



Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2020



INHOUD

Inleiding	3
1 Macrobudgettaire aspecten	4
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	4
1.2 Europees begrotingskader	4
1.3 Normnaleving	9
1.4 Kas- en schuldbeheer	11
1.5 Meerjarenraming	13
2 Transparantie van de begroting	14
2.1 Toepassing van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën	14
2.2 Informatiewaarde van de beleids- en begrotingstoelichting (BBT)	18
2.3 Begrotingsfondsen	19
3 Analyse van de ontvangsten	21
3.1 Algemeen	21
3.2 PB- en btw-toewijzingen, en dotaties	22
3.3 Opcentiemen – fiscale uitgaven – gewestelijke personenbelasting	23
3.4 Gewestelijke belastingen	25
4 Analyse van de uitgaven	28
4.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting	28
4.2 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie	29
4.3 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	30
4.4 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	31
4.5 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media	33
4.6 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	35
4.7 Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur	42
4.8 Beleidsdomein Omgeving	45
4.9 Decreetsbepalingen	48
5 Aanrekeningsregels voor subsidies (inkomensoverdrachten) of de overflow	49

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de initiële Vlaamse begroting 2020, alsook de bijbehorende programmadecreten.

Het verslag over de initiële Vlaamse begroting 2020 vloeit voort uit de informatieopdracht van het Rekenhof tegenover het Vlaams Parlement, zoals vastgesteld in het decreet van 29 maart 2019 houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO). Artikel 60 van het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de stukken die ze krachtens die codex aan het Vlaams Parlement bezorgt, gelijktijdig aan het Rekenhof bezorgt. Artikel 61 bepaalt dat het Rekenhof het Vlaams Parlement adviseert over de meerjarenraming, over de ontwerpen van begroting en begrotingsaanpassing en de bijbehorende beleids- en begrotingstoelichting, alsook over de toekenning van voorlopige uitgavenkredieten, vermeld in artikel 19.

Dit verslag behandelt eerst de macrobudgettaire aspecten van de initiële begroting 2020, 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

Bij de opmaak van de initiële begroting 2020 gaat de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 1,1% en een inflatie van 1,4%. Voor 2019 werd de groeiparameter bijgesteld van 1,5% naar 1,1%, de inflatieparameter van 2,1% naar 1,5%.

De Vlaamse Regering baseert zich daarvoor op de raming waarover het Federaal Planbureau (FPB) op 5 september 2019 communiceerde in het kader van de zogenaamde economische begroting. De recentere ramingen van het IMF (15 oktober 2019) en van de Europese Commissie (7 november 2019) schatten zowel de groei als de inflatie gelijkaardig in, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 1 – Ramingen van groei en inflatie voor België (in %)

	FPB (05/09/2019)	IMF (15/10/2019)	EC (07/11/2019)
Economische groei 2019 – initiële begroting	1,5	1,5	1,5
Economische groei 2019 – aangepaste begroting	1,1	1,2	1,1
Economische groei 2020 – initiële begroting	1,1	1,3	1,0
Inflatie 2019 – initiële begroting	2,1	1,8	2,1
Inflatie 2019 – aangepast begroting	1,5	1,5	1,3
Inflatie 2020 – initiële begroting	1,4	1,3	1,4

Bron: Federaal Planbureau - Economische begroting, International Monetary Fund - World Economic Outlook Database (October 2019) en European Commission – Autumn, 2019 Economic Forecast.

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 26 november 2019 werd ingegaan op de opmerkingen.

1.2 Europees begrotingskader

Belgische coördinatie en verdeling van de inspanningen voor de jaren 2019 tot 2022

In overeenstemming met het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 formuleerde de Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid van de Hoge Raad van Financiën (HRF) in maart 2019 haar aanbevelingen betreffende de begrotingsdoelstelling voor de gezamenlijke overheid en de verdeling ervan over de verschillende bestuursniveaus. Dat advies, geformuleerd in het kader van de bijwerking van het stabiliteitsprogramma, steunt op de economische vooruitzichten 2019-2024 van het Federaal Planbureau. Op 24 april 2019 keurde de federale ministerraad het meerjarenstabiliteitsprogramma voor de periode 2019-2022 goed, dat het begrotingstraject voor die periode vastlegt. Het programma werd op 26 april 2019 aan de Europese autoriteiten bezorgd. Rekening houdend met de federale en regionale verkiezingen van 26 mei 2019 preciseert het stabiliteitsprogramma dat het traject louter indicatief is, zowel wat betreft de globale begrotingsdoelstelling voor de gezamenlijke overheid, de verdeling van die doelstelling tussen Entiteit I en Entiteit II, als de verdeling binnen deze laatste entiteit tussen de gemeenschappen, gewesten en lokale overheden.

Het overlegcomité heeft akte genomen van het traject van het stabiliteitsprogramma 2019-2022, dat voor de verschillende bestuursniveaus samen een structureel evenwicht vooropstelt in 2021. Het overlegcomité heeft het traject evenwel niet formeel goedgekeurd.

De Europese Commissie heeft er in haar voorstel van aanbeveling aan de Raad van de Europese Unie op gewezen dat de verwezenlijking van het globale begrotingstraject naar een evenwicht op middellange termijn in gevaar zou kunnen komen omdat sinds de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord van 2013 geen formeel akkoord werd gesloten over de jaarlijkse doelstellingen van elk bestuursniveau. De commissie wees er hierbij overigens op dat de coördinatie van het begrotingsbeleid tussen de verschillende bestuursniveaus niet voldoende flexibel en doeltreffend is om marges vrij te maken voor de overheidsinvesteringen in een federale Staat, waar een aanzienlijk deel van de overheidsuitgaven onder de bevoegdheid van de deelstaatentiteiten valt.

De HRF heeft die aanbevelingen beaamd in zijn advies van juli 2019 en herinnerde aan het belang van een doeltreffende begrotingscoördinatie om het aanpassingstraject te realiseren naar een doelstelling op middellange termijn, overeenkomstig de verbintenissen van België tegenover de Europese Unie, en om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het belang van de toekomstige generaties te waarborgen

Belgisch ontwerpbegrotingsplan en onderzoek door de Europese Commissie

Sedert het *twopack* op 30 mei 2013 van kracht is geworden, geldt voor België zoals voor de andere lidstaten van de eurozone, een scherper budgettair toezicht vanwege de Europese Commissie. Op grond van die wetgeving moet het ontwerpbegrotingsplan voor het komende jaar vóór 15 oktober aan de Commissie worden overgezonden. De Commissie moet een advies over de inhoud ervan formuleren vóór 30 november en kan in voorkomend geval vragen het ontwerp te vervolledigen of aan te passen.

Aangezien er nog geen federale regering is gevormd sinds de verkiezingen van 26 mei 2019, heeft de Belgische regering in lopende zaken midden oktober aan de Europese Commissie een ontwerpbegrotingsplan bezorgd dat is opgesteld bij ongewijzigd beleid wat de federale overheid betreft, alsook de doelstellingen en beleidslijnen waartoe de verschillende recent samengestelde gewest- en gemeenschapsregeringen hebben beslist. Zodra er een nieuwe federale regering aantreedt die een begrotingsstrategie heeft uitgetekend, zal een volledig ontwerpbegrotingsplan worden voorgelegd.

Vorderingensaldo en structureel saldo

Op basis van de voornoemde veronderstellingen voorziet het Belgisch ontwerpbegrotingsplan voor 2020 in een nominaal vorderingensaldo van -2,3% van het bbp en een structureel saldo van -2,1% van het bbp.

De begrotingsdoelstellingen van alle overheden samen wijken af van de doelstellingen die zijn voorgesteld in het stabiliteitsprogramma 2019-2024, dat tegen 2020 voorziet in een vorderingensaldo van -0,2% van het bbp en een structureel saldo van -0,2% van het bbp.

Tabel 2 – Vergelijking ontwerpbegrotingsplan/stabiliteitsprogramma (in % van het bbp)

	2019	2020
Structureel saldo		
Stabiliteitsprogramma	- 0,8	- 0,2
Ontwerpbegrotingsplan	- 1,9	- 2,1
Vershil	- 1,1	- 1,9
Vorderingensaldo		
Stabiliteitsprogramma	- 0,8	- 0,2
Ontwerpbegrotingsplan	- 1,7	- 2,3
Vershil	- 0,9	- 2,1

Bron: Ontwerpbegrotingsplan van België, blz.33 (oktober 2019)

Belgische schuldgraad

De Belgische schuldgraad (brutoschuld) wordt voor 2019 en 2020 geraamd op respectievelijk 101,5% en 101,8% van het bbp, dat is 0,9% en 3,3% meer dan de waarden in het stabiliteitsprogramma.

Flexibiliteitsclausule voor structurele hervormingen

Bij haar vorige beoordelingen van de begrotingsrealisaties van België, heeft de Europese Commissie vooralsnog toegestaan dat de uitzonderlijke uitgaven voor de migratiecrisis en de strijd tegen het terrorisme beantwoordden aan de flexibiliteitsclausule waarin de Europese regelgeving voorziet, waardoor een afwijking ten opzichte van de vastgelegde doelstelling te verantwoorden viel.

Het ontwerpbegrotingsplan 2020 is een voorlopig document bij ongewijzigd beleid, waarin op nationaal niveau niet meer wordt gevraagd om van de flexibiliteitsclausule te kunnen genieten voor structurele hervormingen¹ of strategische investeringen.

De meeste deelstaatentiteiten hebben echter opgeroepen tot een herziening van de flexibiliteitsclausule voor investeringen en hebben hun begrotingen alvast opgemaakt zonder rekening te houden met de grootschalige investeringen die een significante economische impact hebben.

Najaarsprognoses van de Europese Commissie

In haar recente najaarsprognoses² raamde de Europese Commissie het vorderingensaldo van België voor 2020 op -2,3% van het bbp (zoals in het ontwerpbegrotingsplan), het structureel saldo op -2,4% van het bbp (in plaats van -2,1%) en de schuldgraad op 99,6% van het bbp (in plaats van 101,8%).

Tabel 3 – Vergelijking tussen het ontwerpbegrotingsplan van België en de najaarsprognoses van de EU (in %)

	Ontwerp-begrotingsplan	Geraamde verbetering	Najaars prognoses EU	Geraamde verbetering
2019				
Vorderingensaldo	-1,7	-1,0	-1,7	-1,0
Structureel saldo	-1,9	-1,0	-2,1	-0,3
Rijksschuld	101,5	-0,6	99,5	-0,5
2020				
Vorderingensaldo	-2,3	-0,6	-2,3	-0,6
Structureel saldo	-2,1	-0,2	-2,4	-0,3
Rijksschuld	101,8	0,3	99,6	-0,1

Bron: Rekenhof

Volgens de prognoses van de Europese Commissie zou het structurele saldo 2020 van België dus met 0,3% achteruitgaan en uitkomen op -2,4% van het bbp.

¹ De structurele hervormingen die worden beoogd voor de toepassing van die flexibiliteit betreffen de taxshift, de hervorming van de vennootschapsbelasting, de hervorming van de arbeidsmarkt, de pensioenhervorming of de hervorming van het openbaar ambt.

² *European Economic Forecast – Autumn 2019 – Institutional paper*, p. 115, gepubliceerd op 7 november 2019.

Reactie van de Europese Commissie

In haar brief van 22 oktober 2019 over het ontwerpbegrotingsplan 2020 merkte de Europese Commissie op dat België een structurele verslechtering van 0,3% van het bbp had gepland, in plaats van de vereiste structurele verbetering van 0,6%.

Ze benadrukte dat de toename van de netto primaire uitgaven³ die naar voren komt uit het ontwerpbegrotingsplan 2020 van België, 4,7% van het bbp belooft. Dat cijfer ligt meer dan 3 procentpunt hoger dan de vereiste maximumgroei van de uitgaven (1,6% van het bbp). Ze heeft ook vastgesteld dat er voor het jaar 2020 en voor de jaren 2019-2020 samen een risico bestaat op een significante afwijking ten opzichte van de begrotingsdoelstellingen die de Raad op 9 juli 2019 heeft aanbevolen. Tot slot benadrukte ze dat het ontwerpbegrotingsplan geen garanties biedt dat het schuld criterium in 2020 in acht wordt genomen.

Om al die redenen heeft de Commissie aanbevolen zo snel mogelijk een aangepast ontwerpbegrotingsplan voor te leggen.

Op 20 november 2019 oordeelde de Europese Commissie dat het ontwerpbegrotingsplan van België een risico inhoudt van niet-naleving van de vereisten in het kader van het stabiliteits- en groeipact (SGP). De Commissie verwacht dat België in 2019 en 2020 significant zal afwijken van het traject naar zijn budgettaire middellangetermijndoelstellingen en dat België ook zijn schuldverminderingdoelstellingen voor 2019 en 2020 niet zal behalen. Zij dringt erop aan dat de overheid de nodige maatregelen neemt om de begroting 2020 alsnog in overeenstemming te brengen met het SGP en financiële meevallers te gebruiken om de schuldafbouw te versnellen.

Vlaams ontwerpbegrotingsplan

De Vlaamse Regering heeft op 16 oktober 2019 het Vlaams ontwerpbegrotingsplan⁴ bij het Vlaams Parlement ingediend. Het gaat om de bijdrage van de Vlaamse Regering aan het ontwerpbegrotingsplan dat België op 15 oktober 2019 bij de Europese Commissie heeft ingediend.

Een vergelijking van de gegevens van het Vlaams ontwerpbegrotingsplan⁵ met die van de algemene toelichting bij de initiële begroting 2020⁶ toont een beperkt verschil van 4,5 miljoen euro in het geraamde ESR-vorderingensaldo.

³ 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 (*medium-term objective*) nog niet hebben gehaald, beperkt ze die groei om de vereiste structurele verbetering te bekomen.

⁴ Vlaams Parlement, 33 (2019-2020) – Nr.1.

⁵ Vlaams Parlement, 33 (2019-2020) – Nr. 1 – Tabel p. 3.

⁶ Vlaams Parlement, 13 (2019-2020) – Nr. 1 – Tabel 1-2: Samenvattende tabel netto-beleidsruimte p. 13.

Tabel 4 – Vergelijking gegevens ontwerpbegrotingsplan en algemene toelichting (in miljoen euro)

	Ontwerp begrotingsplan	Algemene Toelichting	Verschil
Evenwichtsdoelstelling BO 2019 (1)	1,9	1,9	-
Uitgaven buiten begrotingsdoelstelling (2)	-134,8	-134,8	-
Vorderingensaldo BO 2019 (3=1-2)	-132,9	-132,9	-
Evolutie ongewijzigd beleid (4=a-b+c+d)	-667,3	-662,8	-4,5
Ontvangsten (a)	443,8	458,9	-15,1
Uitgaven (b)	-1.485,0	-1.131,8	-353,2
Index	-326,9	-329,7	2,8
Actualisatie kredieten constant beleid	-1.158,1	-802,1	-356,0
ESR-correcties (c)	127,4	-248,1	375,5
Onderbenutting (d)	246,5	258,2	-11,7
Vorderingensaldo BO 2020 bij ongewijzigd beleid (5=3+4)	-800,2	-795,7	-4,5
Uitbreiding netto-beleidsruimte (6)	726,3	726,3	-
Nieuw beleid (7)	553,6	553,6	-
Bijkomende investeringsimpulsen	10,0	10,0	-
Recurrent bijkomend beleid	543,6	543,6	-
Vorderingensaldo BO 2020 (8=5+6-7)	-627,5	-623,0	-4,5
Correctie aftoetsing begrotingsdoelstelling (9)	191,9	191,9	-
Evenwichtsdoelstelling BO 2020 (10=8+9)	-435,6	-431,1	-4,5

Bron: Vlaams Parlement, 33 (2019-2020) – Nr. 1 – Tabel p. 3, en Stuk 13 (2019-2020) – Nr.1 – Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2020 – Algemene Toelichting

De algemene toelichting bespreekt de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester 2019, met een advies over het stabiliteitsprogramma 2019-2024. In haar aanbevelingen stelde de Europese Commissie dat het nominaal groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven gedurende 2020 niet meer mag zijn dan 1,6% voor de gezamenlijke overheid. Er is geen verdeling tussen de federale overheid en de verschillende gemeenschappen en gewesten van hoe die beperking van de uitgaven verdeeld wordt.

Vlaanderen berekent die norm niet in zijn algemene toelichting. Uit tabel 6-4 van de algemene toelichting kan afgeleid worden dat de Vlaamse primaire overheidsuitgaven gedurende 2020 stijgen met 2,23%⁷.

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 26 november 2019 werd ingegaan op de opmerkingen.

⁷ 46.044,0 miljoen euro in 2019, 47.063,7 miljoen euro in 2020

1.3 Normnaleving

Advies Hoge Raad van Financiën - Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid

Overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 formuleerde de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën (HRF) in maart 2019 aanbevelingen over de begrotingsdoelstellingen voor België voor de periode 2019-2022 en over de verdeling van die doelstellingen over de verschillende overheidsniveaus⁸.

Om het structureel evenwicht in 2021 op het niveau van de gezamenlijke overheid te realiseren, heeft de HRF in maart 2019 aanbevolen dat elke subentiteit, inclusief elke gemeenschap en elk gewest, het structureel evenwicht zou realiseren en vervolgens zou aanhouden. Aangezien de Vlaamse Gemeenschap op basis van de (zeer) voorlopige ramingen van het INR voor 2018 een structureel overschot realiseerde, vertaalde de HRF zijn advies in een aanbevolen traject voor de Vlaamse Gemeenschap met een structureel evenwicht voor 2019 én voor 2020. Gecorrigeerd voor de cyclische weerslag, eenmalige verrichtingen en met een correctie voor de federale overdrachten, vertaalde zich dat voor Vlaanderen in een aanbevolen vorderingenoverschot van 0,02% bbp voor 2019 en 0,004% bbp voor 2020.

