



Rekeningenrapport over 2019

Rapport over de algemene rekeningen 2019
van de Vlaamse Gemeenschap
en de Vlaamse ESR-geconsolideerde rekening 2019



*Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, juni 2020*



Rekenhof

Rekeningenrapport over 2019

Rapport over de algemene rekeningen 2019
van de Vlaamse Gemeenschap
en de Vlaamse ESR-geconsolideerde rekening 2019



INHOUD

Hoofdstuk 1

Inleiding	15
1.1 Juridisch kader	15
1.2 Controlestrategie van het Rekenhof	15
1.3 Tijdspad	17
1.4 Structuur van het rekeningenrapport	18

Hoofdstuk 2

Algemene rekeningen	19
2.1 Rekeningaflegging: formele vaststellingen	19
2.2 Rapportering over de uitvoering van de begroting 2019	20
2.2.1 Samenvatting uitvoeringsrekening van de begroting	20
2.2.2 Getrouw beeld uitvoeringsrekening van de begroting	20
2.3 Bedrijfseconomische balans en resultatenrekening 2019	28
2.3.1 Balansgegevens	29
2.3.2 Getrouw beeld van de balans	29
2.3.3 Resultatenrekeninggegevens	47
2.3.4 Getrouw beeld van de resultatenrekening	47
2.3.5 Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen	49
2.3.6 Aansluiting bedrijfseconomische en budgettaire rapportering	49
2.3.7 Impact voorgestelde correcties	50
2.4 Schuld	55

Hoofdstuk 3

ESR-geconsolideerde rekening	57
3.1 Consolidatieperimeter	57
3.2 ESR-vorderingensaldo	59
3.3 Beoordeling berekening ESR-vorderingensaldo	62
3.3.1 Consolidatie Vlaamse rechtspersonen	63
3.3.2 Eliminatie interne stromen in de consolidatiekring	68
3.3.3 Verwerking opmerkingen van het Rekenhof	68
3.3.4 Correcties in de economische hergroepering	69
3.3.5 Correcties buiten de economische hergroepering (zie tabel 31)	71
3.4 Niet-gecorrigeerde controlebevindingen van het Rekenhof	72
3.5 Geconsolideerde schuld	73
3.5.1 Geconsolideerde schuld eind 2019	73
3.5.2 Evolutie van de geconsolideerde schuld in 2019	76

Hoofdstuk 4

Beleidsuitvoering 2019: selectie van onderwerpen	79
4.1 Onderaanwending van beleidskredieten 2019	79
4.1.1 Provisie voor uitgaven in kader van monitoring	81
4.1.2 Provisie actieplan energie-efficiëntie	82
4.1.3 Hermesfonds	82
4.1.4 Agion	82
4.1.5 Kunstcel/Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI)	83
4.1.6 Doelgroepenbeleid WSE	83
4.1.7 Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel: uitvoering Oosterweelproject buiten de begrotingsdoelstelling 2019	86
4.1.8 Agentschap Facilitair Bedrijf	87
4.1.9 Agentschap Wonen-Vlaanderen	88
4.2 Overdrachten van beleidskredieten 2019	89
4.2.1 Inleiding	89
4.2.2 Saldi van de begrotingsfondsen 2014-2019	89
4.2.3 Werking van de begrotingsruiters	93
4.2.4 Conclusie	96
4.3 Effect van de afschaffing van de woonbonus op de begroting 2019	97
4.3.1 Inleiding	97
4.3.2 Sterke stijging van het aantal hypothecaire akten	97
4.3.3 Impact op de gewestelijke belastingen	98
4.3.4 Impact op de fiscale uitgaven	98
4.3.5 Impact verlaagde registratierechten	99
4.3.6 Totale impact van de hervorming in de woonfiscaliteit	99
4.3.7 Conclusie	100
4.4 Budget voor onderzoek en ontwikkeling: kredietaanwending 2014-2019	100
4.4.1 Inleiding	100
4.4.2 Bijkomende middelen 2014-2019	100
4.4.3 Besteding kredietverhoging 2019	103
4.4.4 Evolutie naar de 1%-doelstelling	105
4.4.5 Conclusie	107
4.5 Beleidsimpulsen Welzijn 2014-2019	107
4.5.1 Inleiding	107
4.5.2 Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)	108
4.5.3 Kinderopvang	111
4.5.4 Jeugdhulp	114
4.5.5 Conclusie	116
4.6 Vlaams Klimaatfonds	117
4.6.1 Evolutie budgettaire situatie Klimaatfonds 2013-2019	117
4.6.2 Besteding van de uitgaven in functie van het intern Vlaams klimaatbeleid	118
4.6.3 Andere bestedingen	124
4.6.4 Overzicht van de maatregelenpakketten	124
4.6.5 Toekomstige evolutie van het Vlaams Klimaatfonds	126
4.6.6 Conclusie	127

Hoofdstuk 5

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting	129
---	-----

Bijlage 1

Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen – stand op 11 mei 2020	133
--	-----

Bijlage 2

Lijst van ondersteunende onderzoeken	140
--------------------------------------	-----

Bijlage 3

Single audit 2019 – samenwerking met bedrijfsrevisoren	141
--	-----

Bijlage 4

Schriftelijke management-bevestigingen bij de audit van de Vlaamse overheidsrekeningen	145
--	-----

Bijlage 5

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting	151
---	-----

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft tijdig de algemene rekeningen 2019 voor-
gelegd, opgesteld volgens het rekendecreet. Het departement Financiën en Begroting heeft deze
rekeningen, op enkele kleine uitzonderingen na, niet meer aangepast aan de bevindingen die het
Rekenhof op 20 april meedeelde, maar het heeft de meeste opmerkingen wel extracomptabel
gecorrigeerd in de geconsolideerde rekening.

Kerncijfers (in miljoen euro)

	Resultaat 2018	Begroting 2019	Resultaat 2019
Algemene rekening			
Begrotingssaldo	-1.212,1	-2.802,7	-2.040,3
Balanstotaal	43.112,3		29.769,4
Economisch resultaat	-1.140,7		-14.979,9
ESR-consolidatie			
Vorderingensaldo	-744,1	81,3	170,4
Geconsolideerde schuld	24.186,6	25.138,6	24.176,2

Uitvoeringsrekening van de begroting

De uitvoeringsrekening van de begrotingen van de Vlaamse ministeries en diensten met afzon-
derlijk beheer toonde voor 2019 een begrotingstekort van ruim 2 miljard euro. Dat is beter dan het
geraamde tekort van 2,8 miljard euro, maar slechter dan het resultaat van het vorige begrotings-
jaar, toen een tekort van 1,2 miljard euro werd opgetekend.

Zoals in de voorgaande jaren, heeft de Vlaamse overheid ook voor 2019 belangrijke kosten of
uitgaven niet aangerekend in het jaar waarop ze betrekking hadden. Zo heeft zij 918 miljoen
euro uitgaven die bij 2018 hoorden, ten onrechte op 2019 aangerekend en 950,5 miljoen euro
uitgaven die bij 2019 hoorden, pas in 2020 aangerekend. De grootste anomalieën deden zich
voor bij de werkmiddelen van het leerplachtenonderwijs, openbare werken, subsidies in
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en in Werk en Sociale Economie. Het departement Financiën
en Begroting heeft de netto impact ervan goeddeels extracomptabel gecorrigeerd in de consoli-
datie, maar niet in de algemene rekening. De Vlaamse overheid heeft zich er al toe geëngageerd
om in 2020 het probleem van de jaarafgrenzing van de subsidies op te lossen.

De federale operatoren hebben in 2019 een aantal bevoegdheden die de zesde staatshervorming
naar Vlaanderen heeft overgeheveld, verder uitgevoerd voor rekening van Vlaanderen, vooral
RSZ-doelgroepkortingen, woonzorgcentra en dagverblijven, en ziekenhuisinfrastructuur. De
uitgaven ervoor, 3,6 miljard euro in 2019, werden ingehouden op de Vlaamse dotatie uit de bij-
zondere financieringswet. De Vlaamse overheid verwachtte in 2019 van de federale overheid
compensatie voor de inhoudingen voor het RIZIV met betrekking op het vierde kwartaal van 2014
en dus van voor de bevoegdheidsoverdracht. Deze kwestie, die voor Vlaanderen een kaslek van
458,0 miljoen euro veroorzaakte, is nog hangende.

Balans en resultatenrekening 2019

In 2019 daalde de nettoboekwaarde van de materiële vaste activa in de balans, in 2018 nog 31,1
miljard euro, met ruim 14,1 miljard euro door de toepassing van recente adviezen van de Vlaamse
Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen over de boekhoudkundige verwerking van
de werken van burgerlijke bouwkunde. Daardoor werden voor het eerst (inhaal)afschrijvingen

geboekt op deze werken. De Vlaamse overheid heeft daarmee een stap vooruit gezet naar een economisch meer correcte waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde, maar deze waardering moet volgens het Rekenhof nog consistent en eenvormiger. Omdat vaak informatie ontbrak om de gronden en gebouwen van de Vlaamse overheid correct te kunnen herwaarderen, zijn heel wat gronden en gebouwen met een nulwaarde in de balans opgenomen. Het Rekenhof raamde de onderwaardering op 732,3 miljoen euro voor terreinen en 876,0 miljoen euro voor gebouwen.

De openstaande vorderingen op korte termijn, in het bijzonder de vorderingen van onroerende voorheffing, stegen aanzienlijk (met bijna 33%) tegenover in 2018. Volgens het agentschap Vlaamse Belastingdienst (Vlabel) kwam dat door een snellere inkohiering eind 2019. Vlabel heeft een provisie voor waardeverminderingen op oninbaar geachte vorderingen aangelegd van 50,6 miljoen euro, maar volgens het Rekenhof is dat nog 181,2 miljoen euro te weinig, aangezien bij oudere vorderingen meer wanbetalingen en onwaarden kunnen worden verwacht.

De Vlaamse overheid neemt geen voorzieningen op in haar balans, al zou dat nochtans een correcter beeld geven van de potentiële verplichtingen. Zo stegen de potentiële schadeclaims uit lopende geschillen in 2019 tot bijna 1,3 miljard euro, tegenover 0,9 miljard eind 2018.

De directe schuld steeg in 2019 verder met 13,4% (803,9 miljoen euro) tot 6,8 miljard euro. Dat was vooral het gevolg van de verdere centrale financiering van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, het Vlaams Woningfonds en School Invest. De belangrijkste verrichting in 2019 was een opname van een EMTN-lening van 750,0 miljoen euro.

De Vlaamse overheid heeft het boekjaar 2019 afgesloten met een negatief bedrijfseconomisch resultaat (opbrengsten min kosten) van 15,0 miljard euro. Dat bedrijfseconomisch resultaat is veel minder gunstig dan dat van het boekjaar 2018, vrijwel uitsluitend door de gewijzigde waarderingsregels van de werken van burgerlijke bouwkunde en van de gronden en gebouwen. Het Rekenhof stelde voor de balans en de resultatenrekening een aantal correcties voor, die bruto een gezamenlijke negatieve impact van 1,0 miljard euro op het resultaat van 2019 hebben. Het betreft vooral jaarafgrenzingscorrecties en een waardevermindering op fiscale vorderingen.

ESR-geconsolideerde rekening

De Vlaamse Regering diende bij het Vlaams Parlement een ESR-geconsolideerde rekening 2019 in, die ook rekening houdt met de verrichtingen van de 179 rechtspersonen die in 2019 onder de Vlaamse deelstaatoverheid vielen. In die rekening toont de Vlaamse overheid voor 2019 een positief vorderingensaldo van 170,4 miljoen euro, beter dan geraamd bij de begrotingsaanpassing (+81,3 miljoen euro). Het Rekenhof stelt echter opnieuw vast dat de informatie die het Vlaams Parlement ontvangt over de ESR-geconsolideerde rekening, verwarrend is door de vele extra-comptabele correcties en een gebrek aan toelichting.

Vlaanderen haalde niet het structureel evenwicht dat de Hoge Raad voor Financiën in het kader van het stabiliteitsprogramma voor België heeft vastgelegd. Het vorderingensaldo 2019 wordt immers in belangrijke mate beïnvloed door de uitzonderlijk hogere ontvangsten van de registratierechten. Zo zijn 265 miljoen euro in februari 2020 ontvangen registratierechten, met betrekking tot akten uit 2019, aangerekend in boekjaar 2019. Dat zijn geen structurele, maar éénmalige ontvangsten.

Op grond van opmerkingen van het Rekenhof, vooral voor jaarafgrenzingsproblemen, heeft de Vlaamse overheid het vorderingenoverschot extracomptabel verminderd met 76,7 miljoen euro. Een aantal opmerkingen van het Rekenhof heeft het niet in het vorderingensaldo gecorrigeerd. Zij zouden dat saldo hebben doen dalen met 13,4 miljoen euro, tot 157,0 miljoen euro.

De aangepaste begroting 2019 raamde een stijging van de geconsolideerde schuld met 952,1 miljoen euro ten opzichte van 2018. Zij bleef echter nagenoeg constant. Niettemin steeg de bijdrage van Vlaanderen tot de Maastrichtschuld met 372,9 miljoen euro.

Beleidsuitvoering 2019 - selectie van onderwerpen

Onderaanwending van kredieten 2019

Volgens het Rekenhof bleef 1,8% van de vereffeningskredieten ongebruikt in 2019, tegenover 2,0% in 2018. Het departement Financiën en Begroting heeft ongeveer 104,2 miljoen euro van de provisie voor eventuele uitgaven in het kader van de begrotingsmonitoring niet moeten inzetten. Bij het Hermesfonds bleef 61,0 miljoen euro van de vereffeningskredieten voor onderzoek en ontwikkeling ongebruikt; Onderwijs gaf 17,1% (43,8 miljoen euro) minder investeringssubsidies voor scholenbouw uit dan geraamd; de nieuwe Vlaamse beleidskredieten voor de doelgroep langdurig werkzoekenden werden tot op heden nauwelijks aangewend, terwijl de doelgroepkorting voor jonge en oudere werknemers weer sterk werden onderschat; Mobiliteit en Openbare Werken legde ruim de helft van de FFEU-kredieten 2019 niet vast en Omgeving verbruikte 13,1 miljoen euro minder huursubsidies en -premies en 40,9 miljoen euro renovatiepremies.

Overdrachten van kredieten

De Vlaamse Regering kan met begrotingsfondsen en begrotingsruiters kredieten uitzonderlijk naar een volgend begrotingsjaar overdragen. Soms bouwt de Vlaamse overheid met die flexibele techniek echter reserves op die losstaan van de oorspronkelijke kredietbedoelingen. Het onbelaste saldo van de begrotingsfondsen verviervoudigde in de legislatuur 2014-2019 tot 814,3 miljoen euro, zonder dat het altijd duidelijk is of die saldi beleidsmatig nog nodig zijn. Eind 2019 droegen begrotingsbepalingen 883,4 miljoen euro vastleggingskredieten over naar 2020. De Vlaamse Regering schat in dat daarvan in 2020 125,8 miljoen euro gebruikt zal worden. Deze overdrachten verminderen de transparantie en voorspelbaarheid van de begroting.

Afschaffing van de woonbonus

Over de periode 2019-2024 pakt de hervorming van de woonfiscaliteit gunstig uit voor de financiën van de Vlaamse overheid. Die positieve impact zal zich in de jaren nadien voortzetten. De aankondiging van de maatregel zorgde echter voor een groot aantal bijkomende aankopen om nog te kunnen genieten van de woonbonus. Die versnelde aankopen brachten mee dat de positieve budgettaire impact van de maatregel lager ligt dan oorspronkelijk voorzien.

Budget voor onderzoek en ontwikkeling

De Vlaamse Regering heeft in de legislatuur 2014-2019 meer dan 500 miljoen euro bijkomende middelen aangekondigd om de Europese doelstelling dat 1% van het bruto binnenlands product naar onderzoek en ontwikkeling (O&O) moet gaan, te halen. Het Rekenhof stelde vast dat 6,1 miljoen euro van de structurele kredietverhoging voor 2019 (280 miljoen euro) en 64,0 miljoen

euro van de eenmalige middelen 2019 (120 miljoen euro), niet naar uitgaven voor O&O gingen. Rekening houdend met de verwachte groei van het bbp vóór Covid-19 en de O&O-middelen die de meerjarenraming aankondigde, zal de Vlaamse overheid er ook in de legislatuur 2019-2024 niet in slagen de 1%-doelstelling te halen.

Beleidsimpulsen Welzijn 2014-2019

In 2019 gingen, zoals in de andere jaren van de vorige legislatuur, belangrijke uitbreidingsmiddelen naar het beleidsdomein Welzijn Volksgezondheid en Gezin. Deze middelen slaagden erin de uitgebreide welzijnsnoden gedeeltelijk te dekken, maar verscheidene rapporten van de actoren in de sector tonen nog een grote nood aan extra middelen. Ook met de bijkomende middelen waarin de huidige legislatuur voorziet, zullen er nog grote noden overblijven. Het Rekenhof stelt verder vast dat de Vlaamse overheid moeite blijft hebben met het aanleveren van cijfers over de noden in de verschillende sectoren van de zorg. De meest recente cijfers die konden worden voorgelegd waren die van 31 december 2018.

Vlaams Klimaatfonds

Het grootste deel van de Klimaatfondsmiddelen (504 miljoen euro) werd verdeeld over de diverse entiteiten van de Vlaamse overheid, maar bij gebrek aan een algemene voortgangsrapportage – nochtans opgelegd door het Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020 – beschikt het Rekenhof niet over officiële gegevens over de besteding van die middelen. Het raamt het aanwendingspercentage ervan op slechts 74,4%, doordat de ontvangende instellingen vier jaar de tijd hebben om de middelen te gebruiken en doordat een groot deel ervan pas eind 2019 is doorgestort. Gelet op de huidige daling van de gemiddelde emissierechtenprijs, die tot lagere inkomsten zal leiden, het feit dat de uitgaven voor indirect carbon leakage in 2020-2021 veel beleidsruimte zullen belasten en de intentie van de Vlaamse Regering de bouwshift gedeeltelijk uit het Klimaatfonds te betalen, zal de financiering van de toekomstige klimaatmaatregelen een belangrijk aandachtspunt worden.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Juridisch kader

De algemene bepalingenwet van 16 mei 2003¹ draagt het Rekenhof de controle op van de algemene boekhouding en de begrotingsboekhouding van de Vlaamse Gemeenschap en van de rekeningen van de openbare instellingen die de Vlaamse Gemeenschap heeft opgericht of die eronder ressorteren. Het Vlaamse rekendecreet² van 8 juli 2011 heeft deze wettelijke taak verder geconcretiseerd.

Het voorliggende rekeningenrapport bevat de opmerkingen van het Rekenhof bij de algemene rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap ter uitvoering van artikel 32 van het rekendecreet.

Het Rekenhof controleert ook de ESR-geconsolideerde rekening krachtens artikel 64 van het rekendecreet, dat het Rekenhof een informatieopdracht op budgettair en boekhoudkundig vlak toebedeelt. Opmerkingen bij de jaarrekeningen van Vlaamse rechtspersonen met impact op de ESR-consolidatie, overeenkomstig artikel 46, §3, van het rekendecreet, zijn verwerkt in de rapportering over de geconsolideerde rekening.

Het Vlaams Parlement heeft op 29 maart 2019 het decreet houdende de Vlaamse codex Overheidsfinanciën goedgekeurd. Dat decreet bundelt en actualiseert de diverse decreten die betrekking hebben op begroting en financiën, waaronder het rekendecreet en het kas-, schuld-, en waarborgdecreet, in één decreet (en één uitvoeringsbesluit). De nieuwe codex bepaalt op welke wijze de begroting, boekhouding, rapportering en controle van de Vlaamse overheid zullen worden gevoerd. Het decreet is pas vanaf het begrotingsjaar 2020 volledig in werking getreden. De rekening 2019 is dus de laatste die werd opgesteld volgens het rekendecreet.

1.2 Controlestrategie van het Rekenhof

Het Rekenhof bereidt zich voor op de certificeringsplicht vanaf 2020. De Vlaamse codex Overheidsfinanciën voorziet in een certificering van de algemene en de ESR-geconsolideerde rekening van de Vlaamse Gemeenschap door het Rekenhof. De individuele jaarrekeningen van de significante rechtspersonen van de Vlaamse Gemeenschap worden gecertificeerd door een bedrijfsrevisor.

¹ Wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

² Decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof.

De certificering betreft niet alleen de bedrijfseconomische balans en resultatenrekening, ook de begrotingsuitvoering en de ESR-rapportering vallen binnen de scope van de opdracht.

Het Rekenhof brengt zijn controle in overeenstemming met de normen van de internationale organisatie van de hoge controle-instellingen (INTOSAI). Die normen vereisen dat de controle zodanig wordt georganiseerd en uitgevoerd dat redelijke zekerheid wordt verkregen dat de rekeningen geen afwijking van materieel belang bevatten. De verschillende controles toetsen de rekeningaflegging aan de werkelijke, onderliggende verrichtingen en aan de geldende boekhoudregels. Tijdens de controle verzamelt het Rekenhof passende en toereikende bewijskrachtige elementen om zijn opmerkingen te staven.

In dit kader moet de auditor volgens ISA 580 het management en eventueel de met governance belaste personen bij zijn controle van financiële overzichten vragen schriftelijk te bevestigen dat zij hun verantwoordelijkheden voor het opstellen van de financiële overzichten in overeenstemming met het van toepassing zijnde stelsel van financiële verslaggeving hebben opgenomen, dat zij de auditor alle relevante informatie en toegang hebben verschaft die zijn overeengekomen in de voorwaarden van de controleopdracht en dat zij alle transacties hebben geboekt en in de financiële overzichten hebben weerspiegeld. In voorbereiding van de certificering van de rekeningen 2020 startte het Rekenhof dit jaar met het vragen van deze bevestigingsbrieven. Bijlage 4 licht het gebruik van bevestigingsbrieven in de Vlaamse overheid toe.

Het Rekenhof stuurt zijn financiële controles aan door middel van een globale risicoanalyse, waarmee het zowel de ministeries als de rechtspersonen opvolgt. Door bij de controle prioriteit te geven aan grotere budgetten en aan de thema's die in de begroting extra aandacht krijgen, streeft het Rekenhof naar een evenwicht tussen actualiteitswaarde en voldoende afdekking. Die afdekking heeft het nodig om zich een globaal oordeel te kunnen vormen over de uitvoering van de begroting.

Het rekendecreet en de single audit-besluiten hebben een verregaande samenwerking op het vlak van financiële controle mogelijk gemaakt tussen de bedrijfsrevisoren en het Rekenhof, waarbij het Rekenhof via zijn controle van de geconsolideerde rekening het overzicht bewaart op de volledige Vlaamse overheid. Een jaarlijkse afsprakennota *single audit, audit rekeningen Vlaamse overheid* regelt de praktische werkafspraken over single audit bij de entiteiten van de Vlaamse overheid waar een bedrijfsrevisor met de certificering van de jaarrekening is belast. Jaarlijks evalueert het Rekenhof de uitvoering van deze afsprakennota: voor 2019 werden de single auditafspraken over het algemeen goed nageleefd (zie bijlage 3). Behalve met de bedrijfsrevisoren werkt het Rekenhof ook samen met Audit Vlaanderen. Dat geldt in het bijzonder voor de planning en uitvoering van procesonderzoeken³.

³ De samenwerking wordt geregeld door de globale afsprakennota Single Audit van 10 mei 2017.

1.3 Tijdsfad

Het rekendecreet legt een strakke timing op voor de opmaak en de controle van de begrotingen en rekeningen van de Vlaamse overheid.

Voor de controle van de rekeningen 2019 legden twee afsprakennota's, nl. de nota Afspraken over single audit: audit rekeningen 2019 Vlaamse overheid van 23 oktober 2019⁴ en de nota kader rekeningcontroles⁵ een timing vast die, zoals bij de rekeningencontrole 2017 en 2018 en in akkoord met de werkgroep leesbaarheid van de begroting van het Vlaams parlement, afwijkt van het rekendecreet: 21 mei werd als datum voor de indiening van de rekeningen vastgesteld met als doel goedkeuring van het rekeningdecreet uiterlijk op 21 juli. De rest van de kalender is in functie van die datum bepaald. Dat betekent dat het Rekenhof zijn rekeningenrapport over 2019 op 11 juni 2020 diende voor te leggen aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, die daarop diende te antwoorden tegen 21 juni 2020.

De Vlaamse codex Overheidsfinanciën heeft dit tijdsfad overgenomen en legde volgende twee data vast: uiterlijk op 21 mei zal de Vlaamse Regering de algemene rekening en de geconsolideerde rekening bij het Vlaams Parlement indienen en uiterlijk op 21 juli van het jaar volgend op het boekjaar dient het parlement de rekening bij decreet goed te keuren. De vaststelling van de concrete kalender voor de controle van de (algemene) rekening van de Vlaamse Gemeenschap, de rekeningen van de Vlaamse rechtspersonen en de geconsolideerde rekening vertrouwt de codex toe aan de administratie Financiën en Begroting, het Rekenhof en het Instituut van de Bedrijfsrevisoren. Zij leggen in onderling overleg de timing vast van alle tussenstappen om tijdig te kunnen rapporteren aan het Vlaams Parlement.

De controles over de rekeningen 2019 zijn uitgevoerd in moeilijke omstandigheden ten gevolge van de COVID-19 crisis. De coronamaatregelen hadden tot gevolg dat de rekeningencontroles wel anders verliepen dan de vorige jaren. Het aantal controles ter plaatse werd tot een minimum beperkt. De uitwisseling van informatie gebeurde nog meer via digitale weg. Het rechtstreeks overleg met bedrijfsrevisoren en gecontroleerde werd vervangen door digitaal vergaderen. Iedere actor in het controleproces heeft zich vrij snel aangepast aan de beperkingen die de coronamaatregelen oplegden. Daardoor konden alle rekeningencontroles binnen het vooropgestelde tijdsfad op een kwalitatieve manier worden afgerond.

⁴ Gesloten tussen het departement Financiën en Begroting, het Rekenhof en het Instituut van de Bedrijfsrevisoren en van toepassing voor de bedrijfsrevisoren die een certificeringsopdracht overeenkomstig het rekendecreet uitvoeren bij Vlaamse rechtspersonen.

⁵ Gesloten tussen de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën en Begroting en het Rekenhof.

1.4 Structuur van het rekeningenrapport

Dit rapport bestaat uit vier delen:

- Een eerste deel (hoofdstuk 2) bevat opmerkingen bij de algemene rekeningen 2019. Zij betreffen het getrouw beeld dat de uitvoeringsrekening van de begroting en de bedrijfs-economische informatie in de balans en resultatenrekening geven van de financiële werkelijkheid.
- Een tweede deel (hoofdstuk 3) bevat de bevindingen bij de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2019 van de Vlaamse deelstaatoverheid. Dit deel bevat ook relevante opmerkingen met een impact op de consolidatie die voortvloeien uit de controles op de rekeningen van de Vlaamse rechtspersonen.
- In een derde deel (hoofdstuk 4) geeft het Rekenhof duiding bij de uitvoering van de begroting 2019. Het gaat in op de realisatie van de netto-beleidsruimte die de algemene toelichting bij de begroting 2019 heeft vooropgesteld, en op onder- of overaanwendingen van kredieten.

HOOFDSTUK 2

Algemene rekeningen

2.1 Rekeningaflegging: formele vaststellingen

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft de algemene rekeningen 2019 tijdig, met name op 23 maart 2020, aan het Rekenhof voorgelegd. Zij zijn opgesteld overeenkomstig de bepalingen van het rekendecreet en hebben betrekking op de Vlaamse ministeries (departementen en intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid) en de diensten met afzonderlijk beheer (DAB's). Die laatste hebben een zekere autonomie op budgettair vlak, maar geen rechtspersoonlijkheid.

Op 20 mei 2020 ontving het Rekenhof het ontwerp van decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse rechtspersonen zonder raad van bestuur voor het begrotingsjaar 2019, samen met de (definitieve) algemene rekeningen 2019. Dit ontwerp van decreet werd aangepast aan de opmerkingen van het Rekenhof.

Het Rekenhof stelt vast dat het departement Financiën en Begroting de definitieve algemene rekeningen, op enkele kleine uitzonderingen na, niet meer heeft aangepast aan de bevindingen die het op 20 april aan het departement heeft medegedeeld. Het departement heeft de meeste opmerkingen wel extracomptabel gecorrigeerd in de geconsolideerde rekening. Het ging ook het engagement aan de aanrekeningsregels van de subsidies in de begroting 2020 bij te stellen (en de meeruitgave via een overflow-correctie te neutraliseren).

Artikel 31, §1, van het rekendecreet definieert de inhoud van de algemene rekeningen: zij bestaan uit: 1° een jaarrekening met de balans op 31 december en de resultatenrekening, opgesteld op basis van de kosten en de opbrengsten van het afgelopen boekjaar; 2° de rapportering over de uitvoering van de begroting, opgesteld in dezelfde vorm als de begroting; 3° een rapportering die de aansluiting tussen beide rapporteringen bevat; en 4° een toelichting bij de balans, de resultatenrekening en de rapportering over de begroting.

De algemene rekeningen bieden behalve de uitvoeringscijfers van de begroting dus ook bedrijfseconomische informatie in de balans en resultatenrekening. De toelichting bij de algemene rekeningen verstrekt bijkomende detailinformatie bij de bedrijfseconomische balans en resultatenrekening. De reconciliatie van het resultaat van de uitvoeringsrekening van de begroting met het bedrijfseconomisch resultaat staft de samenhang tussen beide rapporteringen. In het jaarverslag 2019 van de Vlaamse Gemeenschap geeft het departement Financiën en Begroting ten slotte financiële achtergrondinformatie en beperkte duiding bij de algemene rekeningen.

2.2 Rapportering over de uitvoering van de begroting 2019

2.2.1 Samenvatting uitvoeringsrekening van de begroting

De onderstaande tabel vergelijkt de uitvoering van de begroting 2019 van de Vlaamse ministeries met de uitvoeringscijfers sinds 2015.

Tabel 1 - Begrotingsuitvoering Vlaamse ministeries en DAB's 2015-2019 (in miljoen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2019	%
	Uitvoering	Uitvoering	Uitvoering	Uitvoering	Begroting	Uitvoering	
Algemene ontvangsten	40.227,9	37.602,5	38.506,5	38.584,3	40.819,6	40.808,9	100,0%
Toegewezen ontvangsten	157,0	737,1	755,1	476,3	676,8	703,5	104,0%
Totaal ontvangsten	40.385,0	38.339,6	39.261,6	39.060,7	41.496,4	41.512,4	100,0%
Gesplitste vereffeningskredieten	37.041,8	39.190,5	40.182,4	41.045,1	44.382,2	43.763,6	98,6%
Variabele kredieten	163,3	351,2	765,8	563,3	1.383,9 ⁶	570,9	41,3%
Totaal uitgaven	37.205,1	39.541,7	40.948,2	41.608,4	45.766,2	44.334,5	96,9%
Resultaat	3.179,9	-1.202,1	-1.686,7	-2.547,7	-4.269,8	-2.822,1	66,1%
Opbrengst leningen – Titel III	1.031,5	1.602,5	1.320,0	2.091,7	1.673,3	875,0	52,3%
Aflossing leningen – Titel III	383,4	1.303,4	2,6	759,2	206,2	70,2	34,1%
Resultaat inclusief schuldaflossing	3.827,9	-903,0	-369,3	-1.215,2	-2.802,7	-2.017,3	72,0%
Begrotingsuitvoering DAB's							
Ontvangsten	1.160,4	1.198,1	1.200,4	1.339,9	2.009,1	1.430,7	71,2%
Uitgaven	1.212,1	1.171,6	1.349,4	1.336,7	2.009,1	1.453,6	72,4%
Resultaat	-51,7	26,5	-149,0	3,2	0,0	-22,9	
Begrotingsresultaat	3.776,2	-876,5	-518,3	-1.212,1	-2.802,7	-2.040,3	72,8%

2.2.2 Getrouw beeld uitvoeringsrekening van de begroting

Jaarafgrenzing

Het Rekenhof stelde net als in de voorgaande jaren vast dat de Vlaamse overheid belangrijke kosten of uitgaven niet heeft aangerekend in het jaar waarop ze betrekking hadden. Zij heeft uitgaven en kosten pas aangerekend in 2020, op het moment dat zij de factuur heeft ontvangen, zonder ermee rekening te houden dat de prestaties of leveringen al in 2019 plaatsvonden. Het rekendecreet verplicht nochtans in artikel 26 verrichtingen te hechten aan het boekjaar waarin ze zich voordoen en elke verrichting moet zonder uitstel, getrouw, volledig en naar tijdsorde geboekt worden.

Een belangrijke oorzaak van het afgrenzingsprobleem bleef de kasmatige aanrekening van belangrijke subsidiestromen. De Vlaamse overheid wil dit probleem oplossen in het begrotingsjaar 2020. Zo voorzag de aangepaste begroting 2020 in een overflowkrediet van 1.068,3 miljoen euro. De kasmatige uitbetalingen van de afrekeningen of saldi van subsidiestromen 2019 die gepland zijn in 2020, zullen kunnen worden aangerekend ten laste van dit krediet. Voor het vorderingensaldo 2020 zullen de positieve en negatieve aanrekeningen op de overflow geen impact hebben.

⁶ Overdracht krediet: 694,4 miljoen euro, krediet 2019 689,6 miljoen euro.

De bepaling in de circulaire over de eindejaarsverrichtingen dat te ontvangen facturen slechts mogen worden aangerekend tot beloop van het toegekende krediet, verhindert in een aantal gevallen de toerekening aan het correcte jaar.

De onderstaande tabel overziet de belangrijkste jaarafgrenzingsproblemen⁷. Het Rekenhof wijst erop dat het departement Financiën en Begroting de netto impact van de meeste foutieve aanrekeningen extracomptabel heeft gecorrigeerd bij de consolidatie om tot een correct vorderingensaldo 2019 te komen.

Tabel 2 - Belangrijkste jaarafgrenzingsproblemen 2019 (in miljoen euro)

Beschrijving	Verrichtingen 2018, aangerekend in 2019	Verrichtingen 2019, aangerekend in 2020	Netto impact
Uitgaven	918,0	950,5	-32,5
Openbare werken	131,3	77,5	53,8
Werkingsmiddelen leerplichtonderwijs	347,5	376,4	-28,9
Werkingsmiddelen en statutariseringsmiddelen	4,2	14,7	-10,5
Subsidies WVG	86,9	111,4	-24,5
Subsidies WSE	⁸ 122,0	129,0	-7,0
Agentschap onroerend erfgoed	2,0	7,2	-5,2
Gemeentefonds	120,1	123,2	-3,1
Dienstencheques	⁹ 95,5	97,2	-1,7
Diverse uitgaven	4,0	5,1	-1,1
Sectorale Programmatie OV	6,9	6,9	0,0
Uitgaven DAB Minafonds	6,0	3,7	2,3
Definitieve afrekening federale operatoren ¹⁰	-8,4	-1,9	-6,6
Ontvangsten	12,3	16,1	3,8
Terugvordering lonen sept.-dec. 2018	12,3	16,1	3,8
Totale impact	905,7	934,4	-28,7

Cut-off uitgaven

77,5 miljoen euro transacties die het *ministerie MOW en het VIF* tussen 1 januari 2020 en 15 maart 2020 aanrekenden, verwezen nog naar 2019 of vroeger, maar waren nog niet voorzien als te ontvangen facturen (zie tabel 3: Cut-off MOW).

De onderschatting van de leveranciersschuld bij MOW blijft hoog, maar is aanzienlijk verminderd in vergelijking met eind 2018, toen de laattijdige aanrekeningen nog 131,3 miljoen euro bedroegen. Deze daling is voor een groot deel te danken aan de verdere uitbouw van de verwerking van te ontvangen facturen op het einde van het begrotingsjaar door een meer intensieve opsporing van in 2019 geleverde prestaties in eDelta. MOW rekende vorig jaar 66,7 miljoen euro te ontvangen facturen aan. Dat bedrag is in 2019 opgelopen tot 104,2 miljoen euro. Het had volgens een eigen schatting van de administratie nog ongeveer 9 miljoen euro hoger kunnen zijn: zij stelde immers nadien vast dat het rapport en de werkwijze die werd

⁷ Met impact op het vorderingensaldo.

⁸ Het rekeningenrapport 2018 maakte geen melding van de laattijdige aanrekening van subsidies voor Betaald Educatief Verlof, eind 2008 geraamd op 89 miljoen euro.

⁹ In het rekeningenrapport 2018 werden de bedragen opgenomen inclusie de niet verbruikte cheques.

¹⁰ De afrekening 2018 van 29,9 miljoen euro is in 2019 niet ingeboekt (zie rekeningenrapport 2018)

gebruikt voor de aanmaak van te ontvangen facturen voor openstaande schuldvorderingen, geen rekening hield met het BTW-bedrag. Deze onvoorziene stijging van te ontvangen facturen veroorzaakte op een aantal begrotingsartikels overschrijdingen van de vereffeningskredieten¹¹. Ook een snellere registratie van facturen, schuldvorderingen en andere verantwoordingsstukken na ontvangst droeg bij tot een betere aanrekening in het correcte begrotingsjaar.

Tabel 3 - Cut-off MOW 2019 (in miljoen euro)

Entiteit	Transacties m.b.t. 2019 in 2020 ¹²	Te ontvangen facturen 2019	Cut-off 2019
Ministerie Mobiliteit en openbare werken			
Departement MOW	32,4	19,1	13,3
Maritieme Dienst Kust	5,1	2,7	2,4
Agentschap Wegen en Verkeer	35,0	15,7	19,3
Vlaams Infrastructuurfonds			
Departement MOW	11,8	4,4	7,4
Maritieme Dienst Kust	3,0	1,6	1,4
Agentschap Wegen en Verkeer	94,4	60,6	33,8
Totaal	181,7	104,2	77,5

De *werkingsmiddelen van het leerplichtonderwijs* worden berekend voor een schooljaar, dat loopt van september tot augustus van het volgende jaar. De bedrijfseconomische en budgettaire aanrekening vindt echter plaats op het moment van de uitbetaling, met name in januari en juni van het jaar x+1. De bruto impact van de regularisatie van de werkwijze bedroeg in 2019 376,4 miljoen euro. Dat betekent dat in 2019 netto 28,9 miljoen euro meer uitgaven aan een volgend boekjaar zijn toegerekend dan in 2018.

Bij AHOVOKS werd ook een derde van de *werkingsmiddelen en statutariseringsmiddelen*¹³ voor centra voor basiseducatie (CBE) en centra voor volwassenenonderwijs (CVO) voor het schooljaar 2019-2020 niet toegerekend aan het correcte boekjaar. De netto-impact op boekjaar 2019 is nog niet volledig duidelijk, maar kan worden geraamd op 10,5 miljoen euro. Ook de vereffening van de sectorale programmatieverbintenis 2019 vond pas in 2020 plaats (6,9 miljoen euro).

De *subsidiestromen van het ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin* (WVG) werden budgettair en bedrijfseconomisch in 2019 nog op kasbasis aangerekend, zonder voldoende rekening te houden met het prestatiejaar waarop de subsidies betrekking hadden. Zo werd in totaal 111,4 miljoen euro subsidies voor 2019 niet aangerekend in 2019. De saldi 2019 van de subsidies voor de diensten gezinszorg, aanvullende thuiszorg en logistieke hulp hadden de grootste impact.

¹¹ De belangrijkste overschrijdingen situeerden zich op artile MDo-MHH2QA-WT – Onderhoud weginfrastructuur (19,0 miljoen euro) MDU-3MHH2RB-WT – Investerings weginfrastructuur (33,0 miljoen euro), MDU-3MHH2RB-WT – Beschikbaarheidsvergoedingen (13,9 miljoen euro) en MDU-3MHH2RC-WT – FFEU (5,7 miljoen euro).

¹² Tussen 1 januari 202 en 15 maart 2020.

¹³ Extra uren gefinancierd met de cao III-middelen: Door het decreet rechtspositie basiseducatie kon vanaf 1 januari 2018 een groot deel van de personeelsleden in de Basiseducatie vastbenoemd worden. Omdat de werkgeversbijdrage voor een vastbenoemd personeelslid lager ligt dan voor een contractueel, leverde deze beweging extra middelen op die ook kunnen aangewend worden.

Het *departement Werk en Sociale Economie (WSE)* heeft de subsidies voor dienstencheques voor de maanden oktober, november en december 2019 pas in 2020 aangerekend, op het moment van betaling. Het betreft in totaal 371,6 miljoen euro facturen¹⁴ en creditnota's (voor dezelfde periode in 2018 was dat 315,1 miljoen euro). De facturering door de uitgiftemaatschappij vindt plaats op het moment van de uitgifte van de dienstencheques, terwijl de effectieve, subsidiabele prestaties op een later tijdstip plaatsvinden. Zo kunnen voor 2018 en 2019 respectievelijk 198 en 257 miljoen euro worden beschouwd als nog niet verschuldigde subsidies, en, bijgevolg, als voorschotfacturen met ESR-code 8¹⁵. Voor vervallen dienstencheques ontvangt het departement creditnota's. De creditnota's voor de cheques van juni tot en met september 2018, ontvangen vóór de jaarafsluiting, werden pas aangerekend in 2020. Het gaat om 4,0 miljoen euro. Voor de 13,4 miljoen euro nog te ontvangen creditnota's voor de cheques van oktober 2018 tot en met december 2019 werden geen aanrekeningen geboekt.

Het departement WSE heeft ook subsidies en premies met betrekking tot het vorige boekjaar aangerekend in het lopende boekjaar. Zo heeft het in 2020 ongeveer 14 miljoen euro subsidies voor maatwerkbedrijven en -afdelingen en ongeveer 26 miljoen euro Vlaamse ondersteuningspremies uit 2019 aangerekend, en dienen nog subsidies voor ongeveer 89 miljoen euro met betrekking tot betaald educatief verlof en Vlaams vormingskrediet van de jaren 2018 en 2019 te worden aangerekend. In vergelijking met het vorige jaareinde, dient voor collectief maatwerk 7 miljoen euro meer aangerekend te worden. De overstap van de maatregel beschutte en sociale werkplaatsen naar maatwerk, waarbij de maatwerkvoorschotten werden berekend op afrekeningen beschutte en sociale werkplaatsen, leidde tot lagere aanrekeningen in het boekjaar, met hogere afrekeningen in het daaropvolgende boekjaar.

Het *agentschap Onroerend Erfgoed* rekende 7,2 miljoen euro aanvragen tot uitbetaling van premies 2019 pas in 2020 aan.

Het *Agentschap Binnenlands Bestuur* rekende ook in 2019, zoals in vorige jaren, het definitieve saldo van de jaarlijkse dotatie aan het Gemeentefonds (90,4 miljoen euro) niet in het betrokken jaar aan. Het rekende in 2019 evenmin het saldo van de aanvullende dotatie bij het Gemeentefonds aan (32,8 miljoen euro). Doordat ook in boekjaar 2018 een analoge verschuiving van de aanrekening van het saldo plaatsvond, bedraagt de netto impact 3,1 miljoen euro.

De *DAB Minafonds* verbeterde zijn toerekening aan het correcte boekjaar ten opzichte van 2018. Hij rekende nog 3,7 miljoen euro facturen ten onrechte niet in 2019, maar pas in 2020 aan.

¹⁴ Eind 2019 was er een forse verhoging van aangekochte dienstenscheques, door de beslissing van de VR om de belastingvermindering vanaf 1 januari 2020 te verlagen.

¹⁵ Cfr. VABN-advies 2016/4 van 14 december 2016 betreffende de verwerking van ontvangenvoorschotfacturen.

Cut-off ontvangsten

In het beleidsdomein *Onderwijs en Vorming* (OV) is het voor een school mogelijk om behalve het wettelijk personeelskader, extra personeel aan te werven op de werkingsmiddelen. Het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI) berekent en betaalt het loon van deze personeelsleden zoals dat van andere personeelsleden. Tweemaal per jaar vordert het AGODI deze kosten terug van de scholen: voor de periode januari-augustus 2019 vordert AGODI terug in het najaar van 2019; voor de periode september-december 2019 vordert het terug in het voorjaar van 2020. De terugvordering van de lonen op het werkingsbudget voor de periode september-december 2019 stelt het pas in het boekjaar 2020 in. Mocht AGODI de terugvordering van de lonen september-december 2018, die het nu heeft opgenomen in de jaarrekening 2019, aan de correcte periode hebben toegewezen, dan zou dat een netto impact hebben gehad van 3,8 miljoen euro.

Dubbel geboekte uitgaven

Op de maximumfactuur heeft het *agentschap Zorg en Gezondheid* onterecht tweemaal een bedrag van 4,3 miljoen euro als uitgave geboekt: een eerste maal op grond van de technische RIZIV-raming en een tweede maal als extra aanrekening in het kader van de overflow, waarbij het de ramingen inboekte. Bijgevolg is 4,3 miljoen euro onterecht toegerekend aan het boekjaar 2019.

Federale operatoren

De federale operatoren hebben een aantal bevoegdheden die de zesde staatshervorming van de federale overheid naar de deelstaten heeft overgeheveld, verder uitgevoerd voor rekening van de gemeenschappen en de gewesten. De uitgaven daarvoor worden ingehouden op de dotaties die de bijzondere financieringswet heeft vastgelegd. Over de interpretatie van het overgangsprotocol dat die inhoudingen regelde, is een dispuut ontstaan. De inhoudingen voor het RIZIV tijdens het eerste kwartaal van 2015 hadden betrekking op het vierde kwartaal van 2014 en betreffen dus prestaties uit de periode dat de Vlaamse Gemeenschap nog niet verantwoordelijk was voor deze bevoegdheden. Dat veroorzaakte voor Vlaanderen een kaslek¹⁶ van 458,0 miljoen euro.

De Vlaamse overheid verwachtte dat de federale overheid dit bedrag zou compenseren zodra de bevoegdheidsoverdracht zou zijn vervuld, dus na 1 januari 2019. De kwestie is echter nog altijd hangende. Het dossier wordt weer geactiveerd na de coronacrisis. In de begroting 2019 voorzag zij voorzichtigheidshalve in een budget voor vijf kwartalen, maar neutraliseerde zij één kwartaal als overflow (535,2 miljoen euro).

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de aanrekeningen van de uitgaven die de federale operatoren verwerkten voor 2018 en 2019.

¹⁶ Bedrag is betaald en in resultaat genomen door de Vlaamse overheid, maar is terug te vorderen van de federale overheid (indien hierover een akkoord wordt bereikt)

Tabel 4 - Uitgaven 2018 en 2019 door federale operatoren (in miljoen euro)

Begrotingsartikel ¹⁷	Omschrijving	Federale operator	Uitvoering 2018	Uitvoering 2019
FB			1.828,3	1.747,1
CB0-1CDB2DB-WT	Woonfiscaliteit	FOD FIN	1.647,2	1.554,5
CB0-1CDB2DC-WT	Fiscale uitgaven diensten- en PWA-cheques	FOD FIN	181,1	192,6
WSE			865,1	915,1
JB0-1JDG2CA-WT	RSZ doelgroepkortingen	RSZ	563,4	649,9
JB0-1JEB2HE-WT JB0-1JFB2FB-WT				
JB0-1JDG2CY-IS JB0-1JFG2FY-IS	Dotaties VDAB ¹⁸	POD MI ¹⁹ , RSZ, RVA	88,6	84,9
JB0-1JEC2CD-WT	SINE (sociale inschakelingseconomie)	RSZ, RVA	53,8	51,5
JB0-1JDG2CG-WT	RSZ sectorale doelgroepkortingen	RSZ	43,9	46,2
JB0-1JDG2EC-WT	Loopbaanonderbreking publieke sector onderwijs en Vlaamse overheid	RVA	37,2	31,3
JB0-1JDG2ED-WT	Loopbaanonderbreking publieke sector Vlaams gewest, lokale en provinciale besturen	RVA	36,2	31,0
Overige WSE	Activa-uitkeringen, werkhervattingstoelagen	RVA	42,0	20,3
WVG			6.501,7	906,7
GB0-1GFD2AA-WT	Kinderbijslag (inclusief werking)	FAMIFED	3.661,1	0
GE0-1GHF2TG-WT	Woonzorgcentra/Centra voor dagverblijf	RIZIV	2.027,9	455,0
GB0-1GIF2SX-IS	Dotatie VIPA ²⁰	FOD VVVL ²¹ / RIZIV	385,8	340,3
GE0-1GHF2TI-WT	Revalidatie	RIZIV	221,8	38,5
GE0-1GHF2TJ-WT	Psychiatrische verzorgingstehuizen en initiatieven beschut wonen	RIZIV	129,1	40,1
GB0-1GHF2TX-IS	Inzetbaarheid hulpmiddelen/dotatie VSB	RIZIV	63,1	26,0
Overige WVG	Voornamelijk palliatieve samenwerkingsverbanden, multidisciplinaire equipes, maximumfactuur	RIZIV	12,9	6,8
EWI			4,6	5,3
Totaal uitgaven			9.199,7	3.574,2

De uitgaven die de federale operatoren beheerden daalden in boekjaar 2019 met 5.625,5 miljoen euro, vooral door de daling in het beleidsdomein WVG. In dat beleidsdomein voert de Vlaamse overheid sinds 1 januari 2019 immers alle in de bovenstaande tabel overgedragen maatregelen uit, behalve die voor het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA). Voor de ziekenhuisinfrastructuur bleven de FOD VVVL en het RIZIV federale operatoren. Voor de andere sectoren zijn de aanrekeningen langs de federale operator RIZIV in 2019 voornamelijk het gevolg van de uitgaven voor het laatste kwartaal van 2018. Omdat dat uitgaven waren voor het boekjaar 2018 of vroegere boekjaren, werd daarvoor een ESR-correctie geboekt van 562,1 miljoen euro.

¹⁷ De begrotingsartikelen volgens de uitvoeringsrekening 2019.

¹⁸ De ontvangen dotaties aan de VDAB zijn voor de uitgaven door POD MI voor subsidies activering van leefloners (83,9 miljoen euro), door RSZ-Lokale besturen voor werkgeversbijdragen activering leefloners (0,1 miljoen euro) en door RVA voor diverse maatregelen (netto 0,9 miljoen euro).

¹⁹ Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie.

²⁰ De dotatie is bestemd voor de ziekenhuisinfrastructuur A1/A3. De ESR-correctie bedraagt -251,5 miljoen euro (zie hoofdstuk 3).

²¹ Federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu.

In het beleidsdomein WSE bleef het beheer door de federale operatoren vrij stabiel. Een belangrijke stijging deed zich voor bij de (sectorale) doelgroepkortingen. Zij stegen in totaal met 88,8 miljoen euro, vooral door de hervorming van het Vlaams doelgroepenbeleid (zie hoofdstuk 4, punt 4.1.6). Daarbuiten daalden de uitgaven voor de langzaam uitdovende RVA-maatregelen loopbaancheques en werkervaring, evenals voor de uitgedoofde activeringsmaatregelen. De maatregel sociale inschakelingseconomie (SINE) moet nog worden hervormd naar Vlaams beleid. Zowel de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) voor het departement WSE, als de POD Maatschappelijke Integratie voor de VDAB, blijven federale operator voor de overgedragen bevoegdheden.

Zoals in de vorige boekjaren, steunde de boekhoudkundige registratie ook in 2019 op verzamelstaten die de federale operatoren periodiek overlegden²². De Vlaamse overheid kan de juistheid van die gegevens nog altijd niet controleren²³.

In zijn Rekeningenrapport over 2018 merkte het Rekenhof op dat na de voorlegging van de algemene rekeningen op 27 maart 2019, geen boekingen meer plaatsvonden voor de afrekeningen van de federale operatoren van vóór 2018 of vroeger:

- Voor het beleidsdomein WVG werden ook in het boekjaar 2019 geen afrekeningen geboekt.
- Voor het beleidsdomein WSE leidde de boeking van de definitieve RSZ-afrekeningen 2018, tegenover de geboekte voorlopige afrekeningen in 2018, in het 2019 tot 8,4 miljoen euro netto-minderuitgaven: 8,0 miljoen euro voor de RSZ-algemeen stelsel, 0,5 miljoen euro voor de RSZ-lokale besturen en 0,1 miljoen euro voor de RSZ-HVKZ. Voor die boekingen vonden extracomptabele ESR-correcties plaats als verrekeningen van vorige boekjaren: -8,6 miljoen euro voor de uitgaven via de RSZ en +0,2 miljoen euro voor die van de VDAB via de RSZ.

De algemene rekeningen 2019 rapporteerden op 23 maart 2020 de boekingen in het boekjaar 2019 voor de uitgaven die de federale operatoren beheerden, op grond van de laatst beschikbare staten tot 18 februari 2020:

- Voor het beleidsdomein WVG werden in het boekjaar 2019 voor de RIZIV-materie de bedragen ingeboekt van de technische raming 2019-2020 van oktober 2019 van het RIZIV. De voorlopige afrekening 2019 werd eind mei 2020 ontvangen. Zij ligt 0,1 miljoen euro hoger dan de raming.
- Voor het beleidsdomein WSE zijn de boekingen via de federale operator RSZ in het boekjaar 2019 dan ook beperkt tot de voorlopige afrekeningen 2019, zodat de verschillen met de definitieve afrekeningen pas in het boekjaar 2020 zullen worden geboekt. Het betreft in totaal 1,9 miljoen euro netto-minderuitgaven. Zij omvatten 2,7 miljoen euro minderuitgaven voor de RSZ-algemeen stelsel, 1,0 miljoen euro meeruitgaven voor de RSZ-lokale besturen (waarvan 0,01 miljoen euro voor de VDAB) en 0,2 miljoen euro minderuitgaven voor de RSZ-HVKZ. Voor 2019 is het nettoverschil beperkt en relatief onbelangrijk, in tegenstelling tot de vorige jaren (met minderuitgaven van 8,4 miljoen euro voor 2018 en 22,5 miljoen euro voor 2017).

²² Zie het verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers Boek 2018 over de Sociale Zekerheid – Globale Beheren en openbare instellingen van de sociale zekerheid van 22 augustus 2018 (in het bijzonder Rapportering door de OISZ in het kader van de zesde staatshervorming, onder deel II, p.95-104).

²³ Het Rekenhof verwijst naar zijn verslag Impact van de zesde staatshervorming op de Vlaamse overheid van 8 januari 2018 (Vlaams Parlement, 37-C (2017-2018) - Nr.1).

Overdrachten in de jaarrekening

Op het einde van elk begrotingsjaar mogen onder bepaalde voorwaarden kredieten en verbintenissen worden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar. In principe moet het overgedragen bedrag in de rekening van 2019 gelijk zijn aan de overdracht in de algemene rekening van 2018, die het Vlaams Parlement heeft goedgekeurd. Dat is niet het geval voor de overgedragen vastleggingskredieten²⁴, de overgedragen variabele kredieten²⁵ en de openstaande verbintenissen bij de variabele kredieten²⁶. De jaarrekening dient deze afwijkingen toe te lichten.

Herverdelingen

De Vlaamse Regering besliste op 13 december 2019 4,1 miljoen euro van een provisie bij Financiën en Begroting voor de implementatie van energie-efficiëntiemaatregelen voor de eigen gebouwen en technische installaties (CBo-1CBX2AC-PR) te herverdelen. Deze beslissing werd niet geregistreerd in het boekhoudsysteem.

Het departement Financiën en Begroting plaatst niet alle herverdelingen onmiddellijk op zijn website. Op 26 mei 2020 ontbraken nog altijd vier herverdelingen met betrekking tot 2019. Het Rekenhof stipt aan dat vanaf de rekening 2020 artikel 24, 2de lid VCO geldt dat bepaalt dat herverdelingsbesluiten slechts uitwerking hebben nadat ze op de website van de bevoegde instantie zijn bekendgemaakt.

Openstaande verbintenissen

Omgeving

De DAB Minafonds rekt op programma 3QCo54 de subsidies aan voor de gemeentelijke rioleringen en kleinschalige waterzuiveringsinstallaties. Op 31 december 2019 bedroegen de openstaande verbintenissen op dat programma 755,9 miljoen euro. Daarvan stond 7,4 miljoen euro onterecht open en over 23,3 miljoen euro bestaat twijfel. Deze 23,3 miljoen euro is samengesteld uit 21,0 miljoen euro dossiers waarvan de indieningsperiode is overschreden en het saldo al is betaald, en 2,3 miljoen euro waarvoor het operationeel systeem Trioxel niet aansluit met de lijst met openstaande verbintenissen in Orafin.

De entiteit Onroerend Erfgoed toonde minstens 9,7 miljoen euro onterechte openstaande verbintenissen op een totaal van 281,8 miljoen euro.

Economie, Wetenschap en Innovatie

Uit de jaarrekening van de Participatiemaatschappij (PMV) blijkt net als vorig jaar dat de Vlaamse Gemeenschap nog 361,1 miljoen euro van haar kapitaalinbreng dient te storten. Dat stemt niet overeen met het totaal van de openstaande vastleggingen dat nog beschikbaar is in de boekhouding (331,2 miljoen euro).

