

Vlaams
Parlement

ingediend op **36** (2020-2021) – Nr. 1
30 juni 2021 (2020-2021)

Rekeningenrapport

van het Rekenhof

over 2020



Rekenhof



Rekeningenrapport over 2020

Rapport over de algemene rekening 2020 van de
Vlaamse Gemeenschap en de geconsolideerde rekening 2020
van de Vlaamse deelstaatoverheid



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, juni 2021



Rekenhof

Rekeningenrapport over 2020

Rapport over de algemene rekening 2020 van de
Vlaamse Gemeenschap en de geconsolideerde rekening 2020
van de Vlaamse deelstaatoverheid



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 30 juni 2021
Vlaams Parlement, 36 (2020-2021) – Nr.1

INHOUD	3
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	15
1.1 Juridisch kader	15
1.2 Controlestrategie van het Rekenhof	15
1.3 Tijdspad	16
1.4 Structuur van het rekeningenrapport	17
Hoofdstuk 2	
Algemene rekening	19
2.1 Rekeningaflegging: formele vaststellingen	31
2.2 Bedrijfseconomische balans en resultatenrekening 2020	31
2.2.1 Balansgegevens	31
2.2.2 Getrouw beeld van de balans	32
2.2.3 Resultatenrekeninggegevens	41
2.2.4 Getrouw beeld van de resultatenrekening	42
2.2.5 Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen	42
2.2.6 Afwijkende waarderingsregels	43
2.3 Rapportering over de uitvoering van de begroting 2020	43
2.3.1 Samenvatting uitvoeringsrekening van de begroting	43
2.3.2 Getrouw beeld van de uitvoeringsrekening van de begroting	44
2.4 ESR-rapportering in de algemene rekening	50
Hoofdstuk 3	
Geconsolideerde rekening	53
3.1 Rekeningaflegging: formele vaststellingen	58
3.2 Consolidatieperimeter	58
3.3 ESR-vorderingensaldo	60
3.4 Beoordeling berekening ESR-vorderingensaldo	63
3.4.1 Consolidatie Vlaamse rechtspersonen	64
3.4.2 Eliminatie interne stromen in de consolidatiekring	64
3.4.3 Overige bevindingen van het Rekenhof	66
3.5 Geconsolideerde schuld	66
Hoofdstuk 4	
Beleidsuitvoering 2020: selectie van onderwerpen	71
4.1 Kwaliteit van de BBT bij uitvoering	71
4.2 Overdrachten van beleidskredieten 2020	73
4.2.1 Inleiding	73
4.2.2 Saldi van de begrotingsfondsen	74
4.2.3 Overdrachtsbepalingen	77
4.2.4 Conclusies	80
4.2.5 Aanbevelingen	80

4.3	Impact van de coronapandemie op de rekening 2020	81
4.3.1	Inleiding	81
4.3.2	Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie	82
4.3.3	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	84
4.3.4	Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	89
4.3.5	Omgeving	91
4.3.6	Onderwijs en Vorming	92
4.3.7	Werk en sociale economie	94
4.3.8	Cultuur, Jeugd, Sport en Media	95
4.3.9	Mobiliteit en Openbare Werken	96
4.3.10	Landbouw en Visserij	97
4.3.11	Andere budgettaire effecten	97
4.3.12	Conclusies	101
4.4	Opvolging beleidsintenties	102
4.4.1	Werkingsmiddelen kleuter- en lager onderwijs	102
4.4.2	Nieuwe financieringsinstrumenten voor gemeenten	103
4.5	Problematiek van de wachtlijsten	103
4.5.1	Inleiding	103
4.5.2	Wachtlijst sociale huurwoningen	104
4.5.3	Wachtlijst erfgoedpremies	106
4.5.4	Uitbreidingsbeleid woonzorgcentra	108
4.5.5	Jeugdhulp	112
4.5.6	Wachtlijst Infrastructuur binnen het onderwijs	114
4.5.7	Algemene conclusies	118

Hoofdstuk 5

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting	119
--	------------

Bijlage 1

Overzicht van fouten en onzekerheden in de rekeningen	123
--	------------

Bijlage 2

Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen – stand op 14 mei 2021	127
---	------------

Bijlage 3

Lijst van ondersteunende onderzoeken	133
---	------------

Bijlage 4

Single audit 2020 – samenwerking met bedrijfsrevisoren	137
---	------------

Bijlage 5

Tabel 14, anders voorgesteld	143
-------------------------------------	------------

Bijlage 6

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting	145
--	------------

De Vlaamse Regering heeft de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en de geconsolideerde rekening 2020 van de Vlaamse deelstaatoverheid ter certificering aan het Rekenhof voorgelegd. De nieuwe Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO), de introductie van enkele nieuwe aanrekenings- en waarderingsregels en de financiële gevolgen van de coronapandemie hebben de financiële resultaten van de Vlaamse overheid over het jaar 2020 substantieel beïnvloed, zoals blijkt uit de onderstaande kerncijfers.