In plaats van een begroting met een (licht) overschot heeft de Vlaamse overheid voor 2020 een begroting met een vorderingstekort ingediend (-0,13% bbp), waarmee het afwijkt van het voorgestelde traject in het advies van de HRF.

Onderbenutting

Tabel 6-4 Vorderingsaldo van de algemene toelichting bevat naast onderbenutting hogescholen en universiteiten ook overige onderbenutting:

Tabel 5 – Onderbenutting opgenomen in het vorderingensaldo tabel 6-4 algemene toelichting (in miljoen euro)

	Aangepaste begroting 2019	Initiële begroting 2020
Hogescholen en Universiteiten	130,0	117,3
Overige	1.021,9	1.099,1
Totale onderbenutting	1.152,0	1.216,5
Fluctuatie t.o.v. initiële begroting 2019	+193,8	+258,2

Bron: Algemene Toelichting aangepaste begroting 2019 – initiële begroting 2020

De algemene toelichting geeft onvoldoende duiding over de onderbenuttingshypothese, hoewel de onderbenutting het vorderingensaldo bij de aangepaste begroting 2019 en initiële begroting 2020 met respectievelijk 1.152,0 miljoen euro en 1.216,5 miljoen euro positief beïnvloedt.

Het Rekenhof kreeg van de administratie onderliggende informatie en stelde vast dat de overige onderbenutting bestaat uit de volgende elementen:

⁸ Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, Advies Begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2019-2022, maart 2019.

Tabel 6 – Detail 'overige' onderbenutting (in miljoen euro)

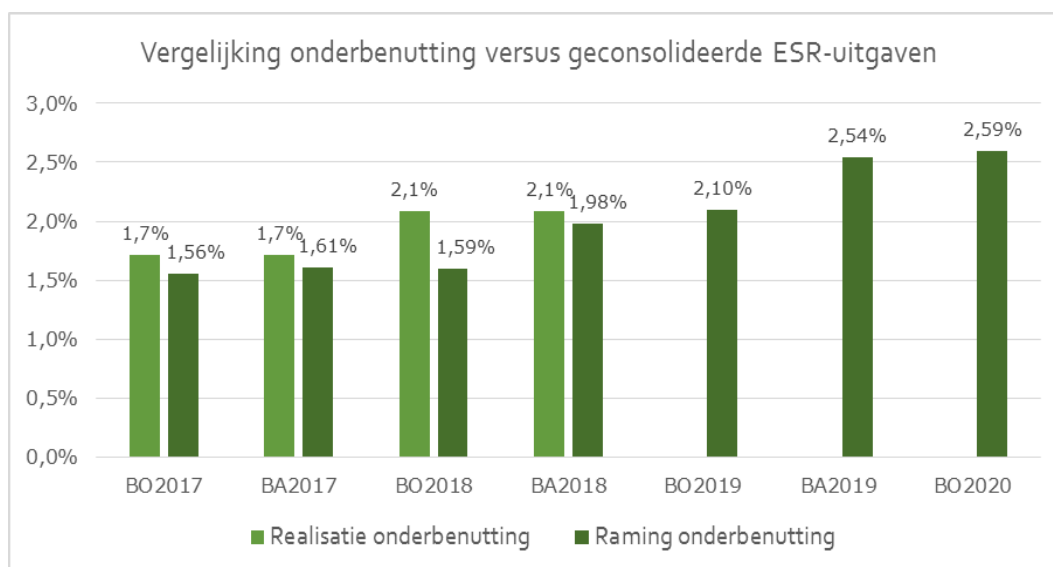
	Aangepaste begroting 2019	Initiële begroting 2020
Historische onderbenutting ⁹	862,9	890,1
Forfaitaire toevoeging ¹⁰	80,0	130,0
Onderbenutting nieuw beleid	79,0	79,0
Totaal	1.021,9	1.099,1

Bron: Berekening Rekenhof op basis van informatie van het departement Financiën en Begroting

De onderbenutting bij de aangepaste begroting 2019 en initiële begroting 2020 werd forfaitair verhoogd met respectievelijk 80,0 miljoen euro en 130,0 miljoen euro, wat eerder hoog lijkt. Door die forfaitaire toevoeging stelt het Rekenhof zich vragen bij de consistentie in de berekening van de onderbenutting.

De effectieve onderbenutting zal blijken bij de begrotingsuitvoering. Ten opzichte van de geconsolideerde ESR-uitgaven bedraagt de totale onderbenutting bij de aangepaste begroting 2019 2,54% en bij de initiële begroting 2020 2,59%, wat hoger is dan de voorbije jaren.

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 en detailinformatie departement Financiën en Begroting.

Correcties voor aftoetsing begrotingsdoelstelling

Zoals de vorige jaren neemt de Vlaamse Regering in 2020 de bouwkosten voor de Oosterweelverbinding (191,9 miljoen euro) niet in aanmerking bij de vaststelling van het begrotingstraject.

Volgens de Vlaamse Regering gaat het om een uitzonderlijk grote, strategische en niet-recurrente investering met een groot economisch belang op lokaal, regionaal, landelijk en euregioonaal niveau, waarbij een terugverdienmodel op basis van tolheffing tijdens de exploitatiefase van toepassing is. Dat terugverdienmodel slaat enkel op de Oosterweelverbinding sensu stricto en toont een haalbare en robuuste business case op een termijn van 35 jaar na de start van de

⁹ De historische onderbenutting steunt op de gecorrigeerde effectieve onderbenuttingen van de voorbije twee jaar.

¹⁰ Op basis van de vaststellingen in 2019 voegt de administratie een forfait toe van 80,0 miljoen euro in 2019 en 130,0 miljoen euro in 2020, die niet verder werden toegelicht in de algemene toelichting.

exploitatie. Het financiële model houdt rekening met de toelinkkomsten op basis van een gedifferentieerde tolheffing in de drie Scheldetunnels (Oosterweel, Liefkenshoek en Kennedy).

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

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 26 november 2019 werd ingegaan op de opmerkingen.

1.4 Kas- en schuldbeheer

Geconsolideerde schuld

Het rapport *Kas-, Schuld- en Waarborg 2018* bepaalt de Vlaamse bijdrage tot de geconsolideerde schuld eind 2018 op 18.146,4 miljoen euro. Tabel 8-1 van de algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2019 en initiële begroting 2020 stelt de bijdrage tot de geconsolideerde bruto-schuld 2018 (zonder ziekenhuisfinanciering) in belangrijke mate bij tot 19.835,7 miljoen euro. De twee belangrijkste verschillen zijn de schuld naar aanleiding van de definitieve vaststelling van de autonomiefactor (967,6 miljoen euro) en de schuld van de groenestroomcertificaten (115,0 miljoen euro). Het Rekenhof vraagt om belangrijke wijzigingen ten opzichte van vorige rapporteringen steeds toe te lichten in de algemene toelichting.

Tabel 8-2 van de algemene toelichting toont wel de geraamde evolutie van de geconsolideerde schuld. Voor 2019 verwacht de Vlaamse Regering een schuldtoename van 952,1 miljoen euro en voor 2020 een toename van 1.823,7 miljoen euro. De belangrijkste redenen voor die stijging blijven de uitgaven bij de VMSW (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen) en het VWF (Vlaams Woningfonds). In 2019 en 2020 stijgt de nettofinanciering van die instellingen cumulatief telkens met ongeveer 1 miljard euro per jaar. In 2019 wordt de stijging van de schuld nog getemperd met 650 miljoen euro door het decreet betreffende de optimalisatie van het beheer van de financiële activa van de Vlaamse overheidsentiteiten¹¹.

De ratio van de schuld versus de inkomsten stijgt in 2020 naar 50,7%, maar blijft beneden de Vlaamse schuldnorm van 65% van de geconsolideerde ESR-ontvangsten.

Tabel 7 – Ratio schuld versus inkomsten (in miljoen euro)

	2018	2019	2020
Totale schuld	24.186,6	25.138,6	26.962,4
Schuld ziekenhuisinfrastructuur	-4.350,9	-4.088,0	-3.814,4
Schuld excl. ziekenhuisinfrastructuur	19.835,7	21.050,6	23.148,0
Inkomsten	42.992,6	45.130,5	¹² 45.684,8
Ratio	46,1%	46,6%	50,7%

¹¹ Dit decreet regelt dat rechtspersonen met een teveel aan liquide middelen, deze beleggen bij het ministerie, die voor deze bedragen dan geen geld dient op te halen op de kapitaalmarkt.

¹² Tabel 6-2 algemene toelichting.

Bron: Algemene toelichting voor 2018, 2019 en 2020¹³;

Het Rekenhof wijst op de aanbevelingen van de HRF en de Europese Commissie om de meevalers in de begroting te gebruiken om de afbouw van de overheidsschuld te versnellen.

De eerste versie van de algemene toelichting bij de initiële begroting 2020 berekent een nieuwe financieringsbehoefte voor het ministerie van 2.926,5 miljoen euro, terwijl de geraamde rentekost maar berekend wordt op nieuwe financieringen ten belope van 1.850,0 miljoen euro.

Op 21 november 2019 stelde het departement Financiën en Begroting de financieringsbehoefte bij naar 2.753,3 miljoen euro vanwege een kleiner dan geraamd begrotingstekort¹⁴ ten opzichte van de eerste versie van de algemene toelichting. De oorzaak van de daling (-190,2 miljoen euro) is de veronderstelling dat de BAM voldoende eigen financiële middelen heeft om zijn uitgaven tot 2020 te financieren¹⁵.

De bijgestelde raming van de nieuwe financieringsbehoefte is nog altijd 903,3 miljoen meer dan het bedrag waarop de geraamde rente berekend wordt. Het departement Financiën en Begroting gaf aan dat voor de volgende financieringen geen rente voorzien werd:

Tabel 8 – Verklaring verschil financieringsbehoefte ministerie met basisbedrag voor berekening geraamde rentekost financieringen 2020 (in miljoen euro)

	2020
Voorziena onderbenutting bij opnames VMSW en VWF	146,9
Aflossingen kleinere rentebetalingen, wordt via kas opgevangen	29,6
Voor begrotingstekort wordt geen rentekrediet voorzien, wel voor kaslekken m.b.t. ESR-correcties	¹⁶ 179,6
Voor saldo ESR 8 en ESR 9 wordt geen rentekrediet voorzien	547,4
Totaal	903,3

Bron: Departement Financiën en Begroting

Het Rekenhof merkt op dat voor de VMSW en het VWF een onderbenutting voorzien is van 144,9 miljoen euro¹⁷ en dat de financieringswijze van het begrotingstekort en het saldo van de ESR 8 en 9 niet toegelicht worden.

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 26 november 2019 werd ingegaan op de opmerkingen.

¹³ Deze cijfers zijn gebaseerd op een nieuwe versie van de algemene toelichting, bezorgd door het departement Financiën en Begroting op 22 november 2019.

¹⁴ Te financieren begrotingstekort wordt aangepast van 753,8 miljoen euro naar 563 miljoen euro.

¹⁵ Ook het geraamde vorderingensaldo 2020 voor ESR-correcties werd licht aangepast naar aanleiding van de gegevens van 21 november 2019: van -607,1 miljoen euro naar -608,8 miljoen euro.

¹⁶ 563 miljoen euro (begrotingstekort) - 383,5 miljoen euro (kaslekken).

¹⁷ Ter informatie: voor 2019 (november 2019) heeft het VMSW al 1 miljard (raming 1,1 miljard) en het VWF 230 miljoen euro (raming 370 miljoen euro) opgevraagd.

1.5 Meerjarenraming

De VCO stelt in artikel 17, §2 dat de algemene toelichting de jaarlijkse begroting in een meerjarig perspectief plaatst door ze te situeren ten opzichte van de meerjarenraming. Het Rekenhof ontving pas op 18 november 2019¹⁸ de meerjarenraming 2019-2024¹⁹. Daardoor kon het niet grondig nagaan of en in welke mate de voorgelegde jaarbegroting is opgemaakt binnen een geactualiseerd meerjarig kader²⁰.

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 26 november 2019 werd ingegaan op de opmerkingen.

¹⁸ Artikel 10 van de VCO bepaalt dat de meerjarenraming uiterlijk op 28 oktober moet meegedeeld worden aan het Vlaams Parlement en volgens artikel 60 ook aan het Rekenhof.

¹⁹ VR 2019 1511 MED.0386/2.

²⁰ Op 2 oktober 2019 heeft de Vlaamse Regering samen met de regeringsverklaring de krachtlijnen van de meerjarenraming 2020-2024 meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

2 Transparantie van de begroting

2.1 Toepassing van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën

Het decreet VCO (decreet houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019) en het uitvoeringsbesluit (Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019) hebben de regelgeving voor de overheidsfinanciën van de Vlaamse overheid gecodificeerd en gemoderniseerd. De nieuwe regelgeving treedt in principe in werking op 1 januari 2020, maar de begrotingsopmaak 2020 moest al voldoen aan de principes van het prestatiegeïnfomeerd begroten (artikel 11, §5, decreet VCO).

Met het prestatiegeïnfomeerd begroten wil de Vlaamse overheid de voorziene middelen op een indirecte manier relateren aan de te verwachten prestaties. De bedoeling is om de beleids- en begrotingsinformatie te koppelen en met elkaar in overeenstemming te brengen in de beleids- en begrotingstoelichting (BBT). Daarvoor worden de kredieten toegewezen aan de beleidsdoelstellingen. De bedoeling is om de beleidsnota en de jaarlijkse BBT's op dezelfde manier te structureren, zodat de voorziene kredieten en de vooruitgang in de richting van de doelstellingen gemakkelijk opgevolgd kunnen worden.

Die structuur is gebaseerd op de inhoudelijke structurelementen (ISE), die bij begrotingsopmaak 2019 in de begroting van alle beleidsdomeinen geïntroduceerd werden. Een ISE is bedoeld als een inhoudelijk zinvolle clustering van kredieten of deelbevoegdheden binnen een programma. De ISE zijn stabiel over een legislatuur. Voor de legislatuur 2019-2014 werden de ISE vastgelegd in het besluit van 2 oktober 2019²¹.

Bij de begrotingsopmaak wordt de BBT in jaarlijks perspectief opgemaakt. Daarbij moeten de beleidsopties die genomen zijn bij begrotingsopmaak, in begrotingscijfers vertaald worden. De BBT's moeten ook een overzicht bevatten van de voorgenomen regelgevende initiatieven en van geplande en lopende decreetsevaluaties²². Vanaf de begrotingsopmaak 2021 zullen er ook prestatie-indicatoren per beleidsdoelstelling hun intrede doen in de BBT's.

Hieronder wordt ingegaan op de manier waarop de Vlaamse overheid invulling gegeven heeft aan de verplichtingen uit de VCO.

Timing van de begrotingsdocumenten

De VCO hanteert strikte termijnen om de begroting en de daaraan gerelateerde documenten in te dienen bij het Vlaams Parlement. Zo moet op 2 oktober het ontwerpbegrotingsplan ingediend worden, op 21 oktober moeten de initiële begroting en de algemene toelichting ingediend worden, een week daarna gevolgd door de meerjarenraming, het ontwerp van programmadecreet en de BBT's.

De Vlaamse Regering diende het ontwerpbegrotingsplan op 16 oktober in bij het Vlaams Parlement. De initiële begroting 2020 heeft ze, samen met de algemene toelichting en de BBT's, op 8 november 2019 ingediend. De meerjarenraming werd op 18 november 2019 ingediend.

²¹ Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie, wat betreft de vaststelling van beleidsvelden en inhoudelijke structurelementen.

²² Reglement van het Vlaams Parlement, versie van 24 april 2019.

Ontbreken van verplichte informatie

Artikel 12 van de VCO stelt dat de jaarlijkse begroting ten minste de volgende componenten moet bevatten:

1. een economische classificatie;
2. een classificatie van de overheidsfuncties;
3. de programma's;
4. de inhoudelijke structurelementen;
5. de identificatie van de verantwoordelijke entiteit binnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

De eerste twee punten ontbreken in de begrotingsopmaak 2020 omdat de huidige begrotings- en rapporteringstools dat nog niet kunnen realiseren. Dit zal in de toekomst opgelost worden.

Inhoudelijke structurelementen

Het besluit van 2 oktober 2019 organiseert de Vlaamse administratie in elf beleidsdomeinen. In elk beleidsdomein werden enkele beleidsvelden geïdentificeerd, met daaraan telkens één of meer ISE's gekoppeld.

Voor nagenoeg alle beleidsdomeinen zijn voor de ISE's effectief ook kredieten opgenomen in de algemene uitgavenbegroting of de begroting van de instellingen. Dat is niet het geval voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. In het beleidsveld *Gemeenschappelijk vervoer* is in de BBT enkel sprake over het ISE *basisbereikbaarheid*. Met de ISE's *investeringen basisbereikbaarheid*, *kernnet*, *aanvullend net*, *vervoer op maat* wordt geanticipeerd op toekomstige evoluties bij De Lijn.

In het beleidsdomein CJSM vermelden de beleidsvelden cultuur, jeugd en media telkens dezelfde ISE's: *organisaties*, *projecten* en *internationale en interregionale ondersteuning*. De vraag rijst of dat hoge aggregatieniveau bij een prestatiebegroting niet eerder een handicap is om voldoende duidelijke informatie te kunnen geven.