²⁴ Verschil 4 miljoen euro.

²⁵ Verschil ook 4 miljoen euro.

²⁶ Verschil 3 miljoen euro.

2.3 Bedrijfseconomische balans en resultatenrekening 2019

Het rekendecreet heeft de algemene rekeningen uitgebreid van een louter budgettaire rapportering tot een geïntegreerde bedrijfseconomische en budgettaire analyse van de financiële toestand en resultaten van de Vlaamse ministeries en diensten met afzonderlijk beheer (DAB's). Sinds het boekjaar 2012 heeft het Rekenhof zijn traditionele controles op de uitvoeringsrekening van de begroting uitgebreid met een controle van de bedrijfseconomische balans en resultatenrekening van de Vlaamse ministeries en DAB's.

Het Rekenhof stelt vast dat volume 6.19 van de jaarrekening 2019 nog altijd geen samenvatting van de waarderingsregels bevat. De waarderingsregels voor het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap zijn opgenomen in de handleiding over de boekhoudregels²⁷. De Vlaamse minister voor Financiën en Begroting moest die handleiding opstellen ter uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011²⁸. Een samenvatting van de waarderingsregels moet voldoende nauwkeurig zijn, opdat een gebruiker van de jaarrekening inzicht krijgt in de toegepaste waarderingsregels. In de jaarrekening 2019 ontbreken echter toelichtingen over de afschrijvingspercentages voor immateriële of materiële vaste activa die de Vlaamse overheid toepast, de herwaarderingsregels of de aanleg van voorzieningen. Het jaarverslag licht de nieuw toegepaste waarderingsregels voor de materiële vaste activa wel uitgebreid toe, inclusief de afschrijvingsduurtijden. Voor de lezer van de jaarrekening is het noodzakelijk dat ook die een beknopte samenvatting van de waarderingsregels bevat. In het bijzonder moet zij de wijzigingen in aanrekeningsregels en hun impact toelichten. Zo hoorde zij ook de zogenaamde overflow-aanrekeningen die in boekjaar 2019 plaatsvonden, toe te lichten.

Positief is wel dat het departement Financiën en Begroting eind 2019 een handleiding voor de aanrekeningsregels heeft opgesteld, waarin het de algemene principes en verduidelijkingen voor een correcte verwerking van boekhoudkundige verrichtingen heeft uiteengezet.

²⁷ De handleiding vermeldt: De waarderingsregels zijn in opbouw (22 juni 2020).

²⁸ Besluit van de Vlaamse Regering 14 oktober 2011 betreffende de boekhoudregels en de aanrekeningsregels die van toepassing zijn op de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer, en betreffende de controle op de vastleggingskredieten.

2.3.1 Balansgegevens

De onderstaande tabel vergelijkt de balansgegevens 2019 met die van het vorige boekjaar.

Tabel 5 - Balansgegevens 2018-2019 (in miljoen euro)

	2018	2019		2018	2019
ACTIVA			PASSIVA		
Immateriële vaste activa	33,7	32,4	Reserves	9,6	9,6
Materiële vaste activa	31.109,8	16.992,0	Overgedragen resultaat	29.760,3	14.780,4
Financiële vaste activa	8.135,8	9.313,4			
VASTE ACTIVA	39.279,3	26.337,8	EIGEN VERMOGEN	29.769,9	14.790,0
Vorderingen op meer dan één jaar	968,9	1.308,0	Schulden op meer dan één jaar	6.680,7	7.700,5
Vorderingen op ten hoogste één jaar	1.608,1	1.916,5	• Schulden op ten hoogste één jaar	5.863,2	6.817,2
Geldbeleggingen	44,6	34,8	• Schulden op meer dan een jaar die binnen het jaar vervallen	80,0	768,2
Liquide middelen	1.159,0	112,7	• Financiële schulden	709,9	735,4
			• Handelsschulden	359,3	530,7
			• Schulden m.b.t. belastingen, bezoldigingen en sociale lasten	1.078,1	1.034,3
			• Overige schulden	3.635,9	3.748,6
Overlopende rekeningen	52,4	59,6	Overlopende rekeningen	798,5	461,7
VLOTTENDE ACTIVA	3.833,0	3.431,6	VREEMD VERMOGEN	13.342,4	14.979,4
TOTAAL	43.112,3	29.769,4	TOTAAL	43.112,3	29.769,4

2.3.2 Getrouw beeld van de balans

Materiële vaste activa

De netto boekwaarde van de materiële vaste activa bedroeg eind 2019 16.992,0 miljoen euro, 14.117,8 miljoen euro minder dan eind 2018.

De Vlaamse Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen (VABN) publiceerde op 7 maart 2018 een advies over de boekhoudkundige verwerking van de werken van burgerlijke bouwkunde die het Agentschap Wegen en Verkeer en het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust beheren (VABN-advies 2018/09), en op 14 november 2018 een advies over de boekhoudkundige verwerking van de percelen grond en gebouwen waarvan de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest eigenaar zijn of zakelijke rechten houden of nemen (VABN-advies 2018/11).

In 2019 paste het departement Financiën en Begroting beide VABN-adviezen toe in een inventarisatie- en waarderingsoefening. Daardoor daalden de materiële vaste activa significant. De onderstaande alinea's lichten die daling verder toe.

Naar aanleiding van de gewijzigde waarderingsmethode van de werken van burgerlijke bouwkunde, werden voor het eerst afschrijvingen geboekt op deze werken. Door de inboeking van

de herwerkte beginbalans met een historische datum van ingebruikname, werd eenmalig 11.865,8 miljoen euro ten laste genomen van het resultaat van het boekjaar middels een niet-recurrente afschrijving en waardevermindering op materiële vaste activa. De uitboeking van de vaste activa in aanbouw werd geboekt als een minderwaarde bij de realisatie van materiële vaste activa (2.264,9 miljoen euro). De terugname van de geaccumuleerde afschrijvingen naar aanleiding van de uitboeking van de terreinen en gebouwen (782,2 miljoen euro) werd in resultaat genomen via de andere niet-recurrente bedrijfsopbrengsten.

Tabel 6 - Evolutie van de materiële vaste activa – in miljoen euro

Omschrijving	2018	2019	Aangroei
Werken van burgerlijke bouwkunde ²⁹	25 091,2	14 191,7	- 10 899,5
Vaste activa in aanbouw	2 741,3	665,7	- 2 075,6
Terreinen	2 370,9	1 759,8	- 611,1
Gebouwen en inrichting van terreinen	572,8	47,0	- 525,8
Installaties, machines en uitrusting	68,0	53,9	- 14,1
Terreinen en gebouwen in leasing	45,2	44,2	- 1,0
Meubilair en rollend materieel ³⁰	220,4	229,6	+ 9,2
Totaal	31 109,8	16 992,0	- 14 117,8

Werken van burgerlijke bouwkunde en Vaste activa in aanbouw

Tot en met het boekjaar 2018 baseerde de Vlaamse overheid haar waarderingsregels voor de materiële vaste activa op het (verouderde) koninklijk besluit van 25 juni 1976 betreffende de afschrijvingen en rechtzettingen in de vermogenscomptabiliteit van de Staat. De afschrijvings-termijnen die het koninklijk besluit oplegt, stroken niet met de economische levensduur van de investeringen. Zo is de belangrijkste deelrubriek van de materiële vaste activa, de werken van burgerlijke bouwkunde, op basis van het koninklijk besluit vrijgesteld van afschrijvingen. Het Rekenhof merkte in zijn recente rekeningenrapporten meermaals op dat niet of laattijdig afschrijven van de materiële vaste activa leidt tot een significante overwaardering van zowel de materiële vaste activa als het eigen vermogen, en kunstmatig het balanstotaal verhoogt.

Eind 2018 begon het boekhoudkantoor van het departement Financiën en Begroting samen met de entiteiten van Mobiliteit en Openbare Werken een grote inventarisatie- en waarderingsoefening van de werken van burgerlijke bouwkunde. De doelstelling was een herwerkte openingsbalans van de materiële vaste activa op 1 januari 2019, die nauwer zou aansluiten bij de realiteit. Het boekhoudkantoor hanteerde daarvoor het VABN-advies 2018/9 als leidraad.

In het rapport *Werken van burgerlijke bouwkunde – Toepassing van VABN-advies 2018/9* evalueerde het Rekenhof deze grote inventarisatie- en waarderingsoefening. Het kwam tot de onderstaande conclusies:

- Het boekhoudkantoor heeft de boekhoudkundige inventaris in Orafin in overeenstemming gebracht met de fysieke inventaris aanwezig bij en gewaardeerd door de entiteiten van Mobiliteit en Openbare Werken. De fysieke inventaris sloot echter niet volledig aan bij

²⁹ De werken van burgerlijke bouwkunde omvatten de wegen en fietspaden, vliegvelden, kanalen en stromen, waterzuiveringsstations, zeewering, vaargeulen, dijken, havens en pijpleidingen.

³⁰ Meubilair en rollend materieel omvatten het rollend materieel, het varend materieel, informatica en telematica, kantoormeubilair, werken van bibliotheken, kunstvoorwerpen en -werken, dieren en planten, en varia.

de realiteit. Sommige vaste-activacomponenten werden dubbel geteld (onder meer doordat niet werd nagegaan wie eigenaar is van de activa), wat leidde tot een bruto overschatting van 4.400,5 miljoen euro. Andere vaste-activacomponenten werden niet opgenomen (onder meer door onvolledige informatie in de databanken) en gaven aanleiding tot een bruto onderwaardering van minimaal 389,2 miljoen euro. Daarbij komt dat de grote zeesluizen die de afdeling Maritieme Toegang beheert, nog niet werden betrokken in de herwerking van de beginbalans, doordat zij buiten de reikwijdte van het VABN-advies vallen. Over de zeesluizen is onvoldoende informatie beschikbaar, maar het is duidelijk dat zij onvolledig in de balans zijn opgenomen.

- De waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde steunt op het *engineering judgement* van de betrokken afdelingen bij Mobiliteit en Openbare Werken. Voor de toepassing van het VABN-advies 2018/9 waren heel wat assumpties en inschattingen nodig, waarbij elke afdeling een eigen interpretatie aan het advies gaf. Er was geen overleg tussen de diensten om tot uniforme waarderingsregels te komen. De aangenomen assumpties zijn niet schriftelijk vastgelegd in een formeel afsprakenkader om een consistente werkwijze in de toekomst te garanderen.
- De betrokken afdelingen pasten verschillende berekeningswijzen toe om de vervaardigingsprijs te ramen: bij de infrastructuur aan de kust en bij de wegen werd alleen een basis-kostprijs zonder bijkomende prijscomponenten in aanmerking genomen, terwijl voor de bruggen en tunnels net veel extra prijscomponenten zijn meegerekend, waarvan het niet altijd duidelijk is of die volgens het VABN-advies wel konden worden geactiveerd. Die verschillende keuzes hebben een grote impact: de niet opgenomen prijscomponenten bij de infrastructuur aan de kust en bij de wegen zijn bruto minstens 784,4 miljoen euro waard.
- De wegen en fietspaden werden voor een nettowaarde ingeboekt in de herwerkte beginbalans. Daardoor kan de onderhoudsachterstand van de wegeninfrastructuur niet worden afgeleid uit de boekhouding.
- Er werden geen aparte rekeningen gebruikt voor werken van burgerlijke bouwkunde die het herwaarderingsmodel volgden, en activa waarbij het kostprijsmodel werd toegepast.
- Het boekhoudpakket Orafin maakt momenteel geen correcte boekhoudkundige verwerking van een herwaardering mogelijk, doordat de herwaarderingsfunctionaliteit nog niet is uitgebouwd.
- In de waarderingsregels is niet uiteengezet hoe de betrokken agentschappen en afdelingen het VABN-advies 2018/9 hebben geïnterpreteerd.

De Vlaamse overheid heeft een stap vooruit gezet naar een economisch meer correcte waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde, overeenkomstig het VABN-advies 2018/9, maar verdere stappen zijn nodig om de verschillende interpretaties van het advies op elkaar af te stemmen en te komen tot een meer consistente aanpak van de waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde, die ook de komende jaren op een eenvormige manier kan worden toegepast. Dat vraagt nog meer samenwerking en overleg, formele afspraken en in detail uitgewerkte en onderling afgesproken waarderingsregels, en een vervolledigen van de informatie in de operationele databanken.

Op 21 mei 2020 antwoordde de Vlaamse minister van Financiën en Begroting dat in samenwerking met het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, verdere stappen zullen worden gezet om de werken van burgerlijke bouwkunde die ressorteren onder de afdeling Maritieme Toegang, ook op te nemen in de balans. Er zal ook werk gemaakt worden van een

beter afsprakenkader om te komen tot een consistente aanpak van de waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde. De minister ging echter niet akkoord met de stelling dat de balans de onderhoudsachterstand moet weerspiegelen.

Terreinen en gebouwen

Het departement Financiën en Begroting voerde een gelijkaardige waarderingsoefening uit voor de percelen grond en gebouwen. Het Rekenhof evalueerde ook deze inventarisatie- en waarderingsoefening en formuleert de volgende opmerkingen:

- De vastgoeddatabank geeft geen volledige en actuele toestand van de gronden en gebouwen, waardoor hij zonder correcties geen goede basis vormt voor de bepaling van de beginbalans. De gegevens van de gronden dateren van eind 2017. Door de uitboeking van de balans op 31 december 2018 en de inboeking van de herwerkte beginbalans die steunde op data van 2017, werd voor de gronden geen rekening gehouden met de verrichtingen van 2018.
- Het adviesbureau slaagde er niet in om voor 9,6% van de percelen grond een waarde te bepalen door ontbrekende informatie in de vastgoeddatabank. Het Rekenhof schat dat deze ontbrekende terreinen een waarde hebben van ongeveer 732,3 miljoen euro.
- Het adviesbureau slaagde er niet in om 60,4% van de gebouwen te waarderen. Op grond van de gekende gegevens en extrapolatie schat het Rekenhof de aanschaffingswaarde van deze gebouwen op ongeveer 876,0 miljoen euro.
- De administratie beschikte op het moment van de herwaarderingsoefening niet over een gedetailleerde onderbouwing van de berekeningen, noch over het waarderingsmodel. Daardoor was zij volledig afhankelijk van het adviesbureau voor de waardering van de gronden en gebouwen. Eind mei 2020 ontving de administratie alsnog de onderbouwing van alle waarderingen, waardoor het de mogelijkheid krijgt om zelf de ontbrekende informatie te identificeren, aan te vullen en de waarderingsoefening te vervolledigen. Het wordt hierdoor ook mogelijk om in een later stadium op een eenvoudige en snelle wijze zelf een periodieke (her)waardering uit te voeren.

De Vlaamse overheid streefde naar een volledige en meer realistische waardering van de percelen grond en de gebouwen, overeenkomstig het VABN-advies 2018/11, maar slaagde daar maar gedeeltelijk in. Het Rekenhof dringt erop aan dat de administratie de gedetailleerde waarderingsfiches kritisch analyseert en aanvult waar nodig, en op basis daarvan de rubriek gronden en gebouwen corrigeert.

Financiële vaste activa

De Vlaamse Gemeenschap beschikte op 31 december 2019 over 9,3 miljard euro financiële vaste activa. Enerzijds betreft het de participaties in verbonden ondernemingen (3.565,7 miljoen euro) en in ondernemingen waarmee een deelnemingsverhouding bestaat (899,2 miljoen euro), anderzijds gaat het over de vorderingen voortvloeiend uit de centrale financiering van enkele Vlaamse rechtspersonen (VMSW, School Invest en Diestsepoort) (4.845,9 miljoen euro).

De onderstaande tabel overziet de centrale financiering per instelling van de financiële vaste activa.

Tabel 7 - Centrale financiering Vlaamse rechtspersonen (in miljoen euro)

Instelling	Beginsaldo 2019 ³¹ (1)	Nieuwe financieringen 2019 (2)	Terugbetalingen 2019 (3)	Eindsaldo 2019 ³² =(1)+(2)
VMSW centrale financiering	2.682,7	1.100,0	-99,3	3.782,7
Klassieke financiering VMSW	250,4	0,0	-11,9	250,4
School Invest	771,6	330,0	-27,7	771,6
Diestsepoort	41,2	0,0	-2,2	41,2
	3.745,9	1.100,0	-141,1	4.845,9

Waardering

De Vlaamse overheid heeft nog altijd geen specifieke waarderingsregels vastgesteld voor de financiële vaste activa. De waardering vindt plaats tegen de aanschaffingswaarde. Uit het jaarverslag blijkt dat het de bedoeling is om met ingang van het boekjaar 2020 waar mogelijk tegen marktwaarde te waarderen.

Zoals in vorige jaren wijst het Rekenhof erop dat verscheidene deelnemingen ook in 2019 lager gewaardeerd zijn dan hun intrinsieke waarde³⁴. Als de meerwaarde blijvend is, mag in principe een herwaardering worden toegepast. De onderstaande tabel toont bij welke participaties de belangrijkste latente meerwaarden voorkomen. Een belangrijk deel van de intrinsieke waarde van die participaties bestaat uit de kapitaalsubsidies die de instellingen ontvingen. Zo vertegenwoordigen de 821,5 miljoen euro kapitaalsubsidies bij Aquafin het grootste deel van de intrinsieke waarde van de Vlaamse Milieuholding³⁵.

Tabel 8 - Belangrijkste latente meerwaarden van deelnemingen (in miljoen euro)

Entiteit	Netto-boekwaarde	Intrinsieke waarde	Verschil
Vlaamse Milieuholding	183,8	1.178,6	994,8
Vlaamse Participatiemaatschappij	104,1	431,3	327,2
VVM – De Lijn	41,6	1.455,5	1.413,9
LRM	208,0	401,3	193,3
De Vlaamse Waterweg	7,7	2.107,3	2.099,6
Participatiemaatschappij Vlaanderen	733,7	965,1	231,4
VMSW	133,1	2.474,2	2.341,1
Totaal	1.412,0	9.013,3	7.601,3

³¹ Inclusief de overboeking van lange termijn naar korte termijn in 2019.

³² Terugbetalingen 2019 zijn al verwerkt in het beginsaldo door de overboeking van lange naar korte termijn in 2018.

³³ 46,0 miljoen euro nieuwe financieringen 2019 min een grootboek-correctie van 281000 naar 416020 van 46,0 miljoen euro.

³⁴ Aandeel Vlaamse Gemeenschap in het eigen vermogen (rubriek 10/15) in (geconsolideerde) jaarrekening 2018.

³⁵ Aquafin is voor 100% dochter van de VMH.

Opvolging participaties

Het Rekenhof stelde vast dat de vorderingen voor verkochte participaties onvoldoende worden opgevolgd:

- De participatie in Jobpunt Vlaanderen werd in 2015 verkocht. Er dient echter nog een variabel gedeelte van 0,5 miljoen euro (2018) en een bonusvergoeding van 0,3 miljoen euro (uiterlijk op 31 december 2019) ontvangen te worden. Voor deze rechten is geen vordering of ontvangst geboekt. Het departement Financiën en Begroting beloofde op 28 februari 2020 dat het navraag zou doen.
- Voor de verkoop van de A-aandelen in de T-groep dient nog altijd 0,9 miljoen euro van de (uitgestelde) koopsom te worden ontvangen, waarvoor een uitstel van betaling is verleend tot 31 oktober 2019. Het departement Financiën en Begroting stelde op 28 februari 2020 dat het een nieuw onderhoud met de tegenpartij heeft aangevraagd. Het Rekenhof stelde vast dat de begroting 2020 daarvoor wel in een ontvangst van 0,9 miljoen euro voorziet.

De informatie over financiële transacties met een invloed op de financiële vaste activa stroomt onvoldoende door naar het departement Financiën en Begroting en de boekhouding. Zo vermeldt de toelichting bij de jaarrekening al jaren dat de Vlaamse overheid 500.001 (of 25%) Vitrufin-aandelen (Ethias Finance) bezit. Uit een (niet publieke) aandeelhoudersovereenkomst die het Rekenhof kon inkijken, blijkt dat de Vlaamse overheid al sinds 2014 over 633.333 aandelen (33%) beschikt als gevolg van een interne herschikking tussen de toenmalige aandeelhouders. Er is een procedure nodig die ervoor zorgt dat kabinetten of andere entiteiten informatie over participaties onmiddellijk voor registratie doorsturen naar het departement Financiën en Begroting.

De Vlaamse Regering richtte op 29 maart 2019 het *Flanders Future Techfund* (FFTF) op. Uit de oprichtingsakte blijkt dat 1.000 aandelen een aanvangsvermogen van 75 miljoen euro vertegenwoordigen. Daarvoor werd geen budgettaire vastlegging genomen (op het begrotingsartikel CBo-1CEX2BA-PA). De beslissing werd evenmin geboekt in de bedrijfseconomische boekhouding. De boekhouding bevat bijgevolg geen spoor van deze beslissing en de oprichtingsakte. Doordat nog geen kapitaalstorting plaatsvonden, had dat geen impact op het balanstotaal 2019.

Het blijft belangrijk dat de Vlaamse overheid per participatie een actueel dossier bijhoudt met alle verantwoordingsstukken, zoals uittreksels uit aandeelhoudersregisters. Tot op heden bewaart zij immers in principe alleen de notulen van de betrokken beslissingen van de Vlaamse Regering. De participaties individueel opnemen in de activa-module van Orafin, draagt bij tot een betere opvolging. In 2019 gebeurde dat niet voor de (nieuwe) aandelen in Ethias nv na de ontbinding van Vitrufin nv.

Toelichting – Staat van de financiële vaste activa

In Volume 6.4 rapporteert de Vlaamse Gemeenschap over de vereffening van Vitrufin en de verwerving van aandelen in Ethias nv als een *netto* aanschaffing, terwijl zowel de desinvestering in Vitrufin als het verkrijgen van de aandelen Ethias diende te worden weergegeven.

Volume 6.5 vermeldt de aard van de aandelen niet voor alle participaties. Ook de 500 winstbewijzen in School Invest zijn niet vermeld noch dat Agion, een dochteronderneming van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de overige 50% aandelen van School Invest bezit.

Vorderingen op lange termijn

De lange-termijnvorderingen bedragen 1.308,0 miljoen euro. De twee belangrijkste componenten zijn de 843,4 miljoen euro lange-termijnfinanciering van het Vlaams Woningfonds en de achtergestelde lening van 176,5 miljoen euro aan de BAM. Het saldo steeg met meer dan 300 miljoen euro ten opzichte van eind 2018 door de opname van de centrale financiering van het Vlaams Woningfonds (VWF) en de uiteindelijke inboeking van het voorschot voor de sluis Terneuzen op de balans³⁶. De lange termijnvordering op De Werkvennootschap werd overgeboekt naar de vorderingen op korte termijn.

Tabel 9 – Overzicht lange termijnvorderingen (in miljoen euro)

	Beginsaldo 2019 (1)	Nieuwe finan- cieringen 2019 (2)	Overboeking van LT naar KT (3)	Andere Correcties (4)	Eindsaldo 2019 (1)+(2)+(3) +(4)
Vlaams Woningfonds	643,1	230,0	-29,7		843,4
Achtergestelde lening BAM	176,5				176,5
Sluis Terneuzen	0,0			163,6	163,6
Energieleeningen	61,3	32,9	-23,5	-3,6	67,1
De Werkvennootschap	37,8	45,0		-82,8	0,0
Andere	49,7	2,6	-1,9	7,0	57,4
Totaal	968,4	310,5	-55,1	84,2	1.308,0

Vorderingen op korte termijn

De vorderingen op korte termijn bestaan uit handelsvorderingen en overige vorderingen, die nog verder worden onderverdeeld volgens hun aard. Ten opzichte van vorig jaar is deze rubriek gestegen van 1.608,1 tot 1.916,5 miljoen euro. De stijging situeert zich vooral bij de vorderingen van het Vlaams Fiscaal Platform (142,8 miljoen euro), de vorderingen in rekening-courant (102,5 miljoen euro) en de korte-termijnvorderingen op verbonden ondernemingen (78,7 miljoen euro).

Tabel 10 - Vorderingen op korte termijn (in miljoen euro)

	2018	2019
Handelsvorderingen op ten hoogste een jaar	99,4	77,2
Vlaams Fiscaal Platform	1.007,3	1.150,1
Minafonds	25,8	19,1
Leegstand woningen	49,7	47,6
Dubieuze handelsvorderingen	33,6	34,0
Geboekte waardeverminderingen op handelsvorderingen (-)	-85,2	-84,3
Andere	15,4	1,5
Handelsvorderingen	1.146,0	1.245,2

³⁶ Dit werd in vorige rekeningrapporten opgemerkt.

	2018	2019
Diverse Vorderingen	65,7	66,2
Diverse vorderingen - boeking via GL	47,4	56,4
Verbonden ondernemingen – vordering op rekening - KT	253,1	331,8
Dubieuze vorderingen - boeking via GL	143,8	144,6
Geboekte waardeverminderingen op dubieuze overige vorderingen op subsidies	-59,8	-59,9
Vorderingen in rekening courant		102,5
Andere	12,0	29,8
Overige vorderingen	462,1	671,4
Totaal	1.608,1	1.916,5

Vlaams Fiscaal Platform

Het agentschap Vlaamse Belastingdienst (Vlabel) volgt zijn fiscale vorderingen administratief op in het Vlaams Fiscaal Platform (VFP). Het departement Financiën en Begroting neemt de verrichtingen van Vlabel globaal over in Orafin op een aparte vorderingenrekening (400003).

De onderstaande tabel toont de evolutie van de openstaande vorderingen per belasting:

Tabel 11 - Evolutie van de openstaande vorderingen per belasting(in miljoen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolutie 2018-2019	
						absoluut	- in %
Onroerende voorheffing	291,5	804,2	351,5	273,7	363,3	89,6	32,8%
Verkeersbelasting	215	225,4	231,5	232,9	234,1	1,2	0,5%
Belasting Inverkeerstelling	42,7	50,9	52,1	54,8	61,0	6,2	11,3%
Leegstand Bedrijfsruimten	58,3	69,9	79,7	95,5	102,0	6,5	6,8%
Eurovignet	4,2	0,8	0,5	0,4	0,3	-0,1	-20,0%
Planbatenheffing	3,4	8,5	6,4	6,1	7,7	1,6	26,1%
Erfbelastingen	383,9	258	242,2	258,7	281,6	22,9	8,8%
Registratiebelastingen	123,7	82,8	108,8	70,3	78,3	8,0	11,4%
Boetes Kilometerheffing	-	6,2	15	14,8	14,8	0,0	0,3%
Automatische ontspanningstoestellen					0,4	0,4	geïnd vanaf 1/1/2019 door Vlabel
Spelen en weddenschappen					6,5	6,5	
Totaal	1.122,8	1.506,7	1.087,7	1.007,2	1.150,1	142,9	14,2%

In totaal stegen de openstaande vorderingen bij de Vlaamse Belastingdienst met 142,9 miljoen euro (14,2%) ten opzichte van eind 2018. De belangrijkste stijging deed zich voor bij de openstaande vorderingen van onroerende voorheffing. De Vlaamse Belastingdienst verklaarde dat doordat hij in de laatste twee maanden van 2019 (217,6 miljoen euro) meer inkohierde dan in de laatste twee maanden van 2018 (105,6 miljoen euro). Door de betalingstermijn van twee maanden stond een groot gedeelte van deze inkohieringen eind 2019 nog open.

Sinds 1 januari 2019 is de Vlaamse Belastingdienst ook de belasting op de automatische ontspanningstoestellen en op de spelen en weddenschappen. Voordien inde de FOD Financiën deze belastingen. Op 31 december 2018 stond 0,1 miljoen euro open voor de automatische ontspanningstoestellen en 13,1 miljoen euro voor de spelen en weddenschappen. In deze bedragen bleken een aantal dossiers onterecht te zijn meegeteld. Vlabel zuiverde de lijst openstaande bedragen uit en zal die in de loop van 2020 volledig inkohieren. Zij bestaan voor 11,6 miljoen euro uit hangende geschillen.

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de openstaande vorderingen bij het Vlaams Fiscaal Platform, uitgesplitst per belasting en per aanslagjaar.

Tabel 12 - Openstaande vorderingen per belasting en aanslagjaar eind 2019 (in miljoen euro)

	Ouder dan 2015	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Onroerende voorheffing	36,4	10,2	11,9	14,0	46,6	244,3	363,3
Erfrechten	39,7	8,2	7,1	13,1	34,0	179,4	281,6
Verkeersbelasting	11,5	4,6	6,1	7,9	12,3	191,7	234,1
Leegstand bedrijfsruimten	18,1	5,0	10,9	13,2	19,5	35,3	102,0
Registratierechten	22,3	1,3	1,9	2,5	1,2	49,2	78,3
Belasting inverterstelling	3,9	1,1	1,7	2,0	3,6	48,7	61,0
Boetes kilometerheffing	0,0	0,0	1,6	5,9	2,8	4,5	14,8
Planbatenheffing	2,3	0,0	0,2	1,3	0,3	3,5	7,7
Spelen en weddenschappen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	5,9	6,5
Automatische ontspanningstoestellen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4
Eurovignet	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Totaal	134,4	30,5	41,4	59,9	120,9	762,9	1.150,1
Raming afwaardering	100%	80%	60%	40%	20%	0%	
Geraamde afwaardering	134,4	24,4	24,8	24,0	24,2	0,0	231,8
Geboekte waardevermindering							50,6
Bijkomend af te waarderen							181,2

Vlabel heeft een provisie voor waardeverminderingen aangelegd van 50,6 miljoen euro, iets minder dan vorig jaar. De waardevermindering heeft betrekking op dubieuze vorderingen die Vlabel zelf als oninbaar beschouwt, maar houdt vooralsnog geen rekening met nog te crediteren onwaarden. Volgens het Rekenhof is die waardevermindering nog onvoldoende omdat bij oudere vorderingen een hoger percentage wanbetalingen en onwaarden kan worden verwacht. Uit de tabel blijkt bijvoorbeeld dat alleen al in de categorie *ouder dan 2015* nog 134,4 miljoen euro vorderingen openstaan. Uit de nagestuurde ouderdomsbalans blijkt dat 386,8 miljoen euro openstaande vorderingen meer dan 90 dagen vervallen zijn. Vlabel erkende deze problematiek en engageerde zich om de eigen berekeningswijze te evalueren en aan te passen op grond van historische gegevens.

Volgens de berekening van het Rekenhof is een bijkomende waardevermindering van 181,2 miljoen euro nodig. Dit is 15,9 miljoen euro meer dan eind 2018, toen het de bijkomend aan te leggen waardevermindering 165,3 miljoen euro raamde.

Bovendien worden ook geen minderwaarden geboekt op het openstaande saldo van 47,6 miljoen euro van de belasting op woningleegstand. Deze belasting kent nochtans een laag invorderingspercentage.

Vlabel rekent intresten en kosten pas aan op het moment van de effectieve betaling, terwijl voor de betrokken verrichtingen nochtans ook het principe van het vastgesteld recht geldt. Aangezien de intresten en boetes betrekking hebben op vorderingen die een hoger inningsrisico inhouden, boekt Vlabel voor die vorderingen het beste onmiddellijk een passende waardevermindering, op grond van vroegere inningsgegevens. De openstaande, nog niet aangerekende intresten en kosten bedroegen eind 2019 41,6 miljoen euro.

Vorderingen Orafin

De onderstaande tabel geeft een ouderdomsbalans van de openstaande vorderingen per economische rekening, die Orafin individueel opvolgt.

Tabel 13 - Ouderdomsbalans openstaande vorderingen deelmodule debiteuren Orafin (in miljoen euro)³⁷

Per vervvaljaar	Vóór 2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020	betaalplan	na 2020	Totaal
Handelsvorderingen op ten hoogste één jaar	22,0	5,6	5,7	6,4	7,4	11,6	12,8	3,1	2,7	77,2
o.m. concessiebedrijven MOW	12,4	3,5	4,6	4,1	4,5	4,0	0,0	-	-	33,1
Dubieuze handelsvorderingen	2,2	0,0	0,1	31,0	0,6	0,0	-	0,1	-	34,0
o.m. Langerlo	-	-	-	29,8	-	-	-	-	-	29,8
Te ontvangen subsidies, dotaties, toelagen e.d.	-	0,0	0,0	0,0	0,5	2,4	0,9	0,5	-	4,2
Diverse vorderingen	-	-	0,0	0,0	3,1	12,2	49,8	1,1	-	66,2
o.m. Vlabel-Verkeersbelasting	-	-	-	-	-	-	33,0	-	-	33,0
Vorderingen voor personeel	-	-	-	-	-	0,9	0,7	0,0	-	1,6
Overige dubieuze vorderingen	0,7	0,0	0,0	0,0	0,6	1,1	-	-	-	2,6
Overige dubieuze vorderingen op subsidies	1,6	0,0	-	2,0	0,7	-	-	0,1	-	4,4
Totaal	26,5	5,7	5,8	39,4	13,0	28,2	64,2	4,8	2,7	190,3
Raming afwaardering	100%	80%	60%	40%	20%	0%				
Geraamde minderwaarde	26,5	4,5	3,5	15,8	2,6	-	-	-	-	52,9
Geboekte minderwaarde										33,7
Bijkomend af te waarderen						-	-	-	-	19,2

De belangrijkste openstaande handelsvorderingen betreffen de aanrekening van roerende voorheffing op concessievergoedingen³⁸, waarvoor nog altijd rechtszaken lopen. Er zijn al een aantal uitspraken, die echter tegenstrijdig zijn, wat onzekerheid creëert: het ene vonnis kwalificeert de concessievergoedingen als onroerende inkomsten, een ander als roerende inkomsten. De Vlaamse overheid wacht als schuldenaar de definitieve uitspraken niet af en betaalt al de roerende voorheffing aan de FOD Financiën om boetes en verwijlintresten te vermijden.

³⁷ Per economische rekening werden de individuele debiteuren met een schuld van meer dan 1 miljoen euro vermeld.

³⁸ Total Belgium, Belgian Shell en Kuwait Petroleum in tabel 12.

Zij dient wel altijd een bezwaarschrift in. Hoe langer een definitieve uitspraak op zich laat wachten, hoe groter het openstaand bedrag echter wordt. Het risico bestaat dat concessiehouders bij een uitspraak in hun nadeel in (liquiditeits)problemen komen, wat de inning van de vorderingen door de Vlaamse overheid onzeker maakt.

Energieleveranciers kregen 2,5 miljoen euro administratieve geldboetes opgelegd. In 2006-2010 vernietigde het Hof van Cassatie het voor de Vlaamse overheid gunstige arrest van het hof van beroep en werden de vijf betrokken rechtszaken verwezen naar andere hoven van beroep. De boetes die in 2018 werden opgelegd, zijn aangevochten voor de rechtbank van eerste aanleg.

De grootste geboekte dubieuze handelsvordering is die uit 2017 op Langerlo (29,8 miljoen euro), waarvoor een 100% waardevermindering is aangelegd. Zij betreft een administratieve boete voor het niet inleveren van emissierechten. Langerlo is een thermische elektriciteitscentrale, die in 2017 in falings ging. Tot het faillissement definitief uitgesproken is, blijft deze vordering op de balans van de Vlaamse overheid staan.

De Vlaamse overheid waardeert vorderingen die al jaren openstaan, te weinig af. Het gaat, zoals vermeld, grotendeels om vorderingen van concessievergoedingen, maar ook andere. Daardoor geeft de balans geen correct beeld van de werkelijke inbaarheid van de vorderingen. Het Rekenhof schat de ontoereikende minderwaarde op deze vorderingen op 19,2 miljoen euro.

Ook voor de invordering van oude openstaande vorderingen dient de Vlaamse overheid verder actie te ondernemen. Zij gaat maar in een klein aantal dossiers over tot de gedwongen invordering³⁹ waarin de procedures voorzien.

In het algemeen moet de Vlaamse overheid het proces van correcte waardering van de openstaande vorderingen voortzetten om te komen tot een volledig getrouwe weergave van de openstaande vorderingen. Zij moet ook de bestaande procedures voor de doorsturing naar de geëigende instellingen voor gedwongen invorderingen volgen.

Over de ontoereikende opvolging van vorderingen voor recent verkochte participaties en de onderwaardering van de openstaande terugvorderingen van de lonen voor september-december 2019 voor extra onderwijspersoneel door AGODI is elders in dit rapport al gerapporteerd⁴⁰.

Vorderingen m.b.t. dividenden

De Vlaamse Participatiemaatschappij (VPM) heeft beslist dividenden van 35 miljoen en 10 miljoen euro aan de Vlaamse overheid uit te keren voor de respectievelijke boekjaren 2015-2016 en 2019. De Vlaamse overheid heeft die bedragen echter niet als vorderingen in de algemene rekeningen opgenomen. Ook in zijn rekeningenrapport 2018 wees het Rekenhof erop dat de vorderingen voor 45 miljoen euro waren onderschat doordat de dividenden van de VPM ontbraken.

³⁹ Via de Centrale Invorderingscel (CIC) of de Centrale Administratie voor Registratie en Domeinen (CARD).

⁴⁰ Zie p.25 over opvolging participaties en p.13 over de jaarafgrenzing.

Vorderingen Minafonds

De DAB Minafonds had eind 2019 netto 7,3 miljoen euro, 4,6 miljoen euro en 7,2 miljoen euro vorderingen openstaan van milieuheffingen en boetes die de respectieve agentschappen OVAM, VLM en VMM beheren. De DAB heeft al respectievelijk 55,8 miljoen euro, 4,4 miljoen euro en 21,4 miljoen euro waardeverminderingen geboekt.

Tabel 14 - Openstaande vorderingen van de DAB Minafonds (in miljoen euro)

Vorderingen beheerd door	Ouder dan 2015	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
OVAM	2,0	3,1	0,4	0,2	1,3	0,3	7,3
VLM	2,2	0,1	0,2	0,2	0,7	1,2	4,6
VMM	2,0	0,3	0,9	1,1	1,9	1,0	7,2
Minafonds	6,2	3,5	1,5	1,5	3,9	2,5	19,1

Vorderingen nv Waarborgbeheer

De saldi op de rekeningen 417000 en 419001 hebben hoofdzakelijk betrekking op de openstaande vorderingen bij de nv Waarborgbeheer. Schadegevallen (uitwinningen van de waarborg) en andere kosten zijn resultaatsneutraal: zij worden enerzijds geregistreerd als kosten (met als tegenrekening: *betaling - bank*) en anderzijds als (dubieuze) vorderingen (tegenover opbrengsten). Op het einde van het boekjaar wordt een waardevermindering op dubieuze debiteuren geregistreerd op basis van de cumulatieve non-recuperatiegraad die de nv Waarborgbeheer meedeelt. Hij bedroeg 61,39% op 31 december 2019. Voor de berekening van de waardevermindering ging de Vlaamse overheid echter verkeerdelijk uit van de recuperatiegraad 38,61 %. De uitstaande dubieuze vorderingen bedroegen 143,6 miljoen euro, wat had moeten resulteren in een waardevermindering van 88,1 miljoen euro, terwijl de effectief geboekte waardevermindering slechts 55,4 miljoen euro bedroeg.

Toelichting

De openstaande vorderingen bedragen op de ouderdomsbalans in de toelichting⁴¹ bij de jaarrekening slechts 111,9 miljoen euro, terwijl de totale openstaande handelsvorderingen 1.245,2 miljoen euro bedragen. De belangrijkste ontbrekende vorderingen op de ouderdomsbalans waren die van Vlabe. Dit agentschap bezorgde het Rekenhof na de rekeningaflegging een ouderdomsbalans. Vanaf 2020 zullen deze cijfers geïntegreerd worden in de toelichting bij de algemene rekening. De onderstaande tabel toont de informatie in deze ouderdomsbalans.

Tabel 15 - Ouderdomsbalans openstaande Vlabe-vorderingen

	niet vervallen	vervallen <30d	vervallen 30-60d	vervallen 60-90d	vervallen >90d	totaal
Onroerende voorheffing	195,0	6,2	18,2	24,0	120,0	363,3
Verkeersbelastingen (incl. BIV)	188,6	20,9	9,4	7,1	69,0	295,1
Eurovignet	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3
Leegstand bedrijfsruimten	35,1	0,0	0,0	0,0	67,0	102,0

⁴¹ Werkblad VO 6.6.

Erfbelasting	196,2	14,8	4,5	3,7	62,4	281,6
Registratiebelasting	4,2	48,0	3,5	0,4	22,2	78,3
Boetes kilometerheffing	2,3	0,5	0,3	0,4	11,4	14,8
Automatische ontspanningstoe- stellen	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,4
Spelen en Weddenschappen	5,6	0,1	0,1	0,4	0,2	6,5
Planbatenheffing	3,3	0,0	0,0	0,0	4,3	7,7
Leegstand woningen	16,0	0,0	1,6	0,0	29,9	47,5
Totaal	646,3	90,8	37,7	35,9	386,8	1.197,6

Liquide middelen

De sterke daling van de rubriek liquide middelen heeft te maken met de inwerkingtreding eind 2018 van het decreet over het beheer van financiële activa. Instellingen uit de consolidatiekring die voldeden aan bepaalde voorwaarden, werden verplicht hun overtollige liquiditeiten te beleggen in het Vlaams ministerie. Eind 2018 haalde het ministerie zo ongeveer 1 miljard euro op, dat in de loop van 2019 al grotendeels werd uitgegeven. Voor dat bedrag diende dus geen externe financiering gezocht te worden.

Eigen Vermogen

De rubriek eigen vermogen toont het netto-actief van de Vlaamse overheid en bestaat uit het verschil tussen de actiefbestanddelen en de schuld. Eind 2019 bedroeg het eigen vermogen 14.790,0 miljoen euro. De rubriek omvat 9,6 miljoen euro reserves en het overgedragen resultaat (na resultaatsverwerking) van 14.780,4 miljoen euro.

Het resultaat van het boekjaar 2019 bedroeg -14.979,9 miljoen euro. In 2018 bedroeg dat -1.140,7 miljoen euro. De herwerking van de vaste activa beïnvloedt het niveau van het eigen vermogen sterk (zie de bespreking van de materiële vaste activa en de resultatenrekening: punten 2.3.2, 2.3.3 en 2.3.4).

Ten slotte verwerkt de Vlaamse overheid ook de uitvoeringsrekeningen van de DAB's in de rubriek reserves. In totaal bleef het saldo van de reservefondsen van de DAB's in 2019 stabiel op 9,6 miljoen euro.

Voorzieningen

De Vlaamse overheid neemt geen voorzieningen op in haar balans. Voorzieningen hebben geen impact op het vorderingensaldo, maar de opname ervan in de balans zou een correcter beeld geven van de potentiële verplichtingen van de Vlaamse overheid.

Het Rekenhof verwijst onder meer naar de jaarlijkse inventaris van potentiële schadedossiers⁴², waarin de verschillende departementen en rechtspersonen een overzicht geven van lopende geschillen die als lasten van het verleden (gedeeltelijk) ten laste kunnen worden gelegd van het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD). De administratie meldde het Rekenhof op

⁴² Hier worden de geschillen bedoeld en niet het Rampenfonds of Landbouwrampenfondsen.

grond van zijn bevraging⁴³ van begin 2020 ongeveer 1.270,8 miljoen euro aan potentiële claims uit schadedossiers⁴⁴, tegenover 916 miljoen euro vorig jaar. Voor de entiteiten met aparte rechtspersoonlijkheid betrof het ongeveer 444,1 miljoen euro in hoofdsom en 13,2 miljoen euro aan intresten. Voor de Vlaamse Gemeenschap ging het om circa 689,7 miljoen euro in hoofdsom en 123,6 miljoen euro aan intresten. Noch het VFLD, noch de betrokken ministeries en agentschappen hebben voor die geschillen een voorziening aangelegd. Hoewel het moeilijk is het resultaat van schadedossiers te voorspellen, is het voor de opmaak van realistische begrotingen of kasprognoses noodzakelijk een redelijke raming ervan te maken.

Zo maakt het departement MOW noch in de balans, noch in de toelichting melding van een aantal hangende geschillen in het kader van het pps-tramlijnproject Brabo 2 tussen de opdrachtgevers (het Vlaams Gewest, de stad Antwerpen en De Lijn) en de opdrachtnemers (de nv TranContractors, met als aandeelhouders: BAM-Contractors en Cofely Fabricom). Een bepaling in de samenwerkingsovereenkomst tussen de opdrachtgevers stelt dat het Vlaams Gewest de kosten van eventuele (schade)vergoedingen op zich zal nemen voor bijzondere omstandigheden die de projectovereenkomsten definiëren en die alleen bouwwerken betreffen. De opdrachtnemers beweren financieel nadeel (door hen provisioneel geraamd op 207 miljoen euro) en vertraging te hebben geleden ten gevolge van dergelijke bijzondere omstandigheden. Alle opdrachtgevers hebben de ontvankelijkheid, gegrondheid en financiële omvang daarvan echter van meet af aan betwist. In een afsprakennota hebben de contracterende partijen zich ertoe geëngageerd maximale inspanningen te zullen leveren om tot een minnelijk akkoord te komen over de geschillen en om afspraken te maken voor een kwaliteitsvolle voltooiing van het project. De geschillen zijn dan ook voor advies voorgelegd aan een (extern) expertencollege. De onderhandelingen zijn nog altijd lopende en hebben nog niet tot een oplossing geleid. Een gerechtelijke procedure is nog niet ingeleid. Het risico blijft bijgevolg dat de opdrachtgevers uiteindelijk een substantiële schadevergoeding ten laste zullen moeten nemen.

Sommige onderwijspersoneelsleden kunnen genieten van een *terbeschikkingstelling voorafgaand aan het pensioen*, een soort van bruggpensioenregeling, waarbij zij een deel van hun wedde behouden zonder dat daar arbeidsprestaties tegenover staan. Daarvoor is geen voorziening aangelegd. De impact ervan wordt geraamd op 5,1 miljoen euro.

Begin 2020 bevatten de lijsten van het VFLD 107 schadedossiers voor het departement MOW en de agentschappen AWV en AMDK. De toelichting bij de algemene rekening (VO 6.14) maakt geen melding van die hangende geschillen. In achttien gevallen gaat het om een gerechtelijke uitspraak met kracht van gewijsde of een definitieve minnelijke schikking ten belope van 26,1 miljoen euro (inclusief intresten). Er waren 33 dagvaardingen voor in totaal 126 miljoen euro, waarvoor een provisieaanleg voor hangende geschillen had moeten worden overwogen. De overige 56 gevallen (samen goed voor ongeveer 349,5 miljoen euro, inclusief

⁴³ Artikel 1/1, eerste en tweede lid, stelt: *De leidende ambtenaren van de departementen, van verzelfstandigde agentschappen en van de Vlaamse publiekrechtelijke rechtspersonen, delen alle schadedossiers mee aan het Fonds zodra de last van een schadedossier, inclusief de reeds verschuldigde verwijlinteressen, 500.000 euro of meer bedraagt en deze mogelijk zal aangerekend worden op het Fonds, of waarvoor de tussenkomst van het Fonds in de toekomst zal gevraagd worden. Die mededeling wordt jaarlijks gedaan, uiterlijk op 1 januari van het jaar waarin de tegemoetkoming van het Fonds zal worden gevraagd.*

⁴⁴ De resultaten van de bevraging zijn indicatief, maar niet volledig. Zo stelde het Rekenhof vast dat bepaalde slapende dossiers niet in de inventaris werden opgenomen, dat enkele dossiers dubbel worden vermeld, en dat er ook nog dossiers voorkomen waarvoor reeds een dading is afgesloten. De intrestlasten zijn slechts berekend tot 30 juni 2014.

het schadedossier voor Brabo 2 die voorlopig zijn geraamd op 207 miljoen euro) betreffen schade-eisen, betwiste uitspraken of onderhandelingen over een dading. De toelichting had ze minstens globaal moeten vermelden. Een centrale registratie in het dossieropvolgingsstelsel voor overheidsopdrachten (eDelta) zou een degelijke basis kunnen vormen voor een globale vermelding in de toelichting (VO 6.14⁴⁵) over hangende geschillen in de jaarrekening.

Bij de afsluiting van elk boekjaar dient de Vlaamse overheid met voorzichtigheid, oprechtheid en goede trouw te onderzoeken welke voorzieningen zij moet vormen. Het Rekenhof ziet het verschil in aanrekeningsmoment tussen de bedrijfseconomische en de ESR-boekhouding niet als struikelblok voor de aanleg van voorzieningen, maar wijst op de meerwaarde en transparantie van de bedrijfseconomische boekhouding ten opzichte van de ESR-boekhouding voor die verplichtingen.

Schulden op lange termijn

De schulden op lange termijn zijn besproken in punt 2.4 van dit verslag.

Schulden op ten hoogste 1 jaar

Tabel 16 - Schulden op ten hoogste 1 jaar (in miljoen euro)

Schulden op ten hoogste 1 jaar	2018	2019
Schulden op meer dan 1 jaar die binnen het jaar vervallen	80,0	768,2
Financiële schulden	709,9	735,4
Handelsschulden	359,3	530,7
Schulden m.b.t. belastingen, bezoldigingen en sociale lasten	1.078,1	1.034,3
Overige schulden	3.635,9	3.748,5
Totaal	5.863,2	6.817,3

De schulden op ten hoogste één jaar zijn met 954,0 miljoen euro gestegen. De belangrijkste fluctuaties ten opzichte van vorig jaar zijn de volgende:

- De schulden op meer dan 1 jaar die binnen het jaar vervallen, stegen met 688,2 miljoen euro, doordat in 2020 een EMTN-lening van 750 miljoen euro vervalt. Het resterende bedrag betreft kleinere terugbetalingen van leningen van de Gemeentelijke Holding, de Vismijn en overgenomen gemeenteleningen.
- De financiële schulden op korte termijn bleven ongeveer gelijk. Zij bestaan uit kortetermijnschulden ten opzichte van andere Vlaamse agentschappen in het kader van het decreet financiële activa (497,0 miljoen euro) en het negatieve saldo van de zichtrekeningen (238,4 miljoen euro).
- Veruit het grootste deel van de schulden met betrekking tot belastingen, bezoldigingen en sociale lasten betreft de lonen van het onderwijzend personeel (922,7 miljoen euro) en de ambtenaren (110,6 miljoen euro), voornamelijk de betalingen van bedrijfsvoorheffing, RSZ, nettolonen en voorzieningen vakantiegeld voor 2019 die in 2020 worden uitbetaald.
- Het saldobedrag van de overige schulden bleef ongeveer gelijk, maar de samenstelling ervan wijzigde aanzienlijk. De schuld ingevolge de afrekening van de bijzondere financieringswet (bijna 1 miljard euro), die vorig jaar ten onrechte als korte-termijnschuld was opgenomen, werd in 2019 overgeboekt naar de lang-termijnschulden. De uit te betalen

⁴⁵ Zie punt 2.3.5.

dotaties stegen echter met 1 miljard euro, onder meer doordat schulden die tot vorig jaar nog op wachtrekeningen in de overlopende rekeningen stonden, zijn geherklasseerd (zie overlopende rekeningen).

- De handelsschulden stegen ten opzichte van vorig jaar doordat meer te ontvangen facturen werden geboekt, vooral door het beleidsdomein MOW. Dat is een gunstige evolutie, want het toont aan dat de prestaties correcter worden toegerekend aan het begrotingsjaar waarop zij betrekking hebben. In de balans zijn 530,8 miljoen euro handelsschulden opgenomen, terwijl zij volgens de ouderdomsbalans in de toelichting 788,6 miljoen euro bedragen. De oorzaak is dat de rekening 440003 (boekingen leveranciers via GL) niet mee is opgenomen in de ouderdomsbalans. Verschillen tussen toelichtingen en balanstotalen vereisen een toelichting.

Tabel 17 - Verwijlintresten Vlaamse overheid 2015-2019 (in euro)

	2015 ⁴⁶	2016 ⁴⁷	2017 ⁴⁸	2018	2019
Ministeries	398.799	923.758	387.222	248.019	352.044
MOW	389.168	507.596	343.939	219.807	334.735
Andere	9.631	416.162	43.283	28.212	16.959
DAB's	2.900.798	2.506.920	2.623.798	1.455.856	1.459.987
Vlaams Infrastructuurfonds	2.896.926	2.484.518	2.606.497	1.344.337	1.454.219
Andere	3.872	22.402	17.301	111.519	5.768
Rechtspersonen	1.674.166	652.772	759.749	442.736	265.399
FFEU	694.924	⁴⁹ 0	0	0	0
Vlaamse Waterweg ⁵⁰	567.115	473.111	549.267	17.150	11.846
Toerisme Vlaanderen	232.294	991	47.964	0	256
De Lijn			56.572	343.823	161.221
BAM				28.326	28.283
Andere	179.833	178.670	105.946	53.437	63.793
Totaal	4.973.763	4.083.450	3.770.769	2.146.612	2.077.429

Het overzicht van de aangerekende verwijlintresten voor de periode 2015-2019 toont dat de intresten stelselmatig daalden. In 2019 bedroegen zij 2,1 miljoen euro. Het merendeel van de verwijlintresten werden aangerekend aan het ministerie MOW en het Vlaams Infrastructuurfonds. Voor meer informatie over het betaalgedrag verwijst het Rekenhof naar de website [https://fin.vlaanderen.be/betaalindicatoren van de Vlaamse overheid](https://fin.vlaanderen.be/betaalindicatoren/van/de/Vlaamse/overheid).

⁴⁶ Bron: website van Financiën en Begroting, gedeelte over 2015.

⁴⁷ Bron: website van Financiën en Begroting voor het gedeelte over 2016 en antwoord op parlementaire vraag 223 van 13 maart 2017 voor de actualisatie van de gegevens over de ministeries.

⁴⁸ Vlaams Parlement, antwoord op parlementaire vraag 89 van 12 januari 2018.

⁴⁹ Het FFEU werd opgeheven door artikel 90 van het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016. Deze facturen worden vanaf 1 januari 2016 hoofdzakelijk verwerkt in de DAB Vlaams Infrastructuurfonds.

⁵⁰ Tot 2016 Waterwegen en Zeekanaal.

Overlopende rekeningen⁵¹

Overlopende rekeningen – activa

Tabel 18 - Overlopende rekeningen van de activa (in miljoen euro)

Overlopende rekeningen activa	2018	2019
490000 Over te dragen kosten	27,0	36,3
491000 Verkregen opbrengsten	1,5	1,2
499003 Tussenrekening Verzamelboeking DAB Loodswezen	16,2	⁵² 17,6
499004 Tussenrekening Verzamelboeking DAB Vloot	7,7	⁵³ 4,5
Totaal	52,4	59,6

De DAB's Loodswezen en Vloot voeren een eigen afzonderlijke bedrijfseconomische boekhouding. De integratie in de algemene rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap vindt plaats via verzamelboekingen op basis van de kwartaalcijfers van hun begrotingsuitvoeringsrekeningen. Het departement Financiën en Begroting kon geen aansluiting voorleggen tussen de ingeboekte cijfers en de rapporteringen uit de afzonderlijke boekhoudingen van de DAB's. De Vlaamse Gemeenschap plande dit op te lossen in de loop van 2019, maar heeft dat doorgeschoven naar 2020.

Overlopende rekeningen – passiva

Tabel 19 - Overlopende rekeningen van de passiva (in miljoen euro)

Overlopende rekeningen passiva	2018	2019
492000 Toe te rekenen kosten	-144,2	-220,6
493000 Over te dragen opbrengsten	-159,5	-130,8
499007 Tussenrekening Verzamelboeking Betaalorgaan Europa	-107,9	-106,5
499999 Tussenrekening	-386,1	⁵⁴ -0,0
Andere	-0,8	-2,8
Totaal	-798,5	-461,7

Het saldo van de overlopende rekeningen is ten opzichte van het vorige boekjaar met 336,8 miljoen euro gedaald. Dat is hoofdzakelijk een gevolg van de afboeking van diverse niet getrouwe saldi op orde- en thesaurieartikelen, die het departement Financiën en Begroting in 2019 heeft uitgezuiverd.

Een creditsaldo van 106,5 miljoen euro op de passiefrekening 499007 is niet onderbouwd. Die passiefrekening omvat onder meer de verrichtingen van de orderekening 8K0408 (EG-middelen ELGF en ELFPO), gekoppeld aan de ING-bankrekening BE31 3751 1110 1455. Op

⁵¹ Overlopende rekeningen worden gebruikt om kosten en opbrengsten toe te rekenen aan het correcte boekjaar. Dit gebeurt met de actiefrekeningen over te dragen kosten en verkregen opbrengsten, en met de passiefrekeningen toe te rekenen kosten en over te dragen opbrengsten. Daarnaast kunnen de overlopende rekeningen ook wachtrekeningen bevatten. Dit zijn tijdelijke hulprekeningen (bv. voor BTW-doeleinden) waarvan de saldi op jaareinde moeten worden overgeboekt naar de passende vorderingen- of schuldenrekening.