Kerncijfers (in miljoen euro)

	Resultaat 2019	Begroting 2020	Resultaat 2020
Algemene rekening			
Begrotingssaldo	-2.040,3	-4.043,7	-3.730,3
Balanstotaal	29.769,4		39.559,9
Economisch resultaat	-14.979,9		-12.893,6
ESR-consolidatie			
Vorderingensaldo	170,4	-6.964,3	-6.011,5
Geconsolideerde schuld	24.176,2	32.058,7	30.225,2

De impact van het eerste corona-crisisjaar op de Vlaamse overheid kan worden geraamd op ruim 5,6 miljard euro. Het betreft zowel de kosten van de maatregelen (+3,3 miljard euro), als de impact op de ontvangsten (-2,3 miljard euro). Dit ontvangstenbedrag is exclusief de positieve BFW-afrekening voor 2020 van 750 miljoen euro, aangerekend in 2021.

Nieuwe boekhoudregels van de Vlaamse overheid

Sinds 2020 past de Vlaamse overheid nieuwe aanrekeningsregels voor de inkomensoverdrachten toe: in 2020 rekende zij niet alleen de volledige subsidies voor prestaties 2020 aan, maar ook de saldi van subsidies 2019 die zij voorheen op grond van de vroegere aanrekeningsregels nog niet ten laste had genomen. De impact op het bedrijfseconomisch en budgettair resultaat bedraagt 1.190,1 miljoen euro, maar is in overleg met het INR geneutraliseerd in het geconsolideerd vorderingensaldo 2020.

De participaties zijn tegen marktwaarde geherwaardeerd, wat de balanswaarde verhoogde met 7.053,0 miljoen euro.

De Vlaamse Gemeenschap heeft de historische schuld van de ziekenhuisfinanciering A1/A3 en de schuld van de alternatieve Vlaamse financiering van de ziekenhuizen op 1 januari 2020 voor 5.313,7 miljoen euro in haar balans opgenomen.

Oordeel van het Rekenhof bij de algemene rekening van de Vlaamse overheid

De algemene rekening is samengesteld uit de bedrijfseconomische jaarrekening, de begrotingsuitvoering en de ESR-rapportering. Het Rekenhof rapporteert over zijn controle in drie certificeringsverslagen, één voor elke deelrekening. Deze verslagen dienen in onderlinge samenhang te worden gelezen.

Het Rekenhof formuleert een onthoudende verklaring bij de bedrijfseconomische jaarrekening, omdat de balans en de toelichtingen nog grote onzekerheden bevatten:

- Heel wat percelen en gebouwen staan tegen een nulwaarde in de balans, terwijl het Rekenhof hun waarde raamt op 1,6 miljard euro.

- De waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde is onzeker. De fysieke inventaris sloot niet altijd aan met de realiteit, onder meer doordat het eigenaarschap van de activa niet altijd is uitgeklaard. Daarbij komt dat geen uniforme berekeningswijze werd toegepast voor de waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde. De toelichting ging onvoldoende in op deze problematiek.
- De balans bevat geen voorzieningen voor lopende geschillen en schade- en pensioendossiers. De toelichting geeft daarover maar beperkt uitleg. De inventaris bevat onvoldoende informatie om er een realistische raming op te kunnen baseren.
- De buitenbalansverplichtingen zijn onvoldoende toegelicht. De bedrijfseconomische toelichting vermeldt de openstaande verbintenissen (5.237,7 miljoen euro) niet, evenmin als belangrijke principeovereenkomsten, onder meer in het kader van de financiering van het Oosterweelproject.
- De afwijkende waarderingsregels voor de opbrengsten ingevolge de bijzondere financieringswet (BFW) zijn niet toegelicht.

Het Rekenhof formuleert een oordeel met een voorbehoud bij de begrotingsuitvoering, omdat de nog te storten kapitaalverplichtingen voor eigen participaties niet volledig zijn vastgelegd. Het verstrekt voor de ESR-rapportering een verklaring zonder voorbehoud.