In een aantal gevallen is de toewijzing van een begrotingsartikel aan een ISE niet altijd even logisch. Enerzijds bevat bv. de begroting van het beleidsdomein Werk en Sociale economie (WSE) een overkoepelende ISE, voor uitgaven die niet onder een specifieke ISE vallen. Nochtans zijn diverse middelen uit deze provisie wel toe te schrijven aan een specifieke ISE. Zo stelt de meerjarenplanning 2019-2024 o.a. dat de kost van het op kruissnelheid komen van de versterkte doelgroepkorting tot en met 2021 gefinancierd wordt uit de competitiviteitsprovisie.

ANTWOORD

Bij het opmaken van de BBT werden de instructies voor de opmaak van de BBT BO 2020, zoals geagendeerd op de VR van 18 oktober 2019, gevolgd.

Paragraaf 2. 'Inhoud van de BBT per rubriek', bevat een punt VI: Apparaatskredieten en begrotingsprogramma's zonder beleidsveld. Uit de instructies blijkt dat onder dit punt, naast de apparaatskredieten, ook de provisijs moeten besproken worden.

"Voor de begrotingsartikels die opgenomen zijn onder de begrotingsprogramma's "B" (=provisies) (waarvoor er geen beleidsvelden zijn) zal het Departement Financiën en Begroting eveneens per beleidsdomein een lijst overmaken van alle begrotingsartikels".

Het is zo dat de middelen op de provisies van het beleidsdomein werk kunnen aangewend worden voor de drie beleidsvelden (Werk, Sociale Economie en Competenties). Het klopt dat de kost van het op kruissnelheid komen van het versterkt doelgroepenbeleid tot 2021 opgevangen wordt met middelen van de Competitiviteitsprovisie. Maar daarnaast resten er op deze provisie nog andere middelen die ook aangewend kunnen worden voor andere maatregelen en andere beleidsvelden.

Anderzijds zijn sommige beleidsthema's verdeeld over diverse ISE's, maar worden ze toch niet als thema-overschrijdend²³ geklasseerd. Zo valt de werking van de VDAB zowel onder ISE *activering* in beleidsveld Werk als onder beleidsveld en ISE *competenties*, terwijl de handhavingsfunctie niet vermeld wordt.

ANTWOORD

In dezelfde paragraaf 2 (cf. boven), punt IV beleidsveld I, 1.1.3. 'Overige entiteiten onder gezag' is volgende instructie terug te vinden:

Zoals reeds aangegeven, leidt de structuur van de BBT ertoe dat de bespreking van de overige entiteiten (zowel onder gezag als onder toezicht) opgesplitst moet worden indien de begrotingskredieten van de entiteit betrekking hebben op verschillende ISE. Dit geldt niet enkel voor de entiteiten met een artikelstructuur, ook voor de entiteiten met een ESR-begroting.

Er is inderdaad geen aparte ISE voorzien voor de handhavingsfunctie van de VDAB, deze activiteiten situeren zich onder het ISE *Activering*.

Nog in het beleidsdomein WSE bevat het ISE *activering* allerlei maatregelen voor werkzoekenden, werkenden en ondernemingen. In het verleden ging het hier om uitgaven voor de activering van werklozen en werkloosheidsuitkeringen. Nu vallen onder dit ISE alle maatregelen om (potentiële) arbeidskrachten in te schakelen op de arbeidsmarkt: (inactieven en) werklozen, interregionale arbeidsmobiliteit én ondersteuning van werkgevers hierbij. De brede invulling van de term activering dreigt het ISE minder doelgericht te maken op werkzoekenden en minder duidelijk te maken aan wie de overheidssteun uiteindelijk ten goede komt.

ANTWOORD

Bij BA 2020 zal nagegaan worden of het mogelijk is om de indeling in ISE's verder te optimaliseren. Waar mogelijk zal hierbij rekening gehouden worden met de opmerkingen van het Rekenhof bij BBT BO 2020.

Een maatregel zoals de individuele beroepsopleiding (IBO) valt bijvoorbeeld onder het ISE *activering*, terwijl de IBO gepromoot wordt als opleidingsmaatregel en in die hoedanigheid onder het ISE *competenties* zou kunnen vallen of zelfs thema-overschrijdend zou kunnen zijn.

Aangezien de ISE's de basis zijn van het prestatiegeïnfomeerd begroten, dient aandacht besteed te worden aan de onderlinge afstemming en de consistentie ervan. De ISE's liggen met het besluit van 2 oktober 2019 vast voor de duur van de legislatuur (VCO artikel 11, §1). Toch is het Rekenhof van oordeel dat bijstellingen van ISE's in de begrotingsaanpassing 2020 nog mogelijk

²³ In de mate dat de beleidskredieten kunnen toegewezen worden aan één specifiek inhoudelijk structurelement (ISE), dienen de uitgaven onder het betrokken ISE te worden opgenomen. De beleidskredieten die onder het ISE 'thema-overschrijdend' komen te staan, moeten tot een minimum beperkt blijven (80-20 regel).

moeten zijn als bepaalde ISE's nog geen duidelijk inzicht geven in de inhoud van het beleidsdomein.

ANTWOORD

Deze opmerking sluit aan bij/overlapt met de opmerking in het document 'Formele opmerkingen bij Vlaams begroting 2020', paragraaf 4.4. Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

Cf. het antwoord daar.

Bij het opmaken van de BBT werden de instructies voor de opmaak van de BBT BO 2020, zoals geagendeerd op de VR van 18 oktober 2019, gevolgd.

Paragraaf 2. 'Inhoud van de BBT per rubriek', bevat een punt VI: Apparaatskredieten en begrotingsprogramma's zonder beleidsveld. Uit de instructies blijkt dat onder dit punt, naast de apparaatskredieten, ook de provisie moeten besproken worden.

"Voor de begrotingsartikels die opgenomen zijn onder de begrotingsprogramma's "B" (=provisies) (waarvoor er geen beleidsvelden zijn) zal het Departement Financiën en Begroting eveneens per beleidsdomein een lijst overmaken van alle begrotingsartikels".

Het is zo dat de middelen op de provisie van het beleidsdomein werk kunnen aangewend worden voor de drie beleidsvelden (Werk, Sociale Economie en Competenties). Het klopt dat de kost van het op kruissnelheid komen van het versterkt doelgroepenbeleid tot 2021 opgevangen wordt met middelen van de Competitiviteitsprovisie. Maar daarnaast resten er op deze provisie nog andere middelen die ook aangewend kunnen worden voor andere maatregelen en andere beleidsvelden.

Consolidatieperimeter Vlaamse deelstaatoverheid

Conform afdeling 3 van hoofdstuk 2 van de VCO worden de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen die niet rechtstreeks onder haar gezag vallen en die voldoen aan de voorwaarden opgenomen in artikel 3 van de VCO (ESR-ontvangsten en/of ESR-uitgaven hoger dan 5 miljoen euro) ter kennisgeving aan het Vlaams Parlement bezorgd.

Voor de besloten vennootschap Flanders Future Techfund, die het Vlaams Gewest in 2019 heeft opgericht met een aanvangsvermogen van 75 miljoen euro, werd geen begroting toegevoegd. In de begroting 2019 en 2020 van het Ministerie Vlaamse Gemeenschap worden respectievelijk 18,8 miljoen euro en 16,3 miljoen euro kapitaalinjecties in Flanders Future Techfund begroot.

ANTWOORD

In de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) is bepaald dat als een rechtspersoon deel uitmaakt van de Vlaamse deelstatenoverheid vanaf 1 juli van een bepaald jaar terwijl dat in het daaraan voorafgaande jaar niet het geval was, vanaf de begrotingsaanpassing van het daaropvolgende jaar de regels van de VCO van toepassing zijn.

Flanders Future Techfund is sinds oktober 2019 opgenomen in de lijst van publieke eenheden die door het Instituut voor de Nationale Rekeningen wordt gepubliceerd.

Vanaf begrotingsaanpassing 2020 zal een begroting ingediend worden.

2.2 Informatiewaarde van de beleids- en begrotingstoelichting (BBT)

In het kader van de prestatiebegroting is het uiteraard de bedoeling dat de ISE's op een bevattelijke manier aangeven welke beleidsdoelstellingen nagestreefd worden en welke instrumenten daarvoor eventueel ingezet worden. Uit de analyse van de BBT's blijkt dat nagenoeg alle beleidsdomeinen aangeven welke instrumenten of welke kredieten ondergebracht worden onder een bepaald ISE, maar slechts zelden aangeven aan welke beleidsdoelstelling het ISE precies bijdraagt.

De VCO legt verder de verplichting op dat de beleidsopties die bij begrotingsopmaak genomen worden, begrotingsmatig vertaald worden. De BBT's zouden dus info over de beleidskeuzes van de nieuwe Vlaamse Regering moeten bevatten. Dat blijkt slechts bij enkele beleidsdomeinen het geval te zijn.

Zo stelde het Rekenhof vast dat de BBT van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 76,5 miljoen euro wordt geïnvesteerd onder de noemer *Warm Vlaanderen*, maar de BBT bevat geen specifieke informatie over de besteding van die middelen.

Vanaf het begrotingsjaar 2020 zijn alle rechtspersonen²⁴ die vallen onder het toepassingsgebied van het VCO, verplicht om te werken met beleidskredieten (VAK). Een aantal rechtspersonen die tot nu toe niet met beleidskredieten werkten, gingen in het verleden al belangrijke verbintenissen²⁵ aan die vanaf 2020 en later zullen uitgevoerd worden. Het zou de informatiewaarde van de BBT's verhogen als het saldo van die openstaande verbintenissen werd toegelicht. Het Rekenhof wijst er op dat volgens artikel 17, §2 van de VCO de algemene toelichting de stand van de uitstaande verplichtingen moet bevatten²⁶.

De indeling van de BBT in ISE's kan ook verwarrend overkomen, aangezien de begroting van aparte entiteiten (onder andere het Hermesfonds en het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek in het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie, en Opgroeien Regie in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin) over verschillende ISE's verdeeld is. Het wordt voor de lezer van de BBT's moeilijker om een globaal beeld te krijgen van de kredieten van één entiteit of op het totaalniveau van een beleidsdomein. Die vaststelling wordt nog versterkt door het feit dat de algemene toelichting de evolutie van de kredieten nog altijd beschrijft per entiteit, en niet per ISE.

ANTWOORD

Er wordt akte genomen van de opmerking van het Rekenhof.

De BBT werd opgesteld overeenkomstig de instructies die door het departement Financiën en Begroting ter beschikking werden opgesteld en aan de Vlaamse Regering van 18 oktober werden meegedeeld.

Deze instructies geven uitvoering aan de bepalingen van de VCO.

²⁴ Hogeronderwijsinstellingen en het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs zijn niet gebonden aan die verplichting.

²⁵ De BAM bijvoorbeeld.

²⁶ Technisch betekent dit dat die rechtspersonen in hun begroting 2020 niet alleen beleidskredieten moeten opnemen voor de nieuwe verbintenissen die in 2020 zullen worden gesloten, maar dat zij ook alle verbintenissen die in het verleden zijn aangegaan en die in de loop van 2020 of later zullen worden uitgevoerd, tot uiting brengen in hun boekhouding en rapportering.

In de instructies staat vermeld dat de structuur van de BBT ertoe leidt dat de bespreking van de overige entiteiten (zowel onder gezag als onder toezicht) opgesplitst moet worden indien de begrotingskredieten van de entiteit betrekking hebben op verschillende ISE's. Dit geldt niet enkel voor de entiteiten met een artikelstructuur maar ook voor de entiteiten met een ESR-begroting.

Bij deze eerste begroting onder de nieuwe VCO-regels kan dus geconcludeerd worden dat de BBT's op dit moment slechts een beperkte meerwaarde betekenen. De toelichtingen bevatten dezelfde informatie als voorheen, met toevoeging van nieuwe titels. Bepaalde beleidsnota's – die volgens de VCO vanaf nu ook BBT genoemd worden – zijn nog volledig in hun oude vorm geschreven. Het VCO schrijft voor dat dezelfde vorm als voor de jaarlijkse BBT gehanteerd moet worden, wat de opvolging van de doelstellingen eenvoudiger maakt. De beleidsnota van Wonen is zowel qua vorm als doelstellingen een goed voorbeeld.

Los van de voorziene introductie van prestatie-indicatoren in de BBT's, zijn bij volgende begrotingsoefeningen aanpassingen mogelijk die de leesbaarheid en de transparantie van de begroting sterk verhogen. Zo zouden de BBT's in elk geval moeten aangeven aan welke beleidsdoelstellingen (uit de beleidsnota) een bepaald ISE bijdraagt. Verder zou de algemene toelichting aandacht kunnen besteden aan de evolutie van de kredieten per ISE, en niet alleen per entiteit. Ook de samenvattende tabellen aan het begin van elke BBT zouden aangevuld kunnen worden met overzichten per ISE, wat een duidelijker beeld zou geven van de evolutie van de middelen per beleidsthema.

2.3 Begrotingsfondsen

Het ontwerp middelendecreet geeft een overzicht van de begrotingsfondsen. De initiële begroting 2020 raamt een stijging van 87,4 miljoen euro van het globaal saldo. Over de begrotingsjaren 2019 én 2020 neemt het saldo met 157,1 miljoen euro toe, met als gevolg dat de verrichtingen van de begrotingsfondsen voor die jaren een positieve impact op het vorderingensaldo hebben. De middelen die binnen een begrotingsfonds worden opgespaard, kunnen onbeperkt worden overgedragen om in volgende jaren te worden besteed. In het jaar dat de uitgaven gebeuren, weegt dat wel op het vorderingensaldo.

De volgende tabel toont de geraamde evolutie van begin 2019 tot eind 2020 voor de begrotingsfondsen met de belangrijkste verrichtingen.

Tabel 9 – Raming evolutie begrotingsfondsen 2019-2020 (vereffeningskredieten in miljoen euro)

	Verkeersveiligheidsfonds	Klimaatfonds	Energiefonds	Fonds Onroerende goederen	Andere	Totaal
Beginsaldo 2019	134,3	227,1	140,7	40,8	151,3	694,2
Ontvangsten 2019	63,8	213,4	188,0	41,3	170,3	676,8
Uitgaven 2019	-35,9	-267,1	-146,3	-15,4	-142,4	-607,1
Desaffectatie 2019	-	-5,0	-	-	-	-5,0
Eindsaldo 2019	162,1	²⁷ 168,4	182,4	66,7	179,3	759,0
Beginsaldo 2020	162,1	173,4	182,4	66,7	179,3	763,9
Ontvangsten 2020	35,1	193,9	123,3	3,8	200,4	556,5
Uitgaven 2020	-36,7	-81,0	-150,0	-23,9	-175,6	-467,2
Desaffectatie 2020	-	-	-	-	-1,9	-1,9
Eindsaldo 2020	160,5	286,3	155,7	46,6	202,2	851,3

²⁷ Eindsaldo 2019 en beginsaldo 2020 stemt niet overeen voor het klimaatfonds. Bij het beginsaldo 2020 wordt geen rekening gehouden met de desaffectatie 2019.

	Verkeersveiligheidsfonds	Klimaatfonds	Energiefonds	Fonds Onroerende goederen	Andere	Totaal
% evolutie begin 2019 vs. eind 2020	+19,5%	+26,1%	+10,7%	+14,2%	33,6%	+22,6%
Evolutie begin 2019 vs. eind 2020	26,2	59,2	15,0	5,8	50,9	157,1
% evolutie 2020	-1,0%	+65,1%	-14,6%	-30,1%	+12,8%	+11,4%
Evolutie 2020	-1,6	²⁸ +112,9	-26,7	-20,1	+22,9	+87,4

Bron: Ontwerp middelendecreet aangepaste begroting 2019 en initiële begroting 2020 en eigen berekening Rekenhof

Voor de inhoudelijke bespreking van het verkeersveiligheidsfonds en het klimaatfonds verwijst het Rekenhof naar hoofdstuk 4.6 *Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken* en 4.8 *Beleidsdomein Omgeving*.

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 26 november 2019 werd ingegaan op de opmerkingen.

²⁸ De beleidskredieten van het klimaatfonds zijn in 2020 wel volledig vastgelegd.

3 Analyse van de ontvangsten

3.1 Algemeen

Evolutie ESR-ontvangsten

In de initiële begroting 2020 verhogen de ESR-geconsolideerde ontvangsten in vergelijking met de aangepaste begroting 2019 met 544,3 miljoen euro (+1,2%). In vergelijking met de uitvoering van de begroting 2018 verhogen de ontvangsten met 2.682,2 miljoen euro (+6,2%). In de uitvoeringsrekening van de begroting 2018 leidden de specifieke afrekeningen met betrekking tot de definitieve vaststelling van de autonomiefactor, van de dotatie voor de fiscale uitgaven en van de bedragen van het overgangsmechanisme tot een eenmalige minderontvangst van 1.005,3 miljoen euro.

Tabel 10 – Evolutie van de ESR-geconsolideerde ontvangsten (in miljoen euro)

	2018 realisatie	2019 aangepast	2020 initieel	2018 realisatie = 100	2019 aangepast = 100
PB- en btw-toewijzing gemeenschap en nieuwe dotaties	22.458,5	23.114,3	23.548,8	104,9	101,9
PB-toewijzing gewest	2.415,2	2.487,0	2.514,1	104,1	101,1
Opcentiemen op de PB	7.705,2	7.920,7	7.866,1	102,1	99,3
Herrekening 2018	-1.005,3	0	0		
Andere dotaties en transfers federale overheid	88,3	98,8	99,7	112,9	100,9
Gewestelijke belastingen	6.609,6	6.672,5	6.754,3	102,2	101,2
Lottomiddelen	30,1	30,2	30,2	100,3	100,0
Andere niet-fiscale algemene ontvangsten	185,7	250,5	282,2	152,0	112,7
Toegewezen ontvangsten	538,0	565,5	548,2	101,9	96,9
Ontvangsten ministeries	39.025,4	41.139,5	41.643,7	106,7	101,2
Ontvangsten te consolideren instellingen	3.967,2	3.991,0	4.031,1	101,6	101,0
Totaal ontvangsten	42.992,6	45.130,5	45.674,8	106,2	101,2

Bron : Rekenhof

Het Rekenhof onderzocht de consistentie tussen enerzijds de raming van de begrotingsontvangsten in de artikelen van de middelen- en administratieve begroting, en anderzijds de toelichting van de ESR-ontvangsten in 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.