⁵² Deze saldi werden extra-comptabel overgeboekt naar 490000.

⁵³ Deze saldi werden extra-comptabel overgeboekt naar 490000.

⁵⁴ Het saldo op de tussenrekening werd extra comptabel overgeboekt naar de rekening 444003 en 492000, zie rubriek 499999.

31 december 2019 bedroeg het saldo van die bankrekening -116,9 miljoen euro. Dat negatief banksaldo is opgenomen bij de *schulden in rekening-courant*. De gekoppelde orderekening 8Ko4o8 zou een vordering voor hetzelfde bedrag, namelijk 116,9 miljoen euro, van het Vlaams Betaalorgaan van het departement Landbouw en Visserij ten aanzien van de Europese Unie moeten zijn. Het saldo op de passiefrekening 499007 stemt daarmee echter niet overeen. Het departement Financiën en Begroting zal in 2020 de aansluiting tussen de financiële bankrekening en het saldo van de passiefrekening 499007 onderzoeken.

De tussenrekening 499999 dient voor de aanrekening van verrichtingen met derden. De belangrijkste aanrekeningen hebben vooral betrekking op de belastingen die Vlabel int voor de lokale overheden en op Europese subsidiestromen. De onderstaande tabel toont hun evolutie sinds 2009. Het departement Financiën en Begroting heeft de tussenrekening 499999 en de daaraan gekoppelde orde en thesaurierekeningen uitgezuiverd en het onbestemde saldo in resultaat genomen. De saldi op de meeste orde- en thesaurierekeningen komen nu overeen met de werkelijkheid. Voor een aantal kleinere orderekeningen dienen in de loop van 2020 nog correcties plaats te vinden.

Tabel 20 - Saldi op rekening 499999 van orde en thesaurierekeningen groter dan 10 miljoen euro (in miljoen euro)

	2009	2010-2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
CEO-8C0907-02 Onroerende voorheffing: opcentiemen gemeenten	-	-30,8	243,0	-198,2	10,5	-87,8	-63,3
CEO-8C0908-02 Leegstand bedrijfsruimten	-	3,0	3,7	-10,7	-37,5	11,0	-30,4
CEO-8C0905-02 Leegstand woningen	-	1,4	-12,8	4,3	-1,6	-18,3	-27,0
CEO-8C0360-02 Wachtrekening VFP	-	-	-	-	-28,5	3,5	-25,0
CEO-8C0906-02 Onroerende voorheffing: opcentiemen provincies	-	-45,2	57,0	-14,1	-1,8	-19,3	-23,4
EC0-8E0915-02 EFRO 2007-2013	-	-16,5	5,2	1,1	-10,2	0,1	-20,4
CEO-8C0942-02 Verkeersbelasting geautomatiseerde voertuigen – gemeenten	-	-21,0	-1,0	1,7	0,4	-0,0	-19,9
000--02 onbestemd saldo	-347,0	27,1	0,3	0,0	-	319,5	0,0
MB0-8X0900-02 Derdengelden	-	10,8	0,0	0,0	-0,0	0,1	10,9
andere	-	-18,2	-15,6	40,1	14,6	-32,0	-11,1
Totaal 499999 Orafin	-347,0	-89,5	279,8	-175,8	-54,1	176,9	-209,6

Een deel van het saldo op deze wachtrekening werd extracomptabel overgeboekt naar handelsschulden (168,5 miljoen euro⁵⁵) en toe te rekenen kosten (42,1 miljoen euro), terwijl de rubriek overige schulden meer aangewezen was. Het departement Financiën en Begroting plant in de loop van 2020 een overboeking van deze schulden naar een specifieke economische rekening in de rubriek overige schulden.

De wachtrekening bevat nog een aantal (sub)saldi van Europese gelden (26,7 miljoen euro positieve en 10,1 miljoen euro negatieve saldi). De vordering of schuld ten opzichte van de Europese instellingen dient volgens het VABN-advies 2017/7 over de behandeling van Europese subsidies te worden geboekt, en niet op een tussen- of wachtrekening.

⁵⁵ Schulden aan gemeentes en provincies met betrekking tot inning van belastingen door Vlabel.

Een belangrijk deel van de positieve saldi (20,4 miljoen euro) betreft het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling 2007-2013⁵⁶. In werkelijkheid bedragen de beschikbare middelen op het gekoppelde orde-artikel 12,7 miljoen euro. Voor Europa is dit programma sinds eind 2018 afgesloten: de verantwoording en certificering is geschied en er dient in principe niets te worden terugbetaald. Het positieve saldo komt toe aan de Vlaamse overheid⁵⁷.

2.3.3 Resultatenrekeninggegevens

De Vlaamse overheid heeft het boekjaar 2019 afgesloten met een negatief resultaat van 14.979,9 miljoen euro.

Tabel 21 - Resultaat van de boekjaren 2018-2019 (in miljoen euro)

	2018	2019
Omzet	141,3	149,9
Andere bedrijfsopbrengsten	39.006,0	42.592,2
Niet recurrente bedrijfsopbrengsten	153,3	803,5
Bedrijfsopbrengsten	39.300,6	43.545,6
Handelsgoederen	5,0	5,4
Diensten en diverse goederen	1.320,0	1.312,2
Bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen	1.060,0	1.074,3
Afschrijvingen en waardeverminderingen	140,9	485,9
Andere bedrijfskosten	37.736,2	41.183,7
Niet recurrente bedrijfskosten	127,7	14.388,4
Bedrijfskosten	40.389,8	58.449,9
Resultaat	-1.089,2	-14.904,3
Financiële opbrengsten	64,2	59,0
Financiële kosten	115,6	134,6
Resultaat van het boekjaar voor belastingen	-1.140,6	-14.979,9
Belastingen op het resultaat	0,2	0,0
Resultaat van het boekjaar	-1.140,7	-14.979,9

Het resultaat van het boekjaar 2019 is veel minder gunstig dan dat van boekjaar 2018. Dit is vrijwel uitsluitend te wijten aan de gewijzigde waarderingsregels van de werken van burgerlijke bouwkunde en van de gronden en gebouwen. De impact hiervan komt tot uiting in de niet recurrente bedrijfsopbrengsten en -kosten (zie verder).

2.3.4 Getrouw beeld van de resultatenrekening

De onderstaande alinea's bevatten de opmerkingen van het Rekenhof die alleen een impact hebben op de bedrijfseconomische rekening. Zij herhalen niet de opmerkingen die ook een impact hebben op de uitvoeringsrekening van de begroting.

⁵⁶ Gekoppeld aan het orde-artikel ECo-8E0915-02.

⁵⁷ Er is nog één programma dat nog niet is afgesloten, namelijk Limburg 2000-2006, waarvoor nog een gerechtelijke procedure loopt voor 1,5 miljoen euro.

Bedrijfsopbrengsten

Niet recurrente bedrijfsopbrengsten

Bij de herwerking van de beginbalans van de terreinen en gebouwen, werden de vroeger geboekte afschrijvingen teruggenomen als niet recurrente bedrijfsopbrengsten (782,2 miljoen euro).

Bedrijfskosten

Voorzieningen voor pensioenen, grote herstellingen en andere risico's en kosten

De Vlaamse overheid neemt geen voorzieningen op in haar balans. Voorzieningen hebben geen impact op het vorderingensaldo, maar wel op het economisch resultaat. Door de aanleg van een voorziening worden de waarschijnlijke kosten toegerekend aan het jaar waarin het feit dat die kosten veroorzaakt, zich voordoet. In het jaar dat de werkelijke factuur volgt, wordt de voorziening teruggenomen waardoor die factuur geen impact meer heeft op het economisch resultaat. Bijvoorbeeld: wanneer een landbouwramp gebeurt, zouden de te betalen schadevergoedingen geraamd en geprovisioneerd moeten worden in het jaar van de ramp, en niet worden uitgesteld tot het moment dat zij betaald worden.

Niet recurrente bedrijfskosten

De afschrijvingen op de immateriële en de materiële vaste activa bedroegen voor 2019 12.299,1 miljoen euro.

De gewijzigde waarderingmethode heeft tot gevolg dat werken van burgerlijke bouwkunde moeten worden afgeschreven. In 2019 gebeurde dit voor het eerst. Daarom werden niet alleen afschrijvingen geboekt voor het lopende boekjaar, maar ook inhaalafschrijvingen voor alle voorbije jaren vanaf de datum van hun ingebruikname. Dit bracht een eenmalige boeking van 11.865,8 miljoen euro niet recurrente afschrijvingen en waardeverminderingen mee. Naar aanleiding van de herwerking van de beginbalans van de werken van burgerlijke bouwkunde werden de vaste activa in aanbouw volledig uitgeboekt. Hun nettoboekwaarde werd als minderwaarde bij de realisatie van materiële vaste activa ten laste genomen van het resultaat (2.264,9 miljoen euro).

Afschrijvingen, waardeverminderingen en minderwaarden bij de realisatie van materiële vaste activa worden budgettair niet aangerekend en hebben geen impact op het vorderingensaldo. Deze bedrijfseconomische rekeningen worden gebruikt om de waarde van de op de balans geactiveerde investeringen te spreiden over hun gebruiksduur, of om hun boekwaarde bij te stellen tot hun reële economische waarde.

Financiële opbrengsten en kosten

De resultatenrekening vermeldt niet de dividenden uit voorbije boekjaren van de Vlaamse Participatiemaatschappij waar de Vlaamse Gemeenschap recht op heeft. Daardoor ontbreken 45 miljoen euro opbrengsten.

2.3.5 Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen

De jaarrekening 2019 vermeldt voor het eerst gegevens in volume 6.14: *Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen*. Rubriek D, *Andere*, somt de gewaarborgde schuld van de Vlaamse gemeenschap op volgens de rechtspersoon die verantwoordelijk is voor de toekenning van de waarborgen. Het Rekenhof beoordeelt deze informatie als te beperkt omdat zij bijvoorbeeld geen looptijden, voorwaarden of risico's vermeldt die verbonden zijn aan de uitstaande waarborgen.

De opname van de gewaarborgde schuld is een verbetering ten opzichte van de vorige jaarrekeningen, maar nog ontoereikend in het kader van het getrouw beeld dat de jaarrekening moet geven. Artikel 91, XVII, van het koninklijk besluit tot uitvoering van het wetboek van vennootschappen somt de gegevens die de toelichting moet bevatten, expliciet op, onder meer: zekerheden op eigen activa als waarborg voor eigen schulden of schulden van derden, belangrijke verplichtingen tot aankoop, belangrijke hangende geschillen, enz. Bovendien is deze (wettelijke) opsomming niet exhaustief.

De jaarrekening van de Vlaamse Gemeenschap maakt in volume 6.14, onder meer, geen melding van langlopende pps-verplichtingen, hangende geschillen of de openstaande vastleggingen. Ook de openstaande verbintenissen bij de Vlaamse rechtspersonen, die deze rechtspersonen aangingen op grond van een toegekende vastleggingsmachtiging en die de Vlaamse overheid bijgevolg de komende jaren dient te financieren, vormen verplichtingen die de jaarrekening moet vermelden.

2.3.6 Aansluiting bedrijfseconomische en budgettaire rapportering

Volume 19 van de jaarrekening verklaart de aansluiting tussen het begrotingsresultaat (2.040,3 miljoen euro) en het bedrijfseconomisch resultaat (-14.979,9 miljoen euro).

Dat verschil vloeit enerzijds voort uit verrichtingen die in de bedrijfseconomische resultatenrekening in resultaat zijn genomen, maar die geen impact op het begrotingsresultaat hadden, zoals afschrijvingen en meer- en minderwaarden op de realisatie van vaste activa. Anderzijds zijn er verrichtingen met uitsluitend een impact op het begrotingsresultaat, zoals de investeringen in vaste activa en de opname en aflossing van leningen die bedrijfseconomisch langs de balans worden verwerkt.

Per definitie houdt de aansluiting in volume 19 geen rekening met de opmerkingen van het Rekenhof die niet werden gecorrigeerd in de jaarrekening. Net als in vorige jaren, kunnen een aantal rubrieken in volume 19 voor de lezer verwarrend zijn. Zo vermeldt het bij de verrichtingen zonder impact op het begrotingsresultaat 52,6 miljoen euro *waardeverminderingen op handelsvorderingen*, die nochtans wel budgettair werden aangerekend, zoals blijkt uit de neutralisatie van dit bedrag enkele rijen lager.

Uit de reconciliatie zou een lezer kunnen afleiden dat in 2019 verkopen van materiële en immateriële vaste activa gerealiseerd zijn voor een netto-boekwaarde van 8,8 miljoen euro, aangezien in principe alleen de netto-boekwaarde een verschil vormt tussen het bedrijfseconomische en het begrotingsresultaat. Nochtans blijkt uit volume 19 (in de onderstaande tabel vervat in *Andere*) dat dit bedrag ook 4,0 miljoen euro verkopen omvat die geen verschil in

impact hebben op het begrotings- en bedrijfseconomisch resultaat, zoals tweedehands verkopen of verkopen van gronden en gebouwen die boekhoudkundig geen waarde (meer) hadden.

De tabel vermeldt ook een kredietaflossingscorrectie van -12,6 miljoen euro. Dat bedrag betreft echter geen aflossing van een openstaand krediet op de balans van de Vlaamse overheid, maar ontvangsten die zouden voortvloeien uit de vereffening van het Fonds voor Voorziening en van Openbaar Nut voor de Inspectie van Automobielen (FIA). De Vlaamse overheid heeft de oorsprong van deze middelen voor het Rekenhof nog onvoldoende onderbouwd, zodat het daarover opmerkingen maakt (zie hoofdstuk 3).

De onderstaande tabel vat de overgang van het bedrijfseconomische resultaat 2019 naar het begrotingsresultaat 2019 samen, zoals die is opgenomen in volume 19 van de jaarrekening.

Tabel 22 - Overgang bedrijfseconomisch naar begrotingsresultaat 2019 (in miljoen euro)

Economisch resultaat	-14.979,9
Verrichtingen zonder impact op begrotingsresultaat	14.035,5
Afschrijvingen en waardeverminderingen vaste activa	433,3
Waardeverminderingen op voorraden, bestellingen in uitvoering en handelsvorderingen (+)	52,6
Niet-recurrente afschrijvingen en waardeverminderingen op oprichtingskosten, op immateriële en materiële vaste activa (+)	11.865,8
Minderwaarden bij de realisatie van immateriële en materiële vaste activa (+)	2.474,4
Waardeverminderingen op vorderingen die ESR-matig via kapitaaloverdrachten werden geboekt - toevoegingen	-55,8
Andere niet-recurrente bedrijfskosten (ondermeer correcties orderrekeningen)	48,1
Andere niet-recurrente bedrijfsopbrengsten	-780,6
Andere (kleiner dan 5 miljoen euro)	-2,4
Verrichtingen met uitsluitend impact op het begrotingsresultaat	-1.095,9
Investerings in immateriële en materiële vaste activa (-)	-616,1
Kapitaalverstrekkingen van het boekjaar en aankopen van aandelen en obligaties (-)	-1.476,3
Verkopen op materiële en immateriële vaste activa (+)	8,8
Terugbetalingen van Kapitaalverstrekkingen van het boekjaar en verkopen van aandelen en obligaties (+)	211,8
Nieuw aangegane leningen van het boekjaar (+)	876,1
Afbetaling kapitaalgedeelte lening (-)	-83,7
Kredietaflossing	-12,6
Andere (kleiner dan 5 miljoen euro)	-4,0
Begrotingsresultaat	-2.040,3

2.3.7 Impact voorgestelde correcties

De onderstaande alinea's tonen de gevolgen van de diverse vaststellingen van het Rekenhof over het getrouw beeld van de bedrijfseconomische jaarrekening voor de balans en de resultatenrekening. De correcties hebben een negatieve impact van 1.088,0 miljoen euro op het resultaat van 2019. Wanneer de correcties worden uitgesplitst naar oorsprong blijkt dat de correcties met betrekking tot vorige jaren een negatieve impact hebben van 1.337,6 miljoen euro, terwijl 2019 een positieve impact toont van 249,6 miljoen euro.

Niet voor alle rubrieken van de balans en de resultatenrekening kon het Rekenhof een impact berekenen, bijvoorbeeld voor de voorzieningen en de vaste activa is die berekening niet gebeurd.

Balans

Tabel 23 - Balans van de Vlaamse overheid op 31 december 2019 (in miljoen euro)

ACTIVA	2019	Correcties	2019 na correcties	PASSIVA	2019	Correcties	2019 na correcties
Immat. vaste activa	32,4		32,4	Reserves	9,6	-	9,6
Materiële vaste activa	16.992,0		16.992,0	Overgedragen resultaat	14.780,4	-1.088,0	13.692,4
Financiële vaste activa	9.313,4		9.313,4				
Vaste activa	26.337,8		26.337,8	EIGEN VERMOGEN	14.790,0	-1.088,0	13.702,0
Vorderingen op meer dan één jaar	1.308,0		1.308,0	Schulden op meer dan één jaar	7.700,5		7.700,5
Vorderingen op max. 1 jaar	1.916,5	-141,8	1.774,7	Schulden op max. 1 jaar	6.817,2		6.817,2
Geldbeleggingen	34,8		34,8	• Schulden > 1 jaar die binnen het jaar vervallen	768,2		768,2
Liquide middelen	112,7		112,7	• Financiële schulden	735,4		735,4
			-	• Handelsschulden	530,7	946,2	1.476,9
			-	• Schulden m.b.t. belastingen, bezoldigingen en sociale lasten	1.034,3		1.034,3
			-	• Overige schulden	3.748,6		3.748,6
Overlopende rekeningen	59,6		59,6	Overlopende rekeningen	461,7		461,7
Vlottende activa	3.431,6	-141,8	3.289,8	VREEMD VERMOGEN	14.979,4	946,2	15.925,6
Totaal	29.769,4	-141,8	29.627,6	TOTAAL	29.769,4	-141,8	29.627,6

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de voorgestelde correcties, met een verwijzing naar de passages in het rekeningrapport die uitleggen waarom de correcties noodzakelijk zijn. Gelet op de principes van het dubbel boekhouden, hebben de meeste correcties zowel een impact op de balans, als op de resultatenrekening en de uitvoeringsrekening van de begroting.

Tabel 24 - Voorgestelde correcties op de balans (in miljoen euro)

Correcties	2018	2019	Mutatie	Verwijzing in rapport
Financiële vaste activa & herwaarderingsmeerwaarden	pm	pm	pm	Waardering financiële materiële vaste activa
Totaal	pm	pm	pm	
Correcties vorderingen op max. 1 jaar				
Geraamde minderwaarden VFP	-165,3	-181,2	-15,9	Vlaams Fiscaal Platform
Geraamde minderwaarden Orafin	0,0	-19,2	-19,2	Vorderingen Orafin
Geraamde minderwaarden Waarborgbeheer	0,0	-32,7	-32,7	Vorderingen Waarborgbeheer
Openstaande vorderingen kosten en intresten VFP	37,0	41,6	4,6	Vlaams Fiscaal Platform
Dividend VPM	45,0	45,0	0,0	Vorderingen Orafin
Terugvordering lonen onderwijs	12,3 ⁵⁸	16,1	3,8	Jaarafgrenzingsproblemen
Afrekening dotaties BFW ⁵⁹	70,7	-11,4	-82,1	
Totaal	-0,3	-141,8	-141,5	
Correcties op schulden minder dan 1 jaar				
Maximumfactuur	0,0	-4,3	-4,3	
Correcties met betrekking tot jaarafgrenzing – handelsschulden	1.519,2	950,5	-568,7	Jaarafgrenzingsproblemen
Totaal	1.519,2	946,2	-568,7	
Correcties vooruitbetalingen	181,9	0,0	-181,9	De vooruitbetalingen voor sluis Terneuzen worden vanaf 2019 correct geboekt op de balans

Resultatenrekening

Tabel 25 - Resultatenrekening 2019 van de Vlaamse overheid (in miljoen euro)

	2019	Correcties vorige jaren	Correcties 2019	2019 na correcties
Omzet	149,9			149,9
Andere bedrijfsopbrengsten	42.592,2	120,0	-73,7	42.638,5
Niet recurrente bedrijfsopbrengsten	803,5			803,5
Bedrijfsopbrengsten	43.545,6	120,0	-73,7	43.591,9
Handelsgoederen	5,4			5,4
Diensten en diverse goederen	1.312,2			1.312,2
Bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen	1.074,3			1.074,3
Afschrijvingen en waardeverminderingen	485,9	165,3	67,8	719,0
Andere bedrijfskosten	41.183,7	1.337,3	-391,1	42.129,9
Niet recurrente bedrijfskosten	14.388,4			14.388,4
Bedrijfskosten	58.449,9	1.502,6	-323,3	59.629,2

⁵⁸ Dit bedrag werd niet opgenomen in het rekeningrapport over 2018

⁵⁹ De Vlaamse overheid heeft de definitieve afrekening van de personenbelasting- en btw-toewijzingen en -dotaties niet toegerekend aan het boekjaar 2019. Nochtans was aan de voorwaarden voldaan van artikel 27, §1, van het rekendecreet en kon de vordering ten aanzien van de federale overheid worden toegerekend aan 2019. Die afrekening bedroeg -11,4 miljoen euro. Een dergelijke foute aanrekening vond ook vorig jaar plaats. Zij bedroeg toen 70,7 miljoen euro. De inkomensoverdrachten tussen de federale overheid en de Vlaamse overheid worden ESR-matig geregistreerd op het moment van de doorstorting en er is bijgevolg geen impact op het vorderingensaldo.

Resultaat	-14.904,3	-1.382,6	249,6	-16.037,3
Financiële opbrengsten	59,0	45,0		104,0
Financiële kosten	134,6			134,6
Resultaat van het boekjaar voor belastingen	-14.979,9	-1.337,6	249,6	-16.067,9
Belastingen op het resultaat	-			-
Resultaat van het boekjaar	-14.979,9	-1.337,6	249,6	-16.067,9

De onderstaande tabellen bieden ook voor de resultatenrekening een overzicht van correcties die het Rekenhof voorstelt, met een verwijzing naar de passages in het rekeningenrapport die de opmerkingen toelichten. Het Rekenhof heeft alle correcties in de bedrijfseconomische boekhouding ook integraal doorgerekend in de budgettaire rapportering. Sommige correcties zijn noodzakelijk om fouten uit het verleden recht te zetten (bijvoorbeeld de historisch gegroeide oninbare vorderingen en jaarafgrenzingsproblemen) en hebben daardoor eenmalig een grote impact op het bedrijfseconomisch en begrotingsresultaat.

Tabel 26 - Voorgestelde correcties op de resultatenrekening (in miljoen euro)

Correcties op bedrijfsopbrengsten	2018	2019	Mutatie	Verwijzing in rapport
Openstaande vorderingen kosten en intresten VFP	37,0	41,6	4,6	Vlaams Fiscaal Platform
Terugvordering lonen onderwijs	12,3	16,1	3,8	Jaarafgrenzingsproblemen
Afrekening dotatie BFW	70,7	-11,4	-82,1	
Totaal	120,0	46,3	-73,7	
Correcties op afschrijvingen en waardeverminderingen				
Geraamde minderwaarden VFP	165,3	181,2	15,9	Vlaams Fiscaal Platform
Geraamde minderwaarden Orafin	0,0	19,2	19,2	Vorderingen Orafin
Geraamde minderwaarden Waarborgbeheer	0,0	32,7	32,7	Vorderingen Waarborgbeheer
Totaal	165,3	233,1	67,8	
Correcties op andere bedrijfskosten				
Correcties met betrekking tot jaarafgrenzing – handelsschulden	1.519,2	950,5	950,5	Jaarafgrenzingsproblemen
Maximumfactuur	0,0	-4,3	-4,3	
Vooruitbetalingen	-181,9	0,0	181,9	Vanaf 2019 correct geboekt
Totaal	1.337,3	946,2	-391,1	
Correcties op financiële opbrengsten				
Dividend VPM	45,0	45,0	0,0	Vorderingen Orafin
Totaal	45,0	45,0	0,0	

Uitvoeringsrekening van de begroting

De onderstaande tabel toont de impact van de diverse vaststellingen van het Rekenhof over het getrouw beeld van de uitvoeringsrekening. De correcties hebben een gecumuleerde negatieve impact van 1.121,6 miljoen euro op het begrotingsresultaat van 2019. Dit is een verschil van 33,6 miljoen euro met het bedrijfseconomische resultaat. Het dividend VPM (45 miljoen euro) en het saldo van de bijzondere financieringswet (-11,4 miljoen euro) hebben geen impact op het uitvoeringsresultaat van de begroting.

Een aantal van de correcties werd extracomptabel overgenomen in de geconsolideerde rekening.

Tabel 27 - Impact van de Rekenhofvaststellingen op de uitvoeringsrekening (in miljoen euro)

	2019 Begroting	2019 Uitvoering	Correcties vorige jaren	Correcties 2019	2019 Uitvoering na correcties
Algemene ontvangsten	40.819,6	40.808,9	49,3	8,4	40.866,6
Toegewezen ontvangsten	676,8	703,5			703,5
Totaal ontvangsten	41.496,4	41.512,4	49,3	8,4	41.570,1
Gesplitste vereffeningskredieten	44.382,2	43.763,6	1.703,0 ⁶⁰	-523,7	44.942,9
Variabele kredieten	1.383,9	570,9			570,9
Totaal uitgaven	45.766,2	44.334,5	1.703,0	-523,7	45.513,8
Resultaat	-4.269,8	-2.822,1	-1.653,7	532,1	-3.943,7
Opbrengst leningen – Titel III	1.673,3	875,0			875,0
Aflossing leningen – Titel III	206,2	70,2			70,2
Resultaat inclusief schuldaflossing	-2.802,7	-2.017,3	-1.653,7	532,1	-3.138,9
Begrotingsuitvoering DAB's					0,0
Ontvangsten	2.009,1	1.430,7			1.430,7
Uitgaven	2.009,1	1.453,6			1.453,6
Resultaat	0,0	-22,9			-22,9
Begrotingsresultaat	-2.802,7	-2.040,3	-1.653,7	532,1	-3.161,9

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de voorgestelde correcties met een impact op de begrotingsaanrekening.

Tabel 28 - Voorgestelde correcties met een impact op de begrotingsaanrekening (in miljoenen euro)

Correcties op ontvangsten	2018	2019	Mutatie	Verwijzing in rapport
terugvordering lonen onderwijs	12,3	16,1	3,8	Jaarafgrenzings problemen
Openstaande vorderingen kosten en intresten VFP	37,0	41,6	4,6	Vlaams Fiscaal Platform
Totaal	49,3	57,7	8,4	
Correcties op uitgaven				
Correcties met betrekking tot jaarafgrenzing – handelsschulden	1.519,2	950,5	-568,7	Jaarafgrenzings problemen
Maximumfactuur	0,0	-4,3	-4,3	
Vooruitbetalingen	18,5	0,0	-18,5	
Geraamde minderwaarden VFP	165,3	181,2	15,9	Vlaams Fiscaal Platform
Geraamde minderwaarden Orafin	0,0	19,2	19,2	Vorderingen Orafin
Geraamde minderwaarden Waarborgbeheer	0,0	32,7	32,7	Vorderingen Waarborgbeheer
Totaal	1.703,0	1.179,3	-523,7	

⁶⁰ Alle correcties met betrekking tot uitgaven werden in dit bedrag opgenomen (ook correcties op variabele kredieten en DAB's)

2.4 Schuld

Artikel 21 van het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, verplicht de Vlaamse overheid een jaarlijks rapport op te stellen voor het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering over het gevoerde beleid inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer. Dat rapport heeft zij op 15 mei 2020 bezorgd⁶¹.

De onderstaande tabel toont de samenstelling van de uitstaande (niet-geconsolideerde) schuld van de Vlaamse overheid op 31 december in de periode 2015-2019 volgens de eindrekening van de Vlaamse overheid.

Tabel 29 - Uitstaande schuld van de Vlaamse overheid op 31 december (in miljoen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
(Middel)lange termijnschuld	3.411,3	3.831,4	5.057,5	5.921,5	6.594,8
• EMTN ⁶² en Schuldschein ⁶³	3.201,5	3.554,0	4.874,0	5.669,0	6.369,0
• Andere ⁶⁴	209,8	227,1	177,6	252,5	225,8
• Ex FRGE ⁶⁵	50,3	50,3	5,9	0,0	0,0
Korte termijnschuld	759,2	250,0	0,0	0,0	0,0
Directe uitstaande schuld	4.220,8	4.081,4	5.057,5	5.921,5	6.594,8
Directe kasschuld	0,0	709,8	262,3	77,0	207,5
Totale schuld	4.220,8	4.791,2	5.313,9	5.998,4	6.802,3
Evolutie t.o.v. vorig jaar	-9,8%	+13,5%	+11,0%	+12,9%	+13,4%

De directe schuld steeg in 2019 verder met 13,4%. In vergelijking met 2018 steeg de uitstaande schuld van de Vlaamse overheid met 803,9 miljoen euro, vooral als gevolg van de verdere centrale financiering van de VMSW, het VWF en School Invest.

De belangrijkste verrichting in 2019 was een opname van een EMTN-lening van 750,0 miljoen euro. De kasschuld steeg met 130,5 miljoen euro.

In de loop van 2018 ging het decreet beheer van financiële activa van start. Dat verplicht instellingen die behoren tot de consolidatiekring en die voldoen aan bepaalde voorwaarden, hun overvloedige liquiditeiten te beleggen in het Vlaams ministerie. Eind 2019 hadden de instellingen 1.311,8 miljoen euro uitstaan bij de Vlaamse overheid, waarvan 700,8 miljoen euro op minder dan één jaar en 611,0 miljoen euro op meer dan één jaar. Een detail van deze bedragen

⁶¹ Zie: [rapport kas-, schuld- en waarborgbeheer](#).

⁶² Euro Medium Term Notes: schuldinstrumenten op korte, middellange, lange en zeer lange termijn (looptijd van één maand tot 100 jaar).

⁶³ Dat is een leningsovereenkomst naar Duits recht. In het kader van de diversificatie van de schuldportefeuille van de Vlaamse Gemeenschap werden in 2016 voor het eerst twee Schuldscheins afgesloten voor een totaal bedrag van 37,5 miljoen euro. Het voordeel voor de Duitse investeerders is dat de lening volgens Duits recht niet geboekt moet worden tegen de marktwaarde.

⁶⁴ De schulden betreffen de leningen die de Vlaamse overheid heeft overgenomen van de Vismijn Oostende, de Gemeentelijke Holding, gemeenten naar aanleiding van fusies, de lening voor het project AMORAS en de lening voor de inrichtingswerken van het VAC Leuven. In de loop van 2016 werd ook de schuld voor de erfpachten opgenomen in de financiële schulden.

⁶⁵ De schuld van het FRGE (Fonds ter reductie van de globale energiekost) ten opzichte van de federale overheid werd opgenomen in de boekhouding van de Vlaamse overheid in het kader van de zesde staatsherforming.

staat in het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2019. De rentevoet werd voor alle transacties met een eindvervaldag tot eind 2022 vastgesteld op 0%. Voor twee kleine transacties⁶⁶ met een latere einddatum werd een lage rentevoet toegepast.

⁶⁶ FWO: 1,8 miljoen euro met vervaldatum 21 oktober 2023 en rentevoet 0,103%, en 0,5 miljoen euro met vervaldatum 21 oktober 2024 en rentevoet 0,340%.

HOOFDSTUK 3

ESR-geconsolideerde rekening

Het boekjaar 2019 is het laatste boekjaar waarover wordt gerapporteerd op basis van het reken-decreet van 8 juli 2011. Conform artikel 51 van dit decreet dient de Vlaamse overheid tegen 15 april een ESR-geconsolideerde rekening op te stellen overeenkomstig verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad van 25 juni 1996 betreffende het Europees systeem van de nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap⁶⁷ voor alle Vlaamse rechtspersonen die vallen onder de sectorale code 1312 (S.1312), rubriek *deelstaatoverheid*, van het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen.

De Vlaamse Regering keurde de ESR-geconsolideerde rekening 2019 op 15 mei 2020 goed en diende de rekening samen met het ontwerp van rekeningendecreet 2019 in bij het Vlaams Parlement. Een afschrift van de geconsolideerde rekening werd aan het Rekenhof bezorgd.

De reikwijdte van de ESR-geconsolideerde rekening verschilt op twee belangrijke aspecten van de algemene rekeningen die rapporteren over de ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer:

- De ESR-geconsolideerde rekening houdt ook rekening met de ontvangsten en uitgaven van de rechtspersonen die onder de Vlaamse deelstaatoverheid S.1312 vallen en die samen met de algemene rekeningen (ontvangsten en uitgaven ministeries en DAB's) worden geconsolideerd. Daardoor biedt zij een vollediger overzicht van de Vlaamse overheid.
- De ESR-geconsolideerde rekening is een uitvoeringsrekening van de begroting op basis van een economische hergroepering⁶⁸ en bevat geen bedrijfseconomische jaarrekening noch toelichting.

Hoewel het reken-decreet niet voorziet in een controle van de geconsolideerde rekening, licht het Rekenhof in dit hoofdstuk toch het getrouw beeld ervan toe, alsook de aansluiting tussen de uitvoeringscijfers in de algemene rekeningen en de geconsolideerde uitvoeringscijfers. Krachtens het VCO-decreet moet het Rekenhof de ESR-geconsolideerde rekening vanaf 2020 certificeren.

3.1 Consolidatieperimeter

Lijst met de eenheden van de publieke sector

In oktober 2019 actualiseerde het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) de lijst met de eenheden van de publieke sector. Aan die referentielijst heeft het Rekenhof de door de Vlaamse overheid afgebakende consolidatieperimeter getoetst.

⁶⁷ Verordening Nr. 549/2013 van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie.

⁶⁸ De economische hergroepering herclassificeert de (begrotings)verrichtingen van de overheid volgens economische begrippen zoals verbruik, inkomensoverdrachten, investeringen, enz.

Op 20 april 2020 heeft het INR een bijgewerkte lijst met eenheden van de publieke sector gepubliceerd. Met die aanpassing houdt dit rapport nog geen rekening.

Consolidatieperimeter Vlaamse overheid

Noch in de economische hergroepering, noch in het uitvoeringsrapport van mei 2020 lichtte de Vlaamse Regering wijzigingen in de consolidatiekring toe. Het Rekenhof herneemt dan ook zijn vaststelling dat het Vlaams Parlement geen zicht heeft op de rechtspersonen die wegvallen uit of bijkomen in de kring, noch over de financiële impact ervan op de geconsolideerde rekening.

Artikel 4 van het rekendecreet bepaalt het toepassingsgebied van het rekendecreet en de afbakening van de consolidatiekring. Behalve de Vlaamse ministeries en de DAB's somt artikel 4, §1, punt 2, ook de rechtspersonen op die onder de toepassing van het rekendecreet vallen. Conform artikel 4, §3, van het rekendecreet wordt ook jaarlijks een lijst van Vlaamse rechtspersonen opgesomd in het begrotingsdecreet en toegevoegd aan de rekendecreetlijst. Beide lijsten bepalen de consolidatiekring die de Vlaamse overheid toepast.

De consolidatiekring 2019 telt behalve de entiteiten in de algemene rekeningen, nog 179 andere rechtspersonen⁶⁹. Ten opzichte van de consolidatiekring 2018 betekent dat een netto inkrimping met zes entiteiten: acht rechtspersonen⁷⁰ verdwenen en twee nieuwe rechtspersonen kwamen erbij⁷¹.

De geconsolideerde rekening 2019 bevat de gegevens van vier entiteiten die noch in het rekendecreet, noch in de lijst in artikel 69 van het decreet houdende aanpassing van de begroting 2019 zijn vermeld⁷².

In de lijst met publieke eenheden komen nog entiteiten voor die niet zijn opgenomen in de ESR-geconsolideerde rekening 2019⁷³. Die entiteiten zijn echter niet opgenomen in het bovengenoemde artikel van het rekendecreet, noch in de lijst bij het begrotingsdecreet.

Entiteiten buiten de consolidatieperimeter

Op grond van de ESR-classificatie horen niet alle Vlaamse rekendecreetentiteiten bij de Vlaamse deelstaatoverheid S.1312. Volgens ESR2010 hoort een aantal entiteiten bij andere sectoren, zoals de sector S.11 (niet-financiële vennootschappen in handen van de overheid). Ook die entiteiten spelen een rol in de uitvoering van het overheidsbeleid. Het betreft in het bijzonder het OPZ Geel en het OPZ Rekem, De Watergroep, Natuurinvest, de Internationale Luchthaven Kortrijk-Wevelgem en het Eigen Vermogen Flanders Hydraulics.

⁶⁹ De commissies voor juridische bijstand zijn als één (gegroepeerde) entiteit geteld.

⁷⁰ ARKImedes Fonds II, Gimvindus, Landwaarts Sociaal Woonkrediet, PMV re Vinci, PMV Tina, Vlaams Innovatiefonds (Vinnof), Vlaamse Erfgoedkuis (VEK) en Brustem Industriepark.

⁷¹ Excico Group en het Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid.

⁷² Daarkom, Pensioenfonds voor de rust-en overlevingspensioenen van het statutair personeel van de NV publiek recht VRT, Topsport Vlaanderen/Gent en het ESF-agentschap.

⁷³ De Scholengroepen van het GO!, UGent Biocentrum Agri-Vet, I-Cleantech Vlaanderen (afsluiting vereffening op 6 september 2019), Flanders Future Techfund (nog geen kapitaalstorting door Vlaamse gemeenschap in 2019).

Het reken decreet verplicht een aantal van die entiteiten een begroting en een jaarrekening (inclusief een begrotingsuitvoering) op te stellen. Sinds 1 januari 2017 moeten zij wel geen rapportering van meerjarige verbintenissen meer indienen.

3.2 ESR-vorderingensaldo

De Vlaamse overheid heeft voor het boekjaar 2019 een positief vorderingensaldo berekend van 170,4 miljoen euro.

Bij de begrotingsaanpassing 2019 raamde de Vlaamse Regering het vorderingensaldo op +81,3 miljoen euro. Het gerealiseerde vorderingensaldo is dus 89,2 miljoen euro beter. Hoofdstuk 4 gaat verder in op de uitvoeringsresultaten van de begroting 2019.

Het Rekenhof stelt opnieuw vast dat de informatie die het Vlaams Parlement ontvangt over de ESR-geconsolideerde rekening, verwarrend is. De economische hergroepering die bij het INR werd ingediend en het geconsolideerd uitvoeringsrapport van de begroting 2019 van 15 mei 2020 bevatten verschillende informatie (zie de onderstaande tabel). De verschillen vloeien voort uit de wijze waarop de extracomptabele correcties in de rapportering zijn opgenomen.

Het Rekenhof vraagt de Vlaamse overheid het Vlaams Parlement consistente informatie te verstrekken, waarbij de economische hergroepering kan worden aangesloten bij de begroting. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is de beperking van het aantal extracomptabele correcties.

Tabel 30 - Voorstellingswijze geconsolideerde rekening, zoals opgenomen in de bijlagen bij het ontwerp van rekeningendecreet 2019⁷⁴ (in miljoen euro)⁷⁵

	Bijlage 6 ESR- geconsolideerde rekening	Bijlage 7 ESR- vorderingensaldo	Vershil
ESR-ontvangsten algemene begroting	41.365,5	41.349,8	-15,7
ESR-ontvangsten fondsen en autonome instellingen	4.235,1	4.233,1	-2,0
Totaal	45.600,5	45.582,8	-17,7
ESR-uitgaven algemene begroting	23.142,4	23.141,1	-1,3
ESR-uitgaven fondsen en autonome instellingen	22.351,5	22.529,1	177,6
Totaal	45.493,8	45.670,3	176,5
ESR-correcties perimeter en aanrekeningstijdstip		-142,9	-142,9
ESR-correcties verstrengd Europees begrotingstoezicht		400,8	400,8
Vorderingensaldo	106,7	170,4	63,7
ESR-correcties	63,7		-63,7
Vorderingensaldo	170,4	170,4	0,0
Correctie voor aftoetsing begrotingsdoelstelling	67,1	67,1	0,0
Saldo voor toetsing begrotingsdoelstelling ⁷⁵	237,5	237,5	0,0

⁷⁴ Vlaams Parlement, Stuk 23-A (2019-2020) – Nr. 1 van 19 mei 2020.

⁷⁵ Voor de toetsing van haar begrotingsdoelstelling bracht zij de bouwkosten van de Oosterweelverbinding (67,1 miljoen euro) niet in rekening. Daardoor toonde de Vlaamse overheid een positief vorderingensaldo, van 237,5 miljoen euro na correcties.

Stabiliteitsprogramma

Overeenkomstig het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 formuleerde de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën in maart 2019 aanbevelingen over de begrotingsdoelstellingen voor België voor de periode 2019-2022 en over de verdeling van die doelstellingen over de verschillende overheidsniveaus⁷⁶.

Op grond van dat advies werd het traject van het stabiliteitsprogramma van België 2019-2022 (grotendeels) uitgewerkt en op 24 april 2019 goedgekeurd door het Overlegcomité. Het programma heeft het bereiken van de middellangetermijndoelstelling (MTO⁷⁷) voor het geheel van de verschillende overheidsniveaus⁷⁸ (uitgedrukt in termen van het structureel saldo) met een jaar uitgesteld, tot in 2021. De MTO is vastgelegd op een structureel evenwicht of 0% van het bbp. Het voorgestelde traject ging er daarbij vanuit dat de flexibiliteitsclausule voor structurele hervormingen zou worden toegekend⁷⁹. Op 5 juni 2019 stelde de Europese Commissie dat België in aanmerking komt voor de gevraagde tijdelijke afwijking met 0,5% van het bbp, op voorwaarde dat het de overeengekomen hervormingen⁸⁰ adequaat implementeert.

Voor 2019 voorzag het programma in een structureel vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid van -0,8% van het bbp (of een structurele verbetering met 0,15 procentpunt)⁸¹. Een omvattend akkoord over de expliciete verdeling van de begrotingsdoelstellingen over de individuele overheden die de gezamenlijke overheid vormen, ontbrak echter nog altijd.

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 aanhouden. Aangezien de Vlaamse Gemeenschap volgens 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. Gecorrigeerd voor de cyclische weerslag, eenmalige verrichtingen en de federale overdrachten, vertaalde dat zich voor Vlaanderen in een aanbevolen vorderingenoverschot van 0,02% van het bbp in 2019. De voorgelegde geconsolideerde rekening sluit af met een vorderingenoverschot van 0,04% van het (herziene) bbp 2019, zodat Vlaanderen nominaal aan de aanbeveling voldoet.

In het kader van de Europese begrotingsregels (voor een lidstaat in het preventieve luik van het stabiliteits- en groeipact) is behalve de MTO ook de uitgavenregel inzake de nominale groei van de gecorrigeerde netto primaire uitgaven belangrijk. Dat criterium neutraliseert uitgaven waarop de overheid maar beperkt vat heeft, in het bijzonder de intrestlasten. Het houdt ook rekening met de discretionaire maatregelen die het mogelijk maken de overheidsontvangsten structureel te verhogen. Als de primaire uitgaven sterker stijgen dan de norm die de

⁷⁶ Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, *Advies Begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2019-2022, maart 2019*.

⁷⁷ *Medium Term Objective*.

⁷⁸ Het betreft een doelstelling in de vorm van een minimaal structureel saldo. Dat is het nominale vorderingensaldo, gecorrigeerd voor de economische conjunctuur en voor eenmalige ontvangsten of uitgaven.

⁷⁹ *Aanbeveling* van de Raad over het hervormingsprogramma 2019 van België en met het advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van België, Brussel 5.6.2019, (Com (2019) 501 final).

⁸⁰ De structurele hervormingen hebben betrekking op een pensioenhervorming, een tax shift, een hervorming van de vennootschapsbelasting, een hervorming van de arbeidsmarkt en een hervorming van het openbaar bestuur.

⁸¹ Voor entiteit II (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden) wordt in een traject naar een structureel evenwicht in 2021 voorzien met een structureel saldo van -0,15% van het bbp in 2019.

Europese Commissie bepaalde, kan dat de structurele verbetering van de overheidsfinanciën in het gedrang brengen.

Voor 2019 heeft de Europese Commissie de toegestane groei van de netto primaire uitgaven vastgelegd op 2,8%⁸². Dit uitgavencriterium in het kader van het preventief luik is vastgelegd voor de gezamenlijke overheid (Entiteit I en Entiteit II) en kan niet rechtstreeks worden doorgetrokken naar de Vlaamse deelstaatoverheid. Tot op heden is dit uitgavencriterium binnen de gezamenlijke overheid nog niet vertaald naar de deelloverheden. De netto primaire uitgaven van Vlaanderen stegen met 3,4%⁸³. Het verschil van 0,6% komt overeen met een overschrijding van 0,3% van het bbp.

De Vlaamse Regering heeft het Vlaams Parlement een positief vorderingensaldo voorgelegd van 170,4 miljoen euro (HRF-methode). Om over te gaan naar het bovenvermelde structureel saldo houdt de HRF in principe rekening met de afrekeningen van de federale overdrachten volgens de definitieve parameters. Voor 2019 hadden deze afrekeningen een negatieve impact van -82,3 miljoen euro⁸⁴.

De afrekeningen van de gewestelijke personenbelasting voor het aanslagjaar 2018 zijn daarbij niet meegerekend. Dat afrekeningssaldo liep in 2019 op tot 232,7 miljoen euro. Het nominale vorderingensaldo 2019 werd in belangrijke mate beïnvloed door de uitzonderlijk hogere ontvangsten van de registratierechten. In de economische hergroepering 2019 zijn uitzonderlijk ook de 265 miljoen euro (kasmatig) in februari 2020 ontvangen registratierechten aangerekend, voor zover ze betrekking hadden op akten uit 2019. Als het vorderingensaldo in structurele termen dient te worden beschouwd, kunnen die ontvangsten als eenmalig worden beschouwd. De Vlaamse overheid zou bijgevolg een structureel tekort realiseren in 2019, wat niet voldoet aan het door de HRF vooropgestelde traject⁸⁵.

Intussen zijn de prognoses van de begrotings- en vorderingensaldi door de coronacrisis uitermate verslechterd, zodat het structurele resultaat van 2019 de uitgangspositie naar 2020 toe niet ten goede komt. Voor de begrotingsvooruitzichten verwijst het Rekenhof naar zijn verslag bij de aanpassing van de begroting 2020.

⁸² Europese Commissie, aanbeveling van de Raad over het hervormingsprogramma 2019 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van België. Op 13 juli 2018 had de Raad België aanbevolen ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire uitgaven in 2019 niet hoger zou liggen dan 1,8%. Aangezien België in aanmerking komt voor de gevraagde tijdelijke afwijking van 0,5% bbp op grond van de structurele hervormingsclausule, werd een maximaal groeipercentage bepaald dat niet hoger ligt dan 2,8% in 2019.

⁸³ Berekening Rekenhof, los van de beoordeling die de Europese Commissie zal geven aan de uitgavenregel voor België.

⁸⁴ Afrekening 2018 in de jaarrekening 2019 van 70,9 miljoen euro (te neutraliseren) en afrekening 2019 die niet werd opgenomen in de jaarrekening 2019 van -11,4 miljoen euro (toe te voegen).

⁸⁵ Berekening Rekenhof, los van de beoordeling van de begrotingsrealisaties 2019 door de HRF. De berekening houdt geen rekening met een eventuele correctie voor cyclische componenten, die een inschatting maken van het potentiële outputniveau van de Belgische economie en de gevoeligheid van het nominale saldo voor de conjunctuur.

3.3 Beoordeling berekening ESR-vorderingensaldo

De onderstaande tabel maakt de overgang van de algemene rekeningen naar de geconsolideerde rapportering. De geconsolideerde rekening is de basis voor de vaststelling van het ESR-vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap. Zoals uit tabel 31 blijkt, vergt die overgang een aantal stappen:

- Toevoeging van de begrotingsverrichtingen van de Vlaamse rechtspersonen aan de begrotingsverrichtingen van de algemene rekeningen;
- Eliminatie van de interne stromen tussen entiteiten van de Vlaamse overheid; het betreft de dotaties binnen de consolidatiekring enerzijds en de kredietverleningen en -aflossingen⁸⁶, en deelnemingen en vereffening van deelnemingen binnen de consolidatiekring anderzijds;
- Correcties bij het opstellen van de economische hergroepering;
- Eliminatie van kredietverleningen en -aflossingen, deelnemingen en vereffening van deelnemingen (ESR 8);
- Eliminatie van verrichtingen betreffende overheidsschuld (ESR 9);
- ESR-correcties die niet verwerkt worden in de economische hergroepering (m.a.w. zonder impact op een ESR-code).

Tabel 31 - Overgang van algemene rekeningen 2019 naar geconsolideerde rapportering (in miljoen euro)

	Algemene rekening	Ministeries	DAB's	Rechts personen	Consolidatie
Ontvangsten	43.818	42.387,4	1.430,7	27.332,0	71.150,1
Dotaties binnen consolidatiekring		-127,1	-1.111,6	-19.341,9	-20.580,6
Kredietaflossingen en vereffening deelnemingen binnen consolidatiekring		-164,5		-121,2	-285,7
Correctie gewestbelastingen		189,8			189,8
Correctie afboeken vorderingen waarborgbeheer					0,0
Interrelatie verschil bij GO!				2,6	2,6
Overige correcties economische hergroepering		-12,7			-12,7
Afboeken vorderingen (ESR-code uitgaven)		15,7	56,2		71,9
Totaal ontvangsten economische hergroepering		42.288,5	375,3	7.871,5	50.535,3
Deelnemingen (ESR 8)		-47,3		-1.524,8	-1.572,1
Leningen (ESR 9)		-875,7	-0,4	-2.486,6	-3.362,7
Totaal ESR-ontvangsten		41.365,5	374,9	3.860,2	45.600,5
Uitgaven	45.858	44.404,7	1.453,6	26.670,3	72.528,7
Dotaties binnen consolidatiekring		-19.168,5	-93,9	-1.327,0	-20.589,3
Kredietverleningen en deelnemingen binnen consolidatiekring		-1.432,5		-77,4	-1.509,9
Correctie VIPA+ ziekenhuisinfrastructuur A1/A3				-349,2	-349,2

⁸⁶ In het bijzonder de centrale financiering door de Vlaamse Gemeenschap van bv. de rechtspersonen VMSW, VWF en Schoolinvest.

	Algemene rekening	Ministeries	DAB's	Rechts personen	Consolidatie
Correctie overflow inkanteling Riziv sectoren		-646,9			-646,9
Correctie federale operatoren (verrekening vorige boekjaren)		8,6			8,6
Correctie jaarafgrenzing aanrekening subsidies		64,3		23,8	88,1
Correctie jaarafgrenzing BD MOW		-11,0	-42,8		-53,8
Overige correcties economische hergroepering		30,2		12,6	42,8
Afboeken vorderingen (ESR-code uitgaven)		15,7	56,2		71,9
<i>Totaal uitgaven economische hergroepering</i>		23.264,6	1.373,1	24.953,2	49.591,0
Deelnemingen (ESR 8)		-43,8		-2.372,5	-2.416,3
Leningen (ESR 9)		-78,5	-5,2	-1.597,1	-1.680,8
Totaal ESR-uitgaven		23.142,4	1.367,9	20.983,6	45.493,8
Geconsolideerd ESR-vorderingensaldo economische hergroepering		18.223,1	-993,0	-17.123,4	106,7
<i>Extracomptabele ESR-correcties</i>					
Correctie groenestroomcertificaten (voorlopig)					59,5
Correctie voorlopige bevindingen RH					8,9
Voorziene bouwuitgaven binnen DBFM Scholen van Morgen (BTW)					-3,3
Viapass					1,5
Herclassificatie ESR-8 verrichtingen (INR)					-2,8
Totaal extracomptabele ESR-correcties					63,7
Geconsolideerd ESR-vorderingensaldo					170,4

De onderstaande alinea's bevatten de bevindingen van het Rekenhof bij de verschillende stappen in het consolidatieproces.

3.3.1 Consolidatie Vlaamse rechtspersonen

In een eerste stap worden de begrotingsverrichtingen van de Vlaamse rechtspersonen die behoren tot de consolidatieperimeter van de Vlaamse overheid, samengevoegd met de verrichtingen van de algemene rekeningen (ministeries en DAB's). Bij de consolidatie van de Vlaamse rechtspersonen deed het Rekenhof de volgende vaststellingen:

Jaarafgrenzing bij rechtspersonen

Jaarafgrenzingsproblemen deden zich ook voor bij een aantal Vlaamse rechtspersonen, net als bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de DAB's. Ook bij de rechtspersonen was dat weer vooral te wijten aan de kasmatige aanrekening van subsidies. De Vlaamse Gemeenschap heeft de netto negatieve impact van 59,5 miljoen euro voor de berekening van het vorderingensaldo 2019 met een extracomptabele correctie in rekening gebracht.

Tabel 32 - Jaarafgrenzing bij rechtspersonen (in miljoen euro)

Rechtspersoon	Verrichtingen 2018, aangere- kend in 2019	Verrichtingen 2019 aangere- kend in 2020	Netto impact
FJW subsidies	38,0	43,8	-5,8
Opgroeien Regie (Kind en Gezin) - subsidiesaldi/ouderbijdragen	37,3	49,9	-12,6
Opgroeien Regie (Kind en Gezin) - niet geboekte kosten groeipakket		9,3	-9,3
Opgroeien Regie (Kind en Gezin) - regularisaties vorig jaar		16,8	-16,8
Hermesfonds	15,2	30,2	-15,0
Totaal	90,5	150,0	-59,5

Het Fonds Jongerenwelzijn heeft de vorderingen en schulden ten aanzien van de instellingen voor de afrekening van het boekjaar 2019 niet aangerekend. De saldibetalingen die niet werden verwerkt in de resultaten van 2018 en die betrekking hebben op 2018 bedragen 38 miljoen euro. Die van het boekjaar 2019 bedragen 43,8 miljoen euro. Het netto resultaat van het agentschap is dus met 5,8 miljoen euro overschat.

Ook het agentschap Kind en Gezin (Opgroeien Regie) rekende de subsidiesaldi en ouderbijdragen 2019 pas aan bij de betaling in 2020. Dat had een bruto impact van 49,9 miljoen euro (niet aangerekende subsidiesaldi min ouderbijdragen). Het agentschap rekende evenmin alle kosten van het groeipakket met betrekking tot 2019 en vorige jaren aan. Zo bleef de aanrekening van kosten voor de selectieve participatietoelage van het schooljaar 2019-2020 achterwege. In januari 2020 werd 9,3 miljoen euro betaald voor het schooljaar 2019-2020. Kind en Gezin heeft dat al als overflow voorzien bij de voorstellen voor de begrotingsaanpassing 2020. Ten slotte voorziet de begrotingsaanpassing 2020 voor de gewone regularisaties (zijnde kosten van het vorige jaar) 16,75 miljoen euro uitgaven voor rechten van vorige jaren. Deze kosten moeten worden aangerekend in het jaar waarop ze betrekking hebben (overflow).

Het Hermesfonds past verschillende aanrekenregels toe. Het hield ook in 2019 de aanrekenregels aan die het vroegere IWT en het Fonds voor Flankerend Economisch Beleid gebruikten. Door de kasmatige aanrekening van de laatste schijven in bedrijfssteundossiers schoof het fonds 30,2 miljoen euro door naar 2020. Het Hermesfonds moet voor al zijn verrichtingen het *accrual* aanrekeningsprincipe toepassen.

Overige opmerkingen bij rechtspersonen

Kind en Gezin (Opgroeien Regie) - Fiscale flux groeipakket

De regularisaties in het kader van de fiscale fluxen 2017 en 2018 werden nog niet afgerekend en ook nog niet aangerekend. De afrekening van de sociale toeslag 2017 en 2018 (gebaseerd op de fiscale flux 2017 en 2018) is nog een uitloper van de algemene kinderbijslagwet (AKBW). Onder de AKBW werd de sociale toeslag toegekend onder welbepaalde voorwaarden en was er eerder sprake van een provisionele betaling. De definitieve toekenning vond twee jaar later plaats, op basis van de fiscale flux met de beschikbare inkomens. Op grond van de afrekening van de sociale toeslagen 2015 werden de bedragen voor de fiscale flux 2017 (24,3 miljoen euro) en 2018 (23,8 miljoen euro) geraamd. Opgroeien Regie nam die op als overflow in 2020.

Aangezien het groeipakket sinds 2019 werkt met inkomensgegevens, worden de volgende jaren minder bijpassingen verwacht.

Hermesfonds

In de loop van 2019 deed zich een grootschalige fraude voor in de drukkerijsector, die ecologiepremies aanvraag en ontving en daarbij certificaten gebruikten die valselijk aangaven dat machines bepaalde technologieën bevatten. De fraude ging uit van grote drukkerijen, die kleinere drukkerijen lieten veronderstellen dat de technologie effectief in de machines zat. De rechtsprocedure is momenteel hangende en terugvordering wordt verwacht. De boekhouding heeft echter niet voorzien in een terugvordering. Het bedrag van de uitbetaalde en terug te vorderen subsidies is 13,4 miljoen euro.