Oordeel van het Rekenhof bij de ESR-consolidatie van de Vlaamse deelstaatoverheid

Het Rekenhof formuleert een certificeringsverklaring zonder voorbehoud bij de geconsolideerde rekening.

Door de coronapandemie was 2020 een uitzonderlijk jaar voor de Vlaamse begroting. De geconsolideerde schuld steeg met 6.049,0 miljoen euro tot 30.225,2 miljoen euro eind 2020. De beheersbaarheid van de schuld wordt een belangrijk aandachtspunt.

Beleids- en begrotingstoelichting bij de begrotingsuitvoering

De VCO wil de beleids- en begrotingsinformatie in de begroting en de rekening beter integreren. Samen met de rekening 2020 heeft de Vlaamse Regering voor het eerst een beleids- en begrotingstoelichting bij de begrotingsuitvoering gepubliceerd. Daarmee zette zij een belangrijke stap naar meer transparantie over het gevoerde beleid. In de meeste gevallen verschaftte zij al voldoende duiding over de evolutie van het krediet en de uitvoering ervan, maar voor bepaalde beleidsvelden moet die duiding nog beter. Het Rekenhof verwacht dat in 2021 een nieuwe stap wordt gezet naar een volwaardige prestatie-geïnformeerde begroting, door de cijfers te koppelen aan de doelstellingen.

Overdracht beleidskredieten

De VCO regelt het gebruik van begrotingsfondsen. Daarbuiten bevat het uitgavendecreet een aantal bepalingen die de Vlaamse Regering machtigen kredieten van het ene naar het andere begrotingsjaar over te dragen. In 2020 zijn zo 2.083,9 miljoen euro kredieten met overdrachtsbepalingen of langs begrotingsfondsen overgedragen, wat neerkomt op 3,75% van de gestemde kredieten. Over het geheel tonen de begrotingsfondsen een substantiële toename van de onbelaste saldi. Het is niet altijd duidelijk of die saldi beleidsmatig nog nodig zijn. Bovendien verduidelijken de overdrachtsbepalingen niet altijd waarom een bepaald krediet overgedragen werd.

Financiële impact coronapandemie

De maatregelen voor de indamming van de coronapandemie hadden een enorme impact op alle beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting stelde in het Vlaams Parlement dat de kosten van de maatregelen voor 2020 opliepen tot 3.227,9 miljoen euro. Het Rekenhof raamt dat cijfer op 3.334,9 miljoen euro, aangezien sommige beleidsdomeinen ook eigen middelen hebben ingezet.

In dit rapport geeft het Rekenhof een overzicht van de maatregelen en de eraan gerelateerde uitgaven per beleidsdomein. Het wijst ook op andere budgettaire effecten en het becijferde de impact op de ontvangsten uit de bijzondere financieringswet op -2.115 miljoen euro (exclusief de positieve afrekening van 750 miljoen euro, die in 2021 volgt). De impact op de gewestbelastingen bedraagt -77 miljoen euro en die op de eigen ontvangsten van de diverse rechtspersonen op -110,9 miljoen euro.

De financiële impact van de coronacrisis beperkt zich niet tot 2020. Een deel van de maatregelen 2020 liep door in 2021 en de Vlaamse Regering heeft nog een reeks bijkomende maatregelen genomen. Rekening houdend met de beslissingen tot en met 28 mei, bedragen de kosten voor 2021 voorlopig 1,5 miljard euro. De potentiële budgettaire impact van de toegekende waarborgen en leningen zal zich pas in de volgende jaren manifesteren, maar kan, afhankelijk van de mate waarin de economie zich herstelt, aanzienlijk zijn. Bovendien gaat in 2021 het relanceplan *Vlaamse Veerkracht* van start, dat goed is voor 4,3 miljard euro uitgaven.

Uitvoering Regeerakkoord

Het Rekenhof gaat in dit rapport kort in op twee, al gerealiseerde beleidsintenties uit het regeerakkoord:

- Het kleuteronderwijs had te kampen met een historische onderfinanciering in vergelijking met het lager onderwijs. Om deze scheeftrekking recht te zetten, voorzag de begrotingsopmaak 2020 in 71 miljoen euro bijkomende werkingsmiddelen.
- Het regeerakkoord voorzag in twee nieuwe subsidiestromen naar de lokale besturen: een subsidie om de druk op de gemeentelijke financiën door de stijging van de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen op te vangen, en een subsidie om gemeenten met veel open ruimte extra te steunen.