Evaluatie algemene toelichting

De algemene toelichting gaat zoals steeds heel uitvoerig in op de middelen die volgen uit de bijzondere financieringswet (BFW). Het Rekenhof beveelt aan de toelichting meer te focussen op duiding van de recente evoluties in plaats van op de oorsprong, bestaansreden en historische evolutie van de inkomsten.

De algemene toelichting licht de evolutie van de opcentiemen en de Vlaamse fiscale uitgaven (belastingvermindering voor de eigen woning en voor dienstencheques) uitgebreid toe. Ze gaat ook in op federale maatregelen (bv. de taxshift) die een impact hebben op de Vlaamse ontvang-

sten, doordat zij de grondslag van de opcentiemen beïnvloeden. De Vlaamse overheid benadrukt dat ze de impact²⁹ op de Vlaamse opcentiemen van de federale taxshift zelf opvangt en het opcentiementarief niet verhoogt.

Het Rekenhof beveelt aan de ramingen van de gewestelijke belastingen van 6.754,3 miljoen euro omstandiger toe te lichten. Het Rekenhof heeft op zijn vraag de onderliggende berekeningen wel ontvangen, maar de uitleg in de algemene toelichting van de beleidswijzigingen in het lopende en het nieuwe begrotingsjaar, opgenomen in de beleidsnota, volstaat niet. Over het algemeen geldt dat de evoluties van de parameters wel aandacht krijgen, maar dat de berekening van de impact van de nieuwe maatregelen te weinig wordt toegelicht.

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 26 november 2019 werd ingegaan op de opmerkingen.

3.2 PB- en btw-toewijzingen, en dotaties

De administratieve middelenbegroting 2020³⁰ bevat de middelen uit dotaties³¹:

- (1) voor de Vlaamse Gemeenschap 23.627,0 miljoen euro: de PB- en btw-toewijzing, de nieuwe dotaties voor de overgedragen bevoegdheden, de voor de gemeenschap bestemde specifieke dotaties, de Lottogelden, het in het kader van het overgangsmechanisme vastgestelde overgangsbetrag;
- (2) voor het Vlaams Gewest 2.565,8 miljoen euro: de PB-toewijzing, de voor het gewest bestemde specifieke dotaties, en het in het kader van het overgangsmechanisme vastgestelde overgangsbetrag (in min) en de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen (in min).

De voorlopige afrekening 2019 bedraagt -9,0 miljoen euro bij de gewesttoewijzing, -39,6 miljoen euro bij de gemeenschapstoewijzing en -0,1 miljoen euro bij de specifieke dotaties (deels gemeenschap, deels gewest).

De macro-economische parameters voor de begrotingsaanpassing 2019 werden overgenomen van de economische begroting van 6 februari 2019. De macro-economische parameters voor de vaststelling van de vermoedelijke bedragen 2019, met het oog op de voorlopige afrekening 2019, en van de initiële bedragen 2020, werden overgenomen van de economische begroting van 5 september 2019. Dat is conform de BFW.

Het Federaal Planbureau raamde op 6 november 2018 de inflatie voor 2019 op 2,1%, wat leidde tot een aanzienlijke verhoging van de BFW-middelen in de initiële begroting 2019 via amendement. De (parameter) inflatie daalt in de aangepaste begroting 2019 van 2,1% naar 1,6%, in de voorlopige afrekening 2019 verder naar 1,5%. In 2020 wordt de inflatie op 1,4% geraamd.

De (parameter) BBP-groei daalt in de aangepaste begroting 2019 van 1,5% naar 1,3%. In de voorlopige afrekening 2019 en initiële begroting 2020 wordt de groei op 1,1% geraamd.

²⁹ Raming van de bijkomende impact in de voorschotten van aanslagjaar 2020 in begrotingsjaar 2020 = -270 miljoen euro (zie tabel 3-4 van de algemene toelichting).

³⁰ Tabel 3-3 van de algemene toelichting bevat de bedragen inclusief de afrekening van het voorbije jaar; de *Lottogelden* en de *specifieke dotaties* zijn in die tabel afzonderlijk vermeld.

³¹ Bedragen 2020 + voorlopige afrekening 2019.

De bijstelling van de parameters heeft op de BFW-middelen 2019 een impact van -246,1 miljoen euro bij de begrotingsaanpassing en een bijkomende impact van -48,7 miljoen euro in de voorlopige afrekening 2019 toegevoegd aan de initiële begroting 2020. De ramingen voor de BFW-middelen 2020 vertrekken dus van basisbedragen 2019 die ongeveer 300 miljoen lager liggen dan eind 2018 werd geraamd.

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 (131,1 miljoen euro) wordt voorlopig nog wel als minderontvangst verwerkt.

Daarnaast is er een kasmatige minderontvangst (federale inhouding) in 2020 van 52,4 miljoen euro ingevolge de spreiding van de afrekening van de autonomiefactor, die ESR-matig volledig in 2018 werd aangerekend.

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 26 november 2019 werd ingegaan op de opmerkingen.

3.3 Opcentiemen – fiscale uitgaven – gewestelijke personenbelasting

De raming van de ESR-ontvangsten van de opcentiemen van het begrotingsjaar 2020 volgens de HRF-benadering is gebeurd aan de hand van de federale mededeling van 19 september 2019. Volgens de HRF-benadering bevat de raming de voorschotten van het aanslagjaar 2020 tijdens het begrotingsjaar 2020 en de afrekeningen tijdens het begrotingsjaar 2020 van de vorige aanslagjaren.

Tabel 11 – Overzicht opcentiemen – fiscale uitgaven – gewestelijke personenbelasting (in miljoen euro)

	Federale raming	Vlaamse raming
Voorschotten opcentiemen AJ/BJ 2020	7.735,4	7.746,0
Gewestelijke personenbelasting	5.925,8	5.936,1
<i>waaronder maatregel opc + 30.000 VL aan het werk (aan inningscoëfficiënt)</i>		10,6
Fiscale uitgaven	1.809,6	1.809,9
Totaal afrekeningen gew. PB vroegere AJ tijdens BJ, toegevoegd aan de opcentiemen	77,8	120,2
Eerste afrekening AJ 2019 (09/2020)	21,7	88,9
Verdere afrekeningen AJ 2019	28,9	
Afrekeningen vroegere AJ	27,2	31,3
Afrekening belasting niet-inwoners	PM	PM
Totaal opcentiemen	7.813,2	7.866,2

Bron : Rekenhof

Voorschotten aanslagjaar 2020 tijdens begrotingsjaar 2020

De raming bevat de voorschotten met betrekking tot aanslagjaar 2020 die in het begrotingsjaar 2020 zullen worden gestort. De voorschotten worden geraamd overeenkomstig het koninklijk besluit van 27 juni 2016 en worden tijdens het begrotingsjaar/aanslagjaar door de federale overheid aan de Vlaamse overheid betaald. De raming ervan moet bijgevolg overeenkomen met de federale raming. Vanaf begrotingsjaar 2018 wordt de gemiddelde inningscoëfficiënt voor de laatste drie aanslagjaren per gewest geraamd en toegepast (AJ 2020 = 99,45%) om te komen tot de

voorschotten van de gewestelijke personenbelasting. Het bedrag van de voorschotten van de gewestelijke personenbelasting (= opcentiemen min fiscale uitgaven) werd als volgt federaal geraamd en meegedeeld:

Tabel 12 – – Voorschotten Vlaamse gewestelijke personenbelasting BJ/AJ 2020 (in miljoen euro)

Meegedeelde raming (Vlaamse) belasting Staat	31.218,6
Definitieve autonomiefactor	24,957%
Opcentiementarief	33,257%
Opcentiemen aan 100% in begrotingsraming	7.778,2
Opcentiemen na inningscoëfficiënt	7.735,4
Fiscale uitgaven aan 100%	1.819,6
Fiscale uitgaven na inningscoëfficiënt	1.809,6
Vlaamse gewestelijke personenbelasting (opcentiemen – fiscale uitgaven)	5.958,6
Vlaamse gewestelijke personenbelasting (opcentiemen – fiscale uitgaven) na toepassing inningscoëfficiënt	5.925,8

Bron : Rekenhof

De voorschotten van het aanslagjaar 2020/begrotingsjaar 2020 raamt de federale overheid op 5.925,8 miljoen euro. Die bedragen worden in twaalfden gestort. Bij de begrotingsaanpassing 2020 gebeurt een herraming en worden die twaalfden herrekend.

De Vlaamse raming van de voorschotten is 10,3 miljoen hoger door de geraamde positieve impact op de opcentiemen van de hogere tewerkstelling ingevolge maatregelen met effect in 2018 en 2019. Over welke maatregelen het gaat, is niet onderbouwd in de toelichting. Het Rekenhof vraagt om zich te baseren op de federale raming van voorschotten van de gewestelijke personenbelasting omdat conform de BFW enkel die bedragen tijdens het begrotingsjaar verschuldigd zijn. Alleszins worden de opcentiemen bij de begrotingsaanpassing herhaald en de voorschotten herberekend.

Afrekeningen vorige aanslagjaren tijdens begrotingsjaar

De raming bevat ook de afrekeningen met betrekking tot de vorige aanslagjaren, die worden betaald/aangerekend in 2020. De Vlaamse en federale raming gaan voor die afrekeningen allebei uit van de recente ramingen van de verwachte inkoheringen van opcentiemen en fiscale uitgaven. De ramingen van de fiscale uitgaven van de aanslagjaren 2019 en 2020 zijn eigen Vlaamse ramingen, lager dan de federale raming. De afrekeningen worden berekend op basis van de Vlaamse inningscoëfficiënten van aanslagjaar 2017 tijdens de daarop volgende begrotingsjaren. Dat leidt tot een Vlaamse raming van de afrekeningen *gewestelijke personenbelasting* die 42,4 miljoen hoger is dan de federale raming.

Fiscale uitgaven

De Vlaamse raming van de voorschotten van de opcentiemen in de middelenbegroting bevat ook een raming van de fiscale uitgaven van aanslagjaar 2020 van 1.809,9 miljoen euro, 0,3 miljoen euro meer dan de federale raming. Ook hier wordt een inningscoëfficiënt van 99,45% toegepast.

De administratieve uitgavenbegroting raamt die uitgaven op 1.601,8 miljoen euro voor de woonfiscaliteit, 202,1 miljoen euro voor de dienstencheques en 6,0 miljoen euro voor de winwin-lening. De ramingen van de fiscale uitgaven werden in de begrotingscyclus steeds aan de gewes-

telijke personenbelasting toegevoegd om de opcentiemen te bekomen. De afrekeningen betreffen enkel de gewestelijke PB, maar worden in de Vlaamse begrotingsuitvoering verwerkt in de bruto-opcentiemen, aldus de algemene toelichting. De fiscale uitgaven, inbegrepen in de opcentiemen, worden geneutraliseerd door de fiscale uitgaven in de uitgavenbegroting.

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. Om de verwerking van de ramingen te laten 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.

Het Rekenhof beveelt aan de afrekeningen gewestelijke PB op te splitsen in afrekeningen opcentiemen en afrekeningen fiscale uitgaven, zowel bij de begrotingsraming als bij de begrotingsuitvoering. Noodzakelijkerwijs en idealiter zou dat moeten gebeuren aan de hand van de federale rapporteringen. Tot nu toe rapporteert de federale overheid tijdens de uitvoering van het aanslagjaar echter enkel over de (netto) gewestelijke personenbelasting.

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

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 26 november 2019 werd ingegaan op de opmerkingen.

3.4 Gewestelijke belastingen

De initiële begroting raamt de geconsolideerde ontvangsten op 6.754,3 miljoen euro, een stijging van 81,8 miljoen euro (+1,2%) ten opzichte van de aangepaste begroting 2019. Vergeleken met de realisaties 2018 bedraagt de stijging 144,7 miljoen euro (+2,2%)

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.

Tabel 13 – Evolutie van de gewestelijke belastingen (in miljoen euro)

Begrotingsontvangsten = ESR-ontvangsten	2018 realisatie	2019 aangepast	2020 initieel	Vershil 2020 initieel met 2019 aangepast	2018 realisatie = 100	2019 aangepast = 100
Belasting op de spelen en wed- denschappen	46,2	48,3	50,5	2,2	109,3	104,6
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen	22,6	22,9	23,2	0,3	102,9	101,4
Openingsbelasting	0,05					
Eurovignet	0,03					
Jaarlijkse verkeersbelasting	1.084,0	1.109,0	1.125,9	16,9	103,9	101,5
Belasting op inverkeerstelling	263,5	289,4	308,6	19,3	117,1	106,7
Onroerende voorheffing	200,1	223,5	282,3	58,8	141,1	126,3
Erfbelastingen (exclusief fiscale regularisaties)	1.532,7	1.447,9	1.425,1	-22,8	93,0	98,4
Fiscale regularisaties bij erfbe- lastingen	24,9	15,0	25,0	10,0	100,2	166,7
Verkooprecht + verdeelrecht	2.468,0	2.530,7	2.482,5	-48,2	100,6	98,1
Schenkbelasting	350,4	357,8	364,9	7,2	104,1	102,0
Recht op hypotheekvestiging	160,7	163,6	164,7	1,0	102,4	100,6
Kilometerheffing	456,3	464,4	501,5	37,1	109,9	108,0
Totaal gewestelijke belastingen	6.609,6	6.672,5	6.754,3	81,8	102,2	101,2

Bron : Rekenhof

Niet alle ramingen in de toelichting zijn voldoende gemotiveerd:

- Zo wordt, voor wat betreft de onroerende voorheffing, de opbrengst van de afschaffing van het belastingkrediet, met uitzondering van het belastingkrediet voor materieel en outillage, geraamd op 60,3 miljoen euro, zonder veel verdere onderbouwing.
- Bij de erfbelasting ontbreekt hoeveel de negatieve evolutie van de gemiddelde belastingontvangst precies bedraagt. Er wordt niet vermeld hoeveel de inflatie bedraagt in functie waarvan de ontvangsten evolueren vertrekkende van de gecorrigeerde basis.
- Bij de belasting op automatische ontspanningstoestellen ontbreekt het indexpercentage.
- Voor het verkooprecht wordt gemeld dat de tariefverlaging in 2020 een negatieve impact heeft van 140 miljoen euro op de ontvangsten. Minder duidelijk is of er werd rekening gehouden met een mogelijke terugval van transacties die zich kan voordoen na de piek van transacties eind 2019, als gevolg van de anticipatie van de markt op de afschaffing van de woonbonus.

Wat betreft de hogere ontvangsten uit de optimalisatie van de inning en controle van de belastingen (10 miljoen euro) wordt in de eerste plaats gedacht aan mogelijke efficiëntiewinsten door alle milieuheffingen (van bij OVAM³² en VMM³³ uit Omgeving) te centraliseren bij Vlabel. Bij het sluiten van het regeerakkoord waren nog niet alle plannen en maatregelen in detail uitgewerkt. De komende maanden zal hier verder werk van worden gemaakt, zodat bij de begrotingsaanpassing 2020 duidelijk is in welke mate de extra ontvangsten gerealiseerd kunnen worden.

³² Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij

³³ Vlaamse Milieumaatschappij

Fiscale regularisatie bij erfbelasting

De initiële begroting 2019 voorzag, net als bij de aangepaste begroting 2018, in 75 miljoen euro voor fiscale regularisaties. De werkelijke ontvangsten bedroegen 10,1 miljoen euro in 2017 en 25,9 miljoen euro in 2018. De realisatie 2019 bedraagt tot dusver 11,4 miljoen euro. De raming voor 2019 bedraagt 15 miljoen euro en voor 2020 25 miljoen euro. Dat zijn realistischere ramingen in het licht van het voorgaande.

Tabel 14 – Overzicht Fiscale regularisatie 2016-2020 (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	25,9
2019	75,0	15,0	(tem 20/11) 11,4
2020	25,0	-	

Bron: Rekenhof

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 26 november 2019 werd ingegaan op de opmerkingen.

4 Analyse van de uitgaven

4.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD)

De initiële begroting 2020 voorziet bijkomend in 13,0 miljoen euro voor de jaarlijkse premiesubsidie voor landbouwers die een brede weersverzekering afsluiten, alsook vergoedingskredieten voor rampen erkend na 1 januari 2020 (in het kader van de overgangperiode voor die verzekering). Op dit ogenblik bestaat geen voldoende rechtsgrond voor een volledige tenlastelegging van de premiesubsidie op de begroting van het VFLD. Op basis van artikel 1, §2, 1° 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, kan slechts de helft van de premiesubsidie ten laste van het VFLD worden gelegd. Het besluit van 24 mei 1995 dient nog te worden aangepast aan de nieuwe regelgeving die vanaf 2020 in voege zal treden.

Participaties - CBo-1CEX2BA-PA

De in 2020 voorziene bijstellingen in de andere participaties (bv. 100,0 miljoen euro voor de PMV) worden nergens beleidsmatig toegelicht. Het departement Financiën en Begroting volgt de participaties mee op, maar beleidsmatig behoren de onderliggende doelstellingen meestal tot andere beleidsdomeinen. Aangezien die kapitaalbrengen ook niet binnen de inhoudelijke beleidsdomeinen worden toegelicht, acht het Rekenhof de toelichting ontoereikend.