De vorderingen van het Hermesfonds zijn daarbuiten overschat met 1,6 miljoen euro. Het blijkt dat het fonds een vordering van 1,6 miljoen euro tegenover een onderneming enerzijds registreerde in de gewone vorderingen en anderzijds ook onder de dubieuze vorderingen, doordat de onderneming in beroep ging tegen de eerste terugvordering en daarbij gelijk kreeg van de rechter. Het fonds boekte deze vordering echter niet tegen. Uit bijkomend onderzoek bleek echter nog een andere reden voor terugvordering. Daarom is een nieuwe terugvorderingsbeslissing getroffen, die de vorige verving.

Het departement Financiën en Begroting heeft de impact van de bovenstaande vaststellingen extracomptabel toegevoegd aan haar berekening van het vorderingensaldo.

Het Rekenhof merkte ook op dat de lopende rechtszaken praktisch allemaal te maken hebben met rechtszaken omtrent (mogelijke) terugvorderingen. Voor deze rechtszaken is er niet steeds boekhoudkundig een terugvordering voorzien. Het Hermesfonds dient een inschatting te maken van de dossiers waar er een redelijke mate van zekerheid is dat dit zal leiden tot een terugvordering en deze te registreren in de boekhouding, rekening houdend met het verwachte inningspercentage.

Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming

De bedrijfsrevisor gaf een oordeel met voorbehoud bij de jaarrekening 2019 van het Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming, waarin de volgende elementen een invloed hadden op het geconsolideerd vorderingensaldo:

- Door de achterstand in de facturatie van de voorzieningen voor ouderenzorg (woonzorgcentra, centra voor kortverblijf en centra voor dagverzorging), beschikken het agentschap en de zorgkassen niet over de nog te factureren verblijfsdagen. Daarom heeft het agentschap een inschatting gemaakt op basis van de begroting, maar de definitieve uitgaven kunnen aanzienlijk afwijken van de raming.
- Het agentschap heeft de ontvangsten en uitgaven in het kader van het protocolakkoord over de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsel, niet in de jaarrekening ingeboekt wegens de moeilijke inschatting (facturatie 2019 staat nog niet op punt). Het departement Financiën en Begroting heeft de (positieve) impact van die verrichtingen van 3,2 miljoen euro extracomptabel in rekening gebracht voor het vorderingensaldo.

Sport Vlaanderen – WK Wielrennen 2021

Volgens de nota aan de Vlaamse Regering staat in het contract tussen de UCI en de organiserende tussenpersoon vzw WK2021 dat de derde betalingsschijf voor de organisatie van het WK Wielrennen in 2021 ten belope van 7,4 miljoen euro wordt betaald in 2020. Eind 2019 heeft de Vlaamse Regering deze schijf van 7,4 miljoen euro via herverdelingskredieten aan Sport Vlaanderen, aan de vzw uitbetaald en aangerekend op de rekeningen 2019. Dat bedrag was niet begroot in de Vlaamse begroting 2019 en ontsnapte dus in 2019 via herverdelingskredieten aan de goedkeuring van het Vlaamse Parlement. Het Rekenhof heeft de beheersovereenkomst met de vzw WK2021 en het contract met de UCI meermaals opgevraagd bij Sport Vlaanderen, maar niet ontvangen. Ook het departement Financiën en Begroting stelde daarover geen informatie te hebben. Mogelijk stelt zich hier een probleem voor de toerekening van de uitgaven aan het boekjaar 2019.

Nieuwbouwproject VRT

Een aantal jaar geleden besliste de VRT een nieuwbouwproject op te zetten met indicatieve bouwkosten die volgens het initiële scenario 122 miljoen euro à 150 miljoen euro zouden bedragen. Het project is op budgettair vlak zelffinancierend en heeft geen rechtstreekse impact op de Vlaamse begroting. Over de hele duurtijd zal het ESR-matig neutraal zijn voor de Vlaamse begroting. De substantiële vertragingen van het project - onder meer door een geschil tussen de VRT en het ontwerpteam - hebben wel een budgettaire impact op de jaarlijkse ESR-rekening. Zo ontving de VRT in 2018 en 2019 al meer dan 21 miljoen euro ESR-inkomsten voor de verkoop van gronden aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, terwijl de vertraagde ESR-uitgaven voor de nieuwbouwinvesteringen slechts 4,3 miljoen euro bedroegen, exclusief de *sunk costs* (11,6 miljoen euro) voor het eerste nieuwbouwontwerp (dat niet zal worden gerealiseerd). Aangezien de ESR-neutraliteit voor het nieuwbouwproject van toepassing is op de volledige duurtijd, beveelt het Rekenhof aan jaarlijks een extracomptabele update op te maken van al aangerekende ESR-ontvangsten en -uitgaven.

Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek nv (VITO)

Het VITO heeft in 2019 een aanrekeningsregel gewijzigd: een belastingsvoordeel dat het in het verleden kasmatisch boekte, boekt het sinds 2019 op *accrual*-basis geboekt. Een belastingkrediet is ingekohierd voor inkomstenjaar 2014 en het VITO heeft 2,5 miljoen euro bedrijfseconomisch geboekt in 2019. Het bedrijfseconomisch resultaat erkende 9,9 miljoen euro over de periode 2015-2019 (dus vijf jaar) conform het CBN-advies 2018/02 en op basis van het percentage van het eenmalig belastingkrediet (13,5%). Bijgevolg had deze transactie een globaal positief effect van 12,4 miljoen euro op het ESR-vorderingensaldo, waarvan 9,9 miljoen euro een eenmalige inhaalbeweging betrof. Van deze eenmalig inhaalbeweging zou 1,4 miljoen euro ingekohierd worden in 2020 en 8,5 miljoen euro in de daaropvolgende boekjaren.

Het Rekenhof stelt vast dat het departement Financiën en Begroting het vorderingensaldo extracomptabel heeft bezwaard met 9,9 miljoen euro. Dat betekent dat alleen het bedrag voor 2014, ingekohierd in 2019, in de consolidatie is aangerekend.

Openstaande verbintenissen in jaarrekeningen van rechtspersonen

Verscheidene rechtspersonen rapporteerden in hun jaarrekening niet, onvolledig of incorrect over hun openstaande verbintenissen (vastleggingen). Zij moeten in volume 13 van het rapporteringssjabloon van de jaarrekening rapporteren over alle openstaande verbintenissen, zowel die welke de Vlaamse Gemeenschap in de toekomst zal financieren, als die welke zij met eigen ontvangsten zullen financieren. Zo hebben noch de BAM, noch Tunnel Liefkenshoek over hun verbintenissen gerapporteerd.

Gelet op de grote overheidsopdrachten in het kader van de Oosterweelverbinding die in 2018 zijn gestart, is een opvolging van de verbintenissen essentieel. Zie ook de aanbevelingen van het Rekenhof bij het begrotingsonderzoek en de vaststelling van de bedrijfsrevisor over de analytische boekhouding.

De staat van de openstaande verbintenissen in de jaarrekening van het Hermesfonds stemt niet overeen met de realiteit. Een oefening die het fonds in 2015 startte om het werkelijke bedrag van de openstaande verbintenissen te becijferen, had moeten resulteren in een afboeking van 102,2 miljoen euro, die echter niet plaatsvond. Een nieuwe, gelijkaardige oefening toonde aan dat de af te boeken openstaande verbintenissen intussen 181,6 miljoen euro bedragen.

De Lijn maakt gebruik van orderrekeningen maar registreert niet alle verplichtingen. Bijgevolg is er geen zekerheid over de volledigheid van de rapportering in volume 13 van haar jaarrekening⁸⁷.

Overige opmerkingen

De ESR-geconsolideerde rekening verwerkte voor de commissies Juridische Bijstand begrotingsgegevens in plaats van de werkelijke gegevens 2019.

De rechtspersonen KMOFIN nv en Stroominvest Cultuur Investeringsfonds Limburg cv werden in de loop van 2019 vereffend. Voor beide vennootschappen werd echter geen jaarrekening 2019 voorgelegd. De gegevens in de consolidatie steunen op het monitoringrapport van december van deze rechtspersonen⁸⁸.

In de ESR-consolidatie ontbreken de uitvoeringscijfers van drie erkende kredietmaatschappijen: Demer en Dijle, Hypostart en Indomi⁸⁹. De impact op het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap is immaterieel, maar de bij het INR ingediende economische hergroepering vertoont (beperkt) vertekende uitvoeringscijfers voor een aantal categorieën ontvangsten en uitgaven⁹⁰.

Ook werden in de consolidatie nog geen gegevens opgenomen van de vzw Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen (KMSKA), de opvolger van de DAB KMSKA. Op 1 januari 2020 hield de DAB op te bestaan en is de volledige werking van het KMSKA in de vzw ondergebracht. In de praktijk hield dat in dat alle inkomsten en uitgaven in 2019 nog via

⁸⁷ Single auditverslag van het collega van commissarissen aan de raad van bestuur van de Vlaamse rechtspersoon Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn inzake de controle voor het boekjaar 2019.

⁸⁸ De impact voor het vorderingensaldo voor beide rechtspersonen is immaterieel (-349 euro).

⁸⁹ Dit werd door het departement Financiën en Begroting bevestigd in de bevestigingsbrief van 13 mei 2020.

⁹⁰ Zo ontbreken 5,2 miljoen euro rente-ontvangsten en 2,3 miljoen euro rente-uitgaven.

de DAB verliepen, zodat de vzw KMSKA geen uitgaven of eigen inkomsten had in 2019. De overdracht eind 2019 van de saldi op de rekeningen van de DAB (1,8 miljoen euro), alsook de rechten en verplichtingen die eraan verbonden waren, waren de enige (interne) financiële verrichtingen in 2019, zodat er geen impact was voor het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap.

De rechtspersoon Vitare heeft geen jaarrekening 2019 ingediend. Vitare bezorgde alleen voorlopige cijfers (proef- en saldibalans), die het departement Financiën en Begroting heeft omgezet naar ESR-uitvoeringscijfers.

3.3.2 Eliminatie interne stromen in de consolidatiekring

Bij de opmaak van de economische hergroepering elimineert het departement Financiën en Begroting de interne stromen tussen de entiteiten in de consolidatiekring. Dat zou geen invloed op het resultaat mogen hebben, aangezien het zowel aan de ontvangstenzijde als aan de uitgavenzijde eenzelfde bedrag elimineert. Het departement elimineerde echter 20.580,6 miljoen euro inkomende en 20.589,4 miljoen euro uitgaande interne stromen, waardoor een onevenwicht van 8,8 miljoen euro (of 0,04%) ontstond. Bovendien heeft het departement extracomptabel een onevenwicht van 9,3 miljoen euro gecorrigeerd in de onverdeelde uitgaven bij universiteiten en hogescholen die foutief werden toegerekend aan de interne stromen.

3.3.3 Verwerking opmerkingen van het Rekenhof

Op 7 mei 2020 heeft het Rekenhof zijn voorlopige bevindingen over de algemene rekeningen (dus vóór de consolidatie) besproken met het departement Financiën en Begroting en op 11 mei 2020 heeft het zijn opmerkingen over de ESR-consolidatie meegedeeld aan het departement Financiën en Begroting. Op grond van die opmerkingen heeft de Vlaamse overheid het vorderingensaldo extracomptabel verminderd met 76,7 miljoen euro. Zij heeft al deze correcties niet in de boekhouding verwerkt en alleen rechtstreeks gecorrigeerd bij de opmaak van de economische hergroepering of toegepast op de berekening van het vorderingensaldo, hoewel het Rekenhof auditboekingen ter beschikking stelde. Zo werden de belangrijke afgrenzingsproblemen alleen extracomptabel gecorrigeerd.

Tabel 33 - Correcties opmerkingen Rekenhof (in miljoen euro)

Incorrecte jaarafgrenzing bij rechtspersonen	-69,3
Incorrecte jaarafgrenzing inkomstenoverdrachten ministeries en DAB's	-64,3
Vroegtijdige aanrekeningen pensioenfondsen	-22,1
Correctie consolidatieperimeter	-1,3
Incorrecte jaarafgrenzing bij ministeries en DAB's	+57,6
Correctie eliminatie interne stromen	+9,4
Diverse	+13,3
Totaal	-76,7

Behalve de correcties op basis van de vaststellingen van het Rekenhof, heeft het departement Financiën en Begroting ook zelf extracomptabel correcties in rekening gebracht. De onderstaande alinea's lichten enkele belangrijke extracomptabele correcties in de economische hergroepering (punt 3.3.4) en in de berekening van het vorderingsaldo (punt 3.3.5) toe.

3.3.4 Correcties in de economische hergroepering

De extracomptabele correcties zijn nodig om de aanrekeningen in de algemene rekeningen en in de rekeningen van de Vlaamse rechtspersonen om te zetten in een aanrekening conform de ESR₂₀₁₀-methodologie. Het departement heeft echter een aantal extracomptabele correcties op de geboekte ontvangsten en uitgaven uitgevoerd. De correcties zijn o.a. nodig om:

- een verschillend moment van registratie van verrichtingen in de algemene rekeningen of in de jaarrekeningen van rechtspersonen enerzijds en in de ESR-geconsolideerde rekening anderzijds recht te zetten;
- de aanrekening op de middelenbegroting met een ESR-uitgavencode te corrigeren;
- foutieve aanrekeningen in de algemene rekeningen te corrigeren;
- bevindingen van het Rekenhof bij zijn controle van de algemene rekeningen en van de ESR-geconsolideerde rekening te verwerken.

Correctie overflow inkanteling Riziv-sectoren (uitgaven -646,9 miljoen euro)

De in 2019 ingeboekte technische raming 2019 van het RIZIV en de technische raming 2020 hebben deels betrekking op kosten uit 2018. Het RIZIV betaalt deze kosten voor rekening van Vlaanderen⁹¹. Op grond van de bijzondere financieringswet verricht het daarvoor inhoudingen. Zo hield het RIZIV in het eerste kwartaal 2019 de uitgaven voor het 4e kwartaal van 2018 in op de dotaties aan de deelentiteiten ter uitvoering van het horizontaal protocol. Deze uitgaven hebben geen betrekking op 2019. Dat werd extracomptabel gecorrigeerd met 646 miljoen euro.

Correcties VIPA en ziekenhuisinfrastructuur (uitgaven -349,2 miljoen euro)

Bij het VIPA vond een extracomptabele correctie plaats voor de alternatieve financiering van de infrastructuur voor personen met een handicap, woonzorgcentra en ziekenhuizen. De VIPA-uitvoeringsrekening spreidde de alternatieve financiering over twintig jaar, aangerekend bij de betaling van de gebruikstoelagen. Het ESR 2010 schrijft echter voor de alternatieve financiering aan te rekenen op het moment van de investering. In de consolidatie is het kapitaalgedeelte (97,8 miljoen euro) uit de gebruikstoelagen gehaald, zodat alleen de intrestkosten (66,4 miljoen euro) zijn aangerekend.

Een tweede correctie had betrekking op de uitgaven voor de ziekenhuisinfrastructuur A₁/A₃. Het VIPA rekende 350,6 miljoen euro aan voor het bedrag dat de federale overheid in 2019 verrekende op de Vlaamse dotatie voor ziekenhuisinfrastructuur A₁/A₃ en voor subsidies A₁/A₃ aan de revalidatieziekenhuizen. De ESR-aanrekenbare uitgaven bedroegen echter maar 99,2 miljoen euro, zodat de uitgaven met -251,5 miljoen euro werden gecorrigeerd.

⁹¹ De financiering door de Vlaamse Gemeenschap van de verzekeringsinstellingen en overgedragen sectoren begon vanaf 1 januari 2019 conform de Vlaamse regelgeving.

Tabel 34 - Berekening ESR-kosten ziekenhuizen A1/A3 (in miljoen euro)

Financiële lasten	111,0
Financiële lasten A1	110,8
Financiële lasten A3	0,2
Toestelfinanciering in BFM (BFM 1/7/2017)	3,5
Radiotherapie	2,5
PET	1,0
Eenmalige inhaalbedragen (C2)	-15,3
Wegvallende bouwkalenderprojecten	0,0
Totale ESR-kosten	99,2
Totale geboekte uitgaven	350,6
ESR-vermindering uitgaven	-251,5

De ESR-correctie verschilt 11,4 miljoen euro van de begrote ESR-correctie (-262,9 miljoen euro). De afwijking is een gevolg van zowel een verkeerde inschatting van de kaskosten als van de ESR-kosten. De afwijking tussen de begrote kaskosten en de uitgevoerde kaskosten is het gevolg van de inschattingwijze bij de begroting, die afwijkt van de aanrekeningswijze. Het VIPA schat de kaskosten in op basis van de excel-draaitabellen van de FOD Volksgezondheid. Aangezien het VIPA op het ogenblik van de begrotingscontrole nog niet over de meest recente tabellen beschikt, maakt het een inschatting. De aanrekeningen steunen op de aan Vlaanderen afgerekende RIZIV-uitgaven. Voor 2019 bestonden zij uit de voorschotten 2019 op grond van de technische raming van het RIZIV. De afwijking van de ESR-kosten volgt uit een onderschatting in de begroting van de rentelasten met 2,5 miljoen euro.

Correctie gewestbelastingen en BFW (ontvangsten +180,4 miljoen euro, +8,9 miljoen euro)⁹²

Om de geboekte ontvangsten van de gewestelijke personenbelasting (opcentiemen) in overeenstemming te brengen met de HRF-methode, werden ze verhoogd met 8,9 miljoen euro. Dit komt verder aan bod in hoofdstuk 4.

De geboekte ontvangsten uit de verschillende gewestbelastingen werden in overeenstemming gebracht met de door het INR in het kader van ESR₂₀₁₀ gekozen aanrekeningsmethode van de transactionele kas. Het departement heeft de aanrekening op vorderingenbasis in de algemene rekeningen in de economische hergroepering bijgevolg gecorrigeerd naar een aanrekening op grond van de *verschoven* kasontvangsten. Zo verhoogde het de ontvangsten met 180,4 miljoen euro, waarvan veruit de grootste impact voortvloeit uit de verhoging van de registratiebelastingen met 208,3 miljoen euro. Deze laatste stijging hangt samen met de impact van de afschaffing van de woonbonus eind 2019 op de registratiebelastingen, waarbij de kasontvangsten van een extra maand met betrekking tot notariële akten uit 2019 werden meegeteld (verlenging doorlooptijd).

⁹² Er is ook nog een correctie van 0,5 miljoen euro voor de belasting leegstand bedrijfsruimtes (beleidsdomein Omgeving).

3.3.5 Correcties buiten de economische hergroepering (zie tabel 31)

De belangrijkste correctie buiten de economische groepering is een gevolg van de verbetering van de aanrekening van de groenestroomcertificaten die de NBB in 2019 aanbracht in het kader van de methodologische herziening van de nationale rekeningen. Bij de PBT-notificatie van april 2020 paste het INR een positieve correctie toe van 59,5 miljoen euro. Die extracomp-tabele correctie is op dit moment een inschatting. Het vooropgestelde bedrag is niet finaal. Een bijstelling van enkele tientallen miljoenen euro's is nog mogelijk. De belangrijkste redenen zijn:

- De statistieken over de distributieheffingen en transmissieheffingen zijn nog niet finaal. De distributienetbeheerders kunnen deze heffingen maar berekenen op het ogenblik dat alle afrekeningen van het vorige jaar zijn gemaakt. De berekening ging er voorlopig van uit dat de heffingen ongewijzigd bleven ten opzichte van 2018.
- De statistieken over de toegekende rechten op het moment van de productie zijn niet finaal. Er zijn immers altijd vertragingen in de statistieken, die te maken hebben met de aanvragen van de certificaten voor grote installaties. De berekening ging er voorlopig van uit dat de toegekende rechten ongewijzigd bleven ten opzichte van 2018.
- In de berekening van de gemiddelde transactieprijs per handelsperiode, lijken de gegevens van januari 2020 te ontbreken.

Het INR zal de correctie in de komende maanden verder verfijnen als alle gegevens finaal beschikbaar zijn.

Het departement Financiën en Begroting heeft 8,9 miljoen euro bijkomende correcties aangebracht op het vorderingensaldo op grond van opmerkingen van het Rekenhof. Deze correcties zijn in de bovenstaande punten al besproken, met uitzondering van de terugvorderingen bij het Agodi. De terugvordering op de lonen van het onderwijzend personeel ten laste van het werkingsbudget voor de periode september-december 2019, wordt pas in het boekjaar 2020 ingesteld. Deze vordering dient echter al in het boekjaar 2019 te worden opgenomen.

Tabel 35 - ESR-correctie departement Financiën en Begroting (in miljoen euro)

Fraude drukkerijsector Hermesfonds	+13,4
Dubbel geboekte vordering Hermesfonds	-1,6
Niet verwerkte ontvangsten/uitgaven VSB	+3,2
Belastingkrediet VITO	-9,9
Terugvorderingen aan boekjaar Agodi	+3,8
Totaal	+8,9

Daarbuiten heeft het INR beslist herclassificaties voor deelnemingen uit te voeren. Het departement rekende daarvoor 2,8 miljoen euro uitgaven extra ten laste van het vorderingensaldo 2019. Dat bedrag is mogelijk een onderschatting van de werkelijke correctie die het INR (in oktober) zal toepassen. De herclassificatie van de aankoop van het Rubenskasteel in Elewijt door Toerisme Vlaanderen (3,5 miljoen euro) heeft het departement Financiën en Begroting in de economische hergroepering opgenomen. Die behoefte daardoor geen extra correctie. In de jaarrekening van Toerisme Vlaanderen is de aankoop opgenomen als een participatie (ESR 8), maar voor het INR betreft hij een (kapitaals)investering.

Aangezien de vennootschap DBFM Scholen van Morgen in de PBT-notificatie van maart 2017 bij de overheidssector (S.1312) is ingedeeld, worden de inkomsten en uitgaven van die vennootschap verwerkt bij de rechtspersonen en wordt niet meer met een ESR-correctie gewerkt, behalve voor de btw op de opgeleverde scholen (-3,3 miljoen euro). Ten opzichte van 2018 daalde de correctie met 0,8 miljoen euro doordat in 2018 meer projecten werden opgeleverd⁹³.

De laatste correctie is die van de kapitaalscomponent van de geherklasseerde infrastructuur bij VIAPASS: +1,5 miljoen euro.

3.4 Niet-gecorrigeerde controlebevindingen van het Rekenhof

De onderstaande tabel vat de impact samen van de opmerkingen van het Rekenhof op het vorderingensaldo 2019 die het departement Financiën en Begroting niet heeft gecorrigeerd. De opmerkingen resulteren in een daling van het vorderingensaldo met -13,4 miljoen euro, tot een aangepast saldo van 157,0 miljoen euro.

Tabel 36 - Impact van de opmerkingen van het Rekenhof op het vorderingensaldo (in miljoen euro)

Omschrijving	Impact op vorderingensaldo
Vorderingensaldo ESR-consolidatie 15 mei 2020	+170,4
Jaarafgrenzing algemene rekeningen	-13,4
Aangepast vorderingensaldo	+157,0
Mogelijk vroegtijdige aanrekening uitgaven voor het WK wielrennen 2019	onbekend
Impact boekjaar 2019 belastingkrediet VITO	onbekend
Historische ontvangsten FIA	onbekend
Eliminatie interne stromen binnen consolidatiekring	onbekend

- De problematiek van de jaarafgrenzing in de algemene rekeningen is besproken in hoofdstuk 2 van dit rapport. Ook in het ESR₂₀₁₀ geldt een aanrekening op transactiebasis: verrichtingen worden geregistreerd op het moment van de transactie, ongeacht het ogenblik van betaling. Verrichtingen die betrekking hebben op het jaar 2019, dienen bijgevolg in 2019 te worden aangerekend. Zoals uit de bespreking van de extra-comptabele correcties hierboven blijkt, heeft de Vlaamse overheid op basis van de voorlopige bevindingen van het Rekenhof al een correctie toegepast van -6,7 miljoen euro⁹⁴. Het Rekenhof stelde op basis van zijn controles vast dat de afgrenzingsfout (netto) 13,4 miljoen euro meer bedroeg. De niet gecorrigeerde afgrenzing betreft vooral de werkingsmiddelen en statutariseringsmiddelen bij het beleidsdomein Onderwijs (-10,5 miljoen euro), de premies van het agentschap Onroerende Erfgoed (-5,2 miljoen euro) en de minder-uitgaven van de afrekening van de federale operatoren WSE (+1,9 miljoen euro).
- Sport Vlaanderen rekende mogelijk 7,4 miljoen euro uitgaven voor het WK wielrennen 2021 ten onrechte al toe aan boekjaar 2019 (cfr. supra).
- De correctie van 9,9 miljoen euro die het departement Financiën en Begroting op geconsolideerd niveau toepaste voor de aanrekeningen bij de rechtspersoon VITO, stemt overeen met het belastingkrediet dat betrekking heeft op de periode 2015-2019. Dit betekent dat

⁹³ 11 in 2018 t.o.v. 6 in 2019.

⁹⁴ -64,3 miljoen euro voor inkomensoverdrachten en +57,6 miljoen euro voor beleidsdomein MOW en de terugvorderingen lonen onderwijspersoneel

alleen het bedrag voor 2014, ingekohierd in 2019, ESR-matig zou worden aangerekend in 2019 (cfr. supra).

- Een extracomptabele correctie haalde 11,4 miljoen euro uit de historische ontvangsten van het FIA⁹⁵, omdat zij volgens het INR ESR-8-ontvangsten betreffen. Sinds 2016 (programmadecreet begrotingsaanpassing 2016) komen de middelen die voortvloeien uit de activa van het Fonds voor Voorziening en van Openbaar Nut voor de Inspectie van Automobielen (FIA) toe aan Vlaanderen (en ook een deel aan Wallonië en Brussel). De vereffening van het FIA liep eind 2019 af. 20 miljoen euro en vervolgens nog eens 4 miljoen euro werd ontvangen. Het departement MOW heeft later vastgesteld dat een deel van de ontvangsten van het FIA (11,4 miljoen euro) afkomstig was uit de exploitatieoverschotten 2016 van de keuringsinstellingen, die ook aan de Vlaamse overheid toekomen sinds de inwerkingtreding van het programmadecreet, maar niet voortvloeien uit de ontbinding (en daarom in de boekhouding naar programma 9M007 zijn getransfereerd). De inhoudelijke verantwoordingsstukken voor deze FIA-ontvangsten heeft het Rekenhof opgevraagd, maar niet ontvangen.

3.5 Geconsolideerde schuld

3.5.1 Geconsolideerde schuld eind 2019

De geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid bevat behalve de schuld van de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap, ook de schulden van alle instellingen van de Vlaamse overheid die in de consolidatieperimeter zijn opgenomen⁹⁶. De onderstaande tabel toont de belangrijkste componenten van de schuld en de overgang naar de bijdrage van Vlaanderen tot de geconsolideerde schuld van de gefedereerde entiteiten (Maastrichtschuld).

Na de indiening van het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2018 vonden nog een aantal belangrijke wijzigingen plaats in de rapportering over de schuldpositie eind 2018. Deze wijzigingen gingen in op de opmerkingen van het Rekenhof bij de rekening 2018. Het gaat om een bijstelling van de ziekenhuisschuld en de toevoeging van de schuld aan de federale overheid naar aanleiding van de definitieve vaststelling van de autonomiefactor. Ook voegde het INR de schuld inzake de groene-stroomcertificaten toe aan de schuld⁹⁷. Alleen deze correctie had een impact op de Maastrichtschuld.

⁹⁵ Deze correctie zit vervat in het bedrag Overige correcties van 12,7 miljoen euro in tabel 31.

⁹⁶ Detailcijfers zijn opgenomen in tabel 27 van het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2019.

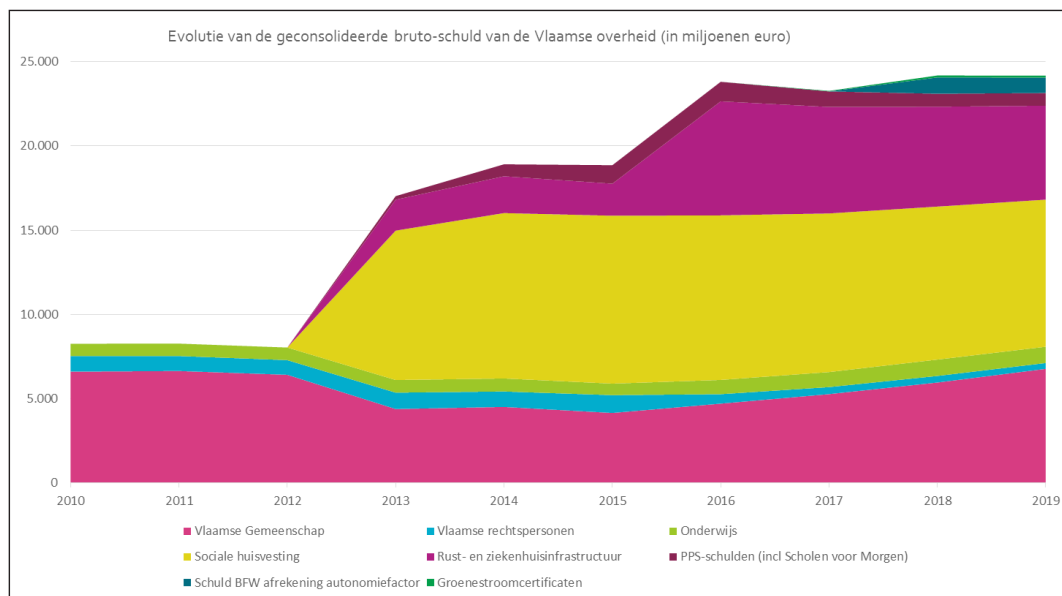
⁹⁷ Het departement Financiën en Begroting kon geen onderbouwing geven van de schuld met betrekking tot de groene-stroomcertificaten.

Tabel 37 - Belangrijkste componenten van de geconsolideerde schuld (in miljoen euro)

	2015	2016	2017	2018*	2019
Directe uitstaande schuld	4.126,0	4.642,1	5.313,9	5.998,4	6.802,3
VMSW	6.313,2	6.282,5	6.113,0	5.995,0	5.728,4
VWF	3.005,4	2.842,7	2.705,6	2.555,1	2.399,8
Ziekenhuisinfrastructuur		4.963,2	4.727,0	4.350,9	4.099,5
VIPA	1.846,6	1.760,2	1.670,2	1.576,4	1.478,7
Universiteiten en Hogescholen	305,1	481,1	517,4	590,4	579,9
Erkende Kredietmaatschappijen	596,9	590,6	595,4	568,5	600,9
De Lijn	150,2	171,3	151,6	180,4	254,3
Agion	293,1	313,3	327,5	347,7	362,7
Scholen van Morgen	369,7	393,9	182,0	136,5	129,2
Brabo I	165,5	162,2	178,2	174,8	171,6
Noord Zuid Kempen	200,3	197,3	190,3	216,2	210,5
Andere	1.578,0	1.008,0	713,6	413,7	327,4
Groene stroomcertificaten				115,0	115,0
Schuld BFW afrekening autonomiefactor				967,6	916,0
Totale geconsolideerde schuld	18.950,0	23.808,4	23.385,7	24.186,6	24.176,2
Ziekenhuisinfrastructuur	0	-4.642,1	-4.727,0	-4.350,9	4.099,5
Andere correcties (vooral aangehouden schulden uitgegeven door andere S13 sectoren)	-1.608,9	-979,2	-501,4	-614,9	-534,6
Schuld BFW afrekening autonomiefactor				-967,6	-916,0
Bijdrage Vlaanderen tot de geconsolideerde schuld van de gefedereerde entiteiten ('maastricht' schuld)	17.341,1	18.187,1	18.157,3	18.253,2	18.626,1
Evolutie t.o.v. vorig jaar		+4,9%	-0,2%	+0,6%	+2,0%

* Aangepast in KSW rapport 2019

Grafiek 1 - Evolutie van de geconsolideerde brutoschuld van de Vlaamse overheid (in miljoen euro)



Ondanks een lichte daling van de totale geconsolideerde schuld in 2019, steeg de bijdrage van Vlaanderen tot de Maastrichtschuld met 372,9 miljoen euro. Het bedrag dat in mindering wordt gebracht om te komen tot de Maastrichtschuld daalt elk jaar door de aflossingen voor de schuld voor ziekenhuisinfrastructuur (-251,4 miljoen euro) en de schuld naar aanleiding van de vaststelling van de definitieve autonomiefactor (-51,6 miljoen euro). Ook de schulden uitgegeven door andere S13 sectoren daalden (-80,3 miljoen euro).

Om de schuldevolutie onder controle te houden, besliste de Vlaamse Regering op 18 november 2016 een nieuwe Vlaamse schuldnorm in te stellen, uitgewerkt op grond van twee doelstellingen: (1) het behoud van een gunstige rating en (2) een positieve netto-actiefpositie.

Om een gunstige rating te behouden, mag de geconsolideerde schuld, met uitzondering van de ziekenhuisfinanciering, maximaal 65% van de lopende ontvangsten bedragen.

Tabel 38 – Schuldratio's

	2017	2018	2019
Schuldratio	43,5%	43,6%	44,0%

Eind 2018 bedroeg de netto-actiefpositie van de Vlaamse overheid 3,7 miljard euro. De netto-actiefpositie eind 2019 wordt pas bekendgemaakt in het najaar van 2020. Daardoor is het niet mogelijk deze ratio ten volle te gebruiken bij de evaluatie van de schuldevolutie eind 2019. De Vlaamse overheid dient maatregelen te treffen om de netto-actiefpositie al op te nemen in het KSW-rapport van het betrokken jaar.

De afname van de netto-actiefpositie in 2018 wordt verklaard door de schuld aan de federale overheid naar aanleiding van de vaststelling van de definitieve autonomiefactor van de open-tiemen.

Tabel 39 – Schuldratio's (in miljard euro)

	2017	2018	2019
Netto actief positie	4,2	3,7	Najaar 2020

Het Rekenhof heeft bij het rapport *Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer* (KSW-rapport) 2019 de volgende opmerkingen:

- De leningen die entiteiten uit de consolidatieperimeter in het kader van de centrale financiering onderling aangingen, komen nog niet tot uiting. Het Rekenhof beveelt aan dit overzicht voortaan ook te verwerken in het KSW-rapport, opdat de lezer een zicht heeft op de totale schulden per rechtspersoon en de interne financieringsstromen in de Vlaamse overheid.
- Het KSW-rapport geeft de schulden van de universiteiten en hogescholen (579,9 miljoen euro) en erkende kredietmaatschappijen (600,9 miljoen euro) globaal weer. Het Rekenhof beveelt aan minstens voor de belangrijkste instellingen de individuele schuldpositie weer te geven in het KSW-rapport.

- Artikel 8 van het decreet betreffende de optimalisatie van het beheer van de financiële activa stelt dat de overheidsentiteiten jaarlijks aan het departement Financiën en Begroting volledige inlichtingen moeten bezorgen over hun financiële instrumenten en beschikbare gelden, *alsook over het toekomstige gebruik ervan*. Het Rekenhof vroeg deze inlichtingen op, maar bekwam ze niet. Het KSW-rapport geeft alleen een overzicht van de al uitgevoerde transacties.
- De schulden eind 2019 die het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer vermeldt voor De Lijn komen niet overeen met die in de jaarrekening⁹⁸.

3.5.2 Evolutie van de geconsolideerde schuld in 2019

Het onderstaande overzicht toont de belangrijkste componenten van de geconsolideerde schuld en vergelijkt hun geraamde en effectieve evolutie in de loop van 2019.

Tabel 40 – Evolutie van de geconsolideerde schuld (in miljoen euro)

	Realisatie 2018 (1)	BA 2019 (2)	Geraamde stijging bij BA 2019 tov realisatie 2018 (3)=(2)-(1)	Realisatie 2019 volgens KSW (4)	BA 19 vs realisatie 2019 (5)=(2)- (4)	Realisatie 19 vs Realisatie 18 (6)=(4)- (1)
Directe schuld MVG	5.965,8	7.627,5	1.661,7	6.775,3	852,2	809,5
VG S.1312 entiteiten	16.103,0	15.412,7	-690,3	15.351,7	61,0	-751,4
AGION	380,1	380,1	0,0	384,4	-4,3	4,3
PPS schulden	770,1	739,1	-31,0	748,9	-9,9	-21,2
Schuld afrekening opcentiemen	967,6	916,0	-51,6	916,0	0,0	-51,6
ESR correcties	0	63,3	63,3	0,0	63,3	0,0
Totaal	24.186,6	25.138,6	952,1	24.176,2	962,4	-10,3

Bij de begrotingsaanpassing 2019 werd een stijging van de geconsolideerde schuld verwacht van 952,1 miljoen euro ten opzichte van 2018. In de uitvoeringsrekening 2019 blijkt echter dat de geconsolideerde schuld bijna status-quo is gebleven.

Bij elke begrotingsronde gaat de algemene toelichting omstandig in op de verwachte evolutie van de verschillende componenten van de geconsolideerde schuld. Het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer verklaart de werkelijke evolutie van de schuld echter niet aan de hand van diezelfde componenten. Op basis van de beschikbare gegevens heeft het Rekenhof voor de voornaamste componenten van de schuld zelf deze analyse opgesteld.

⁹⁸ Ook de algemene toelichting bij de begrotingsaanpassing 2020 geeft een verschillend schuldbedrag weer voor De Lijn.

Directe schuld

Eind 2019 bedroeg de stijging 852,2 miljoen euro.

Tabel 41 – Evolutie directe schuld (in duizenden euro)

Directe schuld MVG	Geraamde stijging 2019	Uitvoering	Vershil met uitvoering
Beschikbaar saldo liquide middelen begin 2019		-1.159,0	-1.159,0
Begrotingstekort/overschot met correctie voor verstrengd europees toezicht	819,1	945,8	126,7
Herfinanciering VMSW	988,9	988,9	-
Herfinanciering VWF	347,7	207,7	-140,0
Saldo ESR 8 ministeries	90,7	-9,7	-100,4
Saldo ESR 8 CFO leden	38,2	-3,3	-41,5
Financiering School Invest	17,7	18,3	0,6
Saldo ESR 9 CFO leden	11,6	11,6	-
Financiering Diestsepoort	-2,2	-2,2	-
Decreet beleggen in Vlaams papier	-650,0	-195,0	455,0
Totaal evolutie directe schuld 2019	1.661,7	803,1	-858,6

Eind 2018 beschikte het Vlaamse ministerie door de start van het decreet financiële activa over 1.159,0 miljoen euro aan liquide middelen. In de loop van 2019 werd nog 195 miljoen euro extra opgehaald bij de betrokken instellingen. Dank zij die middelen diende het Vlaamse ministerie minder snel andere financieringsbronnen aan te spreken.

De belangrijkste oorzaak van de stijging van de directe schuld is de directe financiering van een aantal instellingen (VMSW, VWF, School Invest). De enige afwijking tussen begroting en uitvoering situeert zich bij het Vlaams Woningfonds, dat 140 miljoen euro minder nodig bleek te hebben in 2019.

De lagere aanwending van de ESR 8-kredieten⁹⁹ bij de ministeries, temperde de stijging van de directe schuld met ongeveer 100 miljoen euro.

Tabel 42 – berekening begrotingstekort (in miljoen euro)

Berekening begrotingstekort	BA 2019	Uitvoering
Vorderingensaldo voor ESR correctie	-207,7	¹⁰⁰ 87,4
Vorderingensaldo niet CFO	1.600,7	¹⁰¹ 1.600,7
Dotatie niet cfo	-1.760,5	¹⁰² -1.760,5
Kaslek riziv	-400,0	¹⁰³ -646,9
Aflossing autonomiefactor	-51,6	-51,6
Begrotingstekort met correctie Eur begrotingstoezicht	-819,1	-945,8

⁹⁹ Vooral binnen het beleidsdomein FB (artikel CBo-1CEX2BA-PA (Begroting 71,2 miljoen euro, uitvoering 2,3 miljoen euro) en beleidsdomein Omgeving (QEO-1QEE2KB-PA begroting 55 miljoen euro, uitvoering 32,9 miljoen euro). De ESR 8 ontvangsten werden uitgevoerd zoals geraamd.

¹⁰⁰ Zie uitvoeringsrapport.

¹⁰¹ Ontbrekende gegevens, begrotingscijfers overgenomen.

¹⁰² Ontbrekende gegevens, begrotingscijfers overgenomen.

¹⁰³ Zie uitvoeringsrapport.

¹⁰⁴ Aanrekeningen op 96.10

Schulden rechtspersonen S13.12

De begroting 2019 raamde voor de schulden van S 1312 entiteiten een daling van 690,3 miljoen euro. Deze daling bestond vooral uit de aflossingen van bestaande leningen door VMSW (-192,1 miljoen euro), VWF(-150,6 miljoen euro), Ziekenhuisinfrastructuur (-262,9 miljoen euro) en VIPA (-97,7 miljoen euro). Bij De Werkvennootschap werd een stijging van de schuld verwacht met 28,0 miljoen euro.

Bij de uitvoering zijn de schulden met 61 miljoen euro meer gedaald dan bij de begrotingsaanpassing werd geraamd. De belangrijkste reden was dat de schulden van De Werkvennootschap opnieuw uit de schulden gehaald werden. Deze schuld bleek een interne schuld van -28 miljoen euro te betreffen. De schuld bij VMSW bleek dan weer 34,5 miljoen euro lager te zijn.

Bij de erkende kredietmaatschappijen en de hogescholen en universiteiten vonden decentraal nog nieuwe opnames van schulden plaats. Zij namen meer leningen op dan waarin hun begrotingen voorzagen.

Tabel 43 – opname schulden EKM's en HS &U (in miljoen euro)

	Raming	Uitvoering ¹⁰⁴	Meer opgenomen
Erkende kredietmaatschappijen	65,9	80,9	14,9
Universiteiten en hogescholen	39,6	68,3	28,6

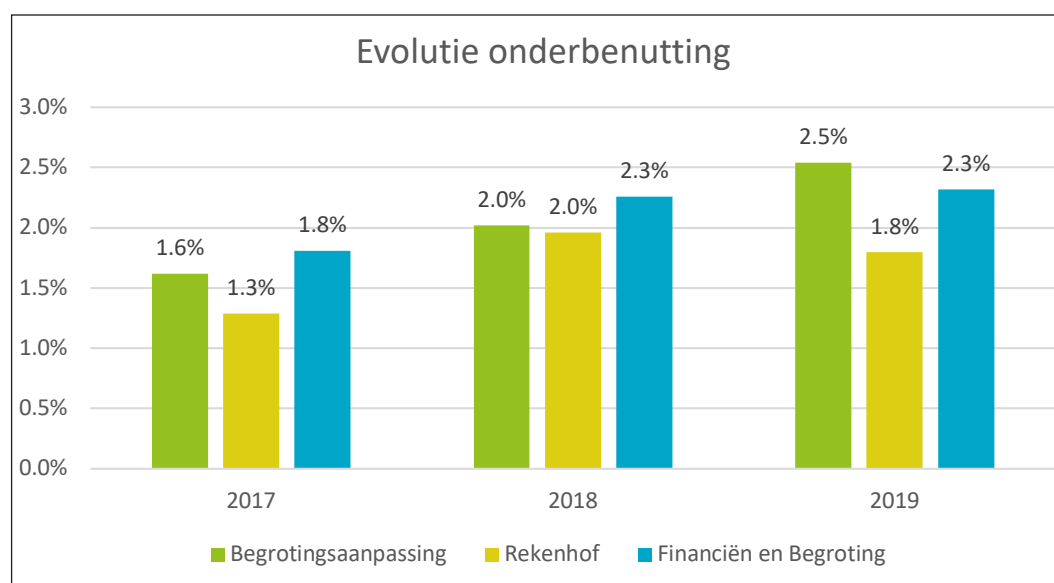
HOOFDSTUK 4

Beleidsuitvoering 2019: selectie van onderwerpen

4.1 Onderaanwending van beleidskredieten 2019

Het Rekenhof berekende de onderaanwending globaal in verhouding tot de begrote ESR-uitgaven. Dat geeft een onderaanwending voor 2019 van 1,8%, ten opzichte van 2,0% het jaar voordien. Het departement Financiën en Begroting verfijnde de basisberekening van de onderaanwending door rekening te houden met eenmalige factoren. Dat leidde tot een onderaanwending van 2,3%, evenveel als in 2018.

Grafiek 2 - Evolutie van de kredietonderaanwending



Het jaarverslag en de jaarrekening van de Vlaamse Gemeenschap geven nog altijd onvoldoende duiding en toelichting bij de uitvoeringsrekening van de begroting. Het jaarverslag bevat toelichtingen bij de bedrijfseconomische balans en resultatenrekening, maar geen inhoudelijke besprekingen of analyses bij de begrotingsuitvoering 2019.

Daarom analyseerde het Rekenhof de uitvoering van de begroting 2019. Per beleidsdomein onderzocht het op welke begrotingsartikelen significante over- of onderaanwendingen opgetekend werden.

*Tabel 44 - Significante afwijkingen door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
(in miljoen euro)*

Beleids- domein		Begroting		Uitvoering		Belangrijkste reden afwijking
		VAK	VEK	VAK	VEK	
F&B	Indexprovisie (CB0-1CBG2AB-PR)	21,5	21,5	11,3	11,3	Latere indexoverschrijding, dus geen provisie vakantiegeld onderwijzend personeel nodig
	Provisie voor uitgaven in kader van monitoring (CB0-1CBG2AB-PR)	200,0	200,0	95,2	95,2	Zie 4.1.1
	Provisie actieplan energie-efficiëntie	11,3	11,3	0,0	0,0	Zie 4.1.2
EWI	Provisie O&O (EB0-1EBB2AH-PR)	171,5	167	171,5	106	Vereffeningskredieten waren niet nodig
	Lissabonstrategie (EB0-1EEB2JA-WT)	25,5	27,9	25,2	18,9	
OV	Hoger onderwijs – basisfinanciering (FD0-1FED4EA-IS)	12,6	12,6	0,3	0,3	Middelen Klimaatfonds die nog moeten ingezet worden
	Studiefinanciering (FD0-1FGD4HA-WT)	9,7	9,7	0,1	0,1	Nieuwe aanrekeningsregels die een nieuwe ramingsmethode vragen
WVG	Eerstelijnsgezondheidszorg (GE0-1GDF2KA-WT)	27,9	28,5	29,7	30,8	Afrekening federale operator
	Maximumfactuur (GE0-1GHF2TF-WT)	3,9	3,9	8,5	8,5	Dubbele aanrekening
	Thuis- en ouderenzorgbeleid (GE0-1GHF2TG-WT)	885,6	890,0	898,5	899,9	Afrekening federale operator
	Geestelijke gezondheidszorg (GE0-1GHF2TJ-WT)	154,9	154,7	156,2	156,2	Afrekening federale operator
CJSM	Kunstcel (HB0-1HBA2BA-WT)	0,2	0,2	18,5	18,5	Zie 4.1.5
WSE	Doelgroepverminderingen SZ	573,5	573,5	625,3	625,3	Zie 4.1.6
	Aanwervingsincentives langdurig werkzoekenden	21,0	10,9	11,6	2,9	Zie 4.1.6
MOW	Vlot en veilig scheepvaartverkeer	29,2	29,2	29,2	30,6	Correcte aanrekening te ontvangen facturen
	Lonen Agentschap Wegen en Verkeer	72,4	72,4	75,3	75,4	Hogere anciënniteit en kwalificaties nieuw personeel
	Onderhoud weginfrastructuur	179,8	179,5	179,7	198,5	Correcte aanrekening te ontvangen facturen
	Investerings waterinfrastructuur	115,2	74,9	115,2	78,9	Correcte aanrekening te ontvangen facturen
	Investerings weginfrastructuur	436,3	459,0	436,0	492,0	Correcte aanrekening te ontvangen facturen
	Beschikbaarheidsvergoedingen MOW	88,2	88,2	88,2	100,7	Correcte aanrekening te ontvangen facturen
	FFEU	101,1	33,9	50,5	39,5	Correcte aanrekening te ontvangen facturen
K&B	Investeringsfonds Lokale Besturen	33,0	43,7	33,0	34,5	Vertraging uitbetaling subsidies stadsvernieuwingsprojecten
OMG	Dierenwelzijn	13,7	2,2	3,7	2,0	Uitkoopregeling pelsdieren en foie gras nog in overleg met EU
	Huursubsidie en -premie	94,7	94,7	76,5	76,5	Zie 4.1.9
	Renovatiepremie en VAP	87,5	70,9	51,2	52,8	Zie 4.1.9

De uitvoeringcijfers op donkergroene achtergrond bij WVG, CJSM en WSE tonen kredietoverschrijdingen.

Tabel 45 - Significante afwijkingen door de rechtspersonen (in miljoen euro)

Beleids- domein	Rechtspersoon	Geraamd begrotingssaldo	Effectief begro- tingssaldo	Belangrijkste reden afwijking
IV	Toerisme Vlaanderen	-0,8	10,5	Trager dan voorziene afwikkeling subsidies
EWI	Hermesfonds	10,0	119,0	Zie 4.1.3
OV	Agion	41,3	92,4	Zie 4.1.4
	UHasselt	-5,2	3,6	Vertraging op nieuwbouw
	Howest	-6,6	3,6	Vertraging op nieuwbouw
LV	VLIF	0,2	31,7	Onderbenutting op de eigen subsidies wegens voorrang aan EU-middelen
MOW	BAM	-103,3	-73,3	Zie 4.1.7
	De Lijn	-4,9	7,1	Vertraging op investeringen
	De Vlaamse Waterweg	13,1	36,2	Vertraging op investeringen
	De Werkvennootschap	0	25,5	Vertraging op investering
OMG	OVAM	3,5	8,3	Diverse kleinere afwijkingen

De onderstaande alinea's bespreken per beleidsdomein de significante over- of onderaanwendingen en gaan dieper in op enkele specifieke afwijkingen.

4.1.1 Provisie voor uitgaven in kader van monitoring

De laattijdige begrotingsaanpassing 2019 verdubbelde de provisie voor eventuele uitgaven in het kader van de begrotingsmonitoring nog tot 200 miljoen euro. Op 20 december 2019 stelde de Vlaamse Regering vast dat de begrotingsuitvoering gunstig evolueerde. Gelet op die gunstige evolutie, besliste zij 95,2 miljoen euro uit deze bufferprovisie te herverdelen over verscheidene beleidsdomeinen. De resterende middelen (104,2 miljoen euro) bleven ongebruikt.

De belangrijkste ontvangende beleidsdomeinen van de bufferkredieten waren de volgende:

- het beleidsdomein OV ontving 43 miljoen euro, waarvan 19,5 miljoen euro voor de lonen van het gewoon basisonderwijs, 16,0 miljoen euro voor de lonen van het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs en 7,5 miljoen euro voor fietsvergoedingen en de terugbetaling van kosten voor openbaar vervoer;
- het beleidsdomein CJSM ontving 11,4 miljoen euro, waaronder 7,4 miljoen euro voor het WK Wielrennen in 2021¹⁰⁵ en 2,2 miljoen euro voor de aankoop van het kunstwerk Great American Nude van Tom Wesselman;
- het beleidsdomein MOW ontving 10,0 miljoen euro, verdeeld over basisbereikbaarheid (8,0 miljoen euro) en de dotatie van de Vlaamse Vervoersmaatschappij - De Lijn (2,0 miljoen euro);
- het beleidsdomein EWI ontving 8,0 miljoen voor het Hermesfonds, zonder dat was bepaald wat het doel van deze middelen was; deze herverdeling bleek bijna volledig onnodig, want eind 2019 was 7,3 miljoen euro ervan nog niet vereffend.

¹⁰⁵ De uitbetaling van deze middelen geschiedde zonder goedkeuring van een gewijzigde begroting 2019 door het Vlaamse Parlement. Nochtans had de Inspectie van Financiën op 19 juni 2018 al een bevattelijk en gefundeerd negatief advies gegeven over de nota van de Vlaamse Regering over de organisatie van het WK Wielrennen 2021.

4.1.2 Provisie actieplan energie-efficiëntie

De provisie op begrotingsartikel CBo-1CBX2AC-PR was bedoeld voor energiebesparende investeringen in overheidsgebouwen. Ze is gekoppeld aan het actieplan energie-efficiëntie. Het begrote krediet van 11,3 miljoen euro werd niet gebruikt, hoewel de Vlaamse Regering op 13 december 2019 besliste 4,1 miljoen euro te herverdelen voor 45 projectaanvragen die het Vlaams Energiebedrijf (VEB) gunstig beoordeelde. Deze beslissing werd echter niet geboekt door technische fouten in het besluit van de Vlaamse Regering.

4.1.3 Hermesfonds

Voor het Hermesfonds lag het vorderingensaldo 2019 116,6 miljoen euro hoger dan gebudgetteerd. Deze afwijking is bijna volledig te wijten aan de bijkomende middelen die het fonds ontving voor de opstap Onderzoek en Ontwikkeling (280 miljoen euro in 2019). Het fonds wendde bijna alle vastleggingskredieten aan, maar niet het vereffeningskrediet. Zie sectie 4.4 voor meer duiding.

4.1.4 Agion

Het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (Agion) boekte een saldo dat 48,8 miljoen euro beter was dan gebudgetteerd (-343,4 miljoen euro), dankzij een mindere uitgave op de investeringssubsidies (43,8 miljoen euro op een budget van 255,6 miljoen euro, of 17,1%). Tegelijkertijd groeide de wachtlijst voor scholenbouw verder aan. De Vlaamse Regering voorziet in deze legislatuur 500 miljoen euro bijkomende investeringen voor scholenbouw (meerjarenraming 2019-2024).

Tabel 46 - Wachtlijst voor scholenbouw (bedragen in miljoen euro)

Jaar	Aantal aanvragen			Bedrag	Bedrag	
	Aantal	Evolutie	Evolutie (%)		Evolutie	Evolutie (%)
2016	1.697			2.358,8		
2017	1.685	-12	-0,7%	2.715,6	+356,8	+13,1%
2018	1.826	+141	+7,7%	2.966,9	+251,3	+8,5%
2019	1.716	-110	-6,4%	3.126,5	+159,5	+5,1%
2020				3.335,6	+209,1	+6,3%

Bron: Agion

Volgens het agentschap was het instrument van de wachtlijst zelf een van de mogelijke oorzaken voor de onderaanwending. Enerzijds zijn de aanvraagformulieren niet altijd goed ingevuld, zodat Agion weinig zicht heeft op de inhoud van de dossiers. Anderzijds is de doorlooptijd van een dossier zeer lang, tot meer dan tien jaar. Wanneer een school de wachtlijst doorlopen heeft, moet het dossier geactualiseerd worden, wat tijd vraagt. Het is ook mogelijk dat de subsidieontvanger op dat moment onvoldoende financiële middelen heeft om het eigen deel van de bouwkosten te financieren of dat zijn behoeften inmiddels veranderd zijn.

Het Agion is zich van de problematiek bewust en heeft al enkele initiatieven genomen om onderaanwending te vermijden, waaronder de verzending van automatische herinnerings-

brieven als facturen na een goedgekeurd principeakkoord uitblijven, en een gewijzigde ramingsmethode voor de instroom van betalingsaanvragen.

4.1.5 Kunstcel/Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI)

Het beleidsdomein CJSM toont twee significante afwijkingen. Voor de Kunstcel (begrotings-artikel HBo-1HBAzBA-WT) gaf het in totaal 18,5 miljoen euro uit, terwijl daarvoor maar 0,2 miljoen euro beschikbaar was. Op papier overschreed het beleidsdomein het krediet dus met 18,3 miljoen euro. In de praktijk betrof het echter een overschrijding van 4,1 miljoen euro, aangezien het budget op dit artikel tijdens het begrotingsjaar verhoogd werd met 14,3 miljoen euro, zij het zonder de goedkeuring van het Vlaams Parlement.

Het artikel betreft middelen voor de onderhouds- en renovatiekosten voor de eigen gebouwen in de sector cultuur en jeugd, onder het beheer van het FoCI. Deze middelen stonden oorspronkelijk dan ook ingeschreven bij het FoCI, maar de begrotingsaanpassing annuleerde ze. Aangezien het FoCI geen vaste activa in eigendom mag hebben, moet het departement CJSM de onderhouds- en renovatie-uitgaven betalen, daarom de overboeking die in strijd is met de regels van het rekendecreet. De administratie gaf aan dat zij deze complexe overboekingsprocedure ook in de volgende jaren nog zal volgen. Dat komt de leesbaarheid en correctheid van de begroting en de rekening niet ten goede.

De administratie kon geen afdoende verklaring geven voor de resterende, effectieve overschrijding met 4,1 miljoen euro. Veel projecten zijn begroot op sterk geaggregeerde investeringsprogramma's, terwijl de uitgaven worden aangerekend op het onderliggende projectniveau. Het ontbreken van de projectbudgetten zorgt ervoor dat het onduidelijk is welke projecten aanleiding hebben gegeven tot de kredietoverschrijding.