Wachtlijsten

Door grote dienstverleningsnoden, gecombineerd met een tekort aan middelen, kampt de Vlaamse overheid met wachtlijsten, een concept dat verschillende ladingen dekt. Sommige sectoren, zoals de sociale huisvesting of de erfgoedpremies, kennen een wachtlijst waarbij mensen recht hebben op een bepaalde overheidsdienst, maar door de beperkte middelen geregistreerd worden als wachtend. In andere sectoren, zoals de woonzorgcentra, is er een vooraf vastgestelde programmering, die in functie van de beschikbare middelen ingevuld wordt, zonder dat er een centrale wachtlijst wordt bijgehouden.

Het Rekenhof concludeerde dat de noden steeds groter blijven dan de beschikbare middelen, wat het zoeken naar alternatieve oplossingen om de noden te lenigen, dwingend maakt. Het concept van de huurpremie in de sociale huisvesting is een treffend voorbeeld. De wachtlijsten zijn een onvolkomen instrument voor de inschatting van de werkelijke noden. Dat blijkt bij de schoolinfrastructuur en de erfgoedpremies, waar de lange wachttijden ervoor zorgen dat de noden mogelijk al veranderd zijn wanneer een project uiteindelijk aan de beurt komt. Daarbij komt dat de wachtlijsten niet altijd een correct beeld geven van de noden.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Juridisch kader

Het Vlaams Parlement heeft op 29 maart 2019 het decreet houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, kortweg VCO, goedgekeurd. Dat decreet bundelt en actualiseert de diverse decreten die betrekking hebben op begroting en financiën, waaronder het reken-decreet 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 vanaf het begrotingsjaar 2020 volledig in werking getreden.

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. Op basis van artikel 10, §1/1 van die wet certificeert het Rekenhof de algemene rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap. Het Rekenhof splitste zijn certificeringsverklaring in drie verklaringen op, met name over de bedrijfseconomische balans en resultatenrekening, over de begrotingsuitvoering en over de ESR-rapportering.

Het Rekenhof certificeert ook de ESR-geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaat-overheid krachtens artikel 44 van de VCO. Opmerkingen bij de jaarrekeningen van Vlaamse rechtspersonen met een impact op de ESR-consolidatie zijn verwerkt in de rapportering over de geconsolideerde rekening. De individuele jaarrekeningen van de significante rechtspersonen van de Vlaamse Gemeenschap worden gecertificeerd door een bedrijfsrevisor.

Artikel 62 van de VCO heeft het Rekenhof een informatieopdracht op budgettair en boekhoudkundig vlak toebedeeld. Het rekeningenrapport bevat daarom ook bijkomende commentaren bij de rekeningen van de Vlaamse overheid. Daarbuiten heeft de Vlaamse Regering voor het eerst beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT) naar aanleiding van de begrotingsuitvoering 2020 opgesteld, waarin zij inhoudelijk rapporteert over de beleids- en begrotingsprestaties van het voorbije jaar.

1.2 Controlestrategie van het Rekenhof

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

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.

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.

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.

De VCO maakt een verregaande samenwerking op het vlak van financiële controle mogelijk 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 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 2020 werden de single-auditafspraken over het algemeen goed nageleefd (zie bijlage 4). Behalve met de bedrijfsrevisoren werkt het Rekenhof ook samen met Audit Vlaanderen. Dat geldt in het bijzonder voor de planning en uitvoering van procesonderzoeken².

1.3 Tijdspad

De VCO legt een strakke timing op voor de opmaak en de controle van de begrotingen en rekeningen van de Vlaamse overheid. De Vlaamse Regering stelt de algemene rekeningen op van de Vlaamse Gemeenschap en dient die rekening uiterlijk op 21 mei ter goedkeuring in bij het Vlaams Parlement. De Vlaamse Regering voegt de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid bij ter kennisgeving aan het Vlaams Parlement. De rest van de kalender is in functie van die datum bepaald. Dat betekent dat het Rekenhof zijn rekeningenrapport over 2020 op 11 juni 2021 diende voor te leggen aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, die daarop diende te antwoorden tegen 21 juni 2021. Het Rekenhof is dan ook zijn rekeningencontroles al gestart in de loop van het begrotingsjaar 2020.