Er wordt in een *bijstelling Via-Invest* voorzien van 15,3 miljoen euro. Via-Invest werd intussen omgevormd en kreeg als nieuwe benaming De Werkvennootschap. Het bedrag van de participatie stemt overeen met een nog openstaande vastlegging van krediet die al in 2011 gebeurde, maar sluit niet aan bij het nog te volstorten kapitaal door de Vlaamse overheid als enige aandeelhouder van 10 miljoen euro. Bovendien is de kapitaalbreng in de begroting van De Werkvennootschap nergens opgenomen.

Indexprovisie - CBo-1CBG2AB-PR

De inflatievooruitzichten van 5 november 2019 van het Federaal Planbureau ramen de volgende overschrijding van de spilindex in februari 2020, in plaats van in januari 2020 zoals voorzien in de begrotingsopmaak. Bijgevolg zouden de sociale uitkeringen vanaf maart 2020 en de wedden van het overheidspersoneel vanaf april 2020 stijgen met 2%. Daardoor zouden die uitgaven 37 miljoen euro lager uitvallen dan ingeschreven in de begroting³⁴.

Overgedragen kredieten

In de BBT van het beleidsdomein Financiën en Begroting werd voor geen enkel uitgavenartikel een bedrag opgenomen voor de aanwending van de VAK-ruiter. Dat wekt onterecht de indruk dat in 2020 geen enkel gebruik zal worden gemaakt van de beleidskredieten overgedragen uit 2019.

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 26 november 2019 werd ingegaan op de opmerkingen.

³⁴ Algemene toelichting, Punt 4.5, *Sensitiviteit van de uitgaven voor inflatie*.

4.2 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

Groeipad Onderzoek en Ontwikkeling

In 2019 werd er op begrotingsartikel EBo-1EBB2AH-PR in een provisie bij het departement EWI voorzien van 176,5 miljoen euro in beleidskredieten en 172 miljoen euro in betaalkredieten in het kader van het groeipad voor de 3%-norm voor onderzoek en ontwikkeling. In 2020 worden de kredieten rechtstreeks toegewezen aan de respectievelijke begrotingsartikelen.

Zo gaat er in de initiële begroting 2020 30,9 miljoen euro naar het Hermesfonds. Dat bedrag is een onderdeel van het groeipad voor de 3%-norm, maar wordt deels tenietgedaan door de generieke besparingen op het programma innovatie voor 11,7 miljoen euro.

Zo heeft ook het FWO 39,9 miljoen euro uit die provisie kunnen ontvangen. De toewijzing wordt hier ook beïnvloed door een generieke besparing van 16,6 miljoen euro, op haar beurt gedeeltelijk gecompenseerd door nieuw beleid van 15,6 miljoen euro.

Overigens hanteert de begroting geen eenvormige methodologie om de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling op te volgen. Bovendien rijst de vraag of voor onderzoek en ontwikkeling geen apart ISE moet worden gecreëerd, gelet op het belang ervan.

ANTWOORD

Er wordt akte genomen van de opmerking van het Rekenhof.

Zoals vermeld in de Algemene Toelichting wordt de generieke besparing van 16,6 miljoen euro bij het FWO meer dan gecompenseerd door een positieve bijstelling met 17,1 miljoen euro. Deze is het gevolg van een toevoeging vanuit het nieuwe beleid ten belope van 15,6 miljoen euro, maar eveneens door een compensatie van 1,5 miljoen euro vanuit de provisie O&O, hetgeen deel uitmaakt van de herverdeling van 39,9 miljoen euro vanuit deze provisie. Daarnaast is het ook zo dat het Klinisch wetenschappelijk onderzoek en de werking en informatica bij FWO ontzien zijn van generieke besparing.

Een ISE is een inhoudelijk zinvolle clustering van kredieten of deelbevoegdheden binnen een programma.

In het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2019 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie, wat betreft de beleidsvelden en de inhoudelijke structuurelementen, staan de beleidsvelden voor het beleidsdomein EWI met de daaraangekoppelde ISE's opgesomd.

Een apart thema-overschrijdend ISE voor 'Onderzoek en Ontwikkeling' is niet aangewezen vermits dit dan niet aan één specifiek ISE zou toegewezen zijn en er op die manier informatie verloren gaat aan welk specifiek thema met betrekking tot 'Onderzoek en Ontwikkeling' de beleidskredieten toegewezen worden.

Bovendien moeten thema-overschrijdende ISE's tot een minimum beperkt blijven.

4.3 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Begrotingen universiteiten en hogescholen

Enkele universiteiten gaan bij de initiële begroting 2020 uit van een indexatie van de investeringstoelage aan de hand van de gewogen evolutie van het jaarlijks gemiddelde van de ABEX-index van de vijf voorlaatste kalenderjaren die voorafgaan aan het begrotingsjaar (Codex Hoger Onderwijs, artikel III.54, §2). Volgens de beleids- en begrotingstoelichting wordt de investeringstoelage echter niet geïndexeerd in 2020. De indexering van de infrastructuurmiddelen in het hoger onderwijs zou in 2020 ongeveer 1,2 miljoen euro bedragen.

De begrotingen van de universiteiten opgenomen in de *Bijlagen bij het uitgavendecreet begrotingsopmaak 2020 Vlaamse rechtspersonen niet onder rechtstreeks gezag van de Vlaamse Regering* verschillen soms van de begrotingen die de raden van bestuur van de universiteiten hebben goedgekeurd. Die laatste begrotingen steunen immers op recentere ramingen. Het Rekenhof verwijst naar de KUL en de Universiteit Antwerpen.

Toen de universiteiten de meerjarenbegrotingen opstelden, was er nog grote onzekerheid over verschillende factoren met impact op de begrote cijfers. Het ging bijvoorbeeld om de precieze inhoud van de generieke en specifieke besparingsmaatregelen, maar ook over zaken zoals de beperking via een numerus clausus of fixus van het aandeel buitenlandse studenten voor de opleidingen Diergeneeskunde en Geneeskunde, de artsenquota, de financiering van de nieuwe opleidingen bij UHasselt, ...

ANTWOORD

Er wordt akte genomen van de bemerking van het Rekenhof.

Volgens de codex Hoger Onderwijs Art. IV.13 (universiteiten) en Art. IV.21 (hogescholen) moeten de instellingen voor 10 september aan de Vlaamse Regering een begroting indienen volgens de ESR-richtlijnen. Door de late regeringsvorming waren bij de opmaak van de ESR-begrotingen nog niet alle maatregelen gekend waardoor deze niet konden verwerkt worden.

In het voorjaar van 2020 wordt aan de instellingen een update van de begrotingen gevraagd waarin alle maatregelen zullen verwerkt worden. Deze update zal vervolgens als basis dienen bij begrotingsaanpassing 2020.

Fout in de rekenmotor Hoger Onderwijs

AHOVOKS maakt gebruik van een rekenmotor om de werkingsmiddelen Hoger Onderwijs te berekenen. Vanaf het begrotingsjaar 2019 werd overgestapt op een nieuwe financieringsmotor. Naar aanleiding van die overstap en de ingebruikname van de nieuwe rekenmotor werd een fout vastgesteld in de oude rekenmotor. Die fout heeft als gevolg dat een aantal instellingen (hogescholen) te weinig middelen ontvingen en andere te veel. In overleg met het kabinet van de minister van Onderwijs werd beslist voor het begrotingsjaar 2018 de fout recht te zetten door een financiële compensatie te geven aan de instellingen die te weinig middelen ontvangen hadden en een beperkte terugvordering in te stellen bij de instellingen die te veel middelen ontvangen hadden. Voor de andere begrotingsjaren (2011-2017) zou de impact op een later tijdstip worden onderzocht. Intussen werd die opdracht afgerond. Daaruit blijkt opnieuw dat bepaalde instellingen te weinig middelen hebben ontvangen en andere te veel. Rekening houdend met het principe van een gesloten enveloppe (conform de wetgeving), zou dat budgettair geen effect hebben. Dat hangt af van de beslissing die zal genomen worden, namelijk of de benadeelde instellingen extra middelen krijgen en of die middelen bij de andere worden teruggevorderd. Als dat laatste het geval zou zijn, gaat het dan over een terugvordering van het volledige bedrag

of slechts een deel ervan? Een zevental hogescholen hebben ondertussen al een ingebrekestelling ingediend bij de minister met de vraag de te weinig toegekende middelen uit het verleden zo spoedig mogelijk uit te keren. Uitgaand van een *worst case scenario*³⁵ zou een budget nodig zijn van 7,7 miljoen euro voor alle instellingen die te weinig middelen ontvangen hebben.

ANTWOORD

Er wordt akte genomen van de bemerking van het Rekenhof.

Het is inderdaad zo dat er als gevolg van de overgang van de oude naar de nieuwe rekenmotor een correctie diende te gebeuren bij de verdeling over de instellingen. Deze fout uit het verleden werd daarmee rechtgezet naar de toekomst toe. Er wordt bekeken in welke mate er ook retroactief een correctie kan doorgevoerd worden voor afgelopen jaren.

Besparingen lonen onderwijzend personeel

De initiële begroting 2020 bevat besparingen op de loonkredieten van het onderwijzend personeel, met name door de reffectatie in het kader van terbeschikkingstelling te reactiveren (12,7 miljoen euro), de groei in het secundair onderwijs af te remmen (20,0 miljoen euro), de lonen in het deeltijds kunstonderwijs af te romen (1,6 miljoen euro) en te besparen op de lonen pedagogische begeleiding en inspectie levensbeschouwelijke vakken (1,0 miljoen euro). Navraag bij de administratie leert dat de minister van Onderwijs pas bij de begrotingsaanpassing 2020 gevolg zal geven aan die budgettaire beslissingen van de Vlaamse Regering. Dat zal gebeuren in overleg met het onderwijsveld en de sociale partners, met oog op het schooljaar 2020-2021, op basis van de concrete uitvoeringscijfers 2019 en waar de recentste ramingen dreigen af te wijken van de beschikbare budgetten. De opbrengst van de maatregelen is afhankelijk van het resultaat van het overleg.

ANTWOORD

Er wordt akte genomen van de bemerking van het Rekenhof.

Pas bij begrotingsaanpassing 2020 zal er gevolg kunnen gegeven worden aan een juiste verdeling van de budgettaire beslissingen, nadat hierover overleg met het onderwijsveld en de sociale partners is geweest.

4.4 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)

Als een meerderjarige persoon met een handicap voldoet aan bepaalde voorwaarden (bv. nood-situatie, snel degeneratieve aandoening,...) wijst het VAPH hem of haar toe aan de zogenaamde automatische toekenningsgroepen. In dat geval kan er met onmiddellijke ingang een persoonsvolgend budget (PVB) worden toegewezen, vaak in een hogere budgetcategorie.

Volgens berekeningen van het VAPH is voor de automatische toekenningsgroepen jaarlijks 75 à 80 miljoen euro aan middelen nodig. Daarvan wordt ongeveer 35 à 40 miljoen euro gedekt door

³⁵ Geen volledige of slechts gedeeltelijke terugvordering van de instellingen die te veel middelen hebben ontvangen.

de uitstroom. In 2020 is echter te verwachten dat de kostprijs van de automatische toekenningsgroepen hoger zal zijn vooral omwille van de groep minderjarigen die zorgcontinuïteit genieten bij de overstap naar een persoonsvolgend budget. Tenzij de huidige regelgeving voor automatische toekenningsgroepen wordt herbekeken, zullen in 2020 de beschikbare middelen voor die groepen niet volstaan.

ANTWOORD

We nemen akte van de opmerking. Er wordt een jaarlijkse kost van 75 à 80 miljoen euro voor de automatische toekenningsgroepen geraamd. Er is ongeveer 40 miljoen euro beschikbaar vanuit de uitstroom en er is 40 miljoen euro nieuw beleid. De toewijzing van het nieuw beleid dient nog te gebeuren, maar tegelijk wordt een aanpassing van de regelgeving voorbereid om ook toekenningen buiten de automatische toekenningsgroepen te kunnen doen.

Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA)

Klassieke financiering

Het betaalkrediet is bij de initiële begroting 2020 gedaald naar 30,2 miljoen euro. Als echter de betaalkalender wordt toegepast op de vastgelegde investeringssubsidies, zijnde 5% in jaar van toekenning, 15% in jaar X+1, 25% in jaar X+2, 25% in jaar X+3 en 30% in jaar X+4, dan zou het vereiste budget 65,6 miljoen euro bedragen. Wanneer het minimum betalingspercentage (jaarlijkse betalingen ten opzichte van de uitstaande encours) van de voorbije jaren – zijnde 14% – wordt toegepast op het uitstaand bedrag, zou een budget van 44,5 miljoen euro nodig zijn. Gebaseerd op het uitgavenpatroon van de voorbije jaren, lijkt dit laatste bedrag het minimumbudget om de nodige uitgaven te kunnen doen. In 2019 bedroeg het betaalkrediet klassieke financiering nog 50 miljoen euro.

ANTWOORD

Betaalkrediet wordt bij elke begrotingsronde technisch geraamd op basis van de reeds genomen vastleggingen en de nog te nemen vastleggingen. Deze oefening zal opnieuw gebeuren bij begrotingsaanpassing. Indien op basis van de reële uitgaven het huidig voorziene betaalkrediet te laag geraamd zou zijn, zal dit bij begrotingsaanpassing gecorrigeerd worden.

Opgroeien Regie - Groeipakket

Uit recente cijfers van het monitoringcomité van het groeipakket blijkt dat de regularisaties voor rechtzettingen uit het verleden voor de periode januari tot augustus 2019, 5,5 miljoen euro meer bedragen dan gebudgetteerd. Dat bedrag zal worden opgevangen door het historische reservefonds uit FAMIFED dat 10,9 miljoen euro zou bedragen. De definitieve afrekening werd echter nog niet ontvangen, dus er blijft nog enige onzekerheid over de omvang van dat reservefonds. De marge die bij begrotingsaanpassing 2019 beschikbaar was voor het groeipakket, werd bij de initiële begroting 2020 op nul gezet. Zonder het historische reservefonds van FAMIFED moest deze marge in 2019 worden aangesproken. Als de hoge regularisaties zich in 2020 blijven doorzetten, zal het reservefonds, dat de enige buffer vormt voor het groeipakket, verdwijnen. Aangezien het groeipakket een open end financiering betreft, zal Opgroeien Regie de eventuele hogere bedragen moeten blijven uitbetalen.

ANTWOORD

Er is vastgesteld dat na overname kinderbijslag en omschakeling groeipakket in 2019 de kosten voor regularisaties van rechten uit het verleden hoger waren dan geraamd. Door de ontwikkelingen binnen het Groeipakket en de automatische rechtentoekenningen verwachten we dat deze regularisaties vanaf 2020 zullen afnemen. Het Groeipakket betreft inderdaad een open end financiering, dus zowel de jaarlijks uit te betalen rechten als de regularisaties op basis van het verleden zullen vanzelfsprekend uitbetaald worden.

Opgroeien Regie - Kinderopvang

Momenteel zijn er bij de inkomensgerelateerde kinderopvangplaatsen twee soorten subsidies: trap twee A-niveau (T2A) plaatsen en trap twee B-niveau (T2B) plaatsen. De T2A-plaatsen krijgen een hoger bedrag toegekend voor de component gemiddelde leeftijd van de medewerkers dan de T2B-plaatsen. De Vlaamse Regering besliste in 2013 dat de subsidiebedragen voor kinderopvangplaatsen met T2B en T2A moeten worden gelijkgeschakeld. De gelijkschakeling wordt gerealiseerd op basis van zeven fasen in een overgangperiode van zes jaar. Bij regelgevend ongewijzigd beleid is er volgens de nota budgettaire ruimte in 2020 een bedrag van 36,6 miljoen euro nodig om het traject te realiseren. In de initiële begroting 2020 is echter niets opgenomen om aan de regelgeving te kunnen voldoen.

ANTWOORD

We nemen akte van deze opmerking. De doelstelling die door de Vlaamse Regering in 2013 bepaald is om in april 2020 de gelijkschakeling trap 2A/trap 2B te realiseren zal dienen losgelaten te worden.

Groeipad thuiszorg

Het vijfde Vlaams intersectoraal akkoord van 8 juni 2018 voor de social-non profitsectoren voor de periode 2018-2020 voorziet in 14 miljoen euro uitbreidingsmiddelen *binnen de budgettaire mogelijkheden* voor de thuiszorg in 2020. Door de besparingsmaatregelen wordt dat uitbreidingsbeleid beperkt tot 6,1 miljoen euro.

ANTWOORD

We nemen akte van deze opmerking.

4.5 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media***Kredieten voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media***

De begrotingskredieten van het departement CJM bedragen in de initiële begroting 2020 1.043,7 miljoen euro aan beleidskredieten (VAK) en 1.107,5 miljoen euro aan betaalkredieten (VEK). In vergelijking met de initiële begroting 2019 betekent dit een daling van -12,5 miljoen euro aan beleidskredieten en een stijging van +14,8 miljoen euro aan betaalkredieten. De werkings- en loonkredieten en de interne stromen vertegenwoordigen elk de helft van alle uitgaven van het departement.