4.1.6 Doelgroepenbeleid WSE

Jonge werknemers, oudere werknemers en personen met een arbeidshandicap

De zesde staatshervorming heeft vanaf 1 januari 2015 verscheidene tewerkstellingsmaatregelen effectief overgedragen aan het departement Werk en Sociale Economie (WSE), waaronder de meeste doelgroepverminderingen via de sociale zekerheid. Op 1 juli 2016 trad het decreet¹⁰⁶ betreffende het hervormd Vlaamse doelgroepenbeleid in werking. Het had de bedoeling het aanbod van doelgroepkortingen en andere maatregelen te vereenvoudigen door de doelgroepen te beperken tot drie: kortgeschoolde jongeren, ouderen (+55) en personen met een arbeidshandicap. Die laatste doelgroep kan de Vlaamse ondersteuningspremie voor personen met een arbeidshandicap (VOP) genieten, voor de twee andere doelgroepen bouwde Vlaanderen voort op de RSZ-verminderingen. De overige, bestaande maatregelen, liet het geleidelijk uitdoven.

Op 1 januari 2019 voerde de Vlaamse Regering voor de drie doelgroepen de versterking van het doelgroepenbeleid in¹⁰⁷, met extra RSZ-kortingen, vooral voor de oudere werknemers, en met

¹⁰⁶ Decreet van 4 maart 2016 houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid en besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2018 tot uitvoering van het decreet van 4 maart 2016 houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid.

¹⁰⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2018 tot uitvoering van diverse bepalingen van het decreet van 4 maart 2016 houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid.

een uitbreiding van de doelgroep voor de VOP. De initiële begroting 2019 raamde de kostprijs van deze versterking op 70,2 miljoen euro, maar de aangepaste begroting verminderde die raming tot 63,0 miljoen euro.

De onderstaande tabel toont de evolutie van de uitgaven in de legislatuur 2014-2019 en de aanwending van de kredieten voor het hervormd doelgroepenbeleid in 2019.

Tabel 47 - Hervormd Vlaams doelgroepenbeleid (in miljoen euro)

	Uitvoering 2015	Uitvoering 2016 ¹⁰⁸	Uitvoering 2017	Uitvoering 2018	Budget 2019	Uitvoering 2019	Afwijking 2019	Budget 2020
Jongeren ¹⁰⁹	51,5	64,7	139,9	158,0	160,9	151,4	+9,5	110,2
Ouderen ¹⁰⁹	292,2	304,3	322,3	348,7	409,7	469,1	-59,4	365,0
VOP ¹⁰⁷	85,9	90,3	90,7	89,7	97,1	93,0	+4,1	99,6

De tabel toont een sterke stijging van de uitgaven sinds de zesde staatshervorming:

- Voor jongere werknemers deed zich al in het eerste volledige jaar met toepassing van het decreet op het doelgroepenbeleid (2017) een verdubbeling van de aangerekende uitgaven tot ca. 140 miljoen euro. In 2018 en 2019 stabiliseerden de uitgaven naar 150-160 miljoen euro.
- Voor de oudere werknemers vertoonden de uitgaven in de eerste jaren van het Vlaamse beleid (2017 en 2018) maar een beperkte stijging tot 348,7 miljoen euro. In 2019 bracht het versterkte doelgroepenbeleid echter een sterke uitgavetoeename mee: +120,4 miljoen euro tot 469,1 miljoen euro. De Vlaamse Regering raamde de budgettaire impact van de hervorming vooraf op 61,3 miljoen euro in 2019¹¹⁰.

De kredieten van de uitdovende overgekomen federale maatregelen financierden het nieuwe doelgroepenbeleid gedeeltelijk¹¹¹; de algemene middelen financierden de rest.

In 2019 weken de gerealiseerde uitgaven voor de jongeren weinig af van de begrote bedragen, in tegenstelling tot in voorgaande jaren, toen de kredietramingen te hoog waren. Een correctie van het simulatiemodel voor de volatiele tewerkstelling van jongeren zorgde voor een meer precieze raming. Volgens het departement kennen jongere werknemers immers een groter arbeidsverloop, vaak met uitdiensttredingen nog voor de RSZ-korting is afgelopen. Vroegere ramingen hielden daarmee onvoldoende rekening.

Hoewel de begroting voor de ouderen jaarlijks een (sterke) toename voorspelde, bleken de kredieten telkens nog onderschat. Ondanks een sterk toegenomen krediet toonde het boekjaar 2019 een tekort van 59,4 miljoen euro. Het departement verklaarde dat door de onverwacht sterke stijging van de tewerkstelling van 55-plussers, vooral in de leeftijdscategorie

¹⁰⁸ Aanrekeningen tot en met 2016 met inbegrip van de definitieve RSZ-afrekening. Sinds 2017 wordt die aangerekend in het volgende boekjaar. Dat had vooral een impact op de RSZ-korting voor jongeren, met voor 2017, 2018 en 2019 respectievelijk 12,8 minder en 2,3 en 13,1 miljoen euro meer.

¹⁰⁹ De RSZ-korting voor jongeren en de RSZ-korting voor ouderen staan onder hetzelfde begrotingsartikel.

¹¹⁰ VR 2018 1307 DOC.0793/1BIS.

¹¹¹ Die vrijgekomen kredieten gaan naar de competitiviteitsprovisie, van waaruit de extra benodigde kredieten naar de ondersteuning van de financiering van het doelgroepenbeleid gaan. De begroting voorzag in het kader van de Vlaamse bijdrage voor het Pact voor competitiviteit en werkgelegenheid in een competitiviteitsprovisie van 125 miljoen euro (artikel JBo-1JBGZZ-PR), die prioritair werd ingezet voor lastenverlagingen in het kader van het nieuwe doelgroepenbeleid. Nog tot en met 2021 zijn compensaties mogelijk via dit begrotingsartikel.

van 60 tot 64 jaar, die de hoogste verminderingsbedragen ontvangt. De oudere werknemers blijven ook langer aan het werk, wat leidt tot een hogere gemiddelde anciënniteit en dus verhoogde uitgaven.

Voor de werknemers met een arbeidshandicap bleef de Vlaamse ondersteuningspremie (VOP) in de jaren 2015-2018 ongewijzigd en bleef ook de uitvoering op hetzelfde niveau. Sinds 2019 namen de begrote en gerealiseerde uitgaven in beperkte mate toe door de versterkende tijdelijke VOP-maatregel.

De nieuwe Vlaamse Regering wil het doelgroepenbeleid en de drie doelgroepen behouden, maar maakte de bestaande RSZ-kortingen vanaf 1 januari 2020 gerichter¹¹². Voor de 55-plus-sers verhoogde zij de leeftijdsgrens van 55 naar 58 jaar (met overgangsmaatregelen) en voor jongeren liet zij de korting voor middengeschoolde jongeren uitdoven. Het regeerakkoord voorziet ten laatste tegen begin 2021 in een volgende fase in de hervorming van het doelgroepenbeleid, met een individuele korting op maat voor iedere werkzoekende met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, voor wie een RSZ-korting of premie een effectief instrument is.

De aangepaste begroting 2020 raamde voor de stopzetting van de RSZ-korting voor de middengeschoolde jongeren een minderuitgave van 53,7 miljoen euro. De verhoging van de leeftijdsgrens tot 58 jaar brengt volgens de aangepaste begroting 2020 een minderuitgave van 60 miljoen euro mee.

Daarnaast spelen nog andere evoluties, waardoor de cijfers in de bovenstaande tabel afwijken.

Langdurig werkzoekenden

De Vlaamse overheid voorziet verder nog in doelgroepmaatregelen voor langdurig werkzoekenden. De onderstaande tabel toont deze maatregelen, met de uitvoeringscijfers voor de jaren 2015-2019 en, voor het boekjaar 2019, de geraamde en gerealiseerde uitgaven.

Tabel 48 - Doelgroepmaatregelen langdurig werkzoekenden (in miljoen euro)

	Uitvoering 2015	Uitvoering 2016	Uitvoering 2017	Uitvoering 2018	Budget 2019	Uitvoering 2019	Afwijking 2019
Uitdovend federaal beleid							
Langdurig werkzoekenden (RSZ-korting)	78,0	82,7	53,8	29,8	1,6	3,5	-1,9
Langdurig werkzoekenden (RVA-activa)	51,3	57,1	32,9	12,7	0,4	0,1	+0,3
Totaal uitdovende federale maatregelen	129,3	139,8	86,7	42,5	2,0	3,6	-1,6
Nieuw Vlaams beleid							
Aanwervingsincentives langdurig werkzoekenden			0,7	2,5	10,9	2,9	+8,0

De aan Vlaanderen overgedragen federale maatregelen voor langdurig werkzoekenden zijn uitdovend sinds 1 januari 2017 en eindigden op 31 december 2018. In de jaren 2015 en 2016 werd nog ongeveer 130 miljoen euro aangerekend. In 2019 waren de uitgaven nog zeer beperkt.

¹¹² Programmadecreet bij de begroting 2020 van 20 december 2019.

Het nieuw Vlaams beleid voor de doelgroep langdurig werkzoekenden startte op 1 januari 2017 met aanwervingsincentives voor langdurig werkzoekenden (AWI)¹¹³. De begrotingen 2017 en 2018 voorzagen in ongeveer 11 miljoen euro kredieten, maar de uitgaven bleven grotendeels achterwege. De aangepaste begroting 2019 voorzag in een vereffeningskrediet van 17,5 miljoen euro, maar dat werd na een herverdeling teruggebracht tot 10,9 miljoen euro. Toch bleven de uitgaven grotendeels uit (2,9 miljoen euro). Het departement WSE veronderstelt dat het bedrag van de premie wellicht een onvoldoende incentive is voor de aanwerving van langdurig werkzoekenden. Deze premie zal volgens het regeerakkoord worden besproken op het overleg met de sociale partners over de hervorming van het doelgroepenbeleid.

Conclusies

De Vlaamse vereenvoudiging van de overgedragen federale doelgroepkortingen voor jonge werknemers, oudere werknemers en personen met een arbeidshandicap bracht een sterke stijging mee van de uitgaven, vooral voor de eerste twee categorieën. De stijging van het aantal tewerkgestelde 55-plussers wordt elk jaar onderschat en de kredieten voor hun maatregelen zijn dan ook telkens onderraamd. De nieuwe Vlaamse beleidskredieten voor de doelgroep langdurig werkzoekenden kenden tot op heden nauwelijks aanwending. Volgens het departement zet het bedrag van de premie onvoldoende aan tot de aanwerving van langdurig werkzoekenden.

4.1.7 Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel: uitvoering Oosterweelproject buiten de begrotingsdoelstelling 2019

Zoals in de vorige jaren, nam de Vlaamse Regering de bouwkosten voor de Oosterweelverbinding niet in aanmerking bij de vaststelling van het begrotingstraject. Volgens haar gaat het immers om een uitzonderlijk grote, strategische en niet-recurrente investering met een groot economisch belang op lokaal, regionaal, landelijk en eureginaal niveau, waarbij tijdens de exploitatiefase een terugverdienmodel op basis van tolheffing van toepassing is. Dat terugverdienmodel slaat alleen op de Oosterweelverbinding *sensu stricto* en toont volgens de Vlaamse Regering een haalbare en robuuste business case op een termijn van 35 jaar na de start van de exploitatie¹¹⁴. Het financiële model van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM), in 2019 omgedoopt in Leefbaar Antwerpen door Innovatie en Samenwerking (Lantis), houdt rekening met de toelinkkomsten op grond van een gedifferentieerde tolheffing in de drie Scheldetunnels (Oosterweel, Liefkenshoek en Kennedy).

Het Rekenhof heeft de Vlaamse Regering in zijn verslag bij de initiële begroting 2019 aanbevolen in de toelichting bij de begroting en bij de ESR-consolidatie behalve over de gebudgetteerde bouwkosten van de Oosterweelverbinding ook transparant te rapporteren over de werkelijke bouwkosten die buiten de begrotingsdoelstellingen zijn gehouden.

De kostprijs van de Oosterweelverbinding blijkt echter niet rechtstreeks uit de begroting, jaarrekening of boekhouding van de BAM (Lantis). De BAM (Lantis) herwerkt haar interne projectadministratie in 2020 wel in functie van de transformatie naar de projectuitvoering,

¹¹³ Besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 tot toekenning van aanwervingsincentives voor langdurig werkzoekenden en de ministeriële besluiten van 12 mei 2017 tot uitvoering en van 21 augustus 2017 tot wijziging van het besluit.

¹¹⁴ Het stabiliteitsprogramma van België 2017-2020, p.55 en Voortgangsrapportage over de uitvoering van het Toekomstverbond voor bereikbaarheid en leefbaarheid, 4 april 2019, Vlaams Parlement, 66 (2016-2017) – nr.5), p.17.

opdat zij de projectkosten boekhoudkundig en budgettair nauwkeuriger kan opvolgen. Volgens haar interne projectopvolging zou de BAM in 2019 buiten de begrotingsdoelstelling 39,9 miljoen euro hebben besteed aan hoofdwerven aan de Oosterweelverbinding. Op de linkeroever startten de hoofdwerven in februari 2018 met vooral werfinrichting. In 2019 startten ook de eigenlijke werken op de autosnelwegen op de linkeroever. Op de rechteroever zijn de voorbereidende werken in 2019 nagenoeg volledig afgerond. De project-MER voor de rechteroever is in december 2019 goedgekeurd, zodat de bouwvergunning in 2020 kan worden aangevraagd. Vooral de afwerking van de project-MER en de inpassing van de onderbouw van de eerste leefbaarheidsprojecten namen meer tijd in beslag dan bij de opmaak van de begroting was geraamd.

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de kosten binnen het afgesproken taakstellend budget voor de realisatie van het Oosterweelproject (3.646 miljoen euro volgens het prijspeil van januari 2018)¹¹⁵ De cijfers voor de begrotingsopmaak 2019 en begrotingsaanpassing 2019 zijn ook bevestigd in de meerjarenraming 2019-2024 van de Vlaamse Gemeenschap.¹¹⁶

Tabel 49 - Oosterweelkosten binnen taakstellend budget (in miljoen euro)

	Begrotingsopmaak 2019	Aangepaste begroting 2019	Uitvoering 2019
Hoofdwerven Oosterweelproject buiten begrotingsdoelstelling	134,8	72,9	67,2
Voorbereidende werken en studies binnen begrotingsdoelstelling	24,0	35,1	34,8

Bron: Rekenhof

Bij de uitvoeringscijfers 2019 (67,2 miljoen euro) zijn niet alleen de deelprojecten van de hoofdwerven voor de Oosterweelverbinding (39,9 miljoen euro) opgenomen, maar ook de uitgaven voor spoorpassages ten bedrage van 27,3 miljoen euro. BAM (Lantis) houdt die uitgaven in overleg met het departement Financiën en Begroting ook buiten de begrotingsdoelstelling.

De vertraging in de realisatie van de Oosterweelinvestering wijst op meerdere knelpunten: gebrek aan haalbare prioriteiten, onrealistische planning, onderschatting doorlooptijden van ruimtelijk-ordeningsprocedures en beheersproblemen¹¹⁷.

4.1.8 Agentschap Facilitair Bedrijf

Bij de begrotingsopmaak werden de ontvangsten uit verkoop en verhuur van onroerende goederen op 9,9 miljoen euro geschat, waarvan 8,0 miljoen euro voor de verkoop van vier onroerende goederen. De begrotingsaanpassing verlaagde deze raming met 1,6 miljoen euro, tot 8,3 miljoen euro. Uiteindelijk werd 2,2 miljoen euro ontvangen, uitsluitend uit de verhuur van onroerende goederen. De voorziene opbrengsten uit de verkoop van onroerende goederen zijn niet gerealiseerd.

¹¹⁵ Voor de onderbouw van de leefbaarheidsprojecten die BAM/Lantis zal realiseren is ondertussen een bijkomend taakstellend budget van 915,5 miljoen euro afgesproken bovenop de 3.646 miljoen euro.

¹¹⁶ In de meerjarenraming 2018-2023 waren de Oosterweelinvesteringen voor 2019 nog geraamd op 195,7 miljoen euro.

¹¹⁷ Zie auditrapport Rekenhof van maart 2020 "realisatie van missing links in de Vlaamse wegeninfrastructuur.

4.1.9 Agentschap Wonen-Vlaanderen

Op 1 mei 2019 trad de nieuwe regelgeving voor de huursubsidies in werking. Zij verhoogde de huursubsidies en de huurpremies substantieel en breidde het aantal rechthebbenden uit, onder andere door soepeler inkomensvoorwaarden op te leggen. De budgettaire impact van deze nieuwe regelgeving in 2019 werd geraamd op 24,8 miljoen euro¹¹⁸. De begrotingsopmaak 2019 heeft het krediet voor de huursubsidie daarom verhoogd met dat bedrag: het steeg van 28,7 miljoen euro tot 53,5 miljoen euro. Eind 2019 was daarvan slechts 40,4 miljoen euro gebruikt.

Volgens het Agentschap Wonen-Vlaanderen is de onderbenutting op beide subsidies te wijten aan de latere inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving. Het budget was berekend op een inwerkingtreding op 1 januari 2019 in plaats van op 1 mei. Door de timing van de begrotingsaanpassing 2019, konden de kredieten bijgesteld worden in functie van de verlate inwerkingtreding.

Ook het systeem van de renovatiepremies werd in 2019 hervormd. Er kwam één overkoepelende renovatiepremie, die zowel de oude renovatiepremie als de oude verbeteringspremie omvat. De aanpassingspremie voor 65-plussers, die voordien onder de verbeterings- en aanpassingspremie viel, blijft apart bestaan. De budgettaire impact van de hervorming werd geraamd op 56,8 miljoen euro in 2019 en 74,2 miljoen euro in 2020, uitgaande van een inwerkingtreding op 1 februari 2019 en een dossierbehandeltermijn van zeven maanden. Er stond een budget van 83,7 miljoen euro ingeschreven, waarvan 42,8 miljoen euro gebruikt werd.

Voor de berekening van de budgettaire impact ging de administratie uit van 21.700 goedgekeurde aanvragen op jaarbasis. Dat is een duidelijke stijging in het aantal aanvragen. Door de invoering van het systeem van tweede aanvragen eind 2015 waren de jaarlijkse aanvragen immers sterk gedaald (10.000 aanvragen in 2017).

Het Agentschap Wonen-Vlaanderen gaf aan dat het aantal aanvragen na de start van de overkoepelende renovatiepremie inderdaad steeg, zij het minder dan verwacht. Het ontving ongeveer 24.610 aanvragen, waarvan het er ongeveer 75% goedkeurde. Het aantal aanvragen in het nieuwe systeem was dus iets hoger dan voorzien, maar het aantal aanvragen onder het oude systeem was lager.

De start van de aangepaste regelgeving vergde een bijkomende opleiding van de dossierbehandelaars en bijstellingen van informatica-ondersteuning. Daardoor daalde het aantal afgewerkte dossiers in vergelijking met vorige jaren. In 2019 heeft Wonen-Vlaanderen 19.603 aanvragen afgehandeld, terwijl het 24.610 aanvragen ontving. De gemiddelde behandelingstermijn van de renovatiedossiers bedroeg in 2019 239 dagen, ongeveer 8 maanden.

Zowel het krediet voor de renovatiepremie als dat voor de huursubsidie worden beschouwd als een gesloten enveloppe: het beleidsdomein moet overschrijdingen ervan opvangen met zijn andere kredieten en kan overschotten aanwenden voor andere noden. Om die reden wordt het krediet niet aangepast aan de werkelijke noden. Een degelijke raming op grond van de kredietbehoefte, die de beleids- en begrotingstoelichting afdoende toelicht, is nochtans essentieel voor een transparante begroting.

¹¹⁸ VR_2018_2007_DOC.0853_1bis.

4.2 Overdrachten van beleidskredieten 2019

4.2.1 Inleiding

Artikel 12 van het rekendecreet regelt de jaarlijkse overdracht van variabele kredieten (de begrotingsfondsen). Daarnaast bevat het uitgavendecreet een aantal zogenaamde begrotingsruiters. Dat zijn bepalingen die de Vlaamse Regering machtigen kredieten van het ene naar het andere begrotingsjaar over te dragen, wat een uitzondering is op het principe van de eenjarigheid van de begroting¹¹⁹.

Variabele kredieten en begrotingsruiters zijn manieren om flexibeler om te gaan met het budgetbeheer, door kredieten vlot te laten overdragen van jaar op jaar. Dat kan nuttig zijn als precies inschatten van de vereiste kredieten in een begrotingsjaar moeilijk is. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een overheidsopdracht niet meer tijdig gegund raakt. De overdracht van de daarvoor voorziene kredieten zorgt ervoor dat de kredieten niet opnieuw moeten ingeschreven worden in de begroting, maar vanaf 1 januari van het nieuwe begrotingsjaar weer beschikbaar zijn.

Deze technieken maken de begroting echter minder inzichtelijk. Parlementsleden kunnen moeilijker volgen hoeveel kredieten in een bepaald jaar worden uitgetrokken voor een bepaald doel, want de saldi van overdrachten van begrotingsfondsen en begrotingsruiters komen niet tot uiting in de begrotingstabellen¹²⁰. Daarbij komt dat de overheid die (onbeperkte) overdraagbaarheid van kredieten soms gebruikt om reserves op te bouwen die nog weinig verband hebben met de oorspronkelijke bedoeling van de begrotingsfondsen of -artikelen.

Het Rekenhof heeft de evolutie van de overgedragen kredieten langs begrotingsfondsen en begrotingsruiters onderzocht. Het onderzocht de begrotingsfondsen ook al bij zijn analyse van de initiële Vlaamse begroting voor 2018 en volgde zijn toenmalige aanbevelingen op bij de begrotingsaanpassing 2018. De onderstaande alinea's hernemen die opvolging niet.

4.2.2 Saldi van de begrotingsfondsen 2014-2019

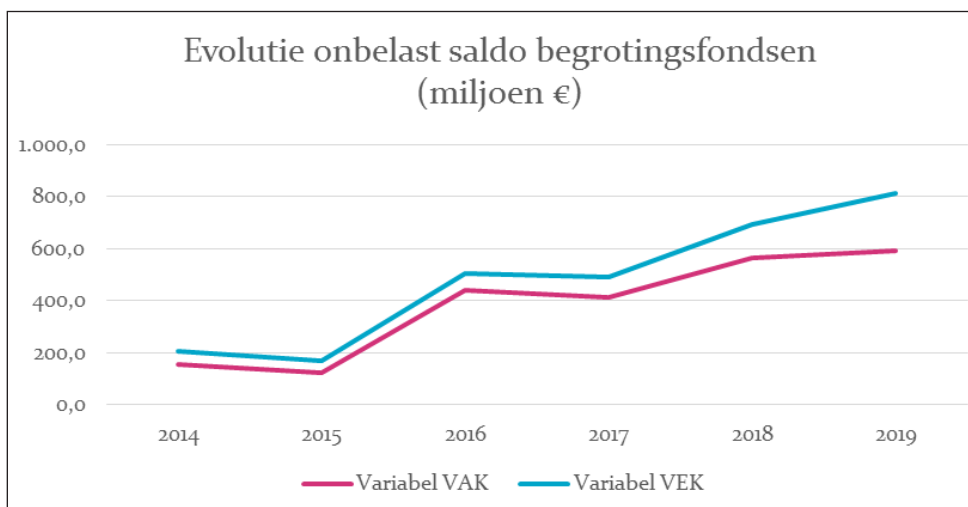
De onderstaande grafiek en tabel tonen dat het saldo van de begrotingsfondsen dat nog niet belast is door genomen verbintenissen (onbelast saldo) in de legislatuur 2014-2019 toenam van 153,1 miljoen euro tot 592,9 miljoen euro (VAK) en van 204,1 miljoen euro tot 814,3 miljoen euro (VEK). Dat is een stijging met 387% voor beide kredietsoorten.

Om de begrotingsdoelstelling te bewaken wordt het gebruik van de middelen van een begrotingsfonds in een begrotingsjaar meestal beperkt tot de inkomsten die in dat jaar effectief gerealiseerd worden. Het resultaat is dat de overgedragen saldi van de begrotingsfondsen snel oplopen. Ook in 2020 wordt op de begrotingsfondsen een substantiële saldo-opbouw verwacht, aangezien de ontvangsten voor alle begrotingsfondsen samen zijn geraamd op 620,8 miljoen euro en de uitgavenkredieten beperkt zijn tot 476,0 miljoen euro.

¹¹⁹ De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO), die op 1 januari 2020 in werking trad, regelt het gebruik van begrotingsfondsen in artikel 15. Artikel 16 laat het gebruik van begrotingsruiters expliciet toe. Die toelating was er niet in het Rekendecreet.

¹²⁰ De VCO legt op dat de BBT (beleids- en begrotingstoelichting) ook informatie verstrekt over de overgedragen kredieten.

Grafiek 3 - Evolutie onbelast saldo begrotingsfondsen (in miljoen euro)



Tabel 50 - evolutie van het onbelast saldo van alle begrotingsfondsen (in miljoen euro)

Overdracht (miljoen euro)	Variabel VAK	Variabel VEK
2014 -> 2015	153,1	204,1
2015 -> 2016	124,8	170,3
2016 -> 2017	442,8	502,7
2017 -> 2018	411,1	491,2
2018 -> 2019	563,3	694,2
2019 -> 2020	592,9	814,3

De oorzaak van de sterke stijging van het onbelast saldo van de begrotingsfondsen is vermoedelijk de klemtoon op de begrotingsdiscipline, waarbij intering op het saldo van een fonds meestal binnen het beleidsdomein gecompenseerd moet worden. Het Rekenhof merkt op dat dit substantiële opsparen van middelen in contrast staat tot de grote noden die bij alle beleidsdomeinen bestaan. Het beveelt aan de saldi te analyseren en beleidsmatig noodzakelijke saldi in te zetten voor de doelstellingen waarvoor het fonds in kwestie is gecreëerd. Als het saldo beleidsmatig niet meer nodig is, kan het beter (gedeeltelijk) worden gedesaffecteerd naar de algemene middelen, om het zo te kunnen inzetten waar dat het meest dringend is.

De onderstaande tabel toont voor elk van de belangrijkste fondsen op grond van de overdracht eind 2019, het onbelaste saldo dat op het einde van het jaar wordt overgedragen. De laatste kolom maakt het verschil tussen het saldo 2019 en het saldo 2014.

Tabel 51 - Evolutie van de saldi van de belangrijkste fondsen (in miljoen euro)

Begrotingsfonds	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolutie 2014-2019
Overgedragen VAK							
Klimaatfonds	19,5	15,4	212,9	156,8	222,1	119,2	99,6
Verkeersveiligheidsfonds	-	1,3	20,6	15,8	100,5	118,6	118,5
Energiefonds	6,8	2,9	72,4	42,5	96,1	137,6	130,8
Fonds Onroerende Goederen	-	-	5,2	12,4	23,0	49,6	49,6
Lonen deeltijds kunstonderwijs	15,7	15,1	19,7	19,3	16,3	19,8	4,1

Begrotingsfonds	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolutie 2014-2019
Overgedragen VEK							
Klimaatfonds	22,8	18,0	217,0	162,7	227,1	145,5	122,7
Verkeersveiligheidsfonds	-	1,3	21,3	22,9	134,3	173,7	173,7
Energiefonds	14,3	10,8	84,3	89,9	140,7	217,3	203,0
Fonds Onroerende Goederen	-	-	5,3	17,7	39,6	66,0	66,0
Lonen deeltijds kunstonderwijs	15,7	15,1	19,7	19,3	16,3	19,8	4,1

Klimaatfonds

Het Vlaams Klimaatfonds werd opgericht in het programmadecreet bij de tweede begrotingscontrole 2012. Het staat in voor de ondersteuning van het Vlaams klimaatbeleid.

Het Klimaatfonds boekte in 2019 192,4 miljoen euro kasontvangsten, ongeveer 10% minder dan geraamd. De minderontvangsten zijn te wijten aan de inwerkingtreding in 2019 van het marktstabiliteitsmechanisme, waarbij gedurende vier jaar jaarlijks overtollige rechten uit de markt gehaald worden. De invoering van het mechanisme reduceert het Europese en het Belgische veilingvolume significant: in het kalenderjaar 2019 werden voor België 14,4 miljoen euro emissierechten geveild, tegenover 24,6 miljoen euro rechten in 2018. De prijsstijging heeft dit voor 2019 grotendeels opgevangen.

De uitgaven op het Klimaatfonds liepen in 2019 op tot 274,2 miljoen euro. In vergelijking met 2018 betreft het een toename met 123,2 miljoen euro of 92%. De hoofdmoot van de uitgaven van het Vlaams Klimaatfonds betreft middelen die langs interne stromen naar andere entiteiten van de Vlaamse overheid gaan, die deze middelen voor afgesproken klimaatinvesteringen besteden (zie sectie 4.6)

De Vlaamse Regering besliste in maart 2019¹²¹ over een bestedingsplan van 75 miljoen euro die zij vanaf mei 2019 in het Klimaatfonds zou storten. Vooral die beslissing deed het saldo van het begrotingsfonds in 2019 aanzienlijk dalen.

Verkeersveiligheidsfonds

Het programmadecreet bij de aangepaste begroting 2015 heeft het verkeersveiligheidsfonds opgericht. Dit begrotingsfonds wordt gestijfd met toegewezen ontvangsten uit verkeersboetes en afdrachten van autokeuringscentra. De begroting 2019 raamde de ontvangsten op 163,9 miljoen euro. In de realiteit liepen ze op tot 188,8 miljoen euro. De ontvangsten uit verkeersboetes waren 22 miljoen euro hoger dan verwacht, terwijl de bijdragen van de keuringscentra ongeveer 2,7 miljoen euro hoger waren dan voorzien.

De middelen van het verkeersveiligheidsfonds dienen voor de financiering van de taken overgenomen van of nog uitgevoerd door het VIAS Institute, maar ook voor investeringen en subsidies die bijdragen tot de verkeersveiligheid. Zo ontvangen ook Lantis en De Werkvennootschap sinds 2019 middelen van het verkeersveiligheidsfonds om bij de aanpak van projecten gedurende en na de werken sterk rekening te houden met de zwakke weg-

¹²¹ Actieplan Klimaat van 29 maart 2019 - VR 2019 2903 DOC.0429/1 (VKF3).

gebruiker. Daarbuiten verstrekt het verkeersveiligheidsfonds een projectsubsidie aan de Vlaamse Stichting Verkeerskunde.

Eind 2016 en eind 2017 bleef het overgedragen saldo nog beperkt (respectievelijk 20,6 en 15,8 miljoen euro), maar in 2018 steeg dat spectaculair, tot 100,5 miljoen euro. Een eenmalige ontvangst van 93,8 miljoen euro uit de ontbinding van het Fonds voor Voorziening en van Openbaar Nut voor de Inspectie van Automobielen beïnvloedde de ontvangsten 2019 significant. Aangezien dat een ontvangst was uit een participatie (ESR-groep 8) en zij dus niet als ontvangst wordt meegerekend in het vorderingensaldo, wilde de Vlaamse overheid die middelen niet aanwenden voor uitgaven die wél een impact op het saldo hadden. Aangezien het verkeersveiligheidsfonds geen participaties kan nemen of kredieten verlenen, ligt de enige oplossing in een desaffectatie van deze middelen.

Energiefonds

Het energiedecreet regelt de werking van het energiefonds. Dat wordt sinds 2015 gefinancierd met de energieheffing, die in dat jaar werd ingevoerd. In 2016 verhoogde de heffing gevoelig om het historische overschot groenestroom- en warmtekrachtcertificaten af te bouwen. Netbeheerders moeten als een van hun openbaredienstverplichtingen deze certificaten bij particulieren opkopen. Die opkoop kan vanuit het energiefonds gefinancierd kan worden.

Sinds de verhoging van de energieheffing stegen de middelen in het energiefonds substantieel. Het onbelaste saldo van het fonds evolueerde van 2,9 miljoen euro eind 2015 naar 72,1 miljoen euro eind 2016, ondanks substantiële verbintenissen in het jaar (173,9 miljoen euro). In 2017 liepen de verbintenissen verder op, tot 504,6 miljoen euro, maar ook de eigen ontvangsten stegen sterk.

Sinds 2018 daalden de uitgaven voor het opkopen van de certificaten sterk, tot 130 miljoen euro in 2018 en 100 miljoen euro in 2019. De begrotingsaanpassing 2020 raamt de uitgaven ervoor in 2020 nog op 60 miljoen euro. In 2018 is de energieheffing trouwens weer substantieel verlaagd.

Vanuit het energiefonds worden – behalve voor de openbaredienstverplichtingen inzake energie – nog een aantal andere uitgaven gedaan. Zo financiert het fonds tal van projecten voor rationeel energieverbruik, zoals de calls groene warmte. Sinds 2020 is er ook een nieuw systeem van renteloze leningen voor noodkopers¹²² langs het noodkoopfonds.

Het over te dragen saldo bedroeg eind 2019 137,6 miljoen euro. Het grootste deel daarvan (72,4 miljoen euro) is bedoeld om certificaten op te kopen, 49,6 miljoen euro gaat naar de impulsprojecten energiebeleid (de diverse subsidies en calls) en het resterende saldo is bestemd voor het nieuwe noodkoopfonds. Het gaat om een bedrag van 15 miljoen euro, dat eind 2019 overgedragen werd vanuit het Klimaatfonds, maar niet meer besteed kon worden.

Fonds Onroerende Goederen

Dit fonds in het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur is bedoeld voor het beheer van het vastgoed van de Vlaamse overheid. Het totale vastleggingsbudget voor 2019 bedroeg 58,2 miljoen euro (35,1 miljoen euro budget 2019 en 23,1 miljoen overdrachten). Het totale vereffenings-

¹²² Personen met beperkte financiële middelen die een huis kopen waarin omvangrijke aanpassingen nodig zijn inzake energiezuinigheid en isolatie.

budget bedroeg 74,7 miljoen euro (35,1 miljoen euro van het jaar zelf + 39,6 miljoen euro overdrachten). In 2019 werd slechts 8,6 miljoen euro vastgelegd en 5,5 miljoen euro vereffend.

Het Agentschap Facilitair Bedrijf (AFB) blijkt jaarlijks slechts een deel van de beschikbare middelen te willen aanspreken (2019: 15,2 miljoen euro VAK en 13,5 miljoen euro VEK). Dat is het bedrag dat ook de programmatoelichting van de begroting vermeldt. De resterende middelen beschouwt het AFB als het beheer van een saldo dat niet tijdens dat begrotingsjaar moet worden gebruikt. Beide delen staan ook op een aparte basisallocatie. Deze werkwijze werkt uiteraard de opbouw van het saldo in de hand.

Fonds inschrijvingsgelden deeltijds kunstonderwijs

Dit fonds moet de aanwending mogelijk maken van de inschrijvingsgelden die de instellingen van het deeltijds kunstonderwijs (DKO) naar het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI) doorstort. De middelen moeten de lonen van het DKO-personeel betalen. Over de hele periode 2014-2019 schommelde het onbelaste, overgedragen saldo rond de 17,6 miljoen euro. In sommige jaren werd ingeteerd op dat saldo, in andere liep het saldo verder op. Eind 2019 bedroeg het over te dragen saldo 19,8 miljoen euro.

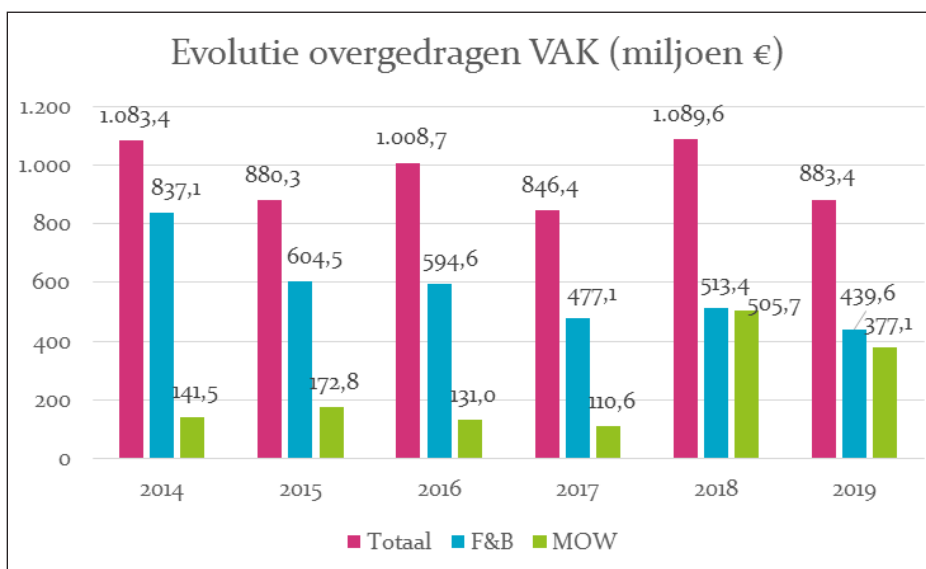
Dit fonds wordt gebruikt als een soort buffer voor de betaling van de lonen van het onderwijzend personeel, aangezien die lonen over het algemeen zeer moeilijk precies te ramen zijn. In eerste instantie worden de reguliere kredieten gebruikt, maar als zich een tekort voordoet in de reguliere begroting, dan worden de middelen in het fonds aangesproken voor zover dat nodig is. De resterende middelen worden telkens overgedragen naar het volgende jaar. Vanaf het schooljaar 2018-2019 wijzigde de werkwijze: de instellingen mogen hun werkingsmiddelen nu afhouden van hun inkomsten aan inschrijvingsgelden en moeten nog slechts het saldo aan het fonds doorstorten.

4.2.3 Werking van de begrotingsruiters

Eind 2019 droegen begrotingsruiters 883,4 miljoen euro vastleggingskredieten over naar 2020. Dat bedrag vertegenwoordigt 1,9% van de totale vastleggingskredieten in de Vlaamse begroting 2020. De Vlaamse Regering schat in dat daarvan in 2020 125,8 miljoen euro gebruikt zal worden. Het gaat hier uiteraard alleen om kredieten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en nagenoeg volledig in twee beleidsdomeinen: Financiën en Begroting, en Mobiliteit en Openbare Werken. Deze beleidsdomeinen zijn goed voor respectievelijk 439,6 miljoen euro en 377,1 miljoen euro overdrachten. Bij de rechtspersonen worden uiteraard ook kredieten overgedragen, maar die zijn minder zichtbaar¹²³.

¹²³ Zo werd bij begrotingsaanpassing 2019 nog 6 miljoen euro overgeheveld van het VIPA naar het Fonds Jongerenwelzijn. Dat bedrag werd integraal overgedragen naar 2020.

Grafiek 4- Evolutie met begrotingsruiters overgedragen vastleggingskredieten



Financiën en Begroting

In het beleidsdomein Financiën en Begroting situeerde de grootste overdracht zich op het begrotingsartikel *actief schuldbeheer* (CBo-1CEX2BA-PA), dat kredieten bevat voor de participaties die het departement Financiën en Begroting mee opvolgt, onder meer in de sociale huisvestingsmaatschappijen en in de PMV. Bijzonder is dat de begrotingsaanpassing 2019 op dit artikel slechts 1,7 miljoen euro VAK inschreef, terwijl er 348,7 miljoen euro werd overgedragen. Een groot deel van deze middelen moest naar kapitaalverhogingen bij de PMV gaan, die echter nog altijd niet plaatsvonden. Zo bestemde de begroting 2019 50 miljoen euro voor de PMV (participaties van 25,0 miljoen euro elk in het Tina-fonds en in de (opvolger van) het ARKimedesfonds). Ook was er 18,8 miljoen euro ingeschreven voor een participatie in Flanders Future TechFund. Die storting vond niet plaats. In 2020 zal 70 miljoen euro uit deze overdrachten geput worden voor een investering in het Flanders Future Tech Fund.

De verantwoording bij deze begrotingsruiter stelde dat projecten soms nog onvoldoende concreet zijn bij het inschrijven van het budget, zodat met een generiek budget gewerkt wordt. Het Rekenhof beveelt in dergelijke gevallen aan met een provisie te werken.

Ook op het Financieringsfonds voor de Schuldaufbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU) werd een substantiële overdracht van vastleggingskredieten gerealiseerd (95,2 miljoen euro), terwijl het totale beschikbare FFEU vastleggingskrediet in de loop van 2018 werd herverdeeld naar het beleidsdomein MOW en bij begrotingsaanpassing 2019 ook de vereffeningskredieten geschrapt werden.

Een laatste begrotingsartikel voor het beleidsdomein Financiën en Begroting waarop substantiële overdrachten plaatsvonden, is de provisie Financiën en Begroting (CBo-1CBG2AB-PR). De overdracht van 2018 naar 2019 bedroeg 30,5 miljoen euro. De verantwoording voor deze begrotingsruiter wees op de mogelijkheid van een onverwachte inflatie-opstoot, waarbij deze middelen altijd direct beschikbaar moeten zijn.

Mobiliteit en Openbare Werken

In het beleidsdomein MOW is het begrotingsartikel *MBo-1MEH2EC-PA - Participaties – Combimobiliteit en cofinanciering spoor* verantwoordelijk voor de grootste overdracht (118 miljoen euro). Dat is een nieuw begrotingsartikel (sinds 2018), waarop toen 100 miljoen euro VAK en VEK voorzien werden om te participeren in de uitbouw van geïntegreerde mobiliteitsknooppunten (zoals randparkings) en de optimale afstemming van de verschillende vervoermodi.

Op dit artikel werden in 2018 geen participaties of kapitalisaties vastgelegd¹²⁴ en een begrotingsruiter droeg het beschikbare VAK integraal over. In 2019 werden evenmin participaties of kapitalisaties vastgelegd op dit artikel en werd het beschikbare VAK (19,045 miljoen euro voor kapitalisaties en 99 miljoen euro voor combimobiliteit) verder overgedragen naar 2020. Op het ogenblik van de rekeningencontrole was er nog niets aangerekend op VAK en VEK, en waren nog altijd geen concrete projecten in het vooruitzicht. De verantwoording stelde potentieel afhankelijk te zijn van de timing van andere partners, waardoor deze middelen over de jaren heen beschikbaar moeten zijn, maar maakte ook geen melding van mogelijke projecten.

Op het begrotingsartikel *MBo-1MHH2RD-WT*, het zogenaamde *overkappingsfonds*, werd in december 2018 109,2 miljoen euro overgedragen naar 2019. Eind 2019 voegde een herverdeling daar 59,2 miljoen euro aan toe, terwijl de aanwending van VAK en VEK zeer beperkt bleef: respectievelijk 0,219 en 0,077 miljoen euro voor studieopdrachten, communicatiekosten en representatiekosten in het kader van de leefbaarheidsprojecten. Ruim 168 miljoen euro werd naar 2020 overgedragen. Het gaat hier om een bewuste saldo-opbouw om de overkapping van de R1 mee te financieren. De kostprijs van de eerste reeks overkappingen wordt geraamd op 1,25 miljard euro. De verantwoording verwees naar de afspraak een rollend fonds te creëren voor leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de R1, dat de ongebruikte kredieten van het departement MOW zou verzamelen. Het Rekenhof merkt op dat hier geen sprake is van een begrotingsfonds, wat een afwijking is op de principes van de specificiteit en eenjarigheid.

Nog in het beleidsdomein MOW deden zich weer substantiële overdrachten voor investeringen in de weginfrastructuur voor. Bij de start van de kilometerheffing op 1 april 2016, stelde de toenmalige minister van Mobiliteit dat de opbrengsten ervan onder meer in de Vlaamse weginfrastructuur geïnvesteerd zouden worden. Dat zou ongeveer 100 miljoen euro extra voor het kernwegennet betekenen.

In 2017 werd het jaarlijks extra vastleggingskrediet van 100 miljoen euro voor investeringen in het Vlaams hoofdwegennet naar aanleiding van de invoering van de kilometerheffing losgekoppeld van de reële inkomsten van de kilometerheffing voor vrachtwagens en recurrent opgenomen onder het artikel *MDU-3MHH2RA-WT – Investerings weginfrastructuur*. In de loop van 2017 en 2018 werd telkens 100 miljoen euro vastgelegd. Eind 2018 stonden echter nog 128 miljoen euro vastleggingen open. In 2019 werd opnieuw in 100 miljoen euro extra VAK voorzien, waarvan op het einde van het begrotingsjaar nog altijd ruim 118 miljoen euro open

¹²⁴ Er werd wel een participatie van 1 miljoen euro genomen in Blue Mobility, maar aangezien de Vlaamse Vervoersmaatschappij (de Lijn) dit uitvoerde, werd dat bedrag herverdeeld naar de VVM.

stond. Het Rekenhof stelde al eerder vast dat het agentschap Wegen en Verkeer al lang een hoog bedrag openstaande verbintenissen meedraagt.

Het provisieartikel voor de kilometerheffing *MBo-1MHX2OB-PR* voorzag, behalve in een overgedragen VAK van 96,130 miljoen euro, in een VAK van 22,3 miljoen euro en een VEK van 11,601 miljoen euro. In de loop van 2019 vonden een aantal herverdelingen plaats, zowel in VAK als in VEK. Een belangrijk deel van het herverdeelde VAK (78 miljoen euro) ging naar De Werkvennootschap voor de aanbesteding van de verstevigingswerken aan het viaduct van Vilvoorde en de minder-hindermaatregelen daarvoor. Het niet aangewende VAK bedroeg eind 2019 26,7 miljoen euro. Het werd opnieuw overgedragen naar het volgende begrotingsjaar.

Een belangrijke overdracht toonde ook het begrotingsartikel *MBo-1MIH2VB-WT* (samenwerking met Nederland). Begin 2019 werd 58,4 miljoen euro VAK overgedragen. Het VAK bedroeg na herverdelingen uiteindelijk 97,2 miljoen euro, waarop initieel 93,2 miljoen euro werd aangerekend. De overdracht van het niet vastgelegde VAK is nodig omdat de Vlaamse overheid voor de betalingen van de verdragsrechtelijk verschuldigde bedragen afhankelijk is van het indieningsritme van declaraties door Nederland. De Vlaamse overheid beoogt bovendien zo een buffer te creëren om belangrijke investeringen in de verdragsrechtelijke afspraken te kunnen honoreren zonder te grote fluctuaties in het ter beschikking stellen van kredieten. De Vlaamse overheid zal tot en met 2021 jaarlijks dezelfde bijdrage moeten leveren voor de sluis Gent-Terneuzen, en behalve de verwervingskosten voor de Hedwigepolder, zal zij ook de inrichtingskosten ervan op het overgedragen VAK aanrekenen.

In 2019 werd het nieuwe begrotingsartikel *MBU-3MDH2DB-WT* – Provisie luchthavens gecreëerd met 27,6 miljoen euro VAK uit het vroegere artikel *MBU-3MFF2AI-WT* – Snel inspelen op (investerings)opportuniteiten binnen het beleidsdomein MOW. In de loop van 2019 werd 2,5 miljoen euro VAK herverdeeld naar artikel *MBo-1MDH2DA-WT* – Luchthaveninfrastructuur voor investeringsubsidies aan de luchthaven Kortrijk-Wevelgem. Er was voor dit begrotingsjaar niet in VEK voorzien op dit artikel. Het resterende VAK (25,1 miljoen euro) zou de komende jaren worden gebruikt voor de financiering van de investeringen van de LOM's Antwerpen en Oostende-Brugge. De verantwoording stelde: *De overdracht van de kredieten voor de investeringen in de luchthavens wordt, conform de voorbije jaren, ook nog voorzien richting 2020, aangezien een deel van de geplande investeringen in 2018 werden doorgeschoven naar een gedeelte in 2019 en een gedeelte in 2020.*

4.2.4 Conclusie

Elk jaar opnieuw dragen begrotingsfondsen of begrotingsruiters, in afwijking van het eenjarigheidsbeginsel van de begroting, een belangrijk deel van de kredieten van de uitgavenbegroting over naar het volgende jaar. Deze praktijk vermindert de transparantie en voorspelbaarheid van de begroting. Begrotingsruiters om kredieten over te dragen worden best tot een minimum beperkt.

De begrotingsfondsen tonen een substantiële toename van de onbelaste saldi. Het is niet altijd duidelijk of die saldi beleidsmatig nog nodig zijn. Als dat niet zo is, kunnen ze het beste (gedeeltelijk) gedesaffecteerd worden.

De verantwoording bij het uitgavendecreet licht niet altijd even helder de noodzaak van de omvangrijke kredietoverdrachten langs begrotingsruiters toe. Het is dan ook moeilijk na te gaan of de overdrachten effectief noodzakelijk zijn. De stelselmatig terugkerende onderbenutting van VAK-kredieten bij sommige entiteiten wijst op beheersproblemen om de kredieten effectief aan te wenden voor beleid.

4.3 Effect van de afschaffing van de woonbonus op de begroting 2019

4.3.1 Inleiding

De nieuwe Vlaamse Regering besliste bij haar aantreden in oktober 2019 de woonbonus vanaf 1 januari 2020 af te schaffen en de registratierechten op de aankoop van de eigen woning met 1% te verlagen. Zij wilde daarmee het fiscale voordeel verschuiven van het bezitten van een woning naar het verwerven van een woning. Na de aankondiging van deze maatregel versnelde veel kopers hun aankoop van vastgoed, om nog van de woonbonus te kunnen genieten¹²⁵. Dat zorgde enerzijds voor hogere ontvangsten aan verkooprechten in 2019, maar bracht anderzijds ook een tragere afbouw van de fiscale uitgaven in de volgende jaren mee. Het Rekenhof ging na wat de impact van deze versnelde aankopen was op de Vlaamse begroting.

4.3.2 Sterke stijging van het aantal hypothecaire akten

De onderstaande tabel toont de sterke stijging van het aantal akten in de laatste maanden van 2019. Die stijging was er niet alleen bij de akten voor de aankoop van een onroerend goed, maar ook bij de andere hypothecaire akten. Zij bevestigt dat mensen massaal hypothecaire kredieten voor renovaties hebben opgenomen of hun lopende hypothecaire krediet lieten herzien in functie van fiscale optimalisatie.

Tabel 52 - Aantallen hypothecaire akten verleden in 2019

aantal akten datum akte	koop + hypotheek			andere hypotheekakten		
	2018	2019	%	2018	2019	%
januari	5.443	6.052	11,2%	2.050	2.308	12,6%
februari	5.530	6.249	13,0%	2.046	2.298	12,3%
maart	6.600	6.110	-7,4%	2.721	2.184	-19,7%
april	4.917	6.294	28,0%	2.327	2.448	5,2%
mei	6.032	6.346	5,2%	2.574	2.359	-8,4%
juni	7.579	7.261	-4,2%	2.808	2.610	-7,1%
juli	6.240	6.829	9,4%	2.365	2.622	10,9%
augustus	6.549	6.494	-0,8%	2.239	2.482	10,9%
september	6.631	7.135	7,6%	2.109	2.624	24,4%
oktober	7.159	7.562	5,6%	2.528	3.032	19,9%
november	6.136	7.554	23,1%	2.241	3.314	47,9%
december	7.572	22.988	203,6%	2.542	7.721	203,7%
Totaal	76.388	96.874	26,8%	28.550	36.002	26,1%

bron: departement Financiën en Begroting

¹²⁵ De wijzigingen in de fiscaliteit zijn immers niet neutraal. Een koper kan met de woonbonus over de hele looptijd van een lening een voordeel genieten dat oploopt tot 30.400 euro. De besparing op de registratierechten levert echter maar 2.500 euro op (voor een woning van 250.000 euro).

4.3.3 Impact op de gewestelijke belastingen

De ontvangsten uit het verkooprecht bedroegen in 2019 2.708,9 miljoen euro, 253,6 miljoen euro meer dan geraamd bij de begrotingsaanpassing. In totaal werd 384,9 miljoen euro van de in januari en februari¹²⁶ 2020 ontvangen verkooprechten op 2019 aangerekend. De ontvangsten uit het recht op hypotheekvestiging bedroegen 196,5 miljoen euro, 32,9 miljoen euro meer dan begroot. De afschaffing van de woonbonus had dus een positieve impact van 286,5 miljoen euro op de Vlaamse begroting 2019.

De sterke stijging van het aantal vastgoedtransacties eind 2019 vertaalde zich in een lager dan gemiddeld aantal transacties in de eerste maanden van 2020. Op grond van het aantal ontvangen akten tot medio maart, gaat de Vlaamse Regering voor het eerste kwartaal van 2020 uit van een daling van het aantal akten met 30% ten opzichte van het eerste kwartaal van 2019¹²⁷. Dat impliceert dat de ontvangsten uit verkooprechten 44 miljoen euro lager zouden liggen dan vooraf ingeschat¹²⁸.

Ook voor de ontvangsten uit het recht op hypotheekvestiging verwacht de Vlaamse Regering een terugval in de eerste maanden van 2020. Op grond van het aantal ontvangen akten tot medio maart gaat zij voor het eerste kwartaal van 2020 uit van een daling van het aantal akten met 40% ten opzichte van het eerste kwartaal van 2019. Deze assumpties resulteren in een raming die 0,6 miljoen euro lager ligt dan waarin de initiële begroting 2020 heeft voorzien. Die terugval is vrij beperkt doordat de hypotheekakten 2019 eind februari nog een achterstand kenden. Die akten zullen worden aangerekend op 2020.

4.3.4 Impact op de fiscale uitgaven

De beslissing de woonbonus af te schaffen op 1 januari 2020 en de grote toename van het aantal akten eind 2019 als gevolg daarvan, zullen ook een impact hebben op de meerjarenraming. De fiscale uitgaven zullen in de komende jaren hoger zijn dan oorspronkelijk geraamd. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de ramingen van de fiscale uitgaven voor de woonbonus¹²⁹ door het departement Financiën en Begroting. Terwijl de Vlaamse Regering bij de begrotingsopmaak 2020 nog uitging van een gecumuleerde impact van 772,2 miljoen euro over de periode 2020-2024, ging zij er bij de begrotingsaanpassing 2020 vanuit dat de fiscale uitgaven de komende jaren 10 miljoen euro per jaar hoger zullen liggen dan oorspronkelijk geraamd. Rekening houdend met het feit dat de looptijd van een hypothecaire lening minstens tien jaar bedraagt, maar vaak oploopt tot 20 jaar of meer, zal de financiële impact nog lang gevoeld worden.

¹²⁶ In principe worden de kasontvangsten van de verkooprechten met één maand verschoven om rekening te houden met de doorlooptijd van de notariële akte. Door de grote toestroom aan dossiers kon die normale doorlooptijd eind 2019 niet gehaald worden, zodat ook de ontvangsten uit notariële akten uit 2019 die pas na 31 januari 2020 werden betaald, aangerekend worden op 2019.

¹²⁷ In het vierde kwartaal van 2019 waren er 17.000 extra verkoopakten ten opzichte van het vierde kwartaal van 2018; in het eerste kwartaal van 2020 wordt uitgegaan van 10.000 minder verkoopakten in vergelijking met eerste kwartaal van 2019.

¹²⁸ Ook de coronacrisis heeft een impact op de ontvangsten. Het aantal akten wordt onder invloed van de coronacrisis nog 25% lager ingeschat.

¹²⁹ De fiscale uitgaven gerelateerd aan de eigen woning zijn ruimer dan louter de fiscale uitgaven verbonden met de gewestelijke woonbonus, die hier geanalyseerd worden. De totale woninggerelateerde fiscale uitgaven bedroegen in 2019 1.554,4 miljoen euro.

Tabel 53 - Ramingen fiscale uitgaven voor de woonbonus (in miljoen euro)

Begrotingsjaar/ aanslagjaar		2020	2021	2022	2023	2024
Raming fiscale uitgaven zonder afschaffing woonbonus	a	322,4	413,5	505,4	597,7	689,8
Raming fiscale uitgaven met afschaffing woonbonus						
BO 2020	b	322,4	360	360	360	360
BA 2020	c	328,1	370	370	370	370
Impact versnelde aankopen in 4e kwartaal 2019	d = c-b	5,7	10	10	10	10
Effect afschaffing woonbonus op fiscale uitgaven (jaarbasis)	e = a-c	5,7	-43,5	-135,4	-227,7	-319,8

Bron: departement F&B

De lener kan een basisbedrag van 1.520 euro uitgaven voor een hypothecaire lening in rekening brengen, de eerste tien jaar verhoogd met 760 euro als het gaat om de enige woning. Daarop is nog een verhoging van 80 euro van toepassing als de belastingplichtige ten minste drie kinderen ten laste heeft. Op dat bedrag is een tarief van 40% toepasselijk, wat een concrete belastingvermindering van 944 euro meebrengt per belastingplichtige. Als twee kopers samen een hypothecaire lening aangaan en afzonderlijk uitgaven inbrengen, verdubbelt de belastingvermindering. De bedragen worden niet meer geïndexeerd.

