeeringsniveau. Tot op heden heeft echter geen enkel beleidsdomein een initiatief genomen voor de middelen uit het RSZ-voordeel³⁹. De beleidsdomeinen hebben evenmin richtlijnen uitgevaardigd voor de inzet van de middelen, noch specifieke rapporteringsvormen ontwikkeld om die middeleninzet mee op te volgen. In de huidige stand van zaken blijft het voordeel dus bij de gesubsidieerde en mag die daar vrij over beschikken. Deze gang van zaken komt niet overeen met de verklaringen over de inzet van de middelen die in de bovenstaande tabel zijn opgenomen.

De ministers hebben in hun verklaringen de doorgevoerde besparingen en het taxshiftvoordeel vaak in relatie met elkaar vernoemd.

4.5 Conclusies

De onduidelijkheid over de impact van de verlaagde werkgeversbijdragen in het kader van de federale taxshift op de Vlaamse gesubsidieerde entiteiten die eind 2015 uit Vlaamsparlementaire debatten bleek, is begin 2017 nog steeds niet volledig weggewerkt. De Vlaamse overheid weet inmiddels weliswaar ongeveer welke gesubsidieerde entiteiten aanspraak kunnen maken op dit voordeel, maar zij beschikt niet over precieze cijfers over de financiële impact ervan. De Vlaamse overheid beschikt trouwens op dit moment niet over opvolgingsinstrumenten die de financiële impact en de inzet van de vrijgekomen middelen in kaart brengen.

De Vlaamse overheid heeft tot op heden geen duidelijke richtlijnen uitgevaardigd voor de besteding van de middelen die de verlaagde werkgeversbijdrage de Vlaamse gesubsidieerde entiteiten heeft opgeleverd. Diverse ministers hebben voor de inzet van die middelen door

³⁷ De overheid heeft de sociale maribel versterkt met 30 miljoen euro op 1 januari 2016 en met 64,4 miljoen euro op 1 april 2016. Het Rekenhof kon niet becijferen welk deel daarvan naar entiteiten ging die de Vlaamse overheid subsidieerde.

³⁸ Parlementair document 19 (2015-2016) - nr. 4-J, p. 11.

³⁹ CJSM stelde dat een nieuwe toekenning van werkingssubsidies in de kunstensector plaatsvond in juni 2016 en dat een eventuele aanpassing van de subsidies op basis van de taxshift de procedure van toekenning volledig zou hebben doorkruist. Bij WSE achtte de administratie het naar aanleiding van de juridische verwickelingen ingevolge de schorsing van het maatwerkdecreet door de Raad van State niet opportuun *gelijktijdige discussies te voeren over de impact van de taxshift op de subsidieregelgeving* (lees: het besluit dat de gevolgen van de schorsing regelde en hier toe de oude regelgeving hernam).

de gesubsidieerden verwezen naar een politiek akkoord dat bepaalt dat de gesubsidieerden de middelen moeten aanwenden voor capaciteitsverhogingen of investeringen. De Vlaamse Regering heeft daarover echter geen richtlijnen uitgevaardigd, zodat dit politieke akkoord onuitgevoerd blijft. De Vlaamse overheid heeft evenmin al initiatieven genomen om die middelen te recupereren, bijvoorbeeld door een wijziging van de lopende subsidieregelingen.

4.6 Aanbevelingen

- De Vlaamse Regering moet beslissen of de gesubsidieerden vrij kunnen beschikken over de voordelen van de verminderde werkgeversbijdrage ingevolge de taxshift, die in de komende jaren nog zullen toenemen.
- De Vlaamse Regering moet de financiële impact van de verlaging van de werkgeversbijdragen op de Vlaamse gesubsidieerde entiteiten becijferen.

ANTWOORD

De opmerkingen van het Rekenhof aangaande de impact op de Vlaamse gesubsidieerde entiteiten van de verlaagde werkgeversbijdragen werden door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 16 mei 2017 mondeling beantwoord en toegelicht.

Bijlage : formele opmerkingen