De controles over de rekeningen 2020 zijn opnieuw uitgevoerd in moeilijke omstandigheden ten gevolge van de COVID-19-crisis. De coronamaatregelen hadden tot gevolg dat de rekeningencontroles anders verliepen dan de vorige jaren. Het aantal controles ter plaatse werd tot een minimum beperkt. De uitwisseling van informatie geschiedde vooral langs 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 tijds kader op een kwalitatieve manier worden afgerond.

² De samenwerking wordt geregeld door de globale afsprakennota Single Audit van 10 mei 2017.

1.4 Structuur van het rekeningenrapport

Dit rapport bestaat uit drie delen:

- Een eerste deel (hoofdstuk 2) bevat de certificeringsverklaringen en aanvullende toelichtingen van het Rekenhof bij de algemene rekeningen 2020. Zij betreffen het getrouw beeld dat de uitvoeringsrekening van de begroting en de bedrijfseconomische balans en resultatenrekening geven van de financiële werkelijkheid.
- Een tweede deel (hoofdstuk 3) bevat de certificeringsverklaring en bijkomende informatie bij de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2020 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 2020. Het gaat onder meer in op de informatiekwaliteit van de beleids- en begrotingstoelichting, de aanpak van de wachtlijsten in diverse beleidsdomeinen en de financiële impact van de COVID-19-crisis op het begrotingsresultaat 2020.

HOOFDSTUK 2

Algemene rekening

Certificering door het Rekenhof

De 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 (verder algemene-bepalingenwet), bepaalt in artikel 10, § 1/1, dat de algemene rekening van elke gemeenschap en elk gewest uiterlijk vanaf de rekeningen over het begrotingsjaar 2020 voor certificering aan het Rekenhof wordt voorgelegd.

De (algemene) rekening van de Vlaamse Gemeenschap, die overeenkomstig artikel 46 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) en het bijhorende uitvoeringsbesluit (BVCO) door de Vlaamse Regering wordt opgesteld en ter goedkeuring wordt ingediend bij het Vlaams Parlement, is samengesteld uit drie deelrekeningen³:

1. een bedrijfseconomische jaarrekening, die de balans op 31 december, de resultatenrekening en de toelichting bij de balans en de resultatenrekening omvat, overeenkomstig artikel 42, 1°, 2° en 4° van de VCO (*de jaarrekening*);
2. een rapportering en toelichting over de definitieve begroting en over de beleids- en begrotingsuitvoering, overeenkomstig artikel 42, 3°, van de VCO (*de begrotingsuitvoering*);
3. een rapportering die toelaat te voldoen aan de rapporteringsverplichtingen die de Europese Unie heeft opgelegd, overeenkomstig artikel 42, 5°, van de VCO (*de ESR-rapportering*).

Het Rekenhof rapporteert over zijn controle van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap in drie aparte certificeringsverslagen, één voor elke deelrekening. Deze drie verslagen dienen in onderlinge samenhang te worden gelezen en kunnen niet los van elkaar worden gezien of gebruikt.

De kerncijfers van de algemene rekening zijn overgenomen in het decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de rekeningen van de rechtspersonen onder het gezag van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2020⁴. Met de goedkeuring van dit decreet door het Vlaams Parlement wordt de begrotingscyclus 2020 afgerond.

³ Voor *wegwijs in de financiële resultaten*, zie op de website van het Rekenhof, onder publicaties - Vlaamse Gemeenschap, Activiteitenverslag over 2018, p. 35-45 of Parlementair Document 38 (2018-2019) – nr. 1.

⁴ Zie www.vlaamsparlement.be/decreet-AR-2020-Document-23-2020-2021-nr.1.

Certificeringsverslag van het Rekenhof over de jaarrekening in de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap over het boekjaar afgesloten op 31 december 2020

Het Rekenhof brengt conform artikel 63 van het decreet van 29 maart 2019 houdende de VCO en artikel 10, § 1/1, van de algemenebepalingenwet, als onafhankelijke auditor verslag uit over zijn controle van de *jaarrekening*, opgesteld conform artikel 42, 1°, 2° en 4° van de VCO. Deze jaarrekening wordt als onderdeel van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap ter goedkeuring voorgelegd aan het Vlaams Parlement. Dit certificeringsverslag bevat het oordeel van het Rekenhof over het getrouw beeld van het vermogen en de financiële toestand van de Vlaamse Gemeenschap op 31 december 2020, alsook van haar resultaten over het boekjaar dat op die datum is afgesloten, in overeenstemming met de VCO en het BVCO.