Het departement Financiën en Begroting raamde de meerkosten in het aanslagjaar 2020 aanvankelijk op 5,7 miljoen euro en vanaf het aanslagjaar 2021 op 10 miljoen euro. Afhankelijk van de toepasbare verhogingen en van de verdeling over koppels en alleenstaanden, zou dat hebben betekend dat er eind 2019 tussen de 5.000 en de 10.000 extra akten werden ondertekend. Het aantal bijkomende akten bleek eind 2019 echter te zijn opgelopen tot 17.000, waardoor de bijkomende fiscale uitgaven volgens de berekeningen van het Rekenhof op kruissnelheid tussen de 16 en de 32 miljoen euro zou bedragen. De administratie schat de bijkomende fiscale uitgaven, rekening houdend met het aantal bijkomende akten, nu op 16,5 à 20,8 miljoen euro.

4.3.5 Impact verlaagde registratierechten

Gelijktijdig met de afschaffing van de woonbonus, daalden de registratierechten op de enige en eigen woning van 7% tot 6% (5% bij ingrijpende energetische renovaties). De Vlaamse Regering schatte de impact van die verlaging in haar meerjarenraming 2019-2024 op 140 miljoen euro per jaar.

4.3.6 Totale impact van de hervorming in de woonfiscaliteit

De onderstaande tabel combineert de verschillende financiële stromen waarop de hervormde woonfiscaliteit een impact heeft. De tabel beperkt zich tot het tijds kader van de meerjarenraming (2019-2024), maar gelet op de lange looptijd van hypothecaire leningen, zal de financiële impact nog lang doorwerken. Voor de impact op de fiscale uitgaven van de bijkomende vastgoedtransacties eind 2019 gaat de tabel uit van de maximale raming door de administratie. De raming van de lagere registratierechten en van de lagere fiscale uitgaven door de afschaffing van de woonbonus komt uit de meerjarenraming 2019-2024 (MJR).

Tabel 54 - Totale impact van de hervorming in de woonfiscaliteit (in miljoen euro)

Impact op vorderingensaldo		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Daling registratierechten (in MJR)	(a)		-140	-140	-140	-140	-140
Daling fiscale uitgaven door afschaffing woonbonus (in MJR)	(b)		0	53,3	144,4	236,2	327,9
Oorspronkelijk voorziene impact maatregel	(c)=(a)+(b)	0	-140	-86,7	4,4	96,2	187,9
Impact op registratierechten	(d)	286,5	-44,6				
Impact op fiscale uitgaven	(e)		-5,7	-20,8	-20,8	-20,8	-20,8
Impact versnelde aankopen eind 2019	(f)=(d)+(e)	286,5	-50,3	-20,8	-20,8	-20,8	-20,8
Uiteindelijke impact van de maatregel	(g)=(c)+(f)	286,5	-190,3	-107,5	-16,4	75,4	167,1
Gecumuleerde uiteindelijke impact	(h)=(g jr x+h jr x-1)	286,5	96,2	-11,3	-27,7	47,7	214,8

Bron: Rekenhof

4.3.7 Conclusie

Over de periode 2019-2024 pakt de hervorming van de woonfiscaliteit gunstig uit voor de financiën van de Vlaamse overheid. Die positieve impact zal zich in de jaren nadien voortzetten. De aankondiging van de maatregel zorgde echter voor een groot aantal bijkomende aankopen om nog te kunnen genieten van de woonbonus. Die versnelde aankopen zorgen ervoor dat de positieve budgettaire impact van de maatregel lager ligt dan oorspronkelijk voorzien.

4.4 Budget voor onderzoek en ontwikkeling: kredietaanwending 2014-2019

4.4.1 Inleiding

De Vlaamse overheid onderschrijft al geruime tijd de Europese doelstelling inzake uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (O&O) die in het kader van de Lissabonstrategie geformuleerd werd. Die doelstelling stelt dat in 2020 3% van het bruto binnenlands product (bbp) naar O&O moet gaan, verdeeld over de publieke (1%) en de private financiering (2%).

Het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 heeft het streven naar 1% overheidsuitgaven voor O&O expliciet bevestigd. De vorige legislatuur heeft dan ook substantiële bijkomende middelen voor die doelstelling ingezet. Het Rekenhof ging na in hoeverre de Vlaamse overheid het bereik van haar doelstelling nadert. Het onderzocht of de bijkomende middelen volledig als O&O kredieten kunnen worden beschouwd, of alle ter beschikking gestelde kredieten volledig zijn aangewend en of dat effectief voor onderzoek en ontwikkeling was. Tenslotte zette het Rekenhof de huidige omvang van de O&O-kredieten af tegen de doelstelling, om in te schatten welke bijkomende inspanning nog nodig is.

4.4.2 Bijkomende middelen 2014-2019

Over de hele legislatuur 2014-2019 stelde de Vlaamse regering 513,4 miljoen euro recurrente bijkomende O&O-middelen ter beschikking (vastleggingskredieten), waarvan 280 miljoen euro bij de begrotingsopmaak 2019. Daarnaast heeft zij in totaal 425 miljoen euro eenmalige middelen geïnvesteerd langs het Hermesfonds (vastleggingskredieten), waarvan 120 miljoen

euro bij begrotingsopmaak 2019. Alleen de kredieten die conform de internationale definities¹³⁰ specifiek kunnen worden beschouwd als middelen voor O&O mogen worden meegerekend voor de 3%-norm.

Merk op dat de overheid zelf niet altijd even duidelijk communiceert of de bijkomende middelen nu aanzien moeten worden als O&O of niet. In de septemberverklaring bij de begrotingsopmaak 2019 wordt weliswaar de indruk gewekt dat het de bedoeling was alle bijkomende middelen van de legislatuur in O&O te investeren: *Voor onderzoek en ontwikkeling trekken we 280 miljoen euro extra uit. Daarmee maken we onze belofte waar om het budget in deze regeerperiode met 500 miljoen euro op te trekken.*

De septemberverklaring bij begrotingsopmaak 2017 geeft echter een andere indruk; daar is sprake van *195 miljoen euro extra in wetenschappelijk onderzoek en innovatie*, wat niet noodzakelijk hetzelfde is als O&O. De communicatie over de precieze bedoeling van de bijkomende middelen is dus niet altijd even consequent. Los van deze vaststelling heeft het Rekenhof onderzocht welk deel van de middelen dan wel effectief als O&O beschouwd kunnen worden.

In eerste instantie ging het Rekenhof na welk deel van de middelen de Vlaamse overheid zelf aanduidt als O&O-middelen. Het departement EWI analyseerde in de editie 2019 van zijn *Speurgids* de totale financiële injectie voor O&O over de hele legislatuur. Het concludeerde dat 44,4 van de 513,4 miljoen euro bijkomende recurrente middelen niet voldeed aan de definitie van O&O-middelen. Van de 425 miljoen euro eenmalige bijkomende O&O-middelen, kon volgens de *Speurgids* maar 190 miljoen euro effectief als O&O-middelen beschouwd worden (zie tabel 1).

Tabel 55 - O&O-aard van de kredieten volgens de Speurgids

Recurrente middelen (miljoen euro VAK)	2015	2016	2017	2018	2019	Cumulatief 2015-2019
O&O-kredieten	5	9,5	185,51		269	469,01
Gericht op universiteiten, hogescholen en kennisinstellingen	5,0	9,5	109,5		109,5	233,50
Gericht op bedrijven			60,0		75,0	135,0
Nieuwe beleidsprioriteiten			16,0		84,5	100,5
Niet O&O-kredieten	15,0	15,4	9,5		4,5	44,4
Totaal recurrente middelen	20,0	24,9	195,0		¹³¹ 273,5	513,4
Eenmalige middelen (miljoen euro VAK)	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal 2015-2019
O&O-kredieten		36,7	39,2	70,1	44,4	190,4
Niet O&O-kredieten		52,8	60,8	45,3	10,4	169,3
Nog aan te wenden middelen in juni 2019 (VEK)					65,2	65,2
Totaal eenmalige middelen		89,5	100,0	115,4	120,0	424,9

Bron: *Speurgids 2019*, blz. 94-98

¹³⁰ De basisdefinitie voor O&O luidt: Onderzoek en experimentele ontwikkeling (O&O) omvat het creatieve werk dat op systematische wijze ondernomen wordt met als doel de beschikbare kennis uit te breiden (inbegrepen ook de kennis van mens, cultuur en maatschappij) en het gebruik van deze beschikbare kennis om nieuwe toepassingen te ontwerpen' (Frascati-Manual, OECD, 2015, p. 44).

¹³¹ De *Speurgids 2019* hield geen rekening met 1,5 miljoen euro voor het Agentschap Plantentuin Meise en 5 miljoen euro voor een provisie.

De middelen die niet als O&O-kredieten beschouwd kunnen worden, gingen onder meer naar ondernemersbelevingsbevordering, strategische transformatiesteun en de KMO-portefeuille. Van deze middelen is het duidelijk dat het niet om O&O ging.

Kader: de opmaak van O&O-statistieken in Vlaanderen

De Europese verordening nr. 995/2012 verplicht de lidstaten tot het opmaken van internationaal vergelijkbare statistieken over onder andere onderzoek en ontwikkeling en innovatie. De verordening eist ook dat de lidstaten alle nodige maatregelen nemen om de kwaliteit van de ingediende gegevens te waarborgen. Ter controle dienen de lidstaten bij Eurostat standaardkwaliteitsverslagen in te dienen.

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen gegevens ex post (de O&O-uitgaven die gebruikt worden voor de 3%-norm) en gegevens ex ante (de budgettaire overheidskredieten O&O). De O&O-statistieken komen tot stand via verzameling van ex post gegevens gebaseerd op enquêtes bij de vier uitvoeringssectoren (bedrijven, instellingen voor hoger onderwijs, overheidsinstellingen en private non-profit). In Vlaanderen geschiedt de statistiekproductie van de O&O-uitgaven in een samenwerking tussen het departement EWI en het interuniversitaire ECOOM, het Expertisecentrum O&O Monitoring.

Concreet is ECOOM verantwoordelijk voor de data van de O&O-uitvoeringssector bedrijven en het departement EWI voor de data van de uitvoeringssectoren overheid, hoger onderwijs en private non-profitsector. De samenvoeging van deze data levert jaarlijks de zgn. '3% nota' op, waarin de vorderingen naar de 3%-doelstelling geschetst worden.

Het nadeel is dat men deze gegevens dan maar kan achterhalen met jaren vertraging. Daarom heeft men een tweede manier ontwikkeld, via de budgettaire overheidskredieten voor O&O. Daaronder vallen alle begrotingskredieten die bestemd zijn om O&O-activiteiten te ondersteunen en die gefinancierd worden met de op de begroting voorziene kredieten, maar niet de belastingvermindering in verband met O&O-uitgaven, die waarborgen voor leningen ten voordele van O&O en de andere indirecte steunmechanismen voor de uitoefening en financiering van O&O-activiteiten.

De POD Wetenschapsbeleid, in samenwerking met haar gewestelijke en communautaire partners, coördineert jaarlijks het verzamelen en verwerken van de BOKOO-gegevens¹³². In Vlaanderen worden de statistieken van de overheidsuitgaven voor O&O door het departement EWI opgemaakt. Daarvoor wordt niet alleen de begroting van het eigen departement geanalyseerd, maar worden ook alle andere Vlaamse beleidsdomeinen bevraagd.

Het Rekenhof is binnen het kader van dit onderzoek niet nagegaan of alle statistieken conform de internationale definities werden opgesteld en voldoen aan de kwaliteitsnormen die door Eurostat gehanteerd worden.

Het Rekenhof kon niet nagaan welk deel van de middelen als O&O beschouwd kunnen worden. Enerzijds is de beschikbare informatie over de bestemming van de bijkomende middelen

¹³² Budgettaire overheidskredieten voor O&O.

te algemeen om te kunnen beoordelen of ze effectief als O&O-krediet beschouwd kunnen worden. Anderzijds werden de bijkomende middelen toegevoegd aan bestaande kredieten en begrotingsartikels, waaronder specifieke provisies voor O&O die vervolgens werden herverdeeld naar andere bestaande begrotingsartikels en zich vermengden met bestaande kredieten. Dat geldt vooral voor de vereffeningskredieten, die gespreid over verscheidene jaren aangewend worden.

4.4.3 Besteding kredietverhoging 2019

Van de door de Vlaamse regering in 2019 aangekondigde bijkomende recurrente middelen (280 miljoen euro) is het wel duidelijk dat deze bedoeld zijn als O&O-middelen. De beleidsbrief werk, economie, wetenschap en innovatie stelt immers expliciet: *De Vlaamse regering stelt in de begroting 2019 een nooit geziene opstap in O&O-middelen voor van 280 miljoen euro.*

Van deze bijkomende middelen werden respectievelijk 171,5 en 105,5 miljoen euro vastleggingskredieten¹³³ toegewezen aan O&O-provisies bij het departement EWI en het Hermesfonds. De 3 miljoen euro resterende middelen gingen rechtstreeks naar het Agentschap Innoveren & Ondernemen en het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) voor hun werking. De extra recurrente middelen werden zowel ingezet voor een versterking en uitbreiding van de reguliere kanalen, als voor nieuwe initiatieven, zoals de onderstaande tabel toont.

Tabel 56 – Overzicht O&O-beleidsimpulsen 2019

Besteding	Miljoen euro (VAK/VEK)
Fonds Wetenschappelijk Onderzoek (FWO)	40,0
Bijzonder Onderzoeksfonds (BOF)	35,0
Artificiële intelligentie	30,0
Onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten	30,0
Industriële onderzoeksfondsen (IOF)	20,0
Cybersecurity	20,0
Moonshot klimaat	20,0
Clusterbeleid (Speerpuntclusters en innovatieve bedrijfsnetwerken)	20,0
Baekeland en innovatiemandaten	15,0
Collectieve O&O en collectieve kennisverspreiding (COOCK)	10,0
Overige (o.m. FRIS, Open Science, Personalised Medicine, ECOOM, Flanders Make, en andere kleinere beleidsinitiatieven)	40,0
Totaal	280,0

Alle vastleggingskredieten werden ook effectief aangewend. Volgens de analyse van het Rekenhof kan 6,1 miljoen euro van de 280,0 miljoen euro niet als O&O beschouwd worden: 2 miljoen euro voor de werking van het Agentschap Innoveren en Ondernemen, 1,5 miljoen euro voor de FRIS¹³⁴, 1 miljoen euro voor de werking van het FWO en 1,5 miljoen euro voor de Plantentuin in Meise.

Van de vereffeningskredieten werd in 2019 in totaal 61 miljoen euro niet verdeeld over de specifieke begrotingsartikelen, aangezien de vereffeningen zich pas in de volgende jaren zullen

¹³³ Er werd slechts 167 miljoen euro vereffeningskredieten voorzien. Vastleggings- en vereffeningskredieten zijn dan weer gelijk voor de aan het Hermesfonds toegewezen middelen.

¹³⁴ Flanders Research Information Space, de overzichtsdatabase van Vlaams publiek gefinancierd onderzoek.

voordoen, vooral bij het FWO (29,2 miljoen euro), artificiële intelligentie (15,4 miljoen euro) en cybersecurity (10,5 miljoen euro). De begroting 2020 heeft ook die resterende 61 miljoen euro uit 2019 rechtstreeks verdeeld over de specifieke begrotingsartikels.

Daarnaast zijn in 2019 120 miljoen euro eenmalige middelen (vastleggingskredieten) ingezet¹³⁵, hoofdzakelijk voor investeringen:

- 115,0 miljoen euro werd ingeschreven op een provisieartikel bij het Hermesfonds;
- 5,0 miljoen euro werd ingeschreven op een provisieartikel bij het departement EWI.

Vanuit deze provisieartikels werden de vereiste kredieten vervolgens herverdeeld naar de specifieke begrotingsartikels, waarvan alle vastleggingskredieten ook effectief werden aangewend. Volgens de Speurgids 2019¹³⁶ kon daarvan slechts 44,5 miljoen euro duidelijk als O&O-middelen beschouwd worden. 10,4 miljoen euro betrof duidelijk geen O&O-middelen en 65,2 miljoen euro moest bij de opmaak van het rapport nog besteed worden. Uit het overzicht van de definitieve bestedingen¹³⁷ (zie tabel 3) blijkt dat het O&O-gedeelte nog kleiner was dan eerder ingeschat werd. Uit onderzoek door het Rekenhof op basis van de subsidiebeslissingen blijkt dat:

- 49,8 miljoen euro kon worden beschouwd als O&O;
- 65,0 miljoen euro duidelijk geen O&O betrof;
- 5,2 miljoen euro onduidelijk was.

Van de vereffeningkredieten bleef in totaal 46,2 miljoen euro in 2019 onverdeeld over de specifieke begrotingsartikelen, aangezien de vereffeningen zich in de volgende jaren zullen voordoen.

Tabel 57 - Besteding eenmalige middelen in 2019¹³⁸

Besteding (vastleggingskredieten)	Bedrag (miljoen euro)	O&O	Niet O&O	Niet duidelijk O&O
Vanuit Hermesfonds				
KMO-portefeuille	22,3		X	
digitalisering Onderwijs - e-learn IMEC	20,0	X		
Strategische transformatiesteun	15,0		X	
Technopolis site Mechelen	10,0		X	
digitalisering water (Internet of Water)	9,7	X		
Vlaamse Hogeschool Raad (VLHORA)	7,4	X		
100 gigabit readiness project ¹³⁸	5,2			X
Bedrijventerreinen	5,0		X	
Winwinlening	4,6		X	
Hinderpremie	4,1		X	
Euro-HPC (CSC-Tieteen)	3,5	X		
gebouw VLIZ	3,6	X		

¹³⁵ Merk op er voor deze middelen geen expliciete beleidsintentie was om ze als O&O-middelen te investeren.

¹³⁶ De Speurgids 2019 baseerde zich op de cijfers van de initiële begroting 2019.

¹³⁷ Schriftelijke vraag nr. 282 van 22 januari 2020.

¹³⁸ De administratie beschouwt de hele uitgave voor het 100 gigabit readiness project als een O&O-uitgave. Uit onderzoek van de regeringsdocumenten blijkt dat slechts 1,2 miljoen euro wordt voorzien voor de investeringen in nieuwe glasvezelnetwerken, en 4 miljoen euro voor het onderhoud van bestaande.

Besteding (vastleggingskredieten)	Bedrag (miljoen euro)	O&O	Niet O&O	Niet duidelijk O&O
project Terra	1,6		X	
STRESSY (als onderdeel City of Things)	1,2	X		
Beheersvergoeding Participatiemaatschappij	0,9		X	
City of Things : Imec Smart Retail Dashboard	0,4	X		
basket Antwerp Giants (via SPORT)	0,3		X	
FWO FRIS IT-aanpassingen	0,2		X	
Totaal	115,0	45,8	64,0	5,2
Vanuit het departement EWI				
gebouw VLIZ	2,0	X		
ITG-investeringsubsidie insectarium	1,0	X		
LVO-investeringsubsidie proefaccommodatie pluimvee	1,0	X		
WECOM - eenmalig voor call	1,0		X	
Totaal	5,0	4,0	1,0	0,0

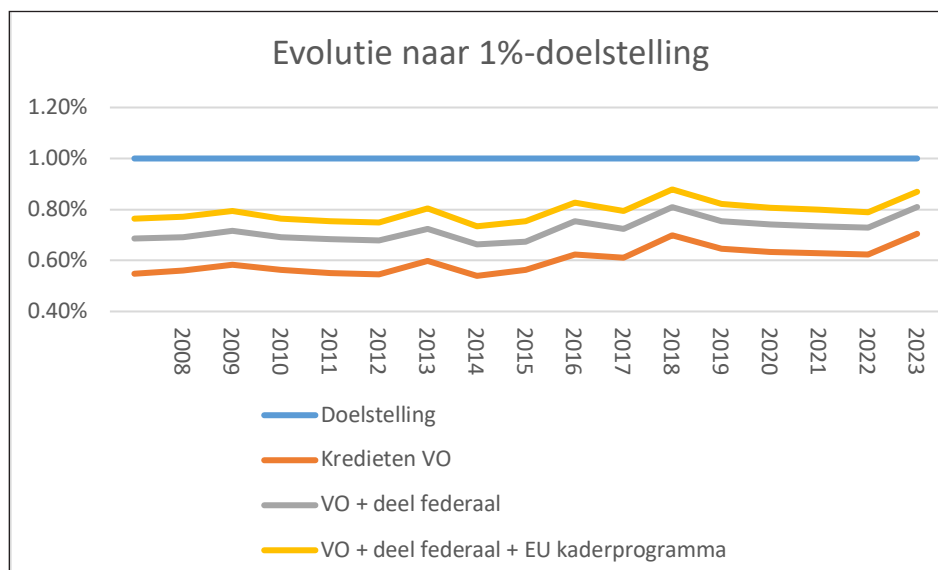
Bron: eigen analyse op basis van documenten van de Vlaamse Regering

4.4.4 Evolutie naar de 1%-doelstelling

De significante kredietverhogingen van de afgelopen legislatuur 2014-2019 hebben het doel (1% van het bbp voor O&O) binnen bereik gebracht, maar zij volstaan nog niet om de 1%-norm te halen tegen de gestelde deadline (2020). De EWI-Speurgids 2019 berekende dat daarvoor in 2020 nog een verhoging van de Vlaamse overheidsmiddelen voor O&O van 399 miljoen euro nodig is. Een zo grote inspanning in één jaar is volgens het regeerakkoord 2019-2024 moeilijk haalbaar. Dat akkoord verwoordde dan ook de intentie de 3%-norm te bereiken tegen het einde van de legislatuur. Het stelt echter niet meer expliciet dat de overheid een derde van die inspanning zal leveren. Het is niet duidelijk of de Vlaamse regering de 1%-doelstelling nog onderschrijft.

Met de gegevens uit de Speurgids en eigen cijfers heeft het Rekenhof berekend of de voorziene inspanning voor de Vlaamse overheid volstaat om 1% van het bbp aan O&O te besteden tegen het einde van de legislatuur 2019-2024. Grafiek 1 toetst de publiek gefinancierde O&O-uitgaven aan de 1%-doelstelling. Zoals de Speurgids, houdt de grafiek rekening met de eigen kredieten van de Vlaamse overheid, aangevuld met het Vlaamse deel van de federale uitgaven en de middelen uit de EU-kaderprogramma's. De cijfers tot en met 2018 komen uit de Speurgids 2019. De verdere evolutie is een raming op grond van de regionale economische vooruitzichten 2019-2024 van het Federaal Planbureau, de initiële begroting 2020 en de meerjarenraming 2019-2024. Voor het Vlaams aandeel in de federale middelen ging de berekening uit van een jaarlijkse groei van 2%, terwijl zij de EU-middelen constant hield. De cijfers werden niet gecorrigeerd voor kredieten die als O&O-middelen aangekondigd werden, maar dat uiteindelijk niet bleken te zijn.

Grafiek 5 - Evolutie naar de 1%-doelstelling



De grafiek geeft een idee van de mate waarin de voorziene inspanningen volstaan om de doelstelling te bereiken. Hij houdt alleen rekening met begrote kredieten, die niet noodzakelijk volledig uitgegeven worden en evenmin als O&O-kredieten beschouwd zullen blijven. Het Rekenhof concludeert dat de 1%-doelstelling met de voorspelde economische groei en de voorziene stijging van de O&O-uitgaven in deze legislatuur niet bereikt zal worden¹³⁹. Die vaststelling komt overeen met een eerdere schatting door de Vlaamse Adviesraad voor Innoveren en Ondernemen (VARIO), die stelde dat in de nieuwe legislatuur jaarlijks 60 miljoen euro extra nodig is om gelijke trend te houden met het bbp, waarvan ongeveer 30 miljoen euro de inflatie compenseert en 30 miljoen euro de echte groei vertegenwoordigt. De bbp-groei heeft uiteraard ook een belangrijke impact op de O&O-intensiteit. Een lagere groei impliceert dat minder bijkomende middelen ingezet moeten worden om de doelstelling te halen¹⁴⁰.

De VARIO-analyse gaf aan dat over de volledige legislatuur meer dan 750 miljoen euro bijkomende middelen nodig zijn om de 1% norm te halen. De meerjarenraming 2019-2024 voorziet in 269,5 miljoen euro bijkomende middelen: 19,5 miljoen euro investeringskredieten (gecumuleerd) en 250 miljoen euro (in 2024) onder de noemer *excelleren groeipad O&O*.

¹³⁹ Het officiële aandeel private versus publieke financiering van de O&O-uitgaven in Vlaanderen wordt bepaald met de O&O-enquêtes, gevoerd onder de verantwoordelijkheid van het Expertisecentrum voor O&O Monitoring (ECOOM). Deze cijfers geven dus maar een indicatie van de richting waarin O&O evolueert, temeer doordat de recentste enquêtecijfers zich beperken tot 2015.

¹⁴⁰ Gezien de scherpe terugval van het bbp in het licht van de coronacrisis, is het Rekenhof nagegaan wat de impact op de 1%-doelstelling is indien gerekend wordt met de meest recente ramingen van het federaal planbureau en de nationale bank van België (een daling van het bbp met 8% in 2020 en een stijging met 8,6% in 2021). Ook onder deze hypothese wordt de 1%-doelstelling deze legislatuur niet gehaald.

4.4.5 Conclusie

De Vlaamse regering heeft tijdens de legislatuur 2014-2019 meer dan 500 miljoen euro bijkomende recurrente middelen aangekondigd, al dan niet bedoeld om de 1%-doelstelling te halen. In de Speurgids 2019 gaf de administratie al aan dat een deel van deze bijkomende middelen voor andere doelen dan O&O werden ingezet. Dat geldt in het bijzonder voor de eenmalige middelen 2019, die grotendeels voor andere doelen ingezet werden.

Het Rekenhof stelde vast dat 6,1 miljoen euro van de recurrente O&O-kredietverhoging met 280 miljoen euro voor 2019 niet kon worden beschouwd als uitgaven voor O&O. Van de eenmalige middelen 2019 (120 miljoen euro) ging 64,0 miljoen euro duidelijk niet naar O&O en van 5,2 miljoen euro uitgaven is het onduidelijk of zij al dan niet naar O&O gingen. De O&O-vastleggingskredieten voor 2019 zijn volledig aangewend, zowel de recurrente als de eenmalige. De vereffeningskredieten zijn niet volledig aangewend en zullen in de komende jaren leiden tot uitgaven.

Het is het Rekenhof niet duidelijk of de Vlaamse regering nog steeds de doelstelling nastreeft om 1% van de O&O-uitgaven met publieke middelen te financieren. Rekening houdend met de verwachte groei van het bbp vóór Covid-19 en de O&O-middelen die de meerjarenraming aankondigde, zal de Vlaamse overheid er ook in de legislatuur 2019-2024 niet in slagen de doelstelling te halen om minstens 1% van het bbp te besteden aan door de overheid gefinancierd O&O.

4.5 Beleidsimpulsen Welzijn 2014-2019

4.5.1 Inleiding

In 2019 werden substantiële bijkomende bedragen geïnvesteerd in het beleidsdomein WVG. Het ging om een totale kredietverhoging van 225 miljoen euro, exclusief andere kostendrijvers¹⁴¹. De onderstaande tabel toont de verdeling van de bijkomende middelen. Het Rekenhof ging voor de belangrijkste kredietverhogingen in 2019 na of de beloofde middelen effectief toegekend werden en welke impact zij hadden. Daarbij vroeg het ook de gegevens op over de wachtlijsten in de betrokken sectoren. De meest recente cijfers die het ontving, betroffen de toestand op 31 december 2018. Cijfers over 2019 waren nog niet beschikbaar.

Tabel 58 - overzicht middelen voor nieuw beleid 2019 (in miljoen euro)

Nieuw beleid WVG	VAK
VAPH: verdere uitrol en versterking persoonsvolgende financiering en basisondersteuningsbudget	92,5
Kinderopvang	37,0
Extra RVT	22,0
Jeugdhulp FJW	23,5
Investerings VIPA	17,8
Overige	32,3
Totaal	225,0

¹⁴¹ Het gaat hierbij hoofdzakelijk om het groeipad groeipakket (142,8 miljoen euro), de natuurlijke groei gezinsbijslag (32,1 miljoen euro), de opstap koopkracht uit VIA5 (28,4 miljoen euro) en de geplande uitbreidingen woonzorgcentra (27,3 miljoen euro). De totale impact van de andere kostendrijvers op het beleidsdomein WVG liep in 2019 op tot 260,6 miljoen euro.

Het Rekenhof analyseerde de belangrijkste beleidsimpulsen in 2019 in een meerjaren-perspectief. Het bekeek de middelen, waar mogelijk, ook in verhouding tot de blijvende noden in de sector.

4.5.2 Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)

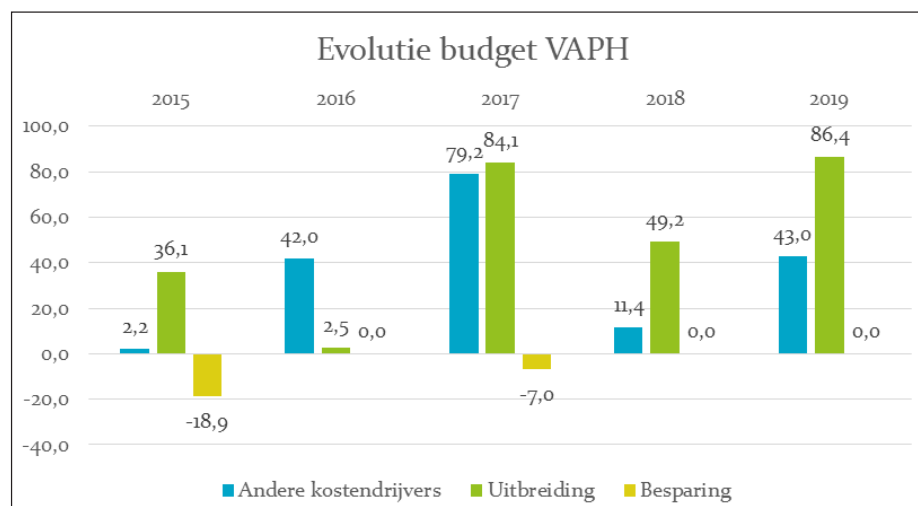
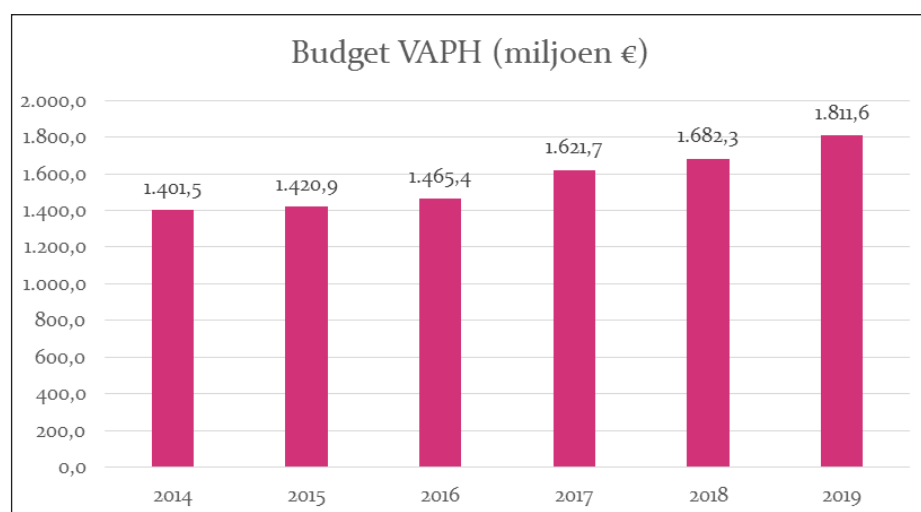
De Vlaamse legislatuur 2014-2019 voorzag in 330 miljoen euro voor het uitbreidingsbeleid voor personen met een handicap. Tabel 2 toont hoe de middelen over die periode besteed zijn: 258,3 miljoen euro bijkomende dotatie VAPH, 65,8 miljoen euro bijkomende middelen basisondersteuningsbudget bij de Vlaamse Sociale Bescherming (VSB), 3,9 miljoen euro voor Fonds Jongerenwelzijn en 2 miljoen euro voor gezinszorg (Agentschap Zorg en Gezondheid).

Tabel 59 - Verdeling uitbreidingsmiddelen personen met een handicap over de instellingen (in miljoen euro)

Uitbreidingsmiddelen personen met een handicap	2015	2016	2017	2018	2019	Cumulatief 2015-2019
Regeerakkoord	40,0	18,0	109,5	70,0	92,5	330,0
Versnelling/vertraging uitbreidingsbeleid		-1,5	1,5	2,0	-2,0	0,0
Aanwending eigen middelen VAPH		-6,5	6,5			0,0
Middelen basisondersteuningsbudget bij VSB		-7,5	-31,4	-22,8	-4,1	-65,8
Middelen gezinszorg bij AZG			-2,0			-2,0
middelen bij FJW	-3,9					-3,9
Bedrag opgenomen in dotatie VAPH	36,1	2,5	84,1	49,2	86,4	258,3

In de periode 2014-2019 steeg het budget van het VAPH van 1.401,5 miljoen euro naar 1.811,6 miljoen euro (+410,1 miljoen euro). Deze stijging is samengesteld uit uitbreidingsbeleid (59,2%) en de werking van de andere kostendrijvers (40,8%). Over de beschouwde periode waren de besparingen samen goed voor 25,9 miljoen euro. De onderstaande grafiek toont het totale budget van het VAPH en detailleren vervolgens de evolutie van de uitbreidingsmiddelen, besparingen en andere kostendrijvers (zoals de weddedrift).

Grafiek 7 – Evolutie van het budget VAPH (in miljoen euro)



In 2019 werd de rest van dit budget toegekend (92,5 miljoen euro). Enerzijds kwam daar in het kader van het VIA 5-akkoord nog 7,5 miljoen euro bij voor bijkomende jobs voor personeel voor minderjarigen met een handicap (3,5 miljoen euro) en voor de eerste correctiefase persoonsvolgende financiering (PVF)¹⁴² (4 miljoen euro). In totaal was dus 100 miljoen euro beschikbaar, waarvan echter al 2 miljoen euro was toegekend in 2018. Anderzijds werd het overschot van het basisondersteuningsbudget (BOB) van 0,65 miljoen euro, in 2017 toegekend via het Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming (VSB), weer toegevoegd aan het budget van het VAPH. De onderstaande tabel geeft het werkelijk te verdelen nieuwe budget weer.

¹⁴² Correctiefase 1: bij de overgang naar persoonsvolgende financiering voor de volwassen personen met een handicap werden de middelen die vroeger aan de vergunde zorgaanbieder werden verstrekt, verdeeld over de persoonsvolgende budgetten van de gebruikers. Sommige zorgaanbieders konden minder middelen verdelen dan andere zorgaanbieders. Daarom kregen de gebruikers van die zorgaanbieders een lager budget dan gebruikers met een gelijkaardige ondersteuningsnood en zorgzwaarte die ondersteund werden door andere zorgaanbieders. De zorgaanbieders moesten hun gebruikers wel dezelfde zorg blijven bieden, ook al beschikten ze over minder middelen om dezelfde kwalitatieve ondersteuning te bieden. In een eerste correctiefase werd daaraan al gedeeltelijk tegemoetgekomen.

Tabel 60 - Besteding uitbreidingsmiddelen 2019 voor het VAPH (in miljoen euro)

Uitbreiding persoonsvolgend budget (PVB) meerderjarigen	70,9
Uitbreiding persoonlijke assistentiebudget (PAB) minderjarigen	6,7
Bijkomende basisondersteuningsbudgetten (VSB)	4,1
Uitbreiding rechtstreeks toegankelijke ondersteuning (RTH)	4
1e correctiefase persoonsvolgende financiering volwassenen	4
130 extra VTE bij gedrags- en emotionele stoornissen plus (GES+)	3,5
Globale individuele ondersteuning (GIO) minderjarigen	2
Nieuwe plaatsen GES+	1,2
Multidisciplinaire teams	1,1
Doventolken	0,9
Diensten maatschappelijk werk	0,25
Totaal	98,65

Het VAPH boekte in 2019 een overschot van 39 miljoen euro, hoofdzakelijk door de laattijdige opstart van een aantal regelingen. Gezien de verwevenheid van de bijkomende middelen uitbreidingsbeleid met middelen uit andere kostendrijvers en uit uitstroom, is het niet mogelijk na te gaan welk deel van de uitbreidingsmiddelen nog niet besteed werd in 2019.

De extra middelen voor het VAPH kaderen in een ruimer beleid, dat geleidelijk aan in meer middelen voorziet. Met deze bijkomende middelen kon opnieuw voorzien worden in een uitbreiding van de dienstverlening voor zorgbehoevenden.

Gegevens van het VAPH tonen aan dat de nood hoog blijft:

- zo schatte het VAPH de wachtenden voor een multifunctioneel centrum voor minderjarigen op 31 december 2018 op 2.500¹⁴³;
- voor een PAB steeg het aantal wachtenden tot 1.688 op 31 december 2018¹⁴⁴;
- voor de PVB dateren de meest recente cijfers van 1 juli 2018¹⁴⁵, op dat moment waren er 14.607 mensen ingeschreven op de wachtlijst.

Ook de meerjarenanalyse 2020-2024 van het VAPH toont de grote nood aan. Het agentschap ging daarin voor verschillende scenario's na welke bijkomende budgetten in de legislatuur 2019-2024 nodig zullen zijn (zie de onderstaande tabel).

- Een maximaal scenario ging uit van de bestaande noden, aangevuld met te verwachten bijkomende zorgvragen over de legislatuur 2019-2024. Dit scenario raamde de totale benodigde bijkomende middelen over de hele legislatuur op 1.600 miljoen euro.
- Het andere uiterste is een minimaal scenario, waarbij het VAPH alleen bijkomende middelen krijgt om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen inzake ondersteuning van personen met een handicap. De totale vereiste som voor het uitbreidingsbeleid zou dan over de hele legislatuur 165 miljoen euro bedragen.
- Daarbuiten werkte het VAPH nog twee scenario's uit op basis van het uitbreidingsbeleid waarin de afgelopen legislatuur voorzag; respectievelijk een identieke verhoging en een verdubbeling van de gerealiseerde verhoging.

¹⁴³ Meerjarenanalyse en -planning rond de VAPH-sector voor de komende legislatuur (2020-2024) van 25 juni 2019.

¹⁴⁴ Jaarverslag jeugdhulp 2018.

¹⁴⁵ Realisaties en evoluties binnen de ondersteuning voor personen met een handicap. Een terugblik op de voorbije legislaturen van 4 maart 2019.

Tabel 61 - Overzicht noden VAPH legislatuur 2019-2024 (in miljoen euro)

Scenario	Vereiste uitbreidingsmiddelen
Alle huidige en toekomstige noden	1.600,0
Enkel wettelijke verplichtingen	164,5
Eenzelfde som als 2014-2019	330,0
Dubbele uitbreiding van 2014-2019	660,0

Bron: meerjarenanalyse 2020-2024 VAPH

De meerjarenraming 2019-2024¹⁴⁶ voorziet onder de noemer Warm Vlaanderen – Welzijn in een bijkomende recurrente beleidsimpuls, die oploopt tot 549,5 miljoen euro in 2024. Van die bijkomende middelen gaat volgens de meerjarenraming een bedrag dat oploopt tot 270 miljoen euro, naar de sector van de personen met een handicap.

4.5.3 Kinderopvang

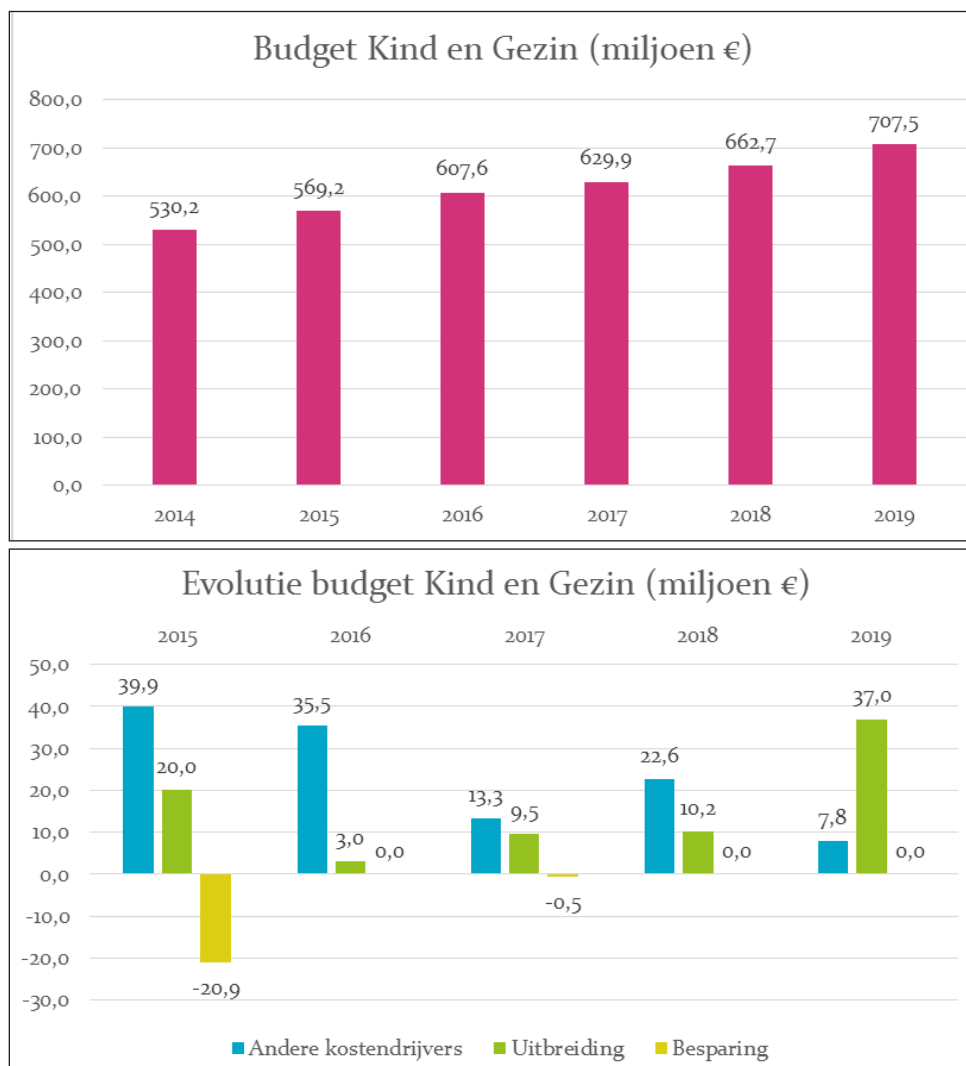
Voor kinderopvang stelde Vlaanderen in 2019 37 miljoen euro bijkomende middelen ter beschikking, nadat het in 2018 ook al 10,2 miljoen euro bijkomend geïnvesteerd had. De onderstaande grafiek toont de evolutie van het budget Kind en Gezin¹⁴⁷ over de vorige legislatuur. Ook voor deze jaarlijkse budgetstijging zijn niet alleen de uitbreidingsmiddelen verantwoordelijk, maar ook andere kostendrijvers, zoals de gemiddelde leeftijd van het personeel in de kinderopvang.

In de periode 2014-2019 steeg het budget van Kind en Gezin van 530,2 miljoen euro tot 707,5 miljoen euro (+177,3 miljoen euro). Deze stijging is samengesteld uit uitbreidingsbeleid (40,1%) en de werking van de andere kostendrijvers (59,9%). Over de beschouwde periode waren de besparingen samen goed voor 21,4 miljoen euro.

¹⁴⁶ Vlaams Parlement, document 21 (2019-2020) - nr. 1.

¹⁴⁷ Het Agentschap Opgroeien Regie is vanaf 18 april 2019 de rechtsopvolger van Kind en Gezin en Fonds Jongerenwelzijn (FJW). In 2019 werd nog een aparte begroting en jaarrekening opgemaakt. In het kader van de leesbaarheid heeft het Rekenhof ervoor geopteerd doorheen deze tekst de oude namen te blijven gebruiken.

Grafiek 8 – Evolutie budget Kind en Gezin (in miljoen euro)



De onderstaande tabel 5 biedt een overzicht van de besteding van de bijkomende middelen 2018-2019, aangevuld met 0,66 miljoen euro uitbreidingsmiddelen die oorspronkelijk voorzien waren voor 2017. Op basis van een eigen analyse schat het Rekenhof dat ongeveer 20% van de uitbreidingsmiddelen voor 2018 en 2019 nog niet uitgegeven werden.

Tabel 62 - Overzicht bijkomende middelen 2018-2019

		Bedrag	Geschatte plaatsen
Trap 1: basissubsidie	omschakeling van T0 naar T1 (niet-IKT)	1.500.000	1.928
	omschakeling van T0 naar T1 (IKT)	500.000	643
	nieuwe T1	500.000	643
Trap 2: subsidie met inkomens-tarief	Uitbreiding T2B	11.276.000	1.499
Flexibele opvang	ROM (ruimere openingsmomenten)	1.188.000	792
	DOP (dringende kinderopvang)	1.136.000	103
	flexibilisering	2.900.000	
Trap 3: plussubsidie	trap 3	288.078	423
Andere	GROEIPAD T2B NAAR T2A	24.300.000	
	ONTHAALLOUDER WERKNEMER	3.440.000	
	ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR	810.000	
Totaal		47.838.078	

Bron: Kind en Gezin

In 2019 werden middelen ter beschikking gesteld voor bijkomende plaatsen in de drie trappen¹⁴⁸ en in de flexibele opvang. De volledige impact van de extra plaatsen zal er in 2020 zijn. Trap 1 is de basissubsidie. Het gaat om vergunde kinderopvang (groepsopvang of gezinsopvang) met 220 openingsdagen. Trap 2A en trap 2B betreffen subsidies voor kinderopvang op basis van inkomensstarief, waarbij gezinnen betalen op basis van hun inkomen. Trap 3-plussubsidie is een subsidie ter ondersteuning van kwetsbare gezinnen. Voor de trappen 2A en 2B en voor trap 3 moet rekening worden gehouden met voorrangsgroepen. Voor alle trappen is de subsidie een bepaald bedrag per jaar en per plaats.

Daarbuiten werd in 2014, bij de inwerkingtreding van het decreet houdende de organisatie van kinderopvang voor baby's en peuters een groeipad uitgetekend om tot een gelijke subsidiëring te komen van trap 2A- en trap 2B-plaatsen¹⁴⁹. Er was toen in een overgangperiode van zes jaar voorzien om de kloof te dichten. In 2015 en 2018 werden al stappen gezet. In 2019 was de verhoging van het subsidiebedrag goed voor 24,3 miljoen euro bijkomende middelen. De opeenvolgende verhogingen volstonden echter niet om de subsidiëring gelijk te trekken. Op 6 maart 2020 besliste de Vlaamse Regering principieel dit groeipad met zes jaar te verlengen, aangezien de budgettaire ruimte niet volstaat om in 2020 de laatste stappen te zetten tot gelijke subsidiëring.

De Vlaamse Regering berekende welke budgetten nog noodzakelijk zijn om de subsidiëring gelijk te maken. De resterende kostprijs van de groepsopvang (opvang van minstens negen kinderen) trap 2B naar trap 2A is geraamd op 46,88 miljoen euro. Deze raming houdt rekening met de besparingsmaatregel van 1,3% op trap 2A-plaatsen, maar niet met de meerkosten van de VIA 5-maatregelen, die 8 miljoen euro bedragen. Voor de groepsopvang door samenwerkende onthaalouders werd de benodigde budgettaire impuls geschat op 49,34 miljoen euro, met een bijkomende VIA 5-kostprijs van ongeveer 1 miljoen euro. Voor de gezinsopvang (opvang van maximum 8 kinderen tegelijkertijd) was voorzien dat alle trap 2B-plaatsen zou-

¹⁴⁸ Voor meer info over de verschillende trappen: <https://www.kindengezin.be/img/subsidies-baby-en-peuters.pdf>.

¹⁴⁹ Er is een historische discrepantie tussen de subsidiebedragen van trap 2B (plaatsen met een laag subsidiebedrag voor inkomensstarief: zelfstandigen, lokale besturen, peutertuinen vzw's) en trap 2A.

den worden opgetrokken naar trap 2A-plaatsen, wat nog een kostprijs van 0,86 miljoen euro betekent. De impact van VIA 5 daarop is verwaarloosbaar.

Er is dus, los van de bijkomende VIA 5-middelen, nog iets meer dan 97 miljoen euro bijkomende middelen nodig om de subsidiëring van trap 2B-plaatsen volledig gelijk te stellen aan die van trap 2A-plaatsen. VIA 5 voorziet daar bovenop nog in ongeveer 9 miljoen euro meer-kosten. De meerjarenraming 2019-2024 bevat 58 miljoen euro extra middelen voor kinderopvang, zowel voor uitbreidingsbeleid als voor de gelijkschakeling van de subsidiëring. Als dat volledige bedrag naar de gelijkschakeling zou gaan, en er dus geen gesubsidieerde plaatsen zouden bijkomen, zou in 2025 en 2026 nog 39 miljoen euro bijkomende middelen nodig zijn om het verlengde groeipad te halen.

Daarbuiten zijn nog middelen nodig voor bijkomende plaatsen. Artikel 3 van het decreet bepaalt immers dat de Vlaamse Gemeenschap tegen 2016 een aanbod beoogt voor minstens de helft van de kinderen jonger dan drie jaar, en vanaf 2020 voor alle gezinnen met een behoefte aan kinderopvang, weliswaar binnen een afgesproken budgettair kader. Op grond van een onderzoek van Kind en Gezin werd in juli 2019 ingeschat dat er daarvoor 7.070¹⁵⁰ plaatsen zouden moeten bijkomen in Vlaanderen en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

4.5.4 Jeugdhulp

Voor jeugdhulp werd in 2019 23,5 miljoen euro bijkomende middelen toegekend:

- 1,2 miljoen euro voor de loonkredieten van het Agentschap Jongerenwelzijn¹⁵¹ voor extra consulenten;
- 2,4 miljoen euro voor Kind en Gezin in het kader van de preventieve gezinsondersteuning en adoptie;
- 19,9 miljoen euro voor het Fonds Jongerenwelzijn¹⁵².

Grafiek 3 vergelijkt voor de hele legislatuur de evolutie van de middelen van het Fonds Jongerenwelzijn. Ook hier verklaren niet alleen de uitbreidingsmiddelen de jaarlijkse budgetstijging, maar ook andere kostendrijvers, zoals de pleegplaatsingen.

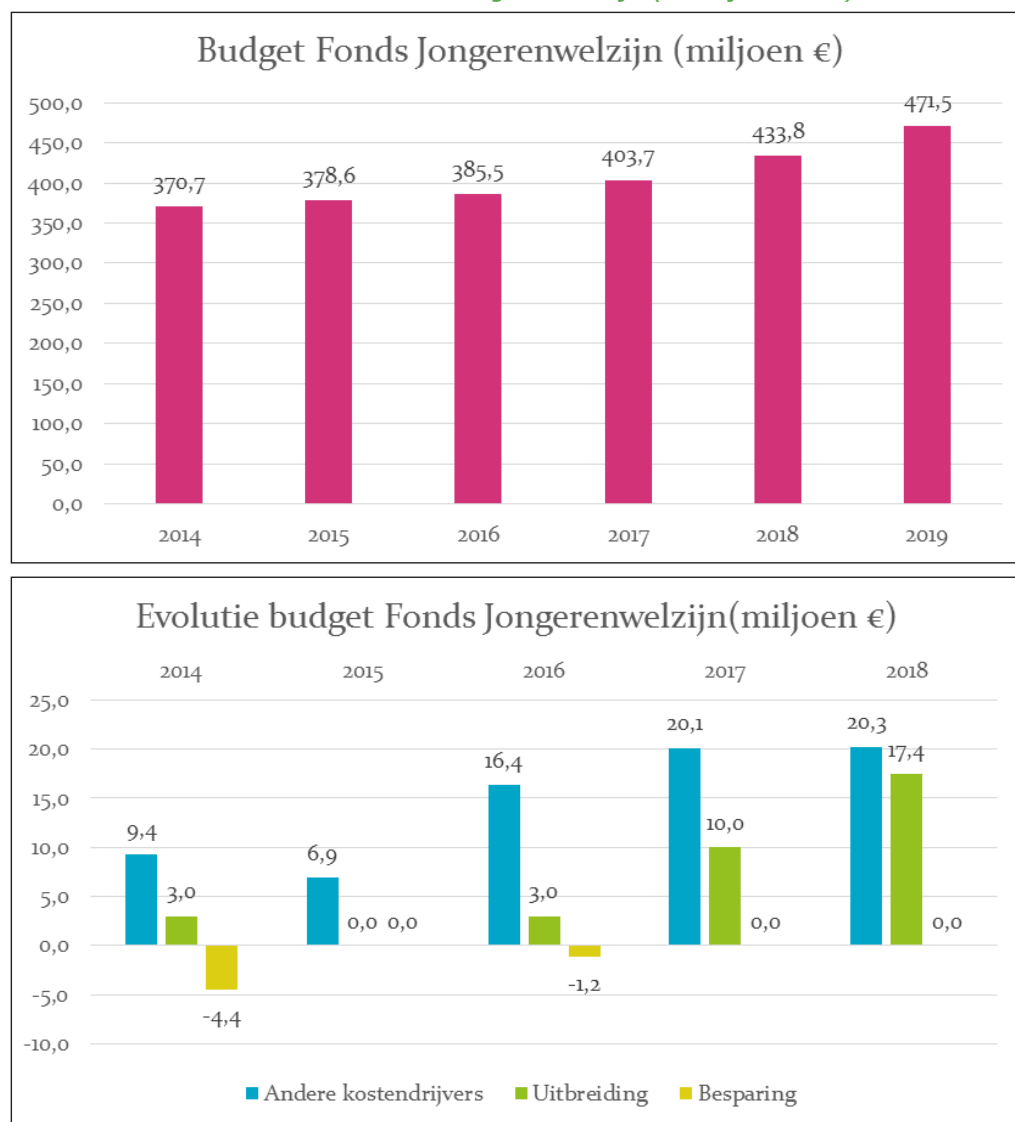
In de periode 2014-2019 steeg het budget van Fonds Jongerenwelzijn van 370,7 miljoen euro naar 471,5 miljoen euro (+106,4 miljoen euro). Deze stijging is samengesteld uit uitbreidingsbeleid (31,4%) en de werking van de andere kostendrijvers (68,6%). Over de beschouwde periode waren de besparingen samen goed voor 5,6 miljoen euro.

¹⁵⁰ Het is onduidelijk hoeveel dat in euro betekent, aangezien dat afhangt van de soort plaats die wordt gecreëerd.

¹⁵¹ Het Agentschap Jongerenwelzijn heet sinds 18 april 2019 Agentschap Opgroeien.

¹⁵² Het Agentschap Opgroeien Regie is vanaf 18 april 2019 de rechtsopvolger van Kind en Gezin en Fonds Jongerenwelzijn (FJW). In 2019 werd nog een aparte begroting en jaarrekening opgemaakt. In het kader van de leesbaarheid heeft het Rekenhof ervoor geopteerd doorheen deze tekst de oude namen te blijven gebruiken.

Grafiek 9 - Evolutie middelen Fonds Jongerenwelzijn (in miljoen euro)



De onderstaande tabel toont de verdeling van de uitbreidingsmiddelen 2018-2019 voor het Fonds Jongerenwelzijn. Het Rekenhof stelt vast dat ongeveer een kwart van deze middelen eind 2019 nog niet uitgegeven was.

Tabel 63 - Uitbreidingsbeleid 2018-2019 in de sector jeugdhulp (in miljoen euro)

	2018	2019
Werf 1 (rechtstreeks toegankelijke hulp): aanklampende hulp (15 regio's extra aanbod modulair incl. 1 eerstelijns per regio)	7,0	8,0
Werf 2: kleine kinderen (zorggarantie in regio)	1,4	1,6
Werf 3: Kleinschalige wooneenheden voor jongvolwassenen	1,0	1,0
Werf 4 (jeugddelinquentierecht): vooral delictgerichte contextbegeleiding	0,4	1,6
Uitbreiding crisisaanbod (20 verblijf) ¹⁵³		1,9
Outreach : netwerken geestelijke gezondheidszorg		1,5
Housing First - Slachtoffer in Beeld (SIB)		0,7
VIA 5 (uitbreiding personeelskader)		2,5
Overige (cliëntenforum, kleine wooneenheden, crisisaanbod algemeen en CGK)	0,2	1,2
Totaal	10,0	19,9

Bron: FJW

In 2016 schreef de minister de beleidsnota *Jeugdhulp 2.0*. Sinds 2017 worden extra middelen voor jeugdhulp vrijgemaakt. Het uitbreidingsbeleid omvat vier werven: rechtstreeks toegankelijke hulp (één gezin, één plan), jonge kinderen, jongvolwassenen en jeugddelinquentierecht. Daarbuiten breidt ook de crisisjeugdhulp uit en richt een programma *vroegdetectie en -interventie* zich op de netwerken voor geestelijke gezondheid van kinderen en jongeren.