Tabel 15 – Raming evolutie begrotingsfondsen 2019-2020 departement CJM (in miljoen euro)

	Werking en lonen evolutie 2019-2020		Interne stromen naar rechtspersoon evolutie 2019-2020		Totale evolutie 2019-2020	
	VAK	VEK	VAK	VEK	VAK	VEK
Indexering	3.656	3.724	3.947	3.303	7.603	7.027
Overflow	3.875	46.058	4.902	6.928	8.777	52.986
Besparingen	-27.807	-27.775	-12.223	³⁶ -11.675	-40.030	-39.450
Nieuw beleid	2.600	2.600	20.900	7.400	23.500	10.000
VIA II – Kunstensector	1.351	1.351	-	-	1.351	1.351
VRT – Terugdraai herstructureringsprovisie	-	-	-3.690	-3.690	-3.690	-3.690
FoCI Onderhoud eigen gebouwen	-8.754	-14.370	-	-	-8.754	-14.370
FoCI Klimaatmiddelen	-	-	-1.100	-1.100	-1.100	-1.100
Betaalkalender Sport Vlaanderen	-	-	6	2.000	6	2.000
Diverse	-3.207	-2.510	3.094	2.570	-113	60
Totaal	-28.286	9.078	15.836	5.736	-12.450	14.814

Bron: Eigen berekening Rekenhof

De bovenstaande tabel toont dat zowel de interne stromen als de werkings- en loonkredieten stijgen. Die stijging is echter het gevolg van een aantal onderliggende evoluties.

Zo is er in de initiële begroting 2020 een belangrijk bedrag aan *louter boekhoudtechnische* overflowkredieten van 53,0 miljoen euro bijgekomen. Daartegenover staan 39,5 miljoen euro besparingen in het departement CJM, waarvan er 27,8 miljoen euro aan te rekenen zijn op werkings- en loonkredieten van het departement CJM (en in mindere mate op de voorziene middelen voor de rechtspersonen).

Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI)

De beleidskredieten (41,2 miljoen euro) van het FoCI in de initiële begroting zijn hoog in verhouding tot de betaalkredieten (29,8 miljoen euro).

De beleidskredieten voor 2020 worden voornamelijk ingezet bij:

- KMSKA³⁷: 13,6 miljoen euro
- MuHKA³⁸: 9,3 miljoen euro
- De Singel : 0,8 miljoen euro
- Destelheide : 4,0 miljoen euro
- Kasteel van Gaasbeek: 8,0 miljoen euro

De hoge beleidskredieten en lagere betaalkredieten hebben als gevolg dat de Vlaamse Regering in de toekomst in voldoende betaalkredieten moet voorzien om de engagementen van 2020 te kunnen nakomen. Het Rekenhof verwijst naar drie grote werken bij het KMSKA, MuHKA en Kaaithheater waarvoor al een planning werd opgemaakt:

³⁶ In dit bedrag is de besparing van 2,4 miljoen euro op de dotatie aan de VRT verrekenend uit het besparingstraject (cfr. Regeerakkoord 2020-2024)

³⁷ KMSKA = Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen.

³⁸ MuHKA = Museum voor hedendaagse kunst Antwerpen.

- 1) De geraamde totaal­kost van de renovatie van het KMSKA in Antwerpen is opgelopen tot 108 miljoen euro: eind 2018 was al 77,6 miljoen euro vastgelegd voor het project, voor 2019 en 2020 wordt in 20,5 miljoen euro voorzien; in 2021 en 2022 volgt nog 10,3 miljoen euro voor de afwerking en inrichtingskosten. De Vlaamse Regering had voor dit project in het verleden formele toekenningen gemaakt van 44,1 miljoen euro in 2010, 8,4 miljoen euro in 2015 en 9 miljoen euro in 2017.
- 2) Het nieuwbouwproject van het MuHKA Antwerpen wordt geraamd op 100 miljoen euro, waarvoor de studiekosten in 2020 worden begroot voor 9,5 miljoen euro; voor de volledige uitvoering van de werken moet tot 2023 nog 90,4 miljoen euro worden vastgelegd.
- 3) De renovatie van het Kaaith­eater wordt begroot op 23,2 miljoen euro, waarvan tot 2020 1,9 miljoen euro wordt vastgelegd; tot 2024 moet nog in 21,3 miljoen euro worden voorzien voor de afronding van de werken.

Voor de grote bouwprojecten Opera Gent, Bourlaschouwburg en de museum- en kunsts­ite Brugse Musea, opgenomen in het regeerakkoord, is er momenteel onvoldoende informatie om een gedetailleerde planning op te maken. Dat geldt eveneens voor de aankoop van het Amerikaanse Theater en de oprichting van het Museum voor Vlaamse Geschiedenis, waarover het FoCI nog geen instructies heeft ontvangen.

Voor de renovatie van de Opera Gent belooft het bouwbudget volgens de laatste cijfers tussen 60 en 75 miljoen euro. Er werden geen cijfers gegeven over de verdeelsleutel tussen eigenaar Stad Gent en de Vlaamse overheid.

Het Rekenhof benadrukt dat de bovenstaande investeringen in omvang niet aansluiten met de meerjarenraming 2020-2024, die de extra investeringen in culturele topinfrastructuur raamt op slechts 95 miljoen euro.

ANTWOORD

Binnen de beperkte budgettaire ruimte heeft de VR maximaal inspanningen geleverd om extra middelen vrij te maken voor culturele infrastructuur, met aandacht voor een aantal prioritaire projecten. De budgetten voor de overige projecten zullen samen met de administratie verder worden bekeken in functie van de voortgang van de projecten, de ruimte op de reguliere kredieten, e.d.

4.6 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Verkeersveiligheidsfonds

Ontvangsten

De raming van de algemene ontvangsten³⁹ en de toegewezen ontvangsten⁴⁰ voor verkeersveiligheid stijgen voor 2020 met respectievelijk 48,4 miljoen euro en 2,3 miljoen euro. De algemene ontvangsten komen hoofdzakelijk van de verkeersboetes en worden volgens de toelichting ge-

³⁹ Begrotingsartikel MBo-gMHHANA-OW.

⁴⁰ Begrotingsartikel MBo-gMHHANA-OW.

raamd op 161,2 miljoen euro, waarvan een eerste schijf van 17,9 miljoen euro aan het verkeersveiligheidsfonds⁴¹ wordt toegewezen en het resterende deel als algemene ontvangst wordt aangerekend⁴².

De ramingen van de verkeersboetes zijn afkomstig van de federale overheid en bleken de voorbije jaren niet altijd even accuraat. In 2015 en 2016 ontving de Vlaamse overheid voorschotten van 120,9 en 161,2 miljoen euro, in 2017 werden deze negatief gecorrigeerd met resp. 27,0 en 39,9 miljoen euro. In 2018 werd opnieuw een negatieve correctie (van 27,8 miljoen euro) op eerdere voorschotten doorgevoerd. De Vlaamse overheid heeft intussen nog steeds geen zekerheid over haar werkelijk aandeel in de ontvangsten van de verkeersboetes, zelfs de ramingen voor de periode 2015-2017 zijn nog steeds voorlopig. De geraamde ontvangsten blijven bijgevolg onzeker, en correcties blijven mogelijk.

Tijdens de interfederale interkabinetten werkgroep van september 2019 werd bevestigd dat de historische achterstallen van 2020 doorgestort zullen worden.

Uitgaven

Het beginsaldo van het verkeersveiligheidsfonds in 2020 bedraagt volgens de ramingen in de ontwerpbegroting 162,1 miljoen euro. In de loop van 2020 zou dat bedrag verder toenemen met 35,1 miljoen euro door toewijzing van een deel van de ontvangsten van de verkeersboetes en van de afdrachten van de keuringscentra. De geraamde aanwending in 2020 van die middelen voor verkeersveiligheid ziet er als volgt uit:

Tabel 16 – Raming aanwending verkeersveiligheidsfonds (in miljoen euro)

Begrotingsartikel	Beleidskredieten	Betaalkredieten
MB0-1MHH4NA-WT – Verkeersveiligheid	16,9	18,4
MB0-1MHH4NB-WT – Investerings weginfrastructuur	-	-
MB0-1MHH4NW-IS – Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM)	5,0	5,0
MB0-1MHH4NX-IS – De Werkvennootschap	5,0	5,0
MB0-1MHH4NY-IS – Vlaamse Stichting Verkeerskunde	8,2	8,2
Totaal	35,1	36,6

Bron: BBT Mobiliteit en Openbare Werken (VR 2019 0811 MED.0373/14BIS)

Volgens de toelichting zetten de BAM en De Werkvennootschap de toelagen in om te investeren in verkeersveiligheid voor de zwakke weggebruiker gedurende en na de werken, en om uitgaven te financieren die kaderen binnen het verkeersveiligheidsplan (waaronder investeringen in fietsinfrastructuur). De begroting van De Werkvennootschap bevat aan de uitgavenzijde een specifieke rubriek voor investeringen voor hetzelfde bedrag van de toelage, nl *Wegenbouwkundige werken verkeersveiligheid*, voor de BAM is dat echter niet het geval en is het bijgevolg niet duidelijk of de toelage ook effectief wordt gebruikt voor concrete verkeersveiligheidsinvesteringen.

Verder bevat dit fonds, naast de toelage aan de Vlaamse Stichting Verkeerskunde, een beleidskrediet van 16,9 miljoen euro en een betaalkrediet van 18,4 miljoen euro⁴³ voor subsidies aan gemeenten voor verkeersveilige schoolomgevingen en organisaties of initiatieven in het kader van verkeersveiligheid (o.a. CARA⁴⁴). Artikel MBo-1MHH4NB-WT voor investeringen in infrastructuurprojecten specifiek gericht op de verbetering van de verkeersveiligheid voorziet niet in

⁴¹ Begrotingsartikel MBo-gMHHTNA-OW.

⁴² Begrotingsartikel MBo-gMHHANA-OW.

⁴³ Begrotingsartikel MBo-1MHH4NA-WT

⁴⁴ CARA of Centrum voor rijgeschiktheid en voertuigaanpassing

uitgaven in 2020. Gelet op het beginsaldo van 162,1 miljoen euro en de voorziene ontvangsten van 35,1 miljoen euro in de loop van 2020 worden de specifiek voor verkeersveiligheid beschikbare kredieten vier jaar na de oprichting van dit fonds dus nog steeds in slechts zeer beperkte mate aangewend.

ANTWOORD

Wat de uitgaven van BAM in het kader van het Verkeersveiligheidsfonds betreft, klopt het dat deze uitgaven niet apart zijn opgenomen in de begroting van BAM. Bij de begrotingsaanpassing 2020 zullen deze op een aparte lijn opgenomen worden.

Wat de opmerking over de beperkte uitgaven van het Verkeersveiligheidsfonds betreft, dient opgemerkt te worden dat het Verkeersveiligheidsfonds in 2018 en 2019 middelen heeft ontvangen uit de vereffening van het FIA (Fonds voor Voorziening en van Openbaar Nut voor de Inspectie van Automobielen) ten belope van momenteel 102 miljoen euro. Gelet op het feit dat het een historisch belast saldo van het FIA betreft, zijn dit ESR 8 ontvangsten en kunnen deze middelen niet omgezet worden in ESR-uitgaven zonder impact op het ESR-vorderingensaldo. De ESR-uitgaven van het Verkeersveiligheidsfonds liggen in lijn, en zelfs iets hoger, dan de ESR-ontvangsten van het Verkeersveiligheidsfonds in 2020.

Budgettaire impact Oosterweelproject

Het Rekenhof had in zijn verslag bij de initiële begroting 2019 aan de Vlaamse Regering aanbevolen in de toelichting bij de begroting en bij de ESR-consolidatie transparant te rapporteren over:

- de gebudgetteerde en werkelijke bouwkosten van de Oosterweelverbinding die buiten de begrotingsdoelstellingen worden gehouden;
- de gebudgetteerde en werkelijke toelinkomsten 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.

De beleids- en begrotingstoelichting bij de initiële begroting 2020 vergelijkt enkel de investeringsuitgaven buiten norm 2020 met die van 2019. De tabel hieronder geeft de vergelijking tussen verschillende jaren weer.

Tabel 17 – Raming oktober 2019 (basis voor initiële begroting 2020 en meerjarenraming 2020-2024) – (Betaalkredieten in miljoen euro)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Investeringsuitgaven Oosterweelproject⁴⁵							
Hoofdwerken Oosterweelproject (incl. rente): buiten norm (volgens meerjarenraming)	11,0	⁴⁶ 72,9	191,9	260,1	390,1	590,2	607,5
Vorbereidende werken en bijkomende projectuitgaven binnen	36,5	30,5	27,2	15,9	-	-	-

⁴⁵ De hoofdwerken van het Oosterweelproject bevatten ook buiten het taakstellend budget specifieke uitgaven voor sanering (PFOS) en P&R-Linkeroever ten bedrage van 10,1 miljoen euro, die binnen de begrotingsdoelstelling blijven, doch in de tabel niet zijn getotaliseerd.

⁴⁶ De aangepaste begroting 2019 van BAM budgetteert de hoofdwerken 2019 voor het Oosterweelproject slechts op 61,9 miljoen euro. Vermoedelijk zullen de werkelijke uitgaven 2019 nog lager uitvallen.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
taakstellend budget Oosterweelproject							
Overkapping eerste fase (aandeel BAM Oosterweelgerelateerd = 915,5 / 1.250 miljoen euro)	-	-	24,9	48,5	36,7	73,4	36,7
Projectfinanciering							
Tolinkomsten (voorlopig enkel concessie-inkomsten Liefkenshoek-tunnel)	39,4	41,9	41,9	41,9	41,9	41,9	41,9
Overkappingsfonds MOW (109,2 miljoen euro beschikbaar)	-	2,2	12,7	-	-	-	-
Lening Vlaamse overheid : 3.600 miljoen euro	-	-	12,6	-	-	-	-
Volstorting kapitaalverhoging	-	-	262,5				

Bron: Meerjarenraming 2020-2024, algemene uitgavenbegroting 2020, interne ramingen BAM

Voor de realisatie van het Oosterweelproject heeft de Vlaamse Regering met de BAM een taakstellend budget van 3.646 miljoen euro⁴⁷ (prijsspeil 01/2018) afgesproken. Dat omvat de hoofdwerken van het project die buiten de begrotingsdoelstelling van de Vlaamse overheid worden gehouden, alsook de voorbereidende werken en bijkomende projectuitgaven die binnen de begrotingsdoelstelling vallen, doch ook met tolinkomsten zullen worden afbetaald. Voor de leefbaarheidsprojecten en de overkapping heeft de Vlaamse Regering een eerste pakket projecten ter waarde van 1.250 miljoen euro principieel aanvaard, waarvan de BAM de meeste (voor 915,5 miljoen euro) binnen het Oosterweelproject moet realiseren. Voor de financiering daarvan is bij het departement MOW een overkappingsfonds opgericht, waarin voorlopig slechts een budget van 109,2 miljoen euro is verzameld.

De werken op linkeroever zijn gestart in februari 2018 en zouden klaar zijn in 2025. De werken op rechteroever zouden in het najaar 2020 starten na het verkrijgen van de bouwvergunning; volgens de huidige planning zullen de werken op rechteroever mogelijk pas klaar zijn in 2030. In 2017 (vóór het sluiten van het Toekomstverbond) werd de uitvoeringstermijn voor de werken op rechteroever nog geschat op 5,5 jaar en was het einde van de Oosterweelinvesteringen voorzien voor 2024. Uit de laatste 2 meerjarenramingen blijkt ook dat de investeringsuitgaven een vertraging opgelopen hebben.

Tabel 18 – Hoofdwerken Oosterweel volgens meerjarenraming (in miljoen euro)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Meerjarenraming 2019-2024 (okt 2018)	134,8	251,1	549,7	588,8	625,4	651,1
Meerjarenraming 2020-2024 (okt 2019)	72,9	191,9	260,1	390,1	590,2	607,5
Vertraging t.o.v. vorige meerjarenraming	61,9	59,2	289,6	198,7	35,2	43,6

Bron: Meerjarenraming 2019-2024 van oktober 2018 en Meerjarenraming 2020-2024 van oktober 2019

Het Rekenhof merkt op dat de initiële begroting 2020 van de BAM voor de voorbereidende werken 38,2 miljoen euro en voor de hoofdwerken van het Oosterweelproject 191,9 miljoen euro omvat, zowel in beleids- als betaalkredieten. De gunning van de overheidsopdrachten voor de hoofdwerken op rechteroever zal volgens de huidige planning hoogstwaarschijnlijk in 2020 gebeuren. Volgens artikel 34, §1, van de VCO worden verbintenissen vastgelegd voor het totale

⁴⁷ De Vlaamse Regering had op 29 september 2010 (nota VR 2010 2909 DOC.0891 Masterplan 2020 Antwerpen) een taakstellend budget voor het Oosterweelproject afgesproken ten bedrage van 3.248 miljoen euro, prijspeil jan.2010). Dat taakstellend budget is herbevestigd bij regeringsbeslissing van 14 februari 2014. De werken lopen langer dan de recentste meerjarenraming 2020-2024: volgens de actuele planning zouden de hoofdwerken klaar zijn in 2025.

bedrag van de verplichtingen die eruit voortvloeien, ongeacht de uitvoeringstermijn. De beleidskredieten 2020 van de BAM moeten dus minstens worden verhoogd tot het vermoedelijke gunningsbedrag van de werken die in 2020 definitief worden toegewezen.

Een eerste doorstorting van 12,6 miljoen euro van de door de Vlaamse overheid opgehaalde bedragen aan te consolideren entiteiten in het kader van de rechtstreekse financiering (begrotingsartikel CBo-1CEG2BA-PA) is in 2020 gebudgetteerd als voorschot aan de BAM bij het departement Financiën en Begroting in de algemene uitgavenbegroting. De begroting van de BAM raamt voor 2020 echter nog geen corresponderende ontvangsten van die financiering. Begrotingsartikel CBo-1CEX2BA-PA in de algemene uitgavenbegroting 2020 omvat bij het departement Financiën en Begroting de volstortingen van kapitaalparticipaties, waaronder de volstorting van 262,5 miljoen euro aan de BAM. De begroting van de BAM raamt voor 2020 echter geen corresponderende ontvangst.