Onthoudende verklaring

Het Rekenhof heeft de jaarrekening van de Vlaamse Gemeenschap van het boekjaar afgesloten op 31 december 2020, gecontroleerd. Deze rekening bestaat uit de balans, de resultatenrekening en de bijhorende toelichting. De jaarrekening vertoont een balans-totaal van 39.559,9 miljoen euro en de resultatenrekening sluit af met een negatief saldo van het boekjaar van 12.893,6 miljoen euro.

Om de redenen uiteengezet in de sectie *Basis voor de onthoudende verklaring*, is het Rekenhof niet in staat geweest voldoende en toereikende controle-informatie te verkrijgen voor het uitvoeren van zijn controlewerkzaamheden als basis voor zijn oordeel over deze jaarrekening. Het Rekenhof brengt daarom geen oordeel tot uitdrukking over de jaarrekening van de Vlaamse Gemeenschap.

Basis voor de onthoudende verklaring

De verantwoordelijkheid van het Rekenhof is beschreven onder de sectie *Verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap*. Het Rekenhof is onafhankelijk van de organen die het controleert. Het heeft ook tegenover het Vlaams Parlement een autonomie. Het voert zijn audits uit in overeenstemming met de vereisten van onafhankelijkheid, deskundigheid, integriteit, onpartijdigheid, vertrouwelijkheid, loyauteit en respect in zijn ethische code.

Het Rekenhof is tot de conclusie gekomen dat door het ontbreken van voldoende en toereikende controle-informatie, de eventuele niet-gedetectedeerde afwijkingen zowel van materieel belang kunnen zijn, als een diepgaande invloed kunnen hebben op de jaarrekening van de Vlaamse Gemeenschap. De voornaamste redenen zijn:

- De Vlaamse Gemeenschap herwerkte in de rekening 2019 de werken van burgerlijke bouwkunde overeenkomstig het VABN-advies 2018/9. Nader onderzoek van die rekening gaf aan dat de fysieke inventaris, waarop de waardering steunde, niet altijd aansloot met de realiteit, onder meer doordat het eigenaarschap van de activa niet altijd is uitgeklaard. De impact is onzeker doordat zowel sprake is van dubbeltellingen, als van activa die ten onrechte niet zijn opgenomen. De zeesluizen werden nog niet gewaardeerd, maar wel ten onrechte op de balans uitgeboekt. Al deze onzekerheden gaan

over bedragen die tot in de miljarden euro oplopen. Daarbij komt dat geen uniforme berekeningswijze werd toegepast om de vervaardigingsprijs te ramen: bij de kustinfrastructuur werd een basiskostprijs zonder bijkomende prijscomponenten gebruikt, terwijl voor de bruggen en tunnels wel veel bijkomende prijscomponenten werden meegerekend. De uiteindelijke waardering is daardoor inconsistent. In 2020 heeft de Vlaamse Gemeenschap enkele stappen gezet om te komen tot meer overleg, formele afspraken en uniformere waarderingsregels. Dat zorgde al voor een meer consistente waardering, maar de problemen met de fysieke inventaris en de waardering van de zeesluizen zijn nog niet opgelost. De toelichting gaat niet voldoende in op de problemen met de waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde.