De meerjarenraming stelt voor deze legislatuur een bijkomende investering van 60 miljoen euro voorop, maar de noden blijven dan ook hoog. Het jeugdhulpjaarverslag 2018 stelde dat 6,2% meer kinderen eind 2018 wachtten op een voorziening of pleegzorg dan eind 2017. Het aantal wachtenden op een voorziening of pleegzorg liep op dat moment op tot 5.600¹⁵⁴.

4.5.5 Conclusie

In 2019 gingen, zoals in de andere jaren van de vorige legislatuur, belangrijke uitbreidingsmiddelen naar het beleidsdomein WVG. Deze middelen slaagden erin de uitgebreide welzijnsnoden gedeeltelijk te dekken, maar verscheidene rapporten van de actoren in de sector tonen nog een grote nood aan extra middelen. Ook met de bijkomende middelen waarin de huidige legislatuur voorziet, zullen er nog grote noden overblijven. Het Rekenhof stelt verder vast dat de Vlaamse overheid moeite blijft hebben met het aanleveren van cijfers over de noden in de verschillende sectoren van de zorg. De meest recente cijfers die konden worden voorgelegd waren die van 31 december 2018.

¹⁵³ Het Rekenhof stelde in de audit Crisisjeugdhulp – analyse van niet-beantwoorde hulpvragen (april 2018) vast dat 28,5% van de jongeren die zich in een (familiale) crisissituatie bevonden, verstoken bleven van de gepaste hulp in de vorm van een crisismodule (verblijf, begeleiding of interventie). Met deze bijkomende investering heeft de Vlaamse overheid de aangekondigde versterking van de crisisjeugdhulp uitgevoerd. De overheid zal het aantal en aandeel kinderen en jongeren dat niet de gepaste hulp gekregen heeft, evenwel blijvend moeten monitoren om na te gaan of de capaciteitsuitbreiding toereikend was.

¹⁵⁴ Jaarverslag jeugdhulp 2018. Het is onduidelijk hoeveel dat in euro betekent, aangezien dat afhangt van de soort plaats of module die wordt gecreëerd.

4.6 Vlaams Klimaatfonds

Het Vlaams Klimaatfonds is een begrotingsfonds dat werd opgericht in het programmadecreet bij de tweede begrotingscontrole 2012¹⁵⁵. Het fonds staat in voor de ondersteuning van het Vlaams klimaatbeleid. Sinds 2013 ontving het Klimaatfonds meer dan 738 miljoen euro inkomsten, waarvan het bijna 600 miljoen euro heeft uitgegeven¹⁵⁶. Het Rekenhof analyseerde in eerste instantie de evolutie van die inkomsten en uitgaven. Ook ging het na in hoeverre de middelen die via het Klimaatfonds ingezet werden voor het Vlaams klimaatbeleid, al besteed werden.

4.6.1 Evolutie budgettaire situatie Klimaatfonds 2013-2019

Tabel 64 - Klimaatfonds: evolutie van inkomsten en uitgaven op kasbasis (in miljoen euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Ontvangsten (kas)	36,4	1,4	-	235,1	70,4	202,3	192,4	738,1
Rechtstreekse uitgaven	11,5	4,0	4,0	17,5	1,1	1,9	12,1	52,2
Interne stromen				20,0	82,3	87,3	220,4	410,0
Indirect Carbon Leakage en CCS					39,4	46,7	36,7	122,8
Desaffectatie VEB					2,0	2,0	5,0	9,0
Totale uitgaven	11,5	4,0	4,0	37,5	124,8	137,9	274,2	594,0

De uitgaven van het begrotingsfonds in de bovenstaande tabel geven alleen een beeld van hoe de middelen vanuit het Klimaatfonds worden verdeeld. De effectieve besteding geschiedt in de beleidsdomeinen. Zij zal pas zichtbaar worden in de rekeningen van de beleidsdomeinen op het moment van de besteding. De onderstaande toelichtingen en tabellen brengen de besteding van de klimaatmiddelen in de beleidsdomeinen in kaart.

Ontvangsten Klimaatfonds 2013-2019

Het Klimaatfonds kan worden gefinancierd met het Vlaams aandeel in de Belgische opbrengsten uit de veilingen van emissierechten, de administratieve geldboetes voor het niet of onvoldoende inleveren van emissierechten en de mogelijke supplementaire opbrengsten uit het klimaatresponsabiliseringsmechanisme. De opbrengsten van de veiling van de Europese emissierechten zijn momenteel vrijwel de enige financieringsbron van het Vlaams Klimaatfonds.

De mogelijke aanvullende opbrengsten uit het klimaatresponsabiliseringsmechanisme zijn ingeschreven in artikel 65 quater van de bijzondere financieringswet, dat voor elk gewest in een meerjarig traject voorziet van doelstellingen voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in gebouwen uit de residentiële en tertiaire sectoren. Vanaf 2016 zou een bonus-malussysteem in werking treden, waarbij de gewesten supplementaire opbrengsten uit de federale emissierechten kunnen ontvangen als ze de doelstellingen van het traject overtreffen. Omgekeerd kunnen ze ook een malus oplopen, als ze de doelstellingen in het traject niet

¹⁵⁵ Artikel 14§1 - decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012 (13 juli 2012).

¹⁵⁶ De cijfers in de verschillende tabellen zijn niet zonder meer vergelijkbaar. Tabel 1 geeft voor het Klimaatfonds cijfers op kasbasis, dus zonder rekening te houden met wat de vereffeningen zijn bij de ontvanger van de interne stroom. Er zijn tussen de verschillende tabellen ook afwijkingen in de maatregelen die opgenomen werden.

halen. Tot op heden is het bonus-malussysteem echter nog altijd niet in werking getreden¹⁵⁷. Er loopt immers nog een politiek overleg over verschillende aspecten van de uitvoering van de bijzondere wet.

Mocht het bonus-malussysteem in 2019 van kracht zijn geweest, dan zou dat een aanzienlijke positieve impact gehad hebben op de ontvangsten 2019 van het Klimaatfonds: de administratie raamt de impact op circa 25 miljoen euro extra middelen, die hadden kunnen worden ingezet voor bijkomende klimaatinitiatieven. Deze impactberekening vergt uiteraard enige voorzichtigheid: bij een herziening van de trajecten of het gebruik van emissiegegevens uit een andere inventarisversie, kan het geraamde bedrag wijzigen. De bonus is ook afhankelijk van het resultaat van de andere gewesten, aangezien hij een bovengrens heeft¹⁵⁸.

Uitgaven Klimaatfonds 2013-2019

De middelen in het Klimaatfonds mogen worden aangewend voor de (co-)financiering of (co-)ondersteuning van de uitvoering van een intern Vlaams klimaatbeleid, de uitvoering van flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto, de Vlaamse bijdrage aan de internationale strijd tegen klimaatverandering, de remediëring van competitiviteitsverlies bij Vlaamse bedrijven ten gevolge van het Europees of internationaal klimaatbeleid (Indirect Carbon Leakage) en de beleidskosten in het kader van klimaatveilingen.

Het gros van de uitgaven in de periode 2013-2019 (541,7 miljoen euro of 91,2% van de totale bestedingen) ging via een interne stroom naar de diverse entiteiten van de Vlaamse overheid die de klimaatmaatregelen moeten uitvoeren. Daarvan diende 419,0 miljoen¹⁵⁹ euro voor de uitvoering van de voorziene maatregelen van het intern Vlaams klimaatbeleid en 122,7 miljoen voor de financiering van de Indirecte Carbon Leakage¹⁶⁰ en de CCS¹⁶¹-investeringsprojecten. Het Klimaatfonds had ook rechtstreekse uitgaven. Zij bedroegen minder dan 10% van het totaal en hadden betrekking op internationale klimaatfinanciering, de eerste reeks maatregelen van het fonds, de broeikasgasemissiereductie in de landbouw en, vanaf 2019, de projectoproepen lokale klimaatprojecten, groendaken, lokale vergroening en ontharding.

4.6.2 Besteding van de uitgaven in functie van het intern Vlaams klimaatbeleid

Het Vlaams Klimaatfonds rapporteerde 419 miljoen euro bestedingen voor het intern Vlaams klimaatbeleid langs interne stromen en een desaffectatie naar het Vlaams Energiebedrijf. Het fonds beschouwt deze interne stromen altijd als bestedingen, ongeacht de effectieve aanwending van de middelen door de betrokken entiteiten. De rechtstreekse bestedingen¹⁶² voor het intern Vlaams klimaatbeleid zijn in verhouding vrij beperkt en hebben voornamelijk betrek-

¹⁵⁷ Alleen de gewestelijke emissiecijfers voor 2015 voor de gebouwensector en de gemiddelde prijs voor een emissierecht zijn al officieel gevalideerd door de Nationale Klimaatcommissie.

¹⁵⁸ Deze bovengrens is gelijk aan het federale gedeelte van de opbrengsten uit de veiling van emissierechten in de loop van het begrotingsjaar waarin het verschil zich voordoet (BFW, art. 65quater, §8).

¹⁵⁹ Inclusief de 9 miljoen euro die via een provisieartikel wordt toebedeeld aan het Vlaams Energiebedrijf ter uitvoering van het actieplan *Energie-efficiëntie* van de Vlaamse overheid.

¹⁶⁰ Het betreft een compensatie van de indirecte emissiekosten ten voordele van elektriciteits-intensieve bedrijven. Er wordt van uitgegaan dat de elektriciteitsproducent de CO₂ kost doorrekent in de prijs, waardoor deze bedrijven concurrentienadeel ondervinden.

¹⁶¹ Carbon Capture and Storage.

¹⁶² Exclusief internationale klimaatfinanciering.

king op de geselecteerde prioritaire interne maatregelen in de periode 2013-2015 met de al beschikbare middelen uit de nieuwkomersreserve¹⁶³.

Het Rekenhof ging na in hoeverre deze middelen (al) effectief naar het klimaatbeleid gingen. De verdeling van de middelen over de diverse betrokken entiteiten en de ruime uitvoeringstermijnen van de maatregelen, bemoeilijkten de opvolging en duiding van hun aanwending. De jaarrekeningen van de ontvangende entiteiten bevatten te weinig informatie over de effectieve verbintenissen of werkelijke uitgaven die zij deden met de middelen uit het Vlaams Klimaatfonds. Zij lichtten evenmin de energiebesparing, de CO₂-reductie of het ongebruikte saldo van de toegekende middelen toe.

Rapportering door de Vlaamse overheid

De betrokken entiteiten moeten jaarlijks rapporteren¹⁶⁴ over de besteding van de middelen en aldus een beeld geven van de effectief gerealiseerde maatregelen met de middelen van het Klimaatfonds en het effect ervan op het vlak van reductieverminderingen en energiebesparingen. De rapportering door de entiteiten dient als input voor het algemene voortgangsrapport dat het Vlaamse klimaatbeleidsplan 2013-2020 aan de bevoegde minister opgelegd heeft als opvolgings- en remediëringinstrument voor de Vlaamse Regering. In 2018 besliste de bevoegde minister geen voortgangsrapport voor te bereiden over de uitvoering van het Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020. Er vond toen evenmin een bevraging van de entiteiten plaats. Daardoor is onvoldoende actuele informatie beschikbaar over de werkelijke besteding van de interne middelenstromen. Het Rekenhof ging niet na in welke mate de betrokken entiteiten intern een degelijke financiële en inhoudelijke opvolging van de maatregelen en de bestedingen hebben opgezet, of zij de jaarlijkse rapporteringsverplichting zijn nagekomen, of de rapporten van de betrokken entiteiten voldoende inhoudelijke en financiële informatie bevatten en of de bevoegde administratie de informatie in deze rapporten effectief controleerde.

Het zou de bedoeling zijn de algemene voortgangsrapportering over het Vlaams klimaatbeleid af te werken tegen het najaar van 2020. Daarin zou het voortgangsrapport over het Vlaams Klimaatfonds zelf, mee opgenomen worden.

Op grond van informatie vanwege de administratie en in afwachting van de algemene voortgangsrapportage, heeft het Rekenhof getracht een financieel overzicht te geven van de verbintenissen en bestedingen per sector, maatregel en verantwoordelijke entiteit. Het probeerde in het bijzonder een beeld te schetsen van de nog niet vereffende verbintenissen en het ongebruikte saldo van de toegekende middelen uit het Klimaatfonds. Het overzicht is informatief bedoeld en heeft niet de intentie algemene bevindingen te formuleren over de effectiviteit en efficiëntie van de maatregelen, noch over de inhoudelijke opvolging van de maatregelen of de correctheid van de cijfers die de entiteiten verstrekten. Het is immers niet de bedoeling in de plaats te treden van het voortgangsrapport over het klimaatbeleidsplan, dat trouwens veel ruimer is dan het Klimaatfonds.

¹⁶³ 36 miljoen euro opbrengsten uit de veiling van emissierechten uit de toewijzingsreserve voor de verbintenisperiode 2008-2012.

¹⁶⁴ Deze verplichting is opgenomen in de dotatiebesluiten.

Besteding van de middelen

Het beleidsdomein Onderwijs en Vorming ontving 81,7 miljoen euro uit het Klimaatfonds, goed voor ongeveer 13,1% van de totale fondsuitgaven in de periode 2013-2019. In 2016 werd ook 7,8 miljoen verstrekt aan het Fonds Hoger Onderwijs (FHO) via een herverdeling van een provisieartikel voor het Vlaams klimaatplan. Deze middelen kwamen niet uit het Klimaatfonds, maar werden wel meegerekend in het eerste voorziene maatregelenpakket voor het onderwijs. De hoofdmoot van de bestedingen had betrekking op de inregeling van ketels en REG¹⁶⁵-investeringen in gebouwen. Het eind 2019 ongebruikte saldo bedroeg 12,6 miljoen euro. Dat geeft echter een vertekend beeld, aangezien de bijkomende middelen voor het actieplan Klimaat van maart 2019 pas einde 2019 zijn overgemaakt. Daarnaast blijkt uit de cijfers in de tabel niet of de opgegeven bedragen ook de verbintenissen en vereffeningen omvatten die middels de herverdeling zijn gefinancierd. In voorkomend geval, zou het ongebruikte saldo 20,4 miljoen euro bedragen en zou er eventueel sprake zijn van een onderaanwending.

Bij MOW waren de uitgaven voor de vergroening van de voertuigen van De Lijn de grootste uitgavenpost (37,9 miljoen euro). In december 2019 is nog 12,5 miljoen overgemaakt voor de financiering van de maatregelen Infrastructuur walstroom, combimobiliteit en laadinfrastructuur, de Energetische renovatie van het Maritiem Reddings- en coördinatiecentrum te Oostende en het waterbouwkundig laboratorium in Antwerpen. Ook in de sector mobiliteit bleef nog een belangrijk saldo ongebruikt (12,4 miljoen euro), grotendeels door de late toewijzing van de middelen voor de financiering van de walstroominrichtingen.

Tabel 65 - uitgaven diverse entiteiten met middelen van het Vlaams Klimaatfonds 2013-2019 (in miljoen euro)

Sector	Entiteit	Toegekend (1)	Vastgelegd (2)	Vereffend (3)	Encours (2)-(3)	Saldo middelen (1)-(2)
Onderwijs		81,7	69,1	31,9	37,2	12,6
Inregeling van ketels en REG-investeringen in onderwijs-gebouwen	AGION	48,1	47,2	16,5	30,7	0,9
Inregeling van ketels, stookplaatsrenovatie en REG-investeringen in onderwijsgebouwen	GO!	13,5	6,4	3,3	3,1	7,1
Inregeling van ketels en REG-investeringen in onderwijs-gebouwen	AHOVOKS (FHO)	18,5	14,1	11,3	2,8	4,4
STEM-oproep en oproep Klimaattraject	Fonds Dep. Onderwijs	1,6	1,3	0,8	0,5	0,2
Mobiliteit		53,8	41,5	14,9	26,5	12,4
Vergroening voertuigen van De Lijn	De Lijn	37,9	37,9	12,5	25,4	0,0
Flanders Logistics-consulent groene/duurzame logistiek	MOW	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
Uitbouw van walstroomfaciliteiten	De Vlaamse Waterweg	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Laadpaalinfrastructuur voor 5 park en rides	AWV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Infrastructuur walstroom, combimobiliteit en laadinfrastructuur	MOW	10,0	0,0	0,0	0,0	10,0
Actieplan Mobiliteit	HFB	5,4	3,0	1,9	1,1	2,4

¹⁶⁵ Rationeel energieverbruik.

Sector	Entiteit	Toegekend (1)	Vastgelegd (2)	Vereffend (3)	Encours (2)-(3)	Saldo middelen (1)-(2)
Gebouwen		223,5	158,4	96,2	62,2	65,1
Uitgaven mbt grondige energetische renovaties en vervangingsbouw van sociale huisvesting	VMSW	104,1	92,0	64,1	27,9	12,1
Combipremie voor muurisolatie en beglazing	VEA	3,7	3,7	3,7	0,0	0,0
Opzetten van een structurele werking van gespecialiseerde energieconsumenten voor onroerend erfgoed	WTCB	0,4	0,4	0,3	0,1	0,0
Energieconsulenten toerisme KOALA	VLAIO	0,5	0,3	0,3	0,0	0,1
Actieplan Energie-Efficiëntie	VEB	9,0	4,9	4,9	0,0	4,1
Verbeteren Energie-efficiëntie van de gebouwen in beleidsdomein WVG	VIPA	28,0	17,9	6,8	11,1	10,1
Culturele infrastructuur met bovenlokaal belang	CJSM (FOCI)	15,3	7,1	0,0	7,1	8,2
Actieplan HFB gebouwen van de Vlaamse overheid	HFB	53,0	25,7	11,6	14,1	27,3
Energiebesparende investeringen in gebouwen van vzw de Rand	De Rand	4,5	2,1	1,2	0,9	2,4
Energetische renovatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum en het Waterbouwkundig laboratorium	VIF (MOW)	2,5	2,5	2,0	0,5	0,0
Reductie CO2-uitstoot Vlaamse overheid door consolidatie van datacenterdiensten	DAB ICT	2,5	1,8	1,4	0,5	0,7
Landbouw		12,6	12,6	7,6	5,0	0,0
Pocketvergisting randinfrastructuur	VLIF	2,3	2,3	0,0	2,3	0,0
Project voor energie-advies aan landbouwers (Enerpedia 2.0)	Dept. L&V (Inagro)	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Vervolg project voor energie-advies aan landbouwers (Enerpedia 3.0)		0,4	0,4	0,3	0,1	-0,0
Bijkomende broeikasgasemissie-reducerende maatregelen door het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds	VLIF	8,1	8,1	6,7	1,4	0,0
Ondersteuning Landbouwklimaatonderzoek ILVO-ELK	ILVO	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0
Cofinanciering EFRO project GLITCH: innovatie koolstofarme glastuinbouw	Proefstation Groenteteelt	0,5	0,5	0,2	0,2	0,0
Compensatie Indirect Carbon Leakage	HERMES-fonds	117,7	117,7	117,7	0,0	0,0
Compensatie indirecte emissiekosten	HERMES-fonds	117,7	117,7	117,7	0,0	0,0
Energie		59,8	35,7	5,2	30,5	24,2
Stroomversnelling fase 1	VEA	6,5	2,5	0,6	2,0	4,0
Stroomversnelling fase 2		3,0	6,0	1,0	5,0	-3,0
Warmtenet Antwerpen		15,7	15,7		15,7	0,0
warmtenet Oostende		11,1	11,1	3,3	7,80	0
Warmtepompboilers		4,0	0,3	0,3	0,0	3,7
Rollend fonds Noodkopers		15,5	0,0	0,0	0,0	15,5
Sloop- en herbouwpremie		4,0	0,0	0,0	0,0	4,0

Sector	Entiteit	Toegekend (1)	Vastgelegd (2)	Vereffend (3)	Encours (2)-(3)	Saldo middelen (1)-(2)
Projecten lokaal, groen, CCS en circulair		36,0	29,2	9,5	19,6	6,8
Oproep lokale klimaatprojecten	Dept. OMG	12,0	12,1	6,0	6,1	-0,1
Subsidies groendaken		5,0	3,9	1,5	2,3	1,1
Lokale vergroening		5,0	4,2	0,0	4,2	0,8
Lokale ontharding	Dept. OMG - GOP	5,0	5,0	0,0	5,0	0,0
Bosuitbreiding	ANB	2,0	2,0	0,4	1,6	0,0
Hefboomfinanciering CCS-projecten	VLAIO	5,0	0,0	0,0	0,0	5,0
Ondersteuning circulaire economie	OVAM	2,0	2,0	1,6	0,4	0,0
Internationale Klimaatfinanciering Dept. OMG		17,7	17,7	16,0	1,7	0,0
International Bank for Reconstruction and Development	Dept. OMG	16,0	16,0	16,0	0,0	0,0
Adaptation Fund		1,7	1,7	0,0	1,7	0,0
Internationale Klimaatfinanciering		16,6	16,6	10,1	6,5	0,0
United Nations World Food Programme Malawi	Dept. OMG	2,5	2,5	2,5	0,0	0,0
African Climate Chance Fund ACCF		2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
International Centre For Research In Agroforestry		0,5	0,5	0,5	0,0	0,0
Rode Kruis Vlaanderen Internationaal		2,6	2,6	1,6	1,0	0,0
United Nations development Programme Malawi		2,5	2,5	0,6	1,9	0,0
Olive Leaf Foundation		0,8	0,8	0,3	0,5	0,0
Inaldo Inclusive South Africa		1,1	1,1	0,4	0,7	0,0
United Nations World Food Programme Mozambique		2,5	2,5	0,9	1,6	0,0
African Climate Chance Fund ACCF Malawi		1,0	1,0	1,0	0,0	0,0
Projectsubsidie Sociale Innovatie Fabriek		0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
ENABEL		1,0	1,0	0,2	0,8	0,0
Verwerving Kyoto-eenheden voor de verbintenissenperiode 2008-2012 en 2013-2020		1,5	1,5	1,5	0,0	0,0
Statkraft Market GMBH	Dept. OMG	1,5	1.537.305	1,5	0,0	0,0
Totaal		620,9	499,9	310,7	189,2	121,1

De belangrijkste sector voor de bestedingen van het Vlaams Klimaatfonds is de sector Gebouwen, goed voor een aandeel van 35,9% van het totaal. De Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen nam daarvan bijna de helft voor haar rekening: 104,1 miljoen euro¹⁶⁶ was bestemd voor de energetische renovaties en vervangingsbouw van sociale woningen. Een andere belangrijke entiteit in deze sector is het Agentschap Facilitair Bedrijf, goed voor 55,5 miljoen euro middelen, hoofzakelijk bestemd voor het actieplan gebouwen¹⁶⁷. Dat beoogt een reductiedoelstelling van 40% van de CO₂-uitstoot ten gevolge van het energieverbruik in gebouwen en 27% minder primair energieverbruik door de vastgoedportefeuille van de

¹⁶⁶ In december 2013 ontving de VMSW 7,8 miljoen euro rechtstreekse financiering uit het Klimaatfonds zelf. De middelen kwamen uit de veiling van emissierechten van de toewijzingsreserve voor de eerste verbintenissenperiode 2008-2012.

¹⁶⁷ VR 2016-1507 DOC 0886.

Vlaamse overheid. Eind 2019 had het Agentschap Facilitair Bedrijf maar 49,5% van de toegekende middelen bestemd. Het is wachten op de algemene voortgangsrapportage voor verdere duiding.

Decijfers in de rapportering over de klimaatmiddelen die het Fonds voor Culturele Infrastructuur ontving, zijn onvolledig. Bij het FoCI zitten de aanrekeningen verweven in hun projecten en dienen ze manueel gefilterd te worden. Uit de rapportering over 2019 van de vastleggingsmachtigingen bleek ongeveer 7 miljoen euro verbintenissen op klimaatmiddelen aangerekend te zijn. Het betreft inhoudelijke cijfers die niet te herleiden zijn naar de boekhouding. Alleen deze cijfers staan voorlopig in het globale overzicht. Het is onzeker of het FoCI op deze wijze zal kunnen voldoen aan de rapporteringsverplichtingen.

De sector energie (59,8 miljoen) en de projecten lokaal, groen, CCS en circulair (36 miljoen euro) ontvingen het merendeel van hun middelen pas in 2019. Niettemin is het grootste deel van de middelen al vastgelegd dankzij de projectoproepen en de specifieke toekenningen, onder meer voor de warmtenetten. Het rollend fonds noodkopers is een onderdeel van het energiefonds. Het dient om renteloze leningen te financieren voor, onder andere, energiebesparende ingrepen in woningen van zogenaamde noodkopers¹⁶⁸. Dat is een initiatief dat slechts bij de begrotingscontrole 2019 actief werd, vandaar de onderaanwending. Ook in de sector landbouw was het gebruikte saldo zeer beperkt.

Een belangrijke kanttekening bij de vastgestelde ongebruikte saldi is dat de betrokken entiteiten over een termijn van vier jaar beschikken voor de volledige aanwending van de middelen. Daarna moeten ze het ongebruikte saldo terugstorten aan het Vlaams Klimaatfonds. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de vooropgestelde einddata. Eind 2019 waren er nog geen ongebruikte saldi terug te vorderen. De tabel geeft ook weer welke bedragen de entiteiten eind 2019 mochten ontvangen en plaatst zo de ongebruikte saldi in hun perspectief.

Tabel 66 - Overzicht toekenning middelen via interne stromen en eindtermijn verantwoording ervan (in miljoen euro)

Entiteit	2016	2017	2018	2019	totaal		
FoCi	3,0	01/01/2022	5,0	01/01/2023	7,3	01/01/2024	15,3
AGION	14,0	01/01/2022	8,2	01/01/2023	25,9	01/01/2024	48,1
DAB ICT					2,5	01/01/2024	2,5
DAB Minafonds					4,0	01/01/2024	4,0
DAB VIF					12,5	01/01/2024	12,5
De Lijn	12,5	01/01/2022	7,5	01/01/2023	17,9	01/01/2024	37,9
De Rand VZW			1,0	01/01/2023	3,5	01/01/2024	4,5
Energiefonds			6,5	01/01/2023	53,3	01/01/2024	59,8
EV Ilvo					1,0	01/01/2024	1,0
Fonds Departement Onderwijs	0,9	01/01/2022	0,7	01/01/2023			1,6
Fonds Hoger Onderwijs	5,1	01/01/2022	6,9	01/01/2023	6,5	01/01/2024	18,5
GO!	4,0	01/01/2022	2,2	01/01/2023	7,3	01/01/2024	13,5

¹⁶⁸ Personen met beperkte financiële middelen die een huis kopen waarin omvangrijke aanpassingen nodig zijn inzake energiezuinigheid en isolatie.

Entiteit	2016	2017	2018	2019	totaal
Het Facilitair Bedrijf		12,2 01/01/2022	13,3 01/01/2023	32,9 01/01/2024	58,4
VIPA		7,0 01/01/2022	10,0 01/01/2023	11,0 01/01/2024	28,0
VLIF		3,6 01/01/2022	3,0 01/01/2023	1,5 01/01/2024	8,1
VMSW	20,0 01/01/2021	20,0 01/01/2022	23,0 01/01/2023	33,3 01/01/2024	96,3
Eindtotaal	20,0	82,3	87,3	220,4	410,0

4.6.3 Andere bestedingen

Behalve voor de interne Vlaamse maatregelen in de opeenvolgende maatregelenpakketten, is ook in Klimaatfondsmiddelen voorzien voor, onder andere, internationale klimaatfinanciering en de remediëring van competitiviteitsverlies bij de Vlaamse bedrijven door het Europees of internationaal klimaatbeleid (ICL).

Volgens het intra-Belgisch klimaatakkoord 2013-2020 moest Vlaanderen voor de periode 2016-2019 jaarlijks 14,5 miljoen euro bijdragen aan internationale klimaatfinanciering. De Vlaamse bijdragen zijn voornamelijk gericht op adaptatiemaatregelen en bestaan vooral uit dotaties aan (wereldwijde) fondsen. Volgens de afspraken in het kader van de Vlaamse klimaatop kwam 25 miljoen euro van in totaal 58 miljoen euro uit het Vlaams Klimaatfonds. Het overige deel, 33 miljoen euro, zou komen uit andere bronnen (Internationaal Vlaanderen, EWI, MOW,...).

Bovenop de oorspronkelijke 25 miljoen euro voorzag de algemene uitgavenbegroting 2019 in 4 miljoen euro extra voor internationale klimaatfinanciering (wegens additionele ontvangsten door de toename van de emissieprijs). Het actieplan Klimaat van maart 2019 heeft nog in 1,7 miljoen euro extra ten laste van het Klimaatfonds voorzien. Daarnaast werd in 2015 nog een bijdrage van 3,5 miljoen euro gestort aan het Green Climate Fund. Dat bracht het totaal aan internationale klimaatfinanciering uit het Klimaatfonds op 34,3 miljoen euro, 9,3 miljoen euro meer dan oorspronkelijk afgesproken.

De uitgaven voor de Indirecte Carbon Leakage worden geprefinancierd door het Hermesfonds en het daaropvolgende jaar gecompenseerd uit het Klimaatfonds. De steun wordt uitbetaald op basis van benchmarks en de reële koolstofprijs. Deze kosten bedroegen in totaal 117,7 miljoen euro tot eind 2019. Tot slot voorziet de Vlaamse Regering nog 5 miljoen euro *hefboomfinanciering voor CCS investeringsprojecten* (actieplan Klimaat van maart 2019).

4.6.4 Overzicht van de maatregelenpakketten

De toekenning van de middelen van het Klimaatfonds gebeurde hoofdzakelijk in drie 'maatregelenpakketten'¹⁶⁹. In het kader van de Vlaamse klimaatop maakte de Vlaamse regering in april 2016 afspraken over de inzet van 324 miljoen aan beschikbare Klimaatfondsmiddelen in de periode 2016-2019. Het tweede pakket aan maatregelen was opgenomen in de begrotingsopmaak 2019, met de invulling van 114,4 miljoen euro aan nieuwe vrije beleidsruimte binnen het Klimaatfonds door de toename van de veilinginkomsten ten gevolge van de stijging van de

¹⁶⁹ De tabel houdt geen rekening met de 36 miljoen euro aan maatregelen uit de zogenaamde nieuwkomersreserve, de veiling van emissierechten voor de verbintenisperiode 2008-2012.

prijs van de EU ETS-rechten. Het actieplan 'Klimaat' van 29 maart 2019 formuleert een derde maatregelenpakket ter waarde van 75 miljoen euro. De eerder beperkte toekenningen uit de periode 2013-2015 met de beschikbare middelen uit de nieuwkomersreserve³⁷⁰ die gebaseerd was op een selectie van 14 prioritaire maatregelen uit het Vlaams mitigatieplan 2013-2020 worden hier niet meegenomen in dit overzicht.

Onderstaande tabel tracht aan te geven in welke mate de voorgenomen engagements in de drie maatregelenpakketten voor de periode 2016-2019 effectief zijn ingevuld. Tussentijdse verschuivingen of wijzigingen in het beleid verklaren in voorkomend geval de afwijkingen.

Tabel 67 - Globaal overzicht invulling voorziene maatregelen Vlaamse Regering 2016-2019 (in miljoen euro)

Voorziene maatregelen	pakket 1 2016	pakket 2 2019	pakket 3 2019- 2020	Totaal voorzien	Toegekend vanuit KLF	Verbintenissen bij entiteiten
Actieplan EE	7,0			7,0	9,0	4,9
Gebouwen - HFB	45,0	12,7		57,7	55,5	27,5
Actieplan mobiliteit	3,2			3,2	5,4	3,0
Waterbouwkundig labo	2,0			2,0	2,0	2,0
Sociale woningen/huisvesting	80,0	32,0	20,0	132,0	104,1	92,0
Onderwijs (incl. 7,8 miljoen euro uit herverdeling prov. krediet F&B)	54,0	20,7	15,0	89,7	89,5	69,1
Gebouwen cultuursektor/ jeugdsektor	15,0		2,3	17,3	15,3	7,1
Gebouwen welzijnssektor	23,0		5,0	28,0	28,0	17,9
Vzw De Rand	3,0	1,5		4,5	4,5	2,1
Landbouw (VLIF...)	8,0		2,1	10,5	12,5	12,5
Vergroening busvloot	22,0	12,9	3,0	37,9	37,9	37,9
Lokale besturen	12,0			12,0	12,0	12,1
Wijkrenovatie/energie-autonome gemeenten	25,0			25,0	-	-
Stroomversnelling fase 1 -2					9,5	8,6
Warmtepompboilers		4,0		4,0	4,0	0,3
Warmtenet Oostende		11,1		11,1	11,1	11,1
Warmtenet Antwerpen					15,7	15,7
Energetische renovatie MRCC-gebouw		0,5		0,5	0,5	0,5
Projectoproepen groendaken, ontharding, lokale vergroening		15,0		15,0	15,0	13,0
Noodkoopfonds			3,0	3,0	15,5	-
Sloop- en heropbouwpremie			4,0	4,0	4,0	-
Infrastructuur walstroom, combimobiliteit...			10,0	10,0	10,0	-
Bosuitbreidingsubsidies			2,0	2,0	2,0	2,0
Ondersteuning circulaire economie			2,0	2,0	2,0	2,0
Hefboomfinanciering CCS-projecten			5,0	5,0	5,0	-
Internationale klimaatfinanciering	25,0	4,0	1,7	30,7	34,3	34,3
Totaal	324,2	114,4	75,0	513,7	504,3	375,6

³⁷⁰ 36 miljoen euro opbrengsten uit de veiling van emissierechten uit de toewijzingsreserve voor de verbintenisperiode 2008-2012. De totale toekenningen bedroegen ongeveer 20 miljoen euro.

Uit dit overzicht blijkt dat de middelen voor de voorziene maatregelen nagenoeg volledig overgemaakt zijn aan de betrokken entiteiten (in totaal 504 miljoen euro). Voor de maatregel sociale woningen is in 2020 nog in een dotatie van 20 miljoen voor de VMSW voorzien. Het voorziene bedrag van 25 miljoen voor de wijkrenovatie en energie-autonome gemeenten is niet ingevuld. Deze middelen zijn gebruikt voor de projectoproep Stroomversnellers (9,5 miljoen euro) en het noodkoopfonds (12,5 miljoen euro). Het resterende bedrag van 3 miljoen euro is nog niet bestemd. Het warmtenet Antwerpen was niet voorzien in de maatregelenpakketten.

De entiteiten hebben met deze middelen 375,5 miljoen verbintenissen aangegaan, wat een globaal aanwendingspercentage van 74,4% vertegenwoordigt. Op grond van de omschrijvingen kaderden de meeste de uitgaven in de doelstellingen van het Klimaatfonds. De projectoproepen groendaken, ontharding en lokale vergroening lijken wel eerder maatregelen om de gevolgen van de klimaatverandering te verminderen (adaptatie) en de warmtepompboilers kaderen meer in de doelstellingen van Vlaanderen inzake hernieuwbare energie¹⁷¹. Dergelijke maatregelen vallen niet onder de decretaal bepaalde uitgaven van het Klimaatfonds. De voortgangsrapportage zal in het najaar wellicht meer duidelijkheid scheppen. Deze voorlopige vaststelling vergen de nodige omzichtigheid, aangezien ze louter steunen op de cijfers van vastgelegde middelen en vereffeningen die de diverse entiteiten verstrekten.

4.6.5 Toekomstige evolutie van het Vlaams Klimaatfonds

Ontvangsten

Door de coronacrisis daalde de vraag naar emissierechten in maart en april 2020 en verminderte de gemiddelde prijs naar 20 euro. Veel bedrijven die het systeem volgden, lagen stil of verminderden hun productie, waardoor ze minder uitstootrechten nodig hadden. Sinds januari 2019 plaatst een marktstabiliteitsmechanisme overtollige rechten in reserve, waardoor de prijs in de toekomst weer zou moeten stijgen, maar de kans bestaat dat de bedrijven hun overtollige rechten gaan opsparen of gebruik gemaakt hebben van de gedaalde prijzen om bijkomende rechten te verwerven om te voldoen aan hun toekomstige verplichtingen. Afhankelijk van de verdere prijsevolutie en de mate waarin de bedrijven een reserve hebben aangelegd, zal deze ontwikkeling in 2020 een negatieve impact hebben op het Vlaamse aandeel in de Belgische opbrengsten. Hoe lang de ontvangsten van het Klimaatfonds onder druk zullen staan, is moeilijk in te schatten en is in grote mate afhankelijk van het verdere verloop van de coronacrisis en het herstel van de economie.

Voor de ontvangsten vanaf januari 2021 is de toekomstige intra-Belgische samenwerkingsovereenkomst voor de lastenverdeling over de periode 2021-2030¹⁷² van belang. Het samenwerkingsakkoord van 2018 over de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020 is afgesloten voor onbepaalde duur, maar verscheidene bepalingen leggen de modaliteiten maar vast tot eind 2020, waaronder de verdeling van de opbrengsten van de emissierechtenveilingen. De intra-Belgische lastenverdeling voor de periode 2021-2030 moet nog onderhandeld worden. Als niet tijdig een overeenkomst wordt bereikt, bestaat de

¹⁷¹ Deze uitgaven worden gefinancierd via het Energiefonds.

¹⁷² In het kader van de Europese klimaat-energie-doelstellingen voor 2030 heeft België een reductiedoelstelling van 35% in 2030 ten opzichte van 2005 toegewezen gekregen voor de broeikasgasemissies van sectoren die niet onder het Europese emissiehandelssysteem vallen. Vlaanderen wil de CO₂-uitstoot tegen 2030 terugdringen met 35 procent ten opzichte van het referentiepunt 2005.

mogelijkheid dat in afwachting ervan geen doorstorting meer plaatsvinden van het Vlaamse aandeel in de Belgische veilingopbrengsten.

Uitgaven

Voor 2020 is alleen nog voorzien in de uitvoering van de resterende engagementen in het kader van de klimaatmaatregelpakketten die de voorbije legislatuur goedkeurde en de in de toekenning van een dotatie van 20 miljoen aan het VMSW uit het actieplan Klimaat van maart 2019. De begrotingsaanpassing raamde de beschikbare vrije beleidsruimte voor 2020 op 30,7 miljoen euro.

In 2020 wordt voor Indirect Carbon Leakage in 36 miljoen euro voorzien (terugbetaling van de vergoedingen 2018) en voor 2021 is een bedrag geraamd van ongeveer 90 miljoen euro (terugbetalingen vergoedingen 2019) wegens de sterke stijging van de koolstofprijs in 2019. Deze sterke stijging van de uitgaven voor ICL zal een grote weerslag hebben op de toekomstige, resterende nettobeleidsruimte in het Vlaams Klimaatfonds.

Verdere maatregelen heeft de Vlaamse Regering, vermoedelijk in afwachting van sluitende afspraken in het kader van het Vlaams klimaat- en energiebeleidsplan 2021-2030, nog niet beslist. Wel zou zij de intentie hebben het principe van cofinanciering te introduceren¹⁷³ voor het intern Vlaams klimaatbeleid om een hefboomeffect te creëren en zo de impact van het Klimaatfonds te verhogen.

Volgens het regeerakkoord 2019-2024 rekent de Vlaamse Regering in de toekomst mee op het Klimaatfonds om de voorziene bouwshift te betalen. Dat zal een negatieve impact hebben op de financiering van toekomstige Vlaamse maatregelen in het kader van het Vlaams energie- en klimaatplan 2021-2030.

4.6.6 Conclusie

Het Rekenhof analyseerde de evolutie van de inkomsten en uitgaven van het Vlaams Klimaatfonds. Er werd nagegaan in hoeverre de middelen die via het Klimaatfonds ingezet werden voor het Vlaams klimaatbeleid effectief reeds besteed werden.

Het grootste deel van de Klimaatfonds middelen (504 miljoen euro) werd via interne stromen verdeeld over de diverse entiteiten van de Vlaamse overheid. Bij gebrek aan algemene voortgangsrapportage – nochtans opgelegd door het Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020 – beschikt het Rekenhof niet over officiële gegevens over de besteding van de middelen. De entiteiten moeten jaarlijks rapporteren over de middelen die zij uit het Klimaatfonds ontvangen, maar deze verplichting wordt niet gecontroleerd.

Het Rekenhof raamde het aanwendingspercentage van deze middelen op 74,4%. Er is dus een substantiële onderaanwending, enerzijds doordat de instellingen die een toelage ontvangen, vier jaar de tijd hebben om de middelen aan te wenden, en anderzijds doordat een belangrijk deel van de middelen pas eind 2019 doorgestort werd.

¹⁷³ Beleids- en begrotingstoelichting 'Klimaat' – begrotingsaanpassing 2020. De financiering van de maatregelen zou gedeeltelijk met private middelen dienen te gebeuren.

Gelet op de huidige daling van de gemiddelde emissierechtenprijs, die tot lagere inkomsten zal leiden, het feit dat de uitgaven voor indirect carbon leakage in 2020-2021 veel beleidsruimte zullen belasten en de intentie van de Vlaamse Regering de bouwshift gedeeltelijk uit het Klimaatfonds te betalen, zal de financiering van de toekomstige klimaatmaatregelen een belangrijk aandachtspunt worden.

HOOFDSTUK 5

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting

Op 19 juni heeft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting geantwoord op de opmerkingen van het Rekenhof.

Zoals vorig jaar, beklemtoonde hij de structurele verbeteringen waarop de administratie inzet, die de kwaliteit van de rekeningen verbeteren. Een dergelijke aanpak vraagt echter tijd doordat alle betrokkenen moeten worden gesensibiliseerd. Dat is nodig om de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) correct toe te passen met het oog op de certificering van de algemene en geconsolideerde rekeningen en de invoering van de beheers- en beleidstoelichting (BBT) vanaf het begrotingsjaar 2020.

De minister vermeldde de volgende actietrajecten, die al in de vorige jaren zijn gestart:

- De vele opmerkingen van het Rekenhof die te maken hebben met een juiste jaarafgrenzing van kosten en opbrengsten, zullen volgens hem worden aangepakt in de begroting en de begrotingsuitvoering 2020. De VCO bevat nieuwe aanrekeningsregels die in lijn liggen met de ESR-regels. Vanaf 2020 zullen de inkomensoverdrachten worden aangerekend op het moment dat de gesubsidieerde activiteiten plaatsvinden. De begroting bevat daarvoor extra middelen (overflow), die ESR-matig mogen worden geneutraliseerd. De al genomen acties ter verbetering van de *cut-off* van de facturen, zorgden ervoor dat de betrokken beleidsdomeinen meer te ontvangen facturen hebben geboekt om hun uitgaven correcter toe te rekenen aan het prestatiejaar.
- Het rapporteringssjabloon van de jaarrekening en betere afspraken met de bedrijfsrevisoren versterkten de controle op de afstemming van de interrelaties. De interrelaties met het hoger onderwijs vormen nog een knelpunt, dat in de loop van 2020 verder zal worden aangepakt.
- De waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde en van de gronden en gebouwen resulteerde in 2019 in een geactualiseerde beginbalans. Nu is het volgens de minister vooral een kwestie van de oefening verder te verfijnen en te optimaliseren. Daarover zal hij verdere afspraken maken.
- De handleiding van de boekhoudregels wordt in 2020 herwerkt, waarbij ook de waarderingsregels van de financiële vaste activa zullen worden aangepakt.
- De administratie heeft de orde- en thesaurierekeningen op de tussenrekening 499999 grotendeels uitgezuiverd. In 2020 zal zij deze oefening finaliseren.

Behalve deze lopende verbetertrajecten, zal de minister ook enkele nieuwe acties starten, waarmee hij de opmerkingen van het Rekenhof structureel zal aanpakken: de verwerking van Europese subsidies; afspraken met Vlabel over het boeken, waarderen en rapporteren van vorderingen; de waardering van de uitwinningen van waarborgen en de toelichtingen bij de uitvoering van de begroting en de jaarrekening. De minister belooft ook in de toekomst de extracomptabele correcties maximaal in de individuele boekhoudingen te zullen integreren.

Vervolgens repliceerde de minister op enkele punctuele opmerkingen van het Rekenhof.

Zo merkte hij op dat het Rekenhof de resultatenrekening 2019 corrigeerde met een brutocijfer, dat gecumuleerde correcties bevat die niet alleen betrekking hebben op het huidige boekjaar, maar ook op de voorbije boekjaren. Hij stelt voor de correcties op vorige jaren te corrigeren via het overgedragen resultaat of de niet-recurrente bedrijfskosten. Dat zou duidelijk maken dat de betrouwbaarheid van de rekening jaar na jaar verbetert. In zijn definitief rapport heeft het Rekenhof dit aangepast.

Volgens de minister hield het Rekenhof in zijn berekening van het structureel saldo geen rekening met een aantal beslissingen van de Vlaamse Regering met een eenmalig karakter aan de uitgavenzijde. Als deze eenmalige uitgaven (95,2 miljoen euro) en de investeringen in de hoofdwerken van Oosterweel (67,1 miljoen euro), die Vlaanderen buiten haar begrotingsdoelstelling houdt, ook in rekening worden gebracht, kan worden geconcludeerd dat Vlaanderen in 2019 wel structureel in evenwicht was. Het Rekenhof meent dat deze uitgaven voortvloeien uit duidelijke beleidsbeslissingen van de Vlaamse Regering en geen reactie vormen op uitzonderlijke gebeurtenissen. Zij waren dan ook veeleer structureel van aard. Ook de Oosterweel-hoofdwerken vormen als investeringsproject een structurele component van de overheidsuitgaven.

Voor 2019 heeft de Europese Commissie de toegestane groei van de netto primaire uitgaven voor België vastgelegd op 2,8%. Het Rekenhof merkt op dat Vlaanderen dit uitgavencriterium niet respecteerde. De minister wijst erop dat dit uitgavencriterium voor België niet rechttoe rechtaan kan worden doorgetrokken naar de deelstaten. Op deelstaatniveau heeft de Hoge Raad van Financiën volgens hem nog geen uitgavennorm uitgewerkt.

De minister antwoordde ten slotte dat hij niet alle punctuele opmerkingen zou behandelen en ging evenmin in op de problematiek van de voorzieningen, noch op de bespreking van de begrotingsuitvoering in hoofdstuk 4.

Het antwoord van de minister is integraal opgenomen als bijlage bij dit rapport.

BIJLAGE 1

Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen – stand op 11 mei 2020

Tabel 68 - Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur			
Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	niet gekend ¹	08-04-2020	zonder voorbehoud
Sociale Dienst voor het Vlaams Overheidspersoneel	31-03-2020	01-04-2020	zonder voorbehoud
De Rand vzw	niet gekend ¹	31-03-2020	zonder voorbehoud
Muntpunt vzw	niet gekend ¹	04-06-2020	zonder voorbehoud
Toegankelijk Vlaanderen	31-03-2020	01-04-2020	zonder voorbehoud
Vlaams Brusselfonds	16-03-2020	31-03-2020	Nvt
Agentschap Integratie en Inburgering	niet gekend	27-03-2020	Nvt
Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen	31-03-2020	01-04-2020	zonder voorbehoud
Vlaanderen Connect	niet gekend ¹	01-04-2020	zonder voorbehoud
DAB Catering en Schoonmaak	04-02-2020	04-02-2020	Nvt
DAB Overheidspersoneel	04-02-2020	04-02-2020	Nvt
DAB ICT	04-02-2020	04-02-2020	Nvt
DAB Audit Vlaanderen	04-02-2020	04-02-2020	Nvt
Beleidsdomein Financiën en Begroting			
VFLD	22-03-2020	23-03-2020	Nvt
NV Diestsepoort	24-03-2020	30-03-2020	zonder voorbehoud
Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen			
Toerisme Vlaanderen (TVL)	20-03-2020 ²	20-03-2020	zonder voorbehoud
Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen (VLAIO/FIT)	31-03-2020 ³	31-03-2020	zonder voorbehoud
Vlaams-Europees Verbindingsagentschap (VLEVA) vzw	20-03-2020 ⁴	31-03-2020	zonder voorbehoud
Vlaamse vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand (VVOB) vzw	26-03-2020 ⁴	31-03-2020	zonder voorbehoud
DAB Inclusieve Financiering	10-02-2020 ⁴	31-03-2020	Nvt

¹ Niet ondertekend.

² Ondertekend door de leidend ambtenaar, datum goedkeuring minister 01-04-2020.

³ Ondertekend door de ondervoorzitter van de raad van bestuur.

⁴ Ondertekend door de leidend ambtenaar.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie			
Agentschap Plantentuin Meise	27-03-2020	27-03-2020	zonder voorbehoud
ARKIMEDESfonds I nv	31-03-2020	01-04-2020	zonder voorbehoud ⁵
ARKIMEDES Management nv	31-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
be-DIVE	30-03-2020	30-03-2020	zonder voorbehoud
Biotechfonds Vlaanderen nv	05-05-2020	27-03-2020	zonder voorbehoud
Center for Beta Cell Therapy in Diabetes	24-03-2020	05-05-2020	Nvt
Designplatform Gent Oost-Vlaanderen	24-03-2020	25-03-2020	Nvt
Excico Group nv	31-03-2020	31-03-2020	Nvt
Flanders District of Creativity	27-03-2020	06-04-2020 ⁶	zonder voorbehoud ⁷
Flanders Technology International	31-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
Fonds voor Flankerend Economisch en Innovatiebeleid	Datum niet gekend	24-03-2020	Nvt
Fonds Wetenschappelijk Onderzoek	25-03-2020	12-05-2020 ⁶	zonder voorbehoud
Gigant nv	Datum niet gekend	01-04-2020	zonder voorbehoud
Greenville	31-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
Het Waterschei Project nv	31-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
Holding Wetenschapspark Waterschei nv	Datum niet gekend	31-03-2020 ⁶	Niet ontvangen
Immo Schurhoven	30-03-2020	30-03-2020	zonder voorbehoud
KMOFIN 2 nv	31-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten	11-03-2020	06-05-2020	zonder voorbehoud ⁸
LAK Invest nv	26-03-2020	30-03-2020	zonder voorbehoud
Limburgs Klimaatfonds	30-03-2020	30-03-2020	Nvt
Limburgse Reconvertie Maatschappij nv	31-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
LRM Beheer	31-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
Mijnen nv	31-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
Mijnschade en Bemaling Limburgs Mijngedied nv	30-03-2020	30-03-2020	zonder voorbehoud
Participatiemaatschappij Vlaanderen nv	Datum niet gekend	26-03-2020	zonder voorbehoud
PMV Beheer nv	30-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
PMV/z-leningen	Datum niet gekend	30-03-2020	zonder voorbehoud
PMV/z-Waarborgen	Datum niet gekend	30-03-2020	zonder voorbehoud
Site-ontwikkeling Vlaanderen	23-03-2020	26-03-2020	zonder voorbehoud
Sustainable Energy Ventures	31-03-2020	02-04-2020	zonder voorbehoud
Vlaams Energiebedrijf	07-05-2020	08-05-2020	zonder voorbehoud
Vlaams Instituut voor Biotechnologie	Datum niet gekend	30-03-2020 ⁶	zonder voorbehoud
Vlaams Instituut voor de Zee	25-03-2020	07-05-2020 ⁶	zonder voorbehoud
Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek	30-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
Vlaamse Participatie Maatschappij nv	17-03-2020 ⁹	19-03-2020	zonder voorbehoud

⁵ Geen oordeel uitgebracht over de uitvoering van de begroting.

⁶ Datum van ontvangst van de niet ondertekende jaarrekening. De ondertekende jaarrekening werd niet tijdig ontvangen.

⁷ Enkel voor de controle over de jaarrekening. Er werd geen oordeel uitgebracht over de uitvoering van de begroting en over de ESR-rapportering.

⁸ Er werd geen oordeel uitgebracht over de uitvoering van de begroting.

⁹ De jaarrekening van VPM dekt de periode van 01 november 2018 tot en met 31 december 2019.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Beleidsdomein Onderwijs en Vorming			
Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs	05-03-2020	19-03-2020	zonder voorbehoud
Artesis Plantijn Hogeschool Antwerpen	25-03-2020	11-06-2020 ¹⁰	zonder voorbehoud
Arteveldehogeschool	30-03-2020	31-03-2020 ¹⁰	zonder voorbehoud
Associatie KU Leuven vzw	26-03-2020	01-04-2020	zonder voorbehoud
Associatie Universiteit en Hogescholen Antwerpen vzw	26-03-2020	30-03-2020 ¹⁰	zonder voorbehoud ¹¹
Associatie Universiteit Hogescholen Limburg vzw	23-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud ¹¹
Associatie Universiteit Gent	26-03-2020	01-04-2020	zonder voorbehoud
DBFM Scholen van Morgen	18-05-2020	03-04-2020	zonder voorbehoud ¹²
Erasmushogeschool Brussel	30-03-2020	30-03-2020	zonder voorbehoud
Evangelische Theologische Faculteit vzw	Datum niet gekend	30-03-2020	zonder voorbehoud
Faculteit voor Protestantse Theologie en Religiestudies te Brussel		Nog niet ontvangen	
Gemeenschapsonderwijs	20-03-2020	24-03-2020 ¹³	nvt ¹⁴
Hoger Instituut Maria Middelaes		Nog niet ontvangen	
Hogere Zeevaartschool	20-03-2020	21-05-2020 ¹⁰	zonder voorbehoud
Hogeschool Gent	25-03-2020	02-04-2020	zonder voorbehoud
Hogeschool PXL	25-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
Hogeschool West-Vlaanderen	23-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
Instituut Tropische Geneeskunde	23-03-2020	02-04-2020	zonder voorbehoud, met opmerkingen
Karel de Grote Hogeschool, Katholieke Hogeschool Antwerpen	26-03-2020	30-03-2020	zonder voorbehoud
Katholieke Universiteit Leuven	31-03-2020 ¹⁵	31-03-2020	zonder voorbehoud
Luca School of Arts	26-03-2020	02-04-2020	zonder voorbehoud
Moev	11-03-2020	18-03-2020	zonder voorbehoud ¹¹
Odisee	26-03-2020	02-04-2020 ¹⁰	zonder voorbehoud
Scholengroepen		Niet ontvangen ¹³	
School Invest	25-03-2020	20-03-2020	zonder voorbehoud
Sociale Dienst voor de Personeelsleden van het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap	10-03-2020	07-05-2020	Nvt
Thomas More Kempen	26-03-2020	27-03-2020	zonder voorbehoud
Thomas More Mechelen-Antwerpen	26-03-2020	27-03-2020	zonder voorbehoud
UC Leuven	26-03-2020	26-03-2020	zonder voorbehoud
UC Limburg	26-03-2020	26-03-2020	zonder voorbehoud

¹⁰ Het betreft een niet-ondertekende versie.

¹¹ Enkel oordeel gegeven over bedrijfseconomische rekening.

¹² De bedrijfsrevisor heeft geen verslag over de uitvoering van de begroting en over de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving kunnen opstellen daar de vennootschap haar administratie voert op basis van de wetgeving van toepassing op vennootschappen en niet op basis van de comptabiliteitswet of de regels inzake begroting van toepassing op de Vlaamse overheid.

¹³ Enkel de jaarrekening van het centraal niveau werd ontvangen, dus niet het gedeelte consolidatie van de scholengroepen. Gezien de timing is dit praktisch niet haalbaar want de Raad moet pas tegen 30 september een goedgekeurde jaarrekening (consolidatie van scholengroepen samen met centraal niveau) over het voorgaande boekjaar indienen bij de Vlaamse Regering.