ANTWOORD

Er wordt akte genomen van de opmerking van het Rekenhof.

Wat de opmerking over de volstorting van de kapitaalparticipatie betreft, kan verwezen worden naar de passage over Lantis op pagina 89 van het hoofdstuk 8 Het Financieel Beheer in de Algemene Toelichting.

Geïntegreerd investeringsprogramma (GIP)

Algemeen

Het Rekenhof merkte bij het onderzoek van de initiële begroting 2019 reeds op dat het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) meer duidelijkheid zou kunnen verschaffen over de geplande investeringen binnen het beleidsdomein MOW, omdat o.m. voor De Lijn en De Vlaamse Waterweg weinig toelichting werd gegeven bij de aanzienlijke investeringskredieten.

Het stelde nu vast dat voor beide entiteiten de toelichting werd uitgebreid. De toelichting bij de begroting van De Vlaamse Waterweg, die de investeringen in waterbouwkundige werken opdeelt in 5 rubrieken, geeft wel voor de waterbouwkundige werken aan het Albertkanaal en voor het project Seine-Schelde bijkomende informatie over de investering, maar voor de algemene rubriek *Aanleg van waterbouwkundige werken* met 181,6 miljoen euro aan beleidskredieten en 179,6 miljoen euro aan betaalkredieten, blijft de toelichting zeer algemeen en beperkt, en is het niet duidelijk aan welke projecten de middelen zullen worden besteed.

De begroting van De Lijn vermeldt voor de kredieten op ESR-code 74.22-71 – Via kapitaalsubsidie MBo-1MEH5EY-IS - dat met 145,2 miljoen euro aan beleidskredieten en 162,5 miljoen euro aan betaalkredieten een aanzienlijk deel van de investeringen van De Lijn vertegenwoordigt - in tussen wel een beknopte lijst van projecten, maar ook daar ontbreekt informatie om een duidelijk beeld te krijgen van de concrete investeringen.

Het Rekenhof dringt er daarom opnieuw op aan het GIP toe te voegen aan de begrotingsdocumenten, zodat kan nagegaan worden of de investeringskredieten in de begroting afgestemd zijn met de geplande projecten. Dit begrotingsrapport vermeldt bovendien dat ook voor de investeringen in weginfrastructuur en fietspaden het GIP de transparantie van de begrotingsdocumenten kan bevorderen. Aangezien het GIP een overkoepelend overzicht biedt van de investeringen in vracht- en personenverkeer, openbaar vervoer, fietsen, binnenvaart en waterbeheersing, zou het in het algemeen voor een grotere transparantie van de begroting van het beleidsdomein MOW kunnen zorgen.

Investerings weginfrastructuur en beschikbaarheidsvergoedingen

De aangekondigde investeringen in weginfrastructuur voor de komende regeerperiode lopen in de miljarden. De kostprijramingen voor de missing links in het wegennet, die volgens het regeerakkoord, de beleidsnota MOW en de BBT prioritair zijn, lopen op tot een recordbedrag van meer dan 9 miljard euro. De grootste investeringen in dat pakket zijn Oosterweel (3,6 miljard euro), Ro-Noord (2,5 miljard euro) en R4-West en Oost (879 miljoen euro). De ramingen voor Ro-Noord en R4-West en Oost, toegewezen aan De Werkvennootschap, kunnen nog bijgesteld worden afhankelijk van het lopende ontwerp- en aanbestedingsproces. Voor de projecten Noord-Zuid Limburg en N6o Ronse, eveneens toegewezen aan De Werkvennootschap, is momenteel het onderzoek naar de geschikteste aanbestedingsvorm -- klassiek dan wel DBFM - aan de gang. De laatste ramingen voor de projecten bedroegen respectievelijk 570,0 en 258,0 miljoen euro.

In deze legislatuur zal de uitvoering van Oosterweel op kruissnelheid komen en grote budgetten vereisen (zie budgettaire impact Oosterweelproject). De projecten Ro-Noord en R4-West en Oost zullen hoofdzakelijk via publiek-private samenwerking gerealiseerd worden, wat impliceert dat de uitgaven in deze legislatuur en zeker voor het begrotingsjaar 2020 hoofdzakelijk de studiekosten en een aantal quick wins betreffen. De (aanzienlijke) beschikbaarheidsvergoedingen voor Ro-Noord en R4-West en Oost zullen ten vroegste in de volgende legislatuur de begroting bezwaren: met een gemiddelde (geraamde) beschikbaarheidsvergoeding van 10% van de bouwkost kan het totaal van de vergoedingen voor de in de steigers staande projecten oplopen tot ruim 330,0 miljoen euro per jaar. Het verdient dan ook aanbeveling het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP), dat de optimale inzet van de middelen tot doel heeft, niet te beperken tot de middellange termijn (drie jaar op gedetailleerd niveau en vijf jaar op strategische hoofdlijnen), maar de toekomstige beschikbaarheidsvergoedingen voor de volledige duurtijd op te nemen, zodat een betere opvolging van de resterende beschikbare beleidsruimte voor toekomstige investeringen mogelijk wordt. Het risico is immers reëel dat deze vergoedingen dermate hoog oplopen dat er nauwelijks nog beleidsruimte overblijft. Een beter zicht op de lange termijn verplichtingen komt de transparantie ten goede en zal het mogelijk maken het planningsproces te optimaliseren. De omzendbrief over het GIP geeft dit trouwens ook aan.

Fietsinvesteringen

In het regeerakkoord, de beleidsnota en de BBT stelt de Vlaamse Regering de investeringen in fietsinfrastructuur via een steil groeipad op te trekken naar 300 miljoen euro. Voor 2020 zou 150 miljoen euro ingezet worden. Dat is evenwel niet zichtbaar in de begroting: de uitgaven voor fietsinfrastructuur zitten verspreid over de begrotingen van het VIF, de BAM, De Werkvennootschap en De Vlaamse Waterweg, en zijn daarenboven geïntegreerd in de investeringskredieten voor infrastructuur van die entiteiten. Een deel van de middelen voor fietsinfrastructuur zat tot nu toe in het Fietsfonds⁴⁸. In de beleidsnota zegt de minister het Fietsfonds te versterken⁴⁹, in de begroting is echter niet in middelen voorzien voor het Fietsfonds. Het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) voor 2020, of een vooruitblik daarop, is niet bij de begrotingsdocumenten gevoegd. Nochtans zegt de omzendbrief MOW 2019 02⁵⁰ dat *de één-op-een koppeling van de begroting aan het GIP essentieel is, want het totaalbedrag van het GIP dient overeen te stemmen met het bedrag dat begrotingstechnisch wordt voorzien. Het GIP doet dienst als verantwoording voor de investeringsmiddelen van het beleidsdomein MOW, die in de begroting voorzien zijn.* Aangezien het GIP de voor de komende jaren geplande investeringen in infrastructuurprojecten

⁴⁸ De middelen van het Fietsfonds betreffen subsidies aan de lokale besturen voor fietsinfrastructuur langs gemeentewegen. In 2018 werd op die manier nog bijna 10 miljoen euro besteed aan fietspadinfrastructuur.

⁴⁹ Beleidsnota MOW 2019-2024, Stuk 121 (2019-2020) – Nr. 1, p. 19.

⁵⁰ VR 2019 1705 MED.0221/2BIS.

voor vracht- en personenverkeer, openbaar vervoer, fietsen, binnenvaart en waterbeheersing binnen het beleidsdomein MOW in kaart brengt, moet het ook mogelijk maken om na te gaan of het voorziene groeipad voor fietsinvesteringen kan gerealiseerd worden zonder bijkomende budgetten of zonder afbreuk te doen aan investeringen die nodig zijn voor de andere beleidsprioriteiten van het beleidsdomein. De informatie in de BBT is onvoldoende om na te gaan of daaraan voldaan is. Het Rekenhof dringt er daarom op aan het GIP toe te voegen aan de begrotingsdocumenten, zodat kan nagegaan worden of de investeringsbedragen in de begroting afgestemd zijn met dit planningsdocument en of ze realistisch zijn.

Het beleidsdomein MOW heeft de voorbije jaren sterk ingezet op de verbetering van de rapportering over de fietsinvesteringen en met de GIP-rapportering mag nog een verdere optimalisering verwacht worden, ook op het niveau van de vereffeningen. Volgens de rapportering over 2018 bedroegen de vastleggingen voor fietsinvesteringen ongeveer 138 miljoen euro. Daar zitten evenwel voor minstens 15% uitgaven in die weliswaar fietsgerelateerd zijn, maar niet kunnen beschouwd worden als investeringen *sensu stricto*⁵¹. Het gaat dan o.a. om uitgaven voor bodemsanering, archeologie, seininstallaties, onteigeningen, enz. Het verdient aanbeveling de fietsgerelateerde uitgaven die niet slaan op investeringen, in een aparte rubriek op te nemen. Het werkelijk investeringsniveau dient daar dan op afgestemd te worden.

ANTWOORD

Er wordt akte genomen van de opmerking van het Rekenhof.

Het GIP wordt gefinaliseerd als de kredieten definitief gestemd zijn in het Vlaams Parlement, teneinde die afstemming tussen GIP en begroting zeker te kunnen bewaken.

Wat de vraag naar het meerjarige kader van het GIP betreft, dient opgemerkt te worden dat het GIP voor het eerst werd voorzien in 2018 en dat dit jaar na jaar verbetert. Het is de bedoeling om in de toekomst verder sterk in te zetten op het GIP en zo het meerjarige kader ook verder te kunnen uitwerken. Er zal daarbij ook verder ingezet worden op de rapportering voor fietsinvesteringen.

DAB Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) – MBU-3MFH2LB-WT

De VIF-begroting 2020 vermeldt voor artikel *MBU-3MFH2LB-WT - Inspelen op (investerings)opportunities binnen het beleidsdomein MOW* een beleidskrediet van 54,9 miljoen euro en betaalkrediet van 7,5 miljoen euro. Die kredieten verhoogden met respectievelijk 40 miljoen euro beleidskrediet en 4 miljoen euro betaalkrediet naar aanleiding van het Vlaamse regeerakkoord dat bijkomende investeringsbudgetten voor beleidsdomein MOW beloofde. De toelichting geeft echter geen verdere informatie over de opportuniteiten waarvoor de kredieten zullen worden benut. Het artikel werd initieel in 2018 gecreëerd, en ook bij de vorige begrotingen was het niet duidelijk waarvoor de kredieten zouden worden gebruikt. Zowel in 2018 als in 2019 werden vanuit het artikel enkel herverdelingen uitgevoerd, en werden dus geen investeringen rechtstreeks aangerekend.

⁵¹ Dit bleek o.a. uit de audit van het Rekenhof over *fietspaden in Vlaanderen* uit 2017 (Stuk 37 (2017-2018) – Nr. 1 van 26 september 2017, p. 65. Dit kwam ook aan bod in de gedachtewisseling over de krachtlijnen van de Vlaamse begroting (Stuk 114 (2019-2020) – Nr. 1 van 5 november 2019, p. 66) en in de vragen om uitleg 7, 24, 44 en 45 (2019-2020) van 17 oktober 2019.

Deze werkwijze zorgt voor een gebrek aan transparantie van de begroting en gaat in tegen het specialiteitsprincipe. Aangezien het artikel gebruikt wordt als een provisieartikel, is de classificatie als WT-artikel eigenlijk niet terecht.

ANTWOORD

Er wordt akte genomen van de opmerking van het Rekenhof.

4.7 Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur

Nieuwe subsidiestromen lokale besturen en grootstedelijke effecten

Het regeerakkoord 2019-2024 voorziet in het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur in enkele nieuwe geldstromen naar de lokale besturen, alsook voor het temperen van de grootstedelijke effecten van Brussel:

- om de inspanningen van de gemeenten inzake het openruimtebeheer te valoriseren;
- om de helft van de responsabiliseringsbijdrage van de lokale besturen te dragen;
- om de problematiek van de uitdijende effecten van het grootstedelijk gebied op te vangen (voor Denderleeuw, Ninove, Geraardsbergen en Zottegem);
- om een Randfonds op te richten dat naar analogie met het Brusselfonds inspeelt op de grootstedelijke effecten en gerichte ondersteuning biedt. De minister bevoegd voor de Vlaamse rand gebruikt de middelen voor bijkomende maatregelen of als extra ondersteuning van het beleid van andere ministers.

Die bijkomende geldstromen, gecreëerd naast het Gemeentefonds, zitten verspreid over verschillende begrotingsartikels, met minder transparantie en nodeloze complexiteit als gevolg. De fundamentele oorzaak situeert zich bij het decreet Gemeentefonds⁵² van 5 juli 2002, dat ondanks verschillende aanpassingen niet meer voldoet aan de actuele noden en uitdagingen waarmee de gemeenten geconfronteerd worden. Het Rekenhof is van oordeel dat die nieuwe stromen beter worden geïntegreerd in het decreet Gemeentefonds en dat een grondige evaluatie ervan nodig is met het oog op een vereenvoudiging en een actualisatie van de verdelingscriteria en de gebruikte parameters.

De begroting legt niet uit welke criteria worden gebruikt om de middelen voor het temperen van de grootstedelijke effecten finaal te verdelen. De toewijzing lijkt ad hoc te zijn gebeurd op basis van verouderde cijfers en niet consequent toegepaste selectie- en verdelingscriteria. De verdeling van de subsidies steunt op parameters die variëren in de tijd, maar toch worden de subsidiebedragen per gemeente vastgeklonken voor de periode 2020-2025.

Zoals de bepalingen in het ontwerp van programmadecreet 2020 voorliggen, is het onduidelijk wat de situatie is van Brugge en Oostende voor de open ruimte. Met artikel 18 worden ze uitgesloten als centrumstad, maar als kustgemeente maken ze wel aanspraak op maximaal 6,5% van hun basisdotatie. De aftopping op 13% (of 6,5% voor de regionale steden) zorgt ervoor dat zodra

⁵² Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds. Het decreet had onder meer tot doel de bundeling van middelen uit de Vlaamse overheid naar de gemeenten met een maximale beleidsruimte voor de gemeenten onder de vorm van algemene werkmiddelen. De bundeling van middelen zorgt eveneens voor een aanzienlijke vereenvoudiging van de regelgeving. Het Gemeentefonds verdeelde de middelen op transparante wijze via één subsidiestroom. Door de aanpassingen aan het decreet zijn dat inmiddels vijf stromen.

de subsidiestroom open ruimte op kruissnelheid komt, de subsidie eerder neerkomt op een algemene subsidieverhoging met 13% dan op een stimulan voor de open ruimte.

ANTWOORD

Het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 voorziet niet in een grondige hervorming van het Gemeentefonds. Dat is namelijk een zeer moeilijke oefening. Zowel het spoor van een grondige herijking van het Gemeentefonds als het spoor van een herverdeling van de groeivoet of van de aanvullende dotaties werd tijdens voorgaande bestuursperiodes al onderzocht. Een herziening van de criteria en het verdelingsmechanisme van het Gemeentefonds leidt altijd tot een verschuiving van middelen tussen gemeenten of groepen van gemeenten, ten voordele van de ene en ten nadele van de andere. Een hervorming van het Gemeentefonds is dus geen budgetneutrale oefening voor de lokale besturen.

In plaats van het Gemeentefonds te hervormen, heeft de Vlaamse Regering ervoor gekozen om alle gemeenten er financieel te laten op vooruitgaan. Ze kent daarom aan alle gemeenten, buiten het Gemeentefonds, aanvullende financieringsmiddelen toe om daarmee verder lokaal beleid te kunnen voeren.

Tijdens de vorige legislatuur trok de toenmalige Vlaamse Regering jaarlijks 3.000.000 euro uit voor Dilbeek, Halle en Vilvoorde om de uitdijende effecten van het grootstedelijk gebied Brussel aan te pakken.

De situatie in Ninove is vergelijkbaar met die in Dilbeek, Halle en Vilvoorde. Om de middelen toe te wijzen, worden dan ook dezelfde parameters gehanteerd als voor die gemeenten, nl.

- een bevolkingsdichtheid van meer dan 500 inwoners per km²;
- het migratiesaldo van personen met een niet-EU nationaliteit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, behoort tot het hoogste kwartiel van alle Vlaamse steden en gemeenten;
- het percentage leefloners ten opzichte van het volledige inwonersaantal van de stad of de gemeente, behoort tot het hoogste kwartiel van alle Vlaamse steden en gemeenten;
- het percentage personen met een niet EU+ nationaliteit (of derdelanders) ten opzichte van het volledige inwonersaantal van de stad of de gemeente, behoort tot het hoogste kwartiel van alle Vlaamse steden en gemeenten. Personen met een niet EU+ nationaliteit (of derdelanders) zijn personen met een nationaliteit van landen buiten de Europese Unie, Zwitserland, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.

Uit de lijst van potentiële begunstigden werd vervolgens een selectie gemaakt op basis van het inwonersaantal aan de hand van beschikbare gegevens van 2016. Ninove is qua inwonersaantal de eerstvolgende gemeente die aan de criteria voldoet.

De selectie van Denderleeuw, Geraardsbergen en Zottegem is gebaseerd op parameters die de centrumfunctie van deze gemeenten in combinatie met een knooppuntfunctie in de regio valideren en staat volledig los van de middelen grootstedelijk effecten:

- Een inwonersaantal van minimaal 20.000 inwoners, waardoor enkel gemeenten geselecteerd worden met voldoende bestuurskracht;
- Zij genieten momenteel nog niet van een voorafname in het gemeentefonds als regio- of centrumstad. De gemeenten die reeds genieten van een voorafname in het gemeentefonds, worden immers reeds vergoed voor hun centrumfunctie.