- De gebouwen en percelen werden in 2019 geherwaardeerd overeenkomstig VABN-advies 2018/11. Voor 9,6% van de percelen en 60,4% van de gebouwen kon nog geen waarde worden bepaald. Die percelen en gebouwen staan met een nulwaarde in de balans, terwijl het Rekenhof hun waarde op grond van eigen schattingen raamde op 1,6 miljard euro. In het boekjaar 2020 vond overleg plaats met de verantwoordelijken van de vastgoeddatabank, maar de boekhoudkundige situatie is niet veranderd.
- De balans bevat geen voorziening voor risico's en kosten voor lopende geschillen, schade- en pensioendossiers, en de toelichting geeft maar beperkt uitleg over die dossiers waarvoor een dading of minnelijke schikking is gesloten. Nochtans meldde de jaarlijkse inventaris van het Vlaams Fonds voor de Lastendelging 292 geschillendossiers voor 810,0 miljoen euro in hoofdsom, te verhogen met 163,0 miljoen euro verwijlrenten. Vooralsnog is er evenwel onvoldoende informatie voorhanden om een realistische raming op te baseren.
- De Vlaamse Gemeenschap heeft de voorbije jaren verscheidene belangrijke principe-overeenkomsten gesloten (onder meer in het kader van de financiering van het Oosterweelproject), met grote financiële gevolgen in de komende jaren. De toelichting bij de jaarrekening rapporteert daarover echter niet bij de buitenbalansverplichtingen. Daarnaast vermeldt de begrotingsuitvoering 5.237,7 miljoen euro openstaande verbintenissen, die de bedrijfseconomische toelichting evenmin aanhaalt.
- De jaarrekening licht de waarderingsregels voor de opbrengsten ingevolge de bijzondere financieringswet (BFW) niet toe. Deze dotaties en gewestelijke opcentiemen werden niet volgens het *accrual*-principe, maar op kasbasis aangerekend, en de fiscale uitgaven werden zowel in opbrengsten als in kosten aangerekend op grond van budgetcijfers (aangezien daarvoor geen uitvoeringsgegevens beschikbaar waren). Die toelichting is nochtans relevant: in 2021 bedraagt de positieve afrekening van de dotaties langs de BFW op grond van de definitieve parameters 2020 751,2 miljoen euro.

De controle werd uitgevoerd in overeenstemming met de door het Rekenhof aangenomen voorschriften, methodologie en procedures. Als lid van de Internationale organisatie van hoge controle-instanties (INTOSAI) hanteert het Rekenhof de internationale standaarden voor hoge controle-instanties (ISSAI) als referentie bij de uitvoering van zijn opdrachten. In zijn certificeringsonderzoek maakt het Rekenhof gebruik van de ISSAI's voor financiële audit.

Benadrukken van een bepaalde aangelegenheid

Overflow

Zonder afbreuk te doen aan het hierboven tot uitdrukking gebrachte oordeel, vestigt het Rekenhof de aandacht op pagina 4 van het jaarverslag, dat ingaat op de nieuwe aanrekeningsregels voor de inkomensoverdrachten, die de Vlaamse deelstaatoverheid sinds 1 januari 2020 toepast. Zij hadden een significant effect op de begroting en de rekening over het jaar waarin zij van kracht werden: in 2020 werden niet alleen de volledige subsidies voor prestaties in 2020 aangerekend, maar ook de saldi van de subsidies uit 2019 die op grond van de vroegere aanrekeningsregels nog niet ten laste waren genomen. Om de impact van de werkelijke afrekeningen van de subsidies uit 2019 in het vorderingensaldo 2020 te neutraliseren, werd in de begroting een eenmalig overflowbudget ingeschreven. Het aandeel van de Vlaamse Gemeenschap in de gerealiseerde overflow, die in afspraak met het INR niet in het vorderingensaldo moet worden meegerekend, bedraagt 1.190,1 miljoen euro.

Herwaardering participaties

Bijlage 1 bij de algemene rekening verschaft informatie over de nieuw toegepaste of aangepaste waarderingsregels. De participaties worden vanaf het boekjaar 2020 tegen marktwaarde gewaardeerd. Dat resulteerde in een herwaarderingsmeerwaarde van 7.148,0 miljoen euro op het passief van de balans, en een negatief effect op het resultaat van 95,0 miljoen euro.

Schulden ziekenhuisfinanciering

Bijlage 1 licht ook toe dat de historische schuld van de ziekenhuisfinanciering A1/A3 en de schuld van de alternatieve Vlaamse financiering van de ziekenhuizen op 1 januari 2020 in de balans van de Vlaamse Gemeenschap is opgenomen. Dat had een eenmalig negatief effect op het resultaat van 5.313,7 miljoen euro.

Overige aangelegenheid

Eerste certificering

De algemene rekening 2020 van de Vlaamse Gemeenschap is de eerste rekening die voor certificering aan het Rekenhof wordt voorgelegd. De afgelopen jaren heeft het Rekenhof zich op die nieuwe opdracht voorbereid. Het heeft zijn controlemethodes afgestemd op de ISSAI-vereisten om deze certificering mogelijk te maken. Bij een initiële controle-opdracht moet voldoende en geschikte controle-informatie worden verkregen over de correctheid van de beginsaldi van de verslagperiode. Aangezien het Rekenhof de algemene rekening 2019 al op overeenkomstige wijze heeft gecontroleerd als de algemene rekening 2020, kan het daarop steunen voor de controle van de beginsaldi 2020.