¹⁴ Bij het Gemeenschapsonderwijs is er een college van accountants, maar dat geeft geen verklaring over de jaarrekening.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
UHasselt Plus		Niet ontvangen ¹⁶	
Universitaire Associatie Brussel	23-03-2020	24-04-2020	Nog niet bekend
Universiteit Antwerpen	31-03-2020 ¹⁵	02-04-2020	zonder voorbehoud
Universiteit Gent	27-03-2020 ¹⁵	30-03-2020	zonder voorbehoud
Universiteit Hasselt	26-03-2020 ¹⁵	31-03-2020	zonder voorbehoud
Katholieke Hogeschool Vives Noord	26-03-2020	13-05-2020 ¹⁰	zonder voorbehoud
Katholieke Hogeschool Vives Zuid	26-03-2020	13-05-2020 ¹⁰	zonder voorbehoud
Vlaamse Hogescholenraad	27-03-2020	02-04-2020	zonder voorbehoud
Vlaamse Interuniversitaire Raad	01-04-2020	06-04-2020 ¹⁰	zonder voorbehoud
Vlaamse Onderwijsraad	Datum niet gekend	17-03-2020	Nvt
Vrije Universiteit Brussel	31-03-2020 ¹⁵	30-03-2020	zonder voorbehoud
DAB Inschrijvingsgelden Centra Volwassenen-onderwijs	14-02-2020	03-04-2020	nvt
Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin			
Opgroei Regie (Fonds Jongerenwelzijn)	25-03-2020 ¹⁷	09-04-2020	Geen revisor benoemd
Opgroei Regie (Kind en Gezin)	31-03-2020 ¹⁷	08-04-2020	zonder voorbehoud
Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid	25-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Geel	23-03-2020	29-04-2020	voorbehoud
Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Rekem	08-04-2020	03-04-2020 ¹⁸	voorbehoud
Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap	25-03-2020 ¹⁷	26-03-2020	voorbehoud
Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden	31-03-2020 ¹⁷	31-03-2020	zonder voorbehoud
Agentschap voor Vlaamse Sociale Bescherming	07-04-2020 ¹⁷	07-04-2020	voorbehoud
Koninklijke Academie Geneeskunde voor België	Niet goedgekeurd		rekening nog niet voorgelegd
Vlaams Agentschap Samenwerking rond gegevensdeling tussen actoren in de zorg	26-03-2020	26-03-2020	voorbehoud
Vlaamse Zorgkas	Niet goedgekeurd		nog niet klaar
Geconsolideerde rekening Commissies Juridische Bijstand	01-04-2020 ¹⁷	01-04-2020	nvt
DAB Centrum voor Informatie, Communicatie en Vorming in de Welzijnssector	10-02-2020 ¹⁷	31-03-2020	nvt

¹⁵ Bij de universiteiten betreft het de goedkeuring door het bestuursorgaan van de universiteit (niet de goedkeuring van de minister van Onderwijs).

¹⁶ Aangezien bekeken wordt om UHasselt Plus uit de rapporteringskring te halen, werd afgesproken dat een officiële indiening via EMOE niet nodig is.

¹⁷ Ondertekend door leidend ambtenaar, datum goedkeuring minister is niet gekend.

¹⁸ De rekening die het Rekenhof ontving, werd door de raad van bestuur een week later dan gepland goedgekeurd.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media			
Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie	1-4-2020	1-4-2020	zonder voorbehoud
Agentschap Sport Vlaanderen	2-4-2020	3-4-2020	zonder voorbehoud
Fonds Culturele Infrastructuur	13-3-2020	30-3-2020	geen bedrijfsrevisor
Topstukkenfonds	13-3-2020	30-3-2020	geen bedrijfsrevisor
Vlaamse Regulator voor de Media	23-3-2020	23-3-2020	zonder voorbehoud
Vlaams Fonds voor de Letteren	niet ondertekend	31-3-2020	zonder voorbehoud
Kunsthuis Opera Vlaanderen Ballet Vlaanderen	niet ondertekend	1-4-2020	onthouding bij jaar- rekening/voorbehoud bij uitvoering begroting
Museum voor Hedendaagse Kunsten Antwerpen	3-4-2020	6-4-2020	zonder voorbehoud
Beheerscommissie Kunstcampus	niet ondertekend	1-4-2020	zonder voorbehoud
KMSKA vzw	26-3-2020	30-3-2020	zonder voorbehoud
EV KMSKA	8-4-2020	9-4-2020	zonder voorbehoud
Vlaamse Audiovisueel Fonds	30-3-2020	2-4-2020	zonder voorbehoud
De Singel	niet ondertekend	31-3-2020	zonder voorbehoud
Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde	7-4-2020	7-4-2020	zonder voorbehoud
Sportcomplex Vlaanderen – Heusden Zolder	30-3-2020	31-3-2020	zonder voorbehoud
Daarkom	niet ondertekend	3-4-2020	in vereffening
Topsportthall Gent vzw	25-3-2020	26-3-2020	geen bedrijfsrevisor
DAB Beheerdienst Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen	13-2-2020	1-4-2020	nvt
DAB Kasteel – Domein van Gaasbeek	10-2-2020	1-4-2020	
DAB Uitleendienst kampeermateriaal voor de Jeugd	6-2-2020	1-4-2020	nvt
DAB Frans Masereel Centrum	6-2-2020	1-4-2020	nvt
DAB Cultureel Centrum van de Vlaamse Gemeenschap Landcommanderij Alden Biesen	12-2-2020	1-4-2020	nvt
Beleidsdomein Werk en Sociale Economie			
VDAB	27-03-2020 ¹⁹	31-03-2020	zonder voorbehoud ²⁰
Vlaams Agentschap voor Ondernemingsvorming – Syntra Vlaanderen	27-03-2020	25-03-2020	zonder voorbehoud
ESF-Agentschap Vlaanderen	27-03-2020	26-03-2020	zonder voorbehoud
Beleidsdomein Landbouw en Visserij			
EV-ILVO	23-3-2020	30-03-2020	zonder voorbehoud ²¹
VLIF	10-03-2020	30-03-2020	nvt
FIVA	09-03-2020	30-03-2020	nvt
Fonds voor Scheepsjongens	25-03-2020	25-03-2020	nvt
VILT	01-04-2020	01-04-2020	nvt

¹⁹ Voorlegging van de jaarrekening aan de raad van bestuur op 20-03-2020, met goedkeuring op 27-03-2020. Enkele aanpassingen in de ESR-rapportering volgden. Die werden niet doorgevoerd, maar toegelicht in een afzonderlijk document. Het geheel werd op 31-03-2020 doorgestuurd en voorgelegd aan de eerstvolgende raad van bestuur.

²⁰ In het oordeel bij de jaarrekening werden verscheidene paragrafen toegevoegd met de beklemtoning van bepaalde aangelegenheden en met de vermelding van bijkomende aangelegenheden.

²¹ Baker Tilly Bedrijfsrevisoren onderstreepte als overige aangelegenheid dat de onderlinge verwevenheid van EV ILVO en ILVO leidt tot een niet eenduidige uitsplitsing van kosten, dat het risico van inkorting van ontvangen (Europese) subsidies niet kan worden uitgesloten, en dat de aan de projecten gerelateerde kosten niet worden afgegrensd, noch in relatie gebracht met de corresponderende omzet (matching).

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Beleidsdomein Omgeving			
OVAM	27-03-2020	30-03-2020	nvt
VMM	31-03-2020	09-04-2020	nvt
Grindfonds	02-04-2020	02-04-2020	nvt
VLM	26-03-2020.	27-03-2020	voorbehoud
VREG	23-03-2020.	31-03-2020	zonder voorbehoud
VMW(De Watergroep)	niet ontvangen	niet ontvangen	Niet ontvangen
SAR Minaraad	11-03-2020	23-03-2020	nvt
EV INBO	26-03-2020	26-03-2020	nvt
EV OC-ANB	13-03-2020	02-03-2020	zonder voorbehoud
VMH	01-04-2020	02-04-2020	nvt
Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening	niet ondertekend	31-03-2020	nvt
Rubiconfonds	02-04-2020	02-04-2020	nvt
VOI A Vlaams Financieringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (Vlabinvest)	05-03-2020	31-03-2020	nvt
EVA Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW)	24-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
SHM Vitare	Niet ontvangen	Niet ontvangen	Niet ontvangen
Domus Flandria NV	30-03-2020	30-03-2020	zonder voorbehoud
Vlaams Woningfonds CVBA	07-04-2020	09-04-2020	zonder voorbehoud
VOI A Garantiefonds voor huisvesting	05-03-2020	31-03-2020	nvt
EKM Krediet voor sociale Woningen	Niet ontvangen	Niet ontvangen	Niet ontvangen
EKM De Meiboom-Voor ons Volk	01-04-2020	30-03-2020	Nog niet bekend
EKM – Demer en Dijle	Niet bekend	07-05-2020	Niet ontvangen
EKM Elk zijn Huis	27-04-2020	30-03-2020	Nog niet bekend
EKM Hypostart	Niet bekend	07-05-2020	Niet ontvangen
EKM Indomi	Niet bekend	07-05-2020	Niet ontvangen
EKM Kempische Heerd	Niet bekend	13-05-2020	Nog niet bekend
EKM Kredietmaatschappij Onze Thuis	24-03-2020	27-03-2020	Nog niet bekend
EKM Landwaarts Sociaal Woonkrediet	Niet bekend	07-05-2020	Nog niet bekend
EKM Mijn Huis	26-03-2020	07-05-2020	zonder voorbehoud
EKM Ons Eigen Huis	06-04-2020	06-04-2020	zonder voorbehoud
EKM Onesto Kredietmaatschappij	28-04-2020	30-03-2020	Nog niet bekend
EKM Sokrema	14-04-2020	30-03-2020	Nog niet bekend
EKM Volkskrediet de Toren	Niet bekend	02-04-2020	Nog niet bekend
EKM Onesto Woonpunt	03-04-2020	30-03-2020	Nog niet bekend
EKM Westvlaams Woonkrediet	21-04-2020	16-06-2020	Nog niet bekend
DAB Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur (Minafonds)	31-03-2020	10-02-2020	nvt
DAB Vlaams Instituut voor Onroerend Erfgoed	31-03-2020	04-02-2020	nvt
DAB Grondfonds	31-03-2020	04-02-2020	nvt
DAB Fonds voor de Financiering van het Urgentieplan voor de Sociale Huisvesting	31-03-2020	04-02-2020	nvt
DAB Fonds ter bestrijding van Uithuiszettingen	31-03-2020	04-02-2020	nvt

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Mobiliteit en Openbare Werken			
VVM – De Lijn	24-03-2020	30-03-2020	zonder voorbehoud, met opmerkingen
De Vlaamse Waterweg	16-03-2020	01-04-2020	zonder voorbehoud, met opmerkingen
Pendelfonds	09-03-2020	23-03-2020	nvt
Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel NV	30-04-2020	02-04-2020	zonder voorbehoud
NV Vlaamse Havens	Datum niet gekend	01-04-2020	Nog niet bekend
Tunnel Liefkenshoek NV	15-03-2020	01-04-2020	zonder voorbehoud, met opmerkingen
LOM Antwerpen NV	21-04-2020	14-04-2020	zonder voorbehoud, met opmerkingen
LOM Oostende-Brugge NV	24-04-2020	29-04-2020	zonder voorbehoud, met opmerkingen
Site Kanaal	05-05-2020	05-05-2020	Nog niet bekend
De Werkvennootschap	25-03-2020	31-03-2020	zonder voorbehoud
Wandelaar Invest NV	Datum niet gekend	02-04-2020	zonder voorbehoud
Vlaamse Stichting Verkeerskunde	27-03-2020	02-04-2020	nvt
Livan Infrastructure	26-03-2020	01-04-2020	zonder voorbehoud
Project Brabo I	26-03-2020	30-03-2020	zonder voorbehoud
Via Noord Zuid Kempen	24-02-2020	27-03-2020	zonder voorbehoud
Via Zaventem	28-02-2020	30-03-2020	zonder voorbehoud
Via R4 - Gent	Datum niet gekend	30-03-2020	zonder voorbehoud
DAB Loodswezen	07-02-2020	31-03-2020	nvt
DAB Vlaams Infrastructuurfonds	12-02-2020	31-03-2020	nvt
DAB Vloot	11-02-2020	31-03-2020	nvt

BIJLAGE 2

Lijst van ondersteunende onderzoeken

Het Rekenhof onderbouwt zijn oordeel over de overheidsrekeningen niet alleen met zijn controles op de algemene en geconsolideerde rekeningen, maar ook met ondersteunende onderzoeken. Ondersteunende procesonderzoeken richten zich op de evaluatie van beheersmaatregelen door middel van interviews, documentanalyse en transactiecontroles. Deze onderzoeken beoordelen de mate waarin het proces wordt beheerst en onderbouwen zodoende rechtstreeks de toekomstige certificeringsverklaring. Daarnaast zijn er ook ondersteunende rechtmatigheidsonderzoeken. Zij richten zich op de wettigheid en de rechtmatigheid van de verrichtingen.

In de onderstaande tabel zijn de ondersteunende onderzoeken 2019 opgenomen waarover aan de minister(s) werd gerapporteerd:

Tabel 69 - Ondersteunende onderzoeken

Brief	Dossiernummer	Onderzoek
B1-B3	3.724.838	Percelen grond en gebouwen – Toepassing van VABN-advies 2018/11
B1-B2	3.724.234	Overheidsopdrachten VRT (NK 22/10/19)
B1-B2	3.723.601	Subsidiëring van de diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg (NK 10/12/19)
B1-B2	3.721.780	Projecten en programma's voor ontwikkelingssamenwerking in de prioritaire partnerlanden (NK 24/09/2019)
B1-B2	3.721.724	Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg (NK 24/9/2019)
B1	3.722.135	Subsidiëring amateurkunsten (NK 7/1/2020, B naar secretaris-generaal, niet naar minister)
B1-B2	3.724.564	Subsidies andere beleidsthema's onderwijs' (NK 29/4/2020)
B1-B3	3.723.511	Sociale akkoorden in de bij de 6de staatshervorming overgedragen sectoren (NK 10/3/20)
B1	3.724.234	Onderzoek naar de herwerkte beginbalans van de Werken van Burgerlijke Bouwkunde
B1-B4	3.721.984	Onderzoek Europees Sociaal Fonds, boeken van projectsubsidies 2016-2018

BIJLAGE 3

Single audit 2019 – samenwerking met bedrijfsrevisoren

Single audit vindt zijn rechtsgrond in het rekendecreet en het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2012 betreffende controle en single audit. Het principe wordt in afsprakennota's verder geconcretiseerd. De Vlaamse Regering ondertekende op 25 oktober 2019 de *Afsprakennota single audit: audit rekeningen 2019 Vlaamse overheid*. Die afsprakennota bepaalt hoe het departement Financiën en Begroting, de bedrijfsrevisoren die een certificeringsopdracht overeenkomstig het rekendecreet uitvoeren bij de Vlaamse rechtspersonen en het Rekenhof onderling afspraken maken over controleplanning, controlewerkzaamheden en rapportering over de controleresultaten.

De materialiteit op het niveau van de geconsolideerde rekening werd behouden op 300 miljoen euro (of 0,6% van de ESR-gecorrigeerde uitgaven). Dat bedrag is tegelijk de drempelwaarde voor de selectie van de financieel significante entiteiten van de Vlaamse overheid. Op grond van de initiële begroting 2019 vertegenwoordigen de 28 significante entiteiten 94,7% van de ontvangsten en 85,9% van de uitgaven. Zeventien¹ significante entiteiten zijn rechtspersonen, waarvoor een bedrijfsrevisor de jaarrekening controleert.

Voor de controle van de rekeningen 2019 is een timing vastgesteld die afwijkt van het rekendecreet: 21 mei werd vooropgesteld als datum om gelijktijdig de algemene rekening, de ESR-geconsolideerde rekening, het ontwerp van decreet houdende eindregeling van de begroting en het kas-, schuld- en waarborgrapport in te dienen bij het Vlaams Parlement. De rapporterings- en controlekalender is op basis van die datum bepaald:

- De rapportering en controle van de significante entiteiten werd vervroegd om al op 31 maart te kunnen beschikken over de definitieve jaarrekening met het bijbehorende single-audit-verslag van de bedrijfsrevisor.
- De deadlines voor de niet-significante entiteiten bleven ongewijzigd, met een *early warning*-rapport op 31 maart (met vaststellingen die aanleiding konden geven tot een aangepaste verklaring bij de rekeningen 2019).

¹ De Afsprakennota Single Audit identificeert zeventien significante rechtspersonen. Het Fonds Jongerenwelzijn en het Hermesfonds worden evenwel niet gecontroleerd door een bedrijfsrevisor. De Universiteit Antwerpen en de Vrije Universiteit Brussel bleken tijdens de rekeningencontrole toch financieel significant te zijn geworden, doordat de ESR-uitgaven de grens van 300 miljoen euro overschreden. Dat brengt het totaal aantal significante entiteiten met een bedrijfsrevisor op zeventien.

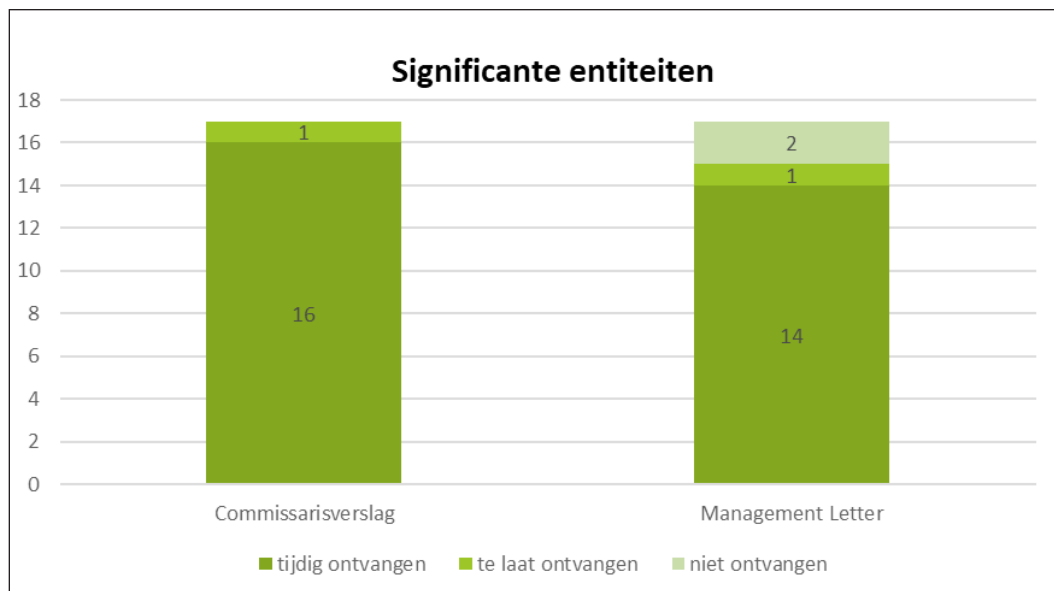
Significante entiteiten

Bij de zeventien significante rechtspersonen met een bedrijfsrevisor heeft het Rekenhof de single-auditafspraken kunnen toepassen.

De afsprakennota vraagt voor de significante rechtspersonen minstens twee overlegmomenten tussen bedrijfsrevisor en Rekenhof, na melijk een plannings- en een rapporteringsoverleg:

- Tijdens het planningsoverleg bespreken het Rekenhof en de bedrijfsrevisor de auditstrategie en afhankelijk daarvan leggen zij hun auditplanning vast. Zo beperken zij dubbele werkzaamheden tot een minimum. Het planningsoverleg vond plaats bij tien significante entiteiten (59%). In zeven gevallen (41%) vond geen overleg plaats. Bij de universiteiten en hogescholen (vier gevallen) werd in 2019 een nieuwe regeringscommissaris aangesteld. De regeringscommissarissen hebben, in tegenstelling tot in het verleden, in 2019 geen planningsoverleg georganiseerd.
- Tijdens het rapporteringsoverleg worden de bevindingen van de rekeningcontrole besproken. Dat kan de vorm aannemen van een afsluitend gesprek (closing meeting) of van een bespreking in het auditcomité. Bij twaalf van de zeventien entiteiten (71%) vond tijdig een closing meeting plaats. In drie gevallen (18%) werd de closing meeting geannuleerd door de COVID 19-crisis. De correcte verzending van documenten² ter voorbereiding van het overleg blijft een werkpunt. In twee gevallen (12%) kreeg het Rekenhof geen uitnodiging om het afsluitend gesprek bij te wonen³.

In zes van de zeventien entiteiten is er geen auditcomité. Zeven entiteiten nodigden het Rekenhof niet uit. Bij één entiteit heeft het Rekenhof het auditcomité bijgewoond, bij de drie resterende entiteiten werd het auditcomité geannuleerd door de COVID 19-crisis.



² Namelijk agenda, analytisch nazicht van zowel de balans en resultatenrekening als van de uitvoeringsrekening van de begroting, en een samenvattende nota waarin alle problemen van de rekeningencontrole worden samengevat, met een kopie van de onderliggende verantwoordingsstukken.

³ Dit was het geval bij de Universiteit Gent en Kind en Gezin (nu Opgroeien Regie genaamd).

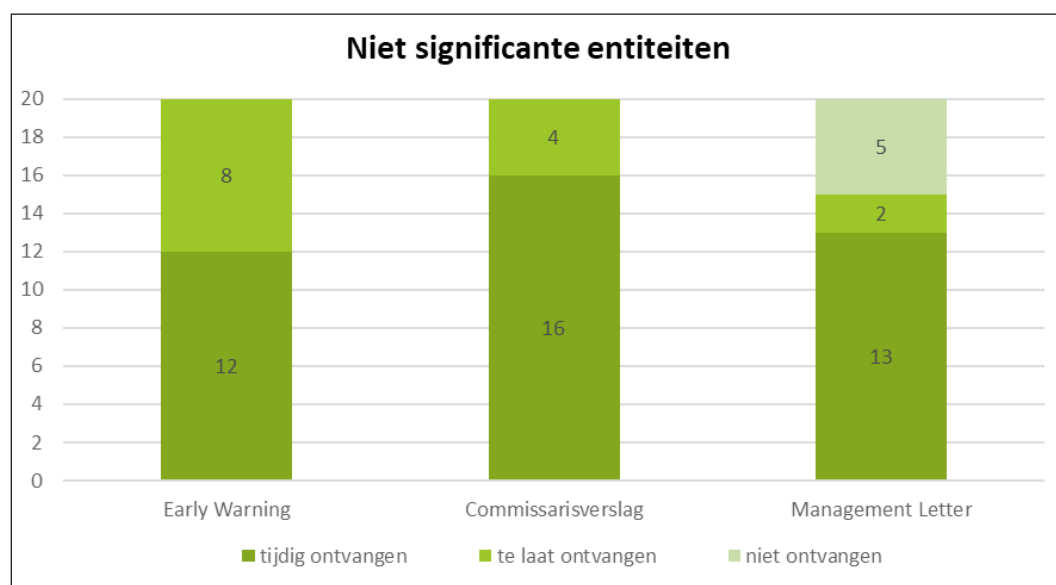
In zestien significante dossiers (94%) ontving het Rekenhof tijdig het single-auditverslag. In één dossier (6%) werd het verslag pas na de deadline van 21 april 2020 bezorgd.

De bedrijfsrevisor dient in een managementletter aanbevelingen te formuleren over tekortkomingen in de organisatiebeheersing en inefficiënties. In veertien significante dossiers (82%) ontving het Rekenhof tijdig een managementletter. In één dossier (6%) werd laattijdig gerapporteerd en in twee significante dossiers (12%) heeft het Rekenhof geen managementletter ontvangen, hoewel dat verplicht is.

Niet-significante entiteiten

Voor alle niet significante entiteiten met ESR-uitgaven tussen de 30 en 300 miljoen euro heeft het Rekenhof het single-auditprincipe toegepast.

Voor de niet significante entiteiten beslist het Rekenhof welke overlegmomenten met de bedrijfsrevisor nodig zijn. Een overlegmoment is vereist als de bedrijfsrevisor een verklaring geeft die afwijkt van een goedkeurende verklaring. In één geval gaf de bedrijfsrevisor een afwijkende verklaring, maar die gaf geen aanleiding tot verder overleg. In twaalf niet significante entiteiten vond een *closing meeting* plaats, waarbij in zes gevallen geen van de voorbereidende documenten vooraf werden voorgelegd.



Voor niet significante entiteiten moet de bedrijfsrevisor ten laatste op 31 maart 2020 een early warning-rapport⁴ aan het Rekenhof bezorgen. Twaalf bedrijfsrevisoren (60%) hebben dat rapport tijdig overgelegd en van acht entiteiten (40%) ontving het Rekenhof laattijdig de informatie.

Voor dertien van de twintig niet-significante entiteiten heeft de bedrijfsrevisor de managementletter tijdig overgelegd, voor twee entiteiten geschiedde dat laattijdig. In de resterende vijf dossiers ontving het Rekenhof geen managementletter.

⁴ Rapport met vaststellingen die aanleiding kunnen geven tot een aangepaste verklaring.

Conclusie

De bedrijfsrevisoren van de significante entiteiten hebben de single-auditafspraken goed nageleefd. In vijftien significante dossiers⁵ (88%) heeft de bedrijfsrevisor het Rekenhof tijdig voldoende informatie verstrekt om te kunnen besluiten dat de controle ISA-conform plaatsvond en dat het certificeringsverslag overeenstemt met de controleresultaten. Voor twee dossiers oordeelde het Rekenhof dat het niet kon steunen op de werkzaamheden van de bedrijfsrevisor. In het eerste geval omdat de samenwerking stroef verliep en in het tweede geval omdat het afsluitend gesprek door de COVID 19-pandemie geannuleerd werd en er geen controle kon plaatsvinden op het werkdossier van de bedrijfsrevisor.

Bij de niet significante entiteiten bleken zowel de tijdige bezorging van het early warning-rapport als de managementletter aandachtspunten.

⁵ In 2018 was dit 92% of twaalf van de dertien significante dossiers.

BIJLAGE 4

Schriftelijke management-bevestigingen bij de audit van de Vlaamse overheidsrekeningen

4.1 Internationale auditstandaarden

Vanaf het volgende begrotingsjaar zal het rekeningenrapport van het Rekenhof het parlement een oordeel geven over de mate waarin de overheidsrekeningen een getrouw beeld geven van de financiële toestand. Dat certificeringsverslag zal onder meer de volgende elementen bevatten:

- Een beschrijving van de verantwoordelijkheden van het management voor de jaarrekeningen.
- Een beschrijving van de verantwoordelijkheden van de auditeur.
- Een oordeel, goedkeurend of aangepast, over de mate waarin de jaarrekening een getrouw beeld van de financiële werkelijkheid geeft.

De *International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* heeft internationale standaarden voor rekenkamers (ISSAI-standaarden) ontwikkeld om de onafhankelijkheid, professionele aanpak en doeltreffendheid van audits te bevorderen in overeenstemming met de nationale wet- en regelgeving. ISSAI 100 omschrijft de fundamentele principes voor overheidsaudit in het algemeen en definieert de ISSAI-standaarden als dwingend. De ISSAI-standaarden gaan gepaard met praktijkadviezen, die uitgevaardigd zijn om de rekenkamers te begeleiden bij de toepassing van de internationale auditstandaarden die de *International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB)* heeft ontwikkeld (ISA 200-810). De toepassing van de ISSAI-standaarden impliceert dat de Rekenkamers ook de ISA-standaarden toepassen bij de controle en beoordeling van de overheidsrekeningen.

Financiële audits moeten volgens de ISSAI-standaarden een redelijke mate van zekerheid verschaffen. Dat komt neer op een hoge, maar niet een *absolute* zekerheid, gelet op de inherente beperkingen van een audit. De meeste verkregen auditbewijzen zullen dus eerder overtuigend dan sluitend zijn.

De ISSAI-standaarden gaan er bij financiële audits van uit dat:

- de auditeur het financiële rapporteringskader dat gebruikt is voor het opstellen van de jaarrekeningen, als aanvaardbaar beschouwt;
- het management van de instantie erkent en begrijpt dat het zijn plicht is:
 - de rekeningen op te stellen overeenkomstig het toepasselijke financiële kader en met respect voor de getrouwe weergaven van de financiële werkelijkheid;

- te beschikken over de mate van interne beheersing die volgens het management nodig is om te garanderen dat de jaarrekening geen materiële afwijkingen bevat die het gevolg zijn van fraude of fouten;
- de auditor onbeperkte toegang te verstrekken tot alle informatie waarvan het zich bewust is en die relevant is voor het opstellen van de jaarrekeningen.

4.2 Schriftelijke managementsbevestigingen

Volgens ISA 580 moet de auditor het management en, eventueel, met governance belaste personen bij zijn controle van financiële overzichten vragen schriftelijk te bevestigen:

- dat zij hun verantwoordelijkheden voor het opstellen van de financiële overzichten in overeenstemming met het van toepassing zijnde stelsel van financiële verslaggeving hebben opgenomen;
- dat zij de auditor alle relevante informatie en toegang hebben verschaft die zijn overeengekomen in de voorwaarden van de controleopdracht;
- dat zij alle transacties hebben geboekt en in de financiële overzichten hebben weerspiegeld.

Als het management een of meer van de gevraagde schriftelijke bevestigingen niet verstrekt, dient de auditor:

- de aangelegenheid met het management te bespreken;
- de integriteit van het management opnieuw te evalueren, alsook het effect ervan op de betrouwbaarheid van de (mondelinge of schriftelijke) bevestigingen en op de controle-informatie in het algemeen;
- passende acties te ondernemen, inclusief zo nodig de controleverklaring, in overeenstemming met ISA 705 aanpassen.

Schriftelijke bevestigingen zijn een belangrijke bron van controle-informatie. Als het management wijzigingen aanbrengt in de schriftelijke bevestigingen of die niet verschaft, kan dat voor de auditor een indicatie zijn van significante tekortkomingen. De schriftelijke bevestigingen verschaffen op zich niet voldoende controle-informatie en mogen geen invloed hebben op de aard en omvang van de andere controle-informatie die de auditor moet verzamelen.

4.3 Schriftelijke bevestigingen bij de rekeningen van de Vlaamse overheid

Met toepassing van de algemene bepalingenwet en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën moet het Rekenhof vanaf het begrotingsjaar 2020 de algemene rekeningen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de ESR-consolidatie van de Vlaamse deelstaatoverheid certificeren. Het heeft daarvoor in samenspraak met het departement Financiën en Begroting bevestigingsbrieven voor de Vlaamse overheid opgesteld, die steunen op de modellen voor de certificering van rekeningen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de federale overheid, én op de modellen van het IBR. Het Rekenhof heeft de brieven aangepast aan de specifieke reglementering en organisatiestructuur van de Vlaamse overheid.

Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap legt maar één globale algemene rekening af, maar de verantwoordelijkheid voor de juistheid van die rekening is organisatorisch verdeeld over de nevenschikte departementen en intern verzelfstandigde agentschappen, die elk inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor hun verrichtingen, en het centrale boekhoudkantoor van de Vlaamse overheid, dat eindverantwoordelijke is voor de opmaak van de jaarrekening van het ministerie en de geconsolideerde ESR-rekening. Die onderscheiden rollen van elk management bij de boekhouding en opstelling van de jaarrekening hebben geleid tot verschillende bevestigingsbrieven:

1. voor het departement Financiën en Begroting, dat verantwoordelijk is voor de opmaak van de ESR-consolidatie van de Vlaamse deelstaatoverheid;
2. voor het departement Financiën en Begroting, dat verantwoordelijk is voor de opmaak van de algemene rekeningen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap;
3. voor de entiteiten in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (departementen, agentschappen en DAB's), waarvoor het Rekenhof een volkomen of summiere controle plande en waar de leidend ambtenaren verantwoordelijk zijn voor de levering van de basisinformatie voor de boekhouding en de overzichten.

Het Rekenhof certificeert niet de rekeningen van de Vlaamse rechtspersonen. Vaak doen bedrijfsrevisoren dat. Voor de certificering van de ESR-consolidatie gebruikt het Rekenhof voor te integreren rekeningen van Vlaamse rechtspersonen met toepassing van de single auditafspraken de bevestigingsbrieven uit de rekeningendossiers van de bedrijfsrevisoren.

4.4 Eerste toepassing bij de rekeningencontrole 2019

Het Rekenhof heeft de bevestigingsbrieven bij wijze van proef al een eerste keer gebruikt voor de controles over 2019. De auditteams hebben de brieven voorgelegd aan de ambtenaren-generaal, die ze ondertekend aan het auditteam moesten bezorgen vóór de tegensprekelijke fase van het rekeningenrapport. Het Rekenhof heeft de ambtenaren-generaal schriftelijke bevestiging gevraagd over:

- de erkenning van hun verantwoordelijkheid bij de opmaak van de rekeningen,
- de erkenning van hun verantwoordelijkheid voor een degelijke organisatiebeheersing van de processen ten laste van hun begrotingsprogramma's, inclusief de ontdekking van fraude of fouten,
- de redelijkheid van boekhoudkundige ramingen,
- de mededeling van relevante gebeurtenissen na de afsluiting van de boekhouding,
- de verstrekking van alle informatie aan het auditteam,
- de registratie van alle verbintenissen, verplichtingen en geschillen,
- het bezit van een geldige titel voor alle activa onder het beheer van de overheidsdienst,
- de volledigheid van de boekhouding,
- de mededeling van fraudegevallen,
- de mededeling van onwettigheden en onregelmatigheden,
- de mededeling van transacties met verbonden partijen.

Het Rekenhof heeft het management het gebruik van bevestigingsbrieven vooraf uitgebreid toegelicht. Bij die voorafgaande besprekingen stelden de ambtenaren-generaal vragen over het gebruik van dergelijke bevestigingsbrieven in een overheidscontext, het verstrekken van vertrouwelijke informatie, de vereiste graad van detail en de reikwijdte van hun verantwoordelijkheid. De schriftelijke bevestigingen verminderen echter de verantwoordelijkheid van de auditor niet en vergroten evenmin de verantwoordelijkheid van de ambtenaar-generaal.

De onderstaande tabel overziet de resultaten van de eerste toepassing van de schriftelijke managementbevestigingen bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Tabel 70 - Aantallen bevestigingsbrieven over de rekeningen 2019 en ontvangen reacties

	Aantal gevraagde bevestigingsbrieven	Aantal ontvangen positieve bevestigingsbrieven	Aantal ontvangen bevestigingsbrieven met nuancerings	Aantal niet ondertekende bevestigingsbrieven
Departement FB voor ESR-consolidatie	1	1		
Departement FB voor algemene rekening MVG	1	1		
Input van significante departementen en agentschappen	13	9	3	1
Input van niet-significante departementen en agentschappen	21	16	3	2
Totaal	36	27	6	3

75% van de ambtenaren-generaal hebben de voorgelegde ontwerpen van bevestigingsbrieven ongewijzigd ondertekend en aan de auditteams van het Rekenhof terugbezorgd.

In zes gevallen hebben de ambtenaren-generaal de bevestigingsbrieven genuanceerd wat de volledigheid van de verstrekte informatie betreft, onder meer over mogelijke onwettigheden of fraudegevallen. Die nuancerings stelden de voorlopige controlebevindingen niet fundamenteel in vraag. Zij betroffen onder meer de vertrouwelijkheid van informatie van inspectiediensten of afzonderlijke frauderapporteringen, of informatie die intern niet tijdig beschikbaar was.

De administrateur-generaal van het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen heeft ondanks herhaaldelijk aandringen niet gereageerd op de gevraagde bevestigingen⁶. De ambtenaar-generaal van het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust heeft uit de bevestigingsbrief de verwijzingen naar de begrotingsprogramma's van de DAB Vlaams Infrastructuurfonds, de DAB Vloot en de DAB Loodswezen weggelaten, zodat de bevestigingen alleen betrekking hadden op de verrichtingen ten laste van de algemene uitgavenbegroting. Zij heeft die beperking niet toegelicht. Als dat zich bij de rekeningencontrole over 2020 herhaalt, zal het Rekenhof bijkomende, gerichte controles

⁶ De administrateur-generaal van AHOVOKS heeft bovendien, eveneens ondanks herhaaldelijk aandringen, niet geantwoord op een aantal vragen om inlichtingen die het Rekenhof had gesteld over het financieringsproces hoger onderwijs.

uitvoeren en afwegen of de ontbrekende bevestigingen een invloed hebben op het globaal oordeel over de getrouwheid van de rekeningen.

4.5 Conclusie

De eerste test met het internationaal aanbevolen werken met bevestigingsbrieven, waarin het management tegenover de auditor bevestigt zijn verantwoordelijkheden te hebben opgenomen inzake de verstrekte financiële informatie, had bemoedigende resultaten. Maar 3 op 36 entiteiten bleven in gebreke. Vanaf volgend jaar zal het Rekenhof dit bevestigingssysteem standaard gebruiken bij zijn rekeningencontrole.

BIJLAGE 5

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting

Hieronder kan u de repliek op de opmerkingen van het Rekenhof op de algemene rekening 2019 van de Vlaamse Gemeenschap, de jaarrekeningen 2019 van de Vlaamse rechtspersonen en de Vlaamse ESRgeconsolideerde rekening 2019 terugvinden.

Vooraleer dieper in te gaan op de effectieve opmerkingen wil ik meegeven dat ik de door mijn administratie ingeslagen weg van de laatste jaren ondersteun en wil verder zetten. Dit wil zeggen dat ik, in samenwerking met de administratie, vooral wil inzetten op het aanbrengen van structurele verbeteringen die de kwaliteit van de rekeningen verbeteren, eerder dan punctueel de rekening te gaan corrigeren wanneer het boekjaar is afgesloten. Dergelijke aanpak vraagt echter tijd omdat in eerste instantie moet gemikt worden op de sensibilisering van alle betrokkenen. Met betrokkenen bedoel ik niet alleen de financieel verantwoordelijken in de administratie, maar alle geledingen van de organisatie, gaande van de leidinggevendenden tot de medewerkers die zich met de uitvoering bezig houden of met de beleidsmedewerkers die zich bezig houden met de inventarisatie (bvb van werken van burgerlijke bouwkunde). Die sensibilisering is ook nodig gezien de wijzigingen die de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën voorziet, ingrijpend zijn qua financiële verwerking en dit tijd vraagt van elke entiteit om dit consequent en correct te laten toepassen.

Vanaf uitvoering 2020 zal met de certificering van de jaarrekening, maar vooral ook met de invoering van de beheers- en beleidstoelichting (BBT) bij de uitvoeringsrekening een nieuw hoofdstuk starten. Door de BBT zal de uitvoering van het beleid voor het eerst via het kanaal van de rekeningen, en op dezelfde manier als de begroting, worden toegelicht en worden aangesloten met de uitvoeringsgegevens uit de rekeningen.

In die zin wil ik met deze repliek aangeven wat de evolutie is in de werven die afgelopen jaar gelopen hebben en wil ik aangeven hoe deze trajecten worden verder gezet. Zoals aangegeven is dit een werk van lange adem. Er dient niet enkel beroep worden gedaan op financieel verantwoordelijken maar ook op andere medewerkers die bepalend zijn voor de waardering van de balans, zoals bvb de verantwoordelijken van de vastgoedbank en de databanken voor burgerlijke bouwkunde om de gegevens zo accuraat mogelijk op te nemen in hun databanken.

Daarnaast wordt er enkel nog stil gestaan bij enkele punctuele opmerkingen van het Rekenhof waar ik vind dat deze fout zijn of in zijn juiste context moet worden geplaatst.

Vorig jaar was er in de repliek sprake van vier werven

Werf 1. Jaarafgrenzing

Werf 2. Interrelaties

Werf 3. Waardering van de activa

Werf 4. Behandeling tussenrekening 499999

Werf 1: jaarafgrenzing

Veruit de meeste opmerkingen van het Rekenhof hebben te maken met de juiste afgrenzing van kosten en opbrengsten. Het aanrekeningsmoment van kosten en opbrengsten is gekoppeld aan het jaar waarin goederen of diensten geleverd worden of bij subsidies, het jaar waarop de gesubsidieerde handelingen of activiteiten betrekking hebben. Dit zijn de aanrekeningsregels die de VCO oplegt en in lijn liggen met de ESR-regels. Voor goederen en diensten bestonden die al in het rekendecreet, maar was het naar uitvoering toe niet eenduidig. Voor inkomensoverdrachten is dit zo goed als nieuw.

Dat deze opmerkingen met betrekking tot de jaarafgrenzing op de jaarrekening 2019 dan ook betrekking hebben op subsidies is niet verwonderlijk. Deze opmerkingen worden aangepakt in de begroting en uitvoering van 2020 zoals ook al is aan bod gekomen in de begrotingsopmaak en begrotingsaanpassing 2020. Gezien een groot deel van de budgettaire massa binnen de Vlaamse overheid aan subsidies wordt besteed, is dit een grote omschakeling met heel wat budgettaire en technische implicaties. Met de opmaak van de begroting 2020 werden deze nieuwe aanrekeningsregels voor het eerst toegepast. Die aanpassing vergde heel wat bijkomende budgettaire middelen, “overflow” genoemd, die ESR-matig echter mogen geneutraliseerd worden. Dat project loopt volledig volgens planning, zoals het vorig jaar ook was vooropgesteld. In 2020 kent dit zijn verderzetting in de uitvoering van de begroting en zal er volgens die aanrekeningsregels kunnen gerapporteerd worden.

Omwille van strakke deadlines voor het afsluiten van de boekhouding is het voor bepaalde beleidsdomeinen soms moeilijk om nog tijdig hun facturen aan het juiste boekjaar aan te rekenen. Vorig Jaar was beloofd om hiervoor met de betrokken beleidsdomeinen actiepunten op te zetten. Voor de belangrijkste beleidsdomeinen zijn actiepunten opgezet en werd de nodige ondersteuning aangeboden. Op basis van de bevindingen van het Rekenhof op de uitvoering 2019 zal een evaluatie ervan in 2020 plaatsvinden om na te gaan waar er nog verbetering kan doorgevoerd worden.

Dat de ondernomen acties reeds vruchten hebben afgeworpen bewijst de opmerking van het Rekenhof “De handelsschulden stegen ten opzichte van vorig jaar doordat meer te ontvangen facturen werden geboekt, vooral door het beleidsdomein MOW. Dat is een gunstige evolutie, want het toont aan dat de prestaties correcter worden toegerekend aan het begrotingsjaar waarop zij betrekking hebben”.

Het Rekenhof merkt verder op dat de limitativiteit van de kredieten soms verhinderend werkt voor een aanrekening aan het correct jaar. De entiteiten hebben echter voldoende flexibiliteit

in deerschikking van kredieten om hier soepel mee om te gaan. Vanaf de inwerkingtreding van de VCO in 2020 is die flexibiliteit, voor wat betreft het herschikken van vereffeningskredieten, nog versoepeld en zou dit quasi niet meer mogen spelen als reden.

Het Rekenhof merkte op dat het positief is dat het departement Financiën en Begroting eind 2019 een handleiding voor de aanrekeningsregels heeft opgesteld, waarin het de algemene principes en verduidelijkingen voor een correcte verwerking van boekhoudkundige verrichtingen heeft uiteengezet.

Werf 2: Interrelaties

In het rapporteringssjabloon van de jaarrekening 2019 wordt de afstemming van interrelaties afgedwongen. Tevens werden er afspraken met de bedrijfsrevisoren gemaakt dat zij die afstemming zouden controleren. Dit traject is op gang gebracht en zal in 2020 verder uitgebouwd worden. Zoals het Rekenhof aangeeft, blijft vooral de afstemming van de interrelaties met het hoger onderwijs een knelpunt. In de loop van 2020 zullen daarover afspraken met de onderwijssector worden gemaakt. Het departement FB heeft de voorbereidingen hiervoor afgerond en zal nu hierover in dialoog gaan met de betrokkenen.

Werf 3: Waardering van de activa

Op basis van gegevens van de databanken voorhanden binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) gebeurde een waardering voor een groot gedeelte van de werken van burgerlijke bouwkunde. Dit resulteerde in een geactualiseerde beginbalans die begin 2019 - conform de vooropgestelde timing - in het financieel systeem geïmplementeerd werd. Deze implementatie was het resultaat van een grootschalig meerjarig opgezet inventarisatie project waarbij er onder meer gestreefd werd om een overeenstemming te krijgen tussen de boekhoudkundige inventaris inzake (een gedeelte van) de werken van burgerlijke bouwkunde en de werkelijkheid. Het Rekenhof stelt in zijn opmerkingen omtrent deze oefening volgende. “De Vlaamse overheid heeft een stap vooruit gezet naar een economisch meer correcte waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde, overeenkomstig het VABN-advies 2018/9, maar verdere stappen zijn nodig”. De fundamenteen liggen er. Nu is het vooral een kwestie om de oefening verder te verfijnen en te optimaliseren. Daarover zullen verdere afspraken met de betrokkenen worden gemaakt vanuit een pragmatische benadering zal gestreefd worden om de waarderingsmethode verder te stroomlijnen.

Een gelijkaardige oefening werd met het Facilitair Bedrijf opgezet voor de terreinen en gebouwen. Deze oefening is geslaagd te noemen, al zijn ook hier dezelfde conclusies als voor de werken van burgerlijke bouwkunde te trekken en zijn er optimalisaties mogelijk. Het Rekenhof merkte op. “De Vlaamse overheid streefde naar een volledige en meer realistische waardering van de percelen grond en de gebouwen, overeenkomstig het VABN-advies 2018/11, maar slaagde daar maar gedeeltelijk in”. Dat de Vlaamse overheid slechts gedeeltelijk slaagde, heeft onder meer te maken met het ontbreken van bepaalde detailinformatie in de vastgoeddata-bank. De waardebepaling gebeurt namelijk op basis van een model waarin wordt gewerkt op een aantal parameters. Dit model is maar accuraat in zoverre de gevraagde parameters nodig voor een correcte waardering ook effectief ingevoerd werden in de vastgoeddata-bank.

Momenteel wordt in de handleiding van de boekhoudregels ook uitwerking gegeven aan waarderingsregels voor de financiële vaste activa. Implementatie hiervan wordt verwacht voor het Jaar 2021. Te verwachten valt dat op die manier tegemoet wordt gekomen aan de opmerkingen van het Rekenhof met betrekking tot participaties.

In een ruimer kader wordt in 2020 de handleiding over de boekhoudregels herwerkt. Dit moet nog meer bijdragen tot een uniformere toepassing van de boekhoudregels over alle entiteiten van de Vlaamse overheid heen. Zowel het toe te passen rekeningstelsel als de aanrekenings- en waarderingsregels zullen tegen het licht worden gehouden. De effecten daarvan zullen pas vooral te zien zijn vanaf het boekjaar 2021.

Werf 4: tussenrekening 499999

Deze oefening is opgestart in 2018 en heeft als doel de orde- en thesaurierekeningen voor het verleden te inventariseren en de hoeveelheid rekeningen terug te brengen tot het aantal dat strikt noodzakelijk is. Streefdoel was een volledige inventarisatie tegen eind 2019, maar de complexiteit van sommige rekeningen en het installeren van alternatieve oplossingen heeft ertoe geleid dat de finalisatie ervan in 2020 zal worden gerealiseerd voor de resterende saldi, met uitzondering van de Europese subsidies.

Ook het Rekenhof heeft dit opgemerkt en stelt in zijn verslag “Het departement Financiën en Begroting heeft de tussenrekening 499999 en de daaraan gekoppelde orde en thesaurierekeningen uitgezuiverd en het onbestemde saldo in resultaat genomen. De saldi op de meeste orde- en thesaurierekeningen komen nu overeen met de werkelijkheid. Voor een aantal kleinere orderekeningen dienen in de loop van 2020 nog correcties plaats te vinden.”

Naast deze bestaande werven, zetten we ook enkele nieuwe werven op met het oog op het verhogen van de kwaliteit van onze rekening. Concreet gaat het om volgende.

Werf 5: Europese subsidies

Een werf die voortvloeit uit de uitzuivering van de tussenrekening 499999. Op deze rekening worden immers ook allerlei verschillende soorten EU-subsidies geboekt. De komende jaren worden alle projecten in kaart gebracht en op een aparte rekening gebracht om de rapportering transparanter te maken in de rekening.

Werf 6: afspraken met Vlabe

Een aantal bemerkingen van het Rekenhof hebben betrekking op het boeken, waarderen en rapporteren van vorderingen uit belastingen die de Vlaamse Belastingdienst (Vlabe) int. De belastingen van de Vlaamse Belastingdienst worden in een aparte applicatie opgevolgd en stromen geaggregeerd door naar het financieel systeem. In 2020 zullen deze door het Departement Financiën en Begroting met Vlabe geanalyseerd worden om te bekijken hoe de komende jaarrekeningen aan de opmerkingen van het Rekenhof kan tegemoet komen. De aanpak en daaruit voortvloeiende resultaten zullen met het Rekenhof worden kortgesloten. Het is de betrachting om oplossingen te zoeken voor

- Het boeken van interesten en kosten onafhankelijk van het moment van betaling
- Het bepalen van de waardeverminderingen (wanbetalingen en onwaarden) op fiscale vorderingen
- Het opnemen van de fiscale vorderingen in de vervaldagenbalans in de toelichting bij de balans

Werf 7: waardering uitwinningen waarborgbeheer

De Vlaamse overheid verstrekt heel wat waarborgen, waarvan de belangrijkste zich situeren bij het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie. Voor deze diensten ontvangt de overheid premies. De keerzijde van de medaille is dat er ook uitwinningen van waarborgen zijn. In dat kader is de Vlaamse overheid - eerder voorzichtig - gestart met het waarderen van de vorderingen die daaruit zijn ontstaan. De bedoeling is deze waardering in 2020 te verfijnen en af te stemmen met het INR. In het ESR krijgen deze gestandaardiseerde waarborgen immers een aparte behandeling. Dergelijke waardering is bovendien complex.

Werf 8: toelichtingen bij de jaarrekening

Tot op heden is de bespreking van de uitvoering beperkt tot de geconsolideerde rekeningen. Naar aanleiding van de VCO wordt de uitvoering gedetailleerder besproken via de BBT. Hoe dit concreet wordt uitgerold, wordt de komende maanden nog uitgewerkt. Het zal de verantwoordelijkheid zijn van elke minister en hun administraties om hier uitvoering aan te geven. Van mijn kant uit zal onderzocht worden in welke mate de opname van gewaarborgde schulden in de toelichting kan uitgebreid worden. Ik wil wel wijzen op reeds bestaande rapporteringen zoals de rapportering alternatieve financiering en het kas-, schuld- en waarborgbeheer die al duiding geven bij deze evoluties.

Overige

In het verslag van het Rekenhof wordt verwezen naar extracomptabele correcties, zowel bij de algemene rekening als bij de geconsolideerde rekening. Extracomptabele correcties in de algemene rekening worden momenteel hoofdzakelijk uitgevoerd om de presentatie in de jaarrekening en dus de leesbaarheid van de jaarrekening te vergroten, zonder dat daarbij aan het resultaat zelf geraakt wordt. Laattijdig binnengekomen correcties worden, uit transparantieoverwegingen en om een zo correct mogelijk resultaat voor te stellen, vooralsnog extracomptabel in het geconsolideerde resultaat verwerkt. Het is de bedoeling om naar de toekomst die extracomptabele correcties maximaal in de individuele boekhoudingen te integreren. In de geconsolideerde rekening is dit echter moeilijk te realiseren omdat er altijd afwijkingen zullen zijn tussen het voeren van een bedrijfseconomische boekhouding en het rapporteren in ESR. Een bepaalde transactie kan nu eenmaal op het niveau van een rechtspersoon (micro-niveau) anders moeten worden geïnterpreteerd dan op macro-economisch niveau.

Naast bovenstaande acties die in uitwerking worden gebracht of al zijn, wens ik op volgende opmerkingen van het Rekenhof toch te repliceren.

Hoofdstuk 2 Algemene rekening

2.2 Rapportering over de uitvoering van de begroting 2019

2.3.7 Impact voorgestelde correcties

Resultatenrekening (pagina 42)

Het Rekenhof merkte op

Het Rekenhof corrigeert de resultatenrekening 2019 met 1.043,9 miljoen euro, zijnde het totaal van alle correcties die ze vaststelt.

Repliek

Het Rekenhof gaat hier voorbij aan het feit dat de 1.043,9 miljoen correcties een cumulatief bedrag aan correcties is die ook de voorbije boekjaren beïnvloedden en niet enkel het huidig boekjaar. In die zin had het Rekenhof beter in haar voorstelling de correcties die ze de vorige jaren reeds heeft vastgesteld gecorrigeerd op het overgedragen resultaat van de balans per 31 december 2019 of op de niet recurrente bedrijfskosten, en had het beter enkel het verschil via de resultaten 2019 laten lopen. Zo had het Rekenhof over 2018 1.349,9 miljoen euro aan gecumuleerde negatieve correcties. Per verschil betekent dit dat het Rekenhof het resultaat 2019 zelf eigenlijk positief verbetert met 306,0 miljoen euro (in plaats van in de huidige presentatie een negatieve bijstelling met 1.043,9 miljoen euro) 1.349,9 miljoen euro wordt dan gecorrigeerd op het overgedragen resultaat van 2019. Globaal gezien geeft dit aan dat de betrouwbaarheid van de rekening jaar na jaar verbetert.

Hoofdstuk 3 ESR-geconsolideerde Rekening

3.2 ESR - vorderingensaldo

Pagina 48-50

Het Rekenhof merkt in haar advies op dat het de Vlaamse Regering een structureel tekort realiseert in 2019. Op p 48-50 legt ze uit hoe ze daar toe komt.

Repliek

In de opgebouwde redenering van het Rekenhof wordt echter geen rekening gehouden met een heel aantal beslissingen van de Vlaamse Regering die een éénmalig karakter hebben langs uitgavenzijde. Het Rekenhof verwijst hier zelf naar in haar rapport op p 69.

De laattijdige begrotingsaanpassing 2019 verdubbelde de provisie voor eventuele uitgaven in het kader van de begrotingsmonitoring nog tot 200 miljoen euro. Op 20 december 2019 stelde de Vlaamse Regering vast dat de begrotingsuitvoering gunstig evolueerde. Gelet op die gunstige evolutie, besliste zij 95,2 miljoen euro uit deze bufferprovisie te herverdelen over verscheidene beleidsdomeinen. De resterende middelen (104,2 miljoen euro) bleven ongebruikt.

De belangrijkste ontvangende beleidsdomeinen van de bufferkredieten waren de volgende:

- *het beleidsdomein OV ontving 43 miljoen euro, waarvan 19,5 miljoen euro voor de lonen van het gewoon basisonderwijs, 16,0 miljoen euro voor de lonen van het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs en 7,5 miljoen euro voor fietsvergoedingen en de terugbetaling van kosten voor openbaar vervoer;*
- *het beleidsdomein CJSM ontving 11,4 miljoen euro, waaronder 7,4 miljoen euro voor het WK Wielrennen in 2021 en 2,2 miljoen euro voor de aankoop van het kunstwerk Great American Nude van Tom Wesselman;*
- *het beleidsdomein MOW ontving 10,0 miljoen euro, verdeeld over basisbereikbaarheid (8,0 miljoen euro) en de dotatie van de Vlaamse Vervoersmaatschappij - De Lijn (2,0 miljoen euro);*
- *het beleidsdomein EWI ontving 8,0 miljoen voor het Hermesfonds, zonder dat was bepaald wat het doel van deze middelen was; deze herverdeling bleek bijna volledig onnodig, want eind 2019 was 7,3 miljoen euro ervan nog met vereffend.*

Indien deze éénmalige uitgaven ook in rekening worden gebracht krijgt men volgende saldo.

88,1 mio euro

-265 mio euro uitzonderlijk hogere ontvangsten inzake registratierechten

+95,2 mio éénmalige uitgave ikv begrotingsmonitoring

= - 81,7 mio euro

Dit structureel tekort houdt ook nog geen rekening met de 67,1 miljoen euro hoofdwerken Oosterweel die Vlaanderen buiten haar begrotingsdoelstelling houdt. Concluderend kunnen we stellen dat Vlaanderen wel structureel in evenwicht was in 2019.

Pagina 50

Het Rekenhof merkt verder ook op dat het uitgavencriterium niet wordt gerespecteerd door Vlaanderen. Voor 2019 heeft de Europese Commissie de toegestane groei van de netto primaire uitgaven vastgelegd op 2,8%. Vlaanderen slaagde er in 2019 echter niet in dat criterium te respecteren. De netto primaire uitgaven stegen immers met 3,4%. Het verschil van 0,6% komt overeen met een overschrijding van 0,3% van het bbp.

Repliek

Hier maakt het Rekenhof de veronderstelling dat de toegelaten groei van de uitgaven die van toepassing is op de gezamenlijke overheid (entiteit I en II) rechttoe rechtaan kan doorgetrokken worden naar de Vlaanderen. Deze stelling betwist ik. Voor de doorvertaling van het uitgavencriterium naar de deelstaten is immers nog geen voorstel van methode uitgewerkt. De voorbereidende werkzaamheden zijn wel opgestart binnen het secretariaat van de Hoge Raad van Financiën. Er is op dit moment geen uitgavennorm op deelstaatsniveau uitgewerkt. Daarnaast is Vlaanderen, zoals hierboven aangetoond, structureel in evenwicht en is een doortrekking van het uitgavencriterium niet zomaar van toepassing.

3.4 Niet-gecorrigeerde controlebevindingen van het Rekenhof

Pagina 60-61

Het Rekenhof merkte op:

In kader van de problematiek jaarafgrenzing zijn de minder-uitgaven van de afrekening van de federale operatoren WSE (-6,6 miljoen euro) niet meegenomen.

Repliek

De afrekening van 2018 die geboekt werd in 2019 van 8,4 mio euro (minder uitgaven) werd reeds extracomptabel in 2018 gecorrigeerd (geneutraliseerd) waardoor er geen bijkomende impact was voor 2019. De afrekening die geboekt is in 2020 en betrekking heeft op 2019 bedraagt een minderuitgaven van 1,9 mio euro. De positieve impact van 1,9 mio euro is nog niet gecorrigeerd. De totale impact is dus geen negatieve van 6,6 miljoen euro maar een positieve van 1,9 miljoen euro.

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.

**ADRES**

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be