- Een minimum van 2.700 opstappende treinreizigers per werkdag. Dit toont een voldoende gewicht aan als mobipunt voor de regio.

Voor de meting van de parameters hebben de onderhandelaars gebruik gemaakt van de publiek beschikbare cijfers.

De regering heeft, in het kader van het aanbieden van voldoende rechtszekerheid en de meerjarenplannen van de lokale besturen die voor vijf jaar worden opgemaakt, geopteerd om de middelen voor de periode 2020-2025 te verzekeren aan de betrokken gemeenten. Op die manier kunnen de betrokken besturen een stabiel langetermijnbeleid uitbouwen (inclusief personeelskosten) om de grootstedelijke uitdagingen het hoofd te bieden.

De steden Brugge en Oostende worden expliciet volledig uitgesloten van de nieuwe dotatie voor open ruimte op basis van artikel 18, tweede lid, van het ontwerp van programmadecreet. Dat verwijst naar de steden die nominatief opgenomen zijn onder artikel 6, §1, 1^o, a), b), c) en d), van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds. De steden Brugge en Oostende zijn nominatief vermeld onder respectievelijk b) en d) van het voormelde artikel 6. Het is dan ook niet meer dan logisch dat die steden, die inderdaad ook grenzen aan zee, geen subsidie als kustgemeente meer kunnen genieten.

Naarmate de nieuwe dotatie voor open ruimte op kruissnelheid komt (in 2020, 2021, 2022, 2023 en 2024 bedraagt ze respectievelijk 20%, 40%, 60%, 80% en 100% van het bedrag voor open ruimte in het Gemeentefonds van het voorgaande jaar, exclusief het aandeel van de centrumsteden, en aangevuld met een jaarlijkse groeivoet van 3,5%), groeien ook de individuele aandelen van de gemeenten in die dotatie. Er zullen dan inderdaad jaarlijks meer gemeenten zijn met een aandeel dat hoger ligt dan het maximum bedrag van 13% van hun geïndexeerde aandeel in het Gemeentefonds voor het voorgaande jaar. De aandelen in de nieuwe dotatie zullen dan worden afgetopt tot dat maximum bedrag. Er wordt op die manier, naast het Gemeentefonds, een aanvullende maar begrensde algemene financiering voor de gemeenten gecreëerd. Toch is de Vlaamse Regering ervan overtuigd dat dit nieuwe financieringskanaal de Vlaamse gemeenten voldoende financiële ondersteuning biedt om een goed beleid inzake ruimtelijke ordening en vrijwaring van de open ruimte mogelijk te maken, weliswaar in de overtuiging dat dit niet het enige beleidsinstrument is dat de open ruimte moet vrijwaren.

De Vlaamse Regering heeft de nieuwe middelen voor open ruimte niet toegevoegd aan het Gemeentefonds omdat zij de centrumsteden expliciet wilde uitsluiten daarvan. De centrumsteden genieten namelijk binnen het Gemeentefonds al van aanzienlijke voorafnames. In zekere zin zijn deze aanvullende middelen dan ook te beschouwen als een correctie op de verdeling van het Gemeentefonds. Dat is ook de reden waarom het aandeel van de regionale steden en kustgemeenten wordt afgetopt op 6% en niet op 13%. Ook die steden en gemeenten genieten van voorafnames uit het Gemeentefonds.

Onvoldoende kredieten

In de beleidsnota ICT en Facilitair Management 2019-2024⁵³ stelt de minister te streven naar een duurzame financiering van het Agentschap Informatie Vlaanderen. Hij kondigt ook een tweede editie van het programma Vlaanderen Radicaal (VRD2) aan. Op die manier wil de minister de investeringen in de digitalisering van de overheidsprocessen verhogen. Voor VRD2 zullen de komende jaren investeringsmiddelen vrijgemaakt worden.

⁵³ Stuk 124 (2019-2020) – Nr. 1

De nota budgettaire ruimte 2019-2024 van 27 mei 2019 stelt dat de kredieten van het Agentschap Informatie Vlaanderen (AIV) en de DAB ICT om een goede dienstverlening te kunnen bieden recurrent verhoogd moeten worden met 22 miljoen euro in 2020. Voor de DAB ICT gaat het om 9,6 miljoen euro in 2020. Het agentschap Informatie Vlaanderen heeft bij constant beleid nood aan 12,3 miljoen euro extra in 2020.

Abstractie makend van de betaalkredieten voor de eerste versie van Vlaanderen Radicaal Digitaal, blijven de middelen voor het AIV in de begroting 2020 nagenoeg stabiel zowel in beleids- als betaalkredieten op 20 miljoen euro. Bij de DAB ICT dalen de geraamde uitgaven in 2020 met ongeveer 7 miljoen euro tot 26 miljoen, of een verschil met ruim 28,9 miljoen euro ten opzichte van de cijfers in de nota budgettaire ruimte.

4.8 Beleidsdomein Omgeving

Ontwerp programmadecreet generieke besparingsmaatregel

Het ontwerp van programmadecreet 2020 beschrijft in artikel 33 een generieke besparingsmaatregel (nul-indexatie), waarvan de huurpremie en de huursubsidie zijn vrijgesteld⁵⁴. De initiële begrotingsopmaak 2020 houdt echter geen rekening met deze vrijstelling, waardoor de indexatie van de huurpremie en huursubsidie niet voorzien is.

ANTWOORD

De vaststelling van het Rekenhof is correct. De huursubsidie en de huurpremie worden wel geïndexeerd. De budgettaire gevolgen van deze indexatie vangen we op binnen de kredieten Wonen.

Woningkwaliteit – Renovatiepremie (QFo-1QDGzRA-WT)

Voor de renovatiepremie gaat de Vlaamse Regering uit van constant beleid en werd er geen nieuwe raming van de kredietbehoefte uitgevoerd. Nochtans toonde de begrotingsuitvoering 2018 een significante onderbenutting en zal de aangepaste regelgeving zeker een impact zal hebben op de initiële begroting 2020. Rekening houdend met het bedrag aan overkoepelende renovatiepremie en aanpassingspremies (ca. 100 miljoen euro), ontbreekt een uitgebreide toelichting bij de nieuwe raming van de kredietbehoefte in de beleids- en begrotingstoelichting.

ANTWOORD

We gaan uit van dezelfde assumpties die zijn gehanteerd bij de budgettaire impactberekening en beschreven in de de nota's aan de Vlaamse Regering bij de nieuwe besluiten voor de overkoepelende renovatiepremie en aanpassingspremie. Gezien de onzekerheid van bepaalde parameters, vooral wat betreft het aantal tweede aanvragen waarvan verwacht wordt dat deze door de grotere bekendheid bij het publiek terug zullen hernemen, wordt veiligheidshalve uitgegaan van een budget van 100 MIO euro op kruissnelheid.

⁵⁴ VR 2019 0811 DOC. 1149/2 – Ontwerp van Programmadecreet begrotingsopmaak 2020 – artikel 33, §1, °6 en °7.

Klimaatfonds

Toelichting

Het begrotingsartikel QBo-9QHETIB-OW voorziet in een daling van het Vlaamse aandeel in de Belgische ontvangsten van de veiling van de Europese emissierechten (193,9 miljoen euro t.ov. 206,3 miljoen bij initiële begroting 2019). Die daling wordt volledig verklaard door de grote daling aan te veilen emissierechten op Belgisch niveau, maar de BBT verstrekt geen duidelijkheid over de oorzaak van de daling.

ANTWOORD

Het Vlaamse aandeel is vastgelegd op 52,76% in de overeenkomst inzake Burden Sharing. Het klopt dus dat de opbrengst, overeenkomstig dit vast percentage gedaald is, maar niet het daadwerkelijke Vlaamse aandeel. Verklaring:

Sinds 1 januari 2019 is op Europees niveau de Market Stability Reserve van start gegaan. Via dit mechanisme wordt de hoeveelheid te veilen emissierechten verminderd, zolang er op Europees niveau een surplus van meer dan 833 miljoen emissierechten bestaat. De reductie in veilingvolumes bedraagt op Europees-en ook op Belgisch niveau- ongeveer 40 % voor de kalenderjaren 2019 en 2020.

In de Vlaamse begroting wordt overeenkomstig de relevante Manual on Government Deficit and Debt de inkomsten voor een bepaald jaar x steeds gebaseerd op de periode $1/5/x-1$ tot $30/4/x$. Concreet betekent dit dat voor het begrotingsjaar 2019 4 maanden het effect van de MSR wordt gevoeld, wat leidt tot een totaal Belgisch Veilingvolume van 21.080.50 rechten.

Voor het begrotingsjaar 2020 is de impact van de MSR het hele jaar voelbaar, en wordt het veilingvolume ingeschat op 14.428.000 rechten.

Naast de impact van het MSR daalt de jaarlijkse cap (= totale hoeveelheid beschikbare emissierechten op EU niveau) met 1,74 %. De impact van deze LRF op de veilingvolumes is echter erg klein in vergelijking met de MSR.

Klimaatresponsabiliseringsmechanisme

Het begrotingsartikel QBo-9QHETIB-OW rekent, naast het Vlaamse aandeel in de Belgische opbrengsten van veiling van de Europese emissierechten, ook de opbrengsten aan van het klimaatresponsabiliseringsmechanisme volgens artikel 65 quater, waarbij voor elk gewest in een meerjarig traject wordt voorzien van te behalen doelstellingen inzake het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Vanaf 2016 treedt er een bonus-malussysteem in voege, waarbij de gewesten supplementaire opbrengsten uit de federale emissierechten kunnen verkrijgen als ze de doelstellingen in het traject overtreffen. Omgekeerd kunnen ze ook een malus oplopen als ze de doelstellingen van het traject niet behalen. Tot op heden trad het bonus-malussysteem nog niet in voege en zijn enkel de gewestelijke emissiecijfers voor 2015 voor de gebouwensector en de gemiddelde prijs voor een emissierecht al officieel gevalideerd door de Nationale Klimaatcommissie.

De beleids- en begrotingstoelichting Klimaat bevat echter geen enkele verwijzing of duiding over de uitvoering. Als het bonus-malussysteem in 2020 van kracht wordt, kan dat een significante impact hebben op de ontvangsten van het klimaatfonds en de beschikbare nieuwe beleidsruimte voor klimaatmaatregelen. De nota budgettaire ruimte Vlaamse Regering 2019-2024

maakt melding van een mogelijke ex-post-herziening van de ontvangsten vanaf 2016, die kan oplopen van 10 tot 20 miljoen euro per jaar.

ANTWOORD

De operationalisering van het mechanisme ligt al jaren stil in de Nationale Klimaatcommissie NKC omwille van uiteenlopende juridische interpretatie van de gewesten over de mogelijkheid tot herziening van de trajecten. Vlaanderen zou voor de eerste periode inkomsten kunnen ontvangen uit het mechanisme. De gesprekken binnen de NKC worden gevoerd /zijn lopende maar tot op heden niet afgerond. Vooralsnog is er dus geen impact op de begrotingscijfers.

Carbon leakage

Het begrotingsartikel QBo-1QHE4IY-IS voorziet in een interne stroom naar het Hermesfonds, waar in een krediet is voorzien van 35,9 miljoen euro ter uitvoering van de beslissingen van de Vlaamse Regering inzake indirecte *carbon leakage*. Ten opzichte van de initiële begroting 2019 bedraagt de positieve bijstelling 4,2 miljoen euro.

De beleids- en begrotingstoelichting Klimaat verstrekt noch duidelijkheid over de berekeningswijze van de door het Hermesfonds geprefinancierde bedragen, noch op welke ja(a)r(en) de in 2019 door het Hermesfonds geprefinancierde bedragen betrekking hebben. Bijkomende onderbouwing is nochtans aangewezen, aangezien de koolstofprijs in het Europees systeem voor emissiehandel in 2018 significant gestegen is⁵⁵. De bijstelling van 4,6 miljoen euro lijkt hiermee niet in overeenstemming⁵⁶. De toelichting bij het artikel is onvoldoende toereikend om in te schatten of de voorziene interne stroom naar het Hermesfonds afdoende is om de geprefinancierde bedragen te kunnen compenseren.

ANTWOORD

Overeenkomstig de relevante Europese staatssteunregels wordt de steun inzake indirecte emissiekosten voor een bepaald jaar gebaseerd op basis van de slotverkoopkoersen in het jaar voordien. De relevante prijs voor steun toegekend voor jaar 2018 bijvoorbeeld, is gebaseerd op de slotverkoopkoersen gedurende het kalenderjaar 2017, deze bedroeg 5,88 €.

Deze steun toegekend voor 2018 wordt uitbetaald aan de ondernemingen in 2019 via het Hermesfonds, en in 2020 vindt er een compensatie plaats van het klimaatfonds naar het hermesfonds. Er is dus sprake van een vertraging waardoor de koolstofprijzen van 2017 (en dus niet 2018) relevant zijn voor de berekening van de interne stroom vanuit het Klimaatfonds naar het Hermesfonds.

⁵⁵ De gemiddelde prijs van een emissierecht bedraagt 15,44 euro op jaarbasis in 2018. In 2017 bedroeg deze slechts 5,76 euro op jaarbasis. De steun wordt uitbetaald op basis van benchmarks en de reële koolstofprijs. Hoe hoger de CO₂-prijs en het energieverbruik of productievolume, hoe hoger de compensatie.

⁵⁶ De deadline voor indiening van de steunaanvraag bij het Hermesfonds is 31 maart in het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin de kosten zijn gemaakt. De compensatie indirecte emissiekosten wordt uitbetaald door het Hermesfonds maximaal 12 maanden na de uiterste indieningsdatum van de steunaanvraag.

ESR-correctie groenestroomcertificaten

Bij de PBT-notificatie van oktober 2019 heeft het INR een positieve correctie aangebracht van 151,6 miljoen euro voor het vorderingensaldo 2018 van de Vlaamse Gemeenschap. Die correctie was een gevolg van een methodologische herziening voor de weergave van groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten in de nationale rekeningen. Het INR kan deze correctie pas berekenen na afloop van het begrotingsjaar.

ANTWOORD

Er wordt akte genomen van deze toelichting vanwege het Rekenhof.

4.9 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.

ANTWOORD

Conform de begrotingsinstructies BO 2020 worden tijdens de technische bilaterale vergaderingen alle nieuwe én bestaande (permanent) begrotingsruiters besproken. Er wordt per voorgestelde begrotingsruiter een gedegen verantwoording gevraagd om deze bespreking inhoudelijk te funderen. De opmerking van het Rekenhof is dus zeker terecht maar hier wordt zeker al gevolg aan gegeven.

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2020 bevat ook de beleidskredieten voor het VWF⁵⁷ en de VMSW⁵⁸. In beide gevallen gaat het niet om de klassieke investeringsmachtigingen, maar om nieuwe kredietverstrekking die het VWF en de VMSW aan professionele of particuliere klanten mogen toekennen. De achterliggende financiering volgt via directe financiering vanuit de Vlaamse Gemeenschap en de terugbetalingen van eerder verstrekte leningen.

Om die reden moeten de leningsmachtigingen aan de VMSW (1.521,6 miljoen) en het VWF (510,9 miljoen euro) uit de berekening bedoeld in artikel 3 worden gehaald. Dat brengt het totaal aan beleidskredieten opgenomen in artikel 3 op 10.309,1 miljoen euro.

ANTWOORD

Vanwege het Rekenhof, werd hiervoor een amendement ingediend

⁵⁷ Begrotingsartikel QFo-1QDG5PJ-IS.

⁵⁸ Begrotingsartikel QFo-1QDG5QK-IS.

5 Aanrekeningsregels voor subsidies (inkomensoverdrachten) of de overflow

In 2018 keurde de Vlaamse Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen (VABN) het advies 2018/12 goed rond subsidies van het type inkomensoverdrachten⁵⁹. Het advies behandelt onder meer de aanrekening en boeking van de subsidies.

De initiële begroting 2020 voert de aangepaste aanrekeningsregels in, waarmee de Vlaamse Gemeenschap overstapt van kasbasis naar prestatiebasis. Dat heeft een eenmalige impact op het begrotingssaldo 2020, die als *overflow* zal worden geneutraliseerd.

Het Rekenhof gaat akkoord met het principe dat de budgettaire impact van een wijziging in aanrekeningsregel wordt geneutraliseerd als overflow.

De overflow vervat in de begrotingsopmaak 2020 bedraagt 1.061,1 miljoen euro. Bijlage 2 van de algemene toelichting geeft een omstandige uitleg.

Binnen het tijdsbestek van het begrotingsonderzoek 2020 had het Rekenhof onvoldoende tijd om de problematiek exhaustief te analyseren. Het heeft met het departement Financiën en Begroting een overleg gepland in december 2019 om de concrete toepassing van de nieuwe aanrekeningsregels voor elke relevante subsidiestroom af te stemmen en de berekening van de overflow in detail te toetsen. Dat kan leiden tot een bijstelling van de overflow in de aanpassing van de begroting 2020.

Nu heeft het Rekenhof zich beperkt tot een eerste voorlopige analyse van de overflow. Volgens die analyse lijkt de overflow redelijk correct berekend te zijn. Pas bij de begrotingsaanpassing 2020 zal het Rekenhof dieper ingaan op de materie.

ANTWOORD

In het algemeen antwoord verstrekt in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van dinsdag 26 november 2019 werd ingegaan op de opmerkingen.

⁵⁹ VABN Advies 2018/12 betreffende het boeken van subsidies die als kapitaaloverdrachten getypeerd worden van 05/12/2018.

Bijlage 1 : formele opmerkingen