Overgangprotocol zesde staatshervorming

Na de zesde staatshervorming hebben de federale operatoren een aantal overgedragen bevoegdheden verder uitgeoefend voor rekening van de gemeenschappen en gewesten. De uitgaven daarvoor werden ingehouden op de dotaties die de bijzondere financie-

ringswet heeft vastgelegd. De inhoudingen van het RIZIV tijdens het eerste kwartaal van 2015, ten belope van 458,0 miljoen euro, hadden echter betrekking op het vierde kwartaal van 2014 en betroffen prestaties uit de periode dat de Vlaamse Gemeenschap nog niet verantwoordelijk was voor deze bevoegdheden. Deze kwestie is nog altijd hangende.

Afhankelijkheid van informatie van derden

De Vlaamse Gemeenschap is voor de boeking van bepaalde opbrengsten- en kosten-categorieën afhankelijk van derden. De gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting en de fiscale uitgaven worden aangerekend op basis van betalingen en ramingen van de FOD Financiën. De uitgaven van de federale operatoren worden aangerekend op basis van de afrekeningen van de federale operatoren. De Vlaamse Gemeenschap heeft geen volledige controle op de correctheid van die gegevens.

Informatie andere dan de algemene rekening

De Vlaamse Regering is verantwoordelijk voor de andere informatie die zij samen met de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap aan het Vlaams Parlement meedeelt. Die informatie bestaat uit: het jaarverslag, de sociale balans en de rapportering en toelichting over de definitieve begroting en over de beleids- en begrotingsuitvoering (BBT uitvoering).

Het decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de rekeningen van de rechtspersonen onder het gezag van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2020, op grond waarvan het Vlaams Parlement de algemene rekening goedkeurt, is integraal afgestemd met de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap.

De controleverklaring van het Rekenhof heeft uitsluitend betrekking op de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap. Het Rekenhof formuleert geen enkele vorm van *assurance-conclusie* over deze andere informatie.

In de context van zijn controle van de algemene rekening is het Rekenhof wel verantwoordelijk voor het lezen van de andere informatie en het overwegen of een inconsistentie van materieel belang bestaat tussen deze informatie en de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap of de kennis verkregen in de controle, dan wel of een afwijking van materieel belang in de andere informatie bestaat. Indien het Rekenhof, in het licht van de werkzaamheden die het heeft uitgevoerd, concludeert dat een afwijking van materieel belang in de andere informatie voorkomt, dient het dat te communiceren.

Verantwoordelijkheid van het management en van de met governance belaste personen voor de algemene rekening

De algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap wordt, overeenkomstig artikel 42 van de VCO, opgesteld door de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering wordt bijgestaan door de diensten van het Vlaams ministerie, bevoegd voor het financiële en budgettaire beleid, die belast zijn met de opmaak van de algemene rekening.

Het management van de entiteiten waarvan de boekhoudkundige verrichtingen in de algemene rekening worden verwerkt, zijn verantwoordelijk voor de boekhoudkundige organisatie, zoals voorgeschreven door de VCO en het BVCO. Het is ook verantwoordelijk voor de interne beheersing die het noodzakelijk acht om een algemene rekening te kunnen opmaken die geen afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten.

Het departement Financiën en Begroting is verantwoordelijk voor het toezicht op het proces van financiële verslaggeving van de Vlaamse Gemeenschap. Het begeleidt de volledige boekhoudcyclus en bereidt de algemene rekening voor die de Vlaamse Regering opstelt en voorlegt aan het Vlaams Parlement en aan het Rekenhof.

Verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de algemene rekening

Het Rekenhof heeft als opdracht om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap als geheel geen afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of van fouten, en om een controleverklaring uit te brengen waarin zijn oordeel is opgenomen.

Een redelijke mate van zekerheid is een hoog niveau van zekerheid, maar biedt geen garantie dat een controle die overeenkomstig de ISSAI is uitgevoerd, altijd een afwijking van materieel belang ontdekt als die bestaat. Afwijkingen kunnen zich voordoen als gevolg van fraude of van fouten. Zij worden als van materieel belang beschouwd als redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij individueel of gezamenlijk, de beslissingen beïnvloeden die gebruikers op grond van de algemene rekening nemen.

Omdat de algemene rekening is samengesteld uit drie deelrekeningen (de jaarrekening, de begrotingsuitvoering en de ESR-rapportering), die vanuit een verschillende invalshoek de financiële toestand en resultaten van de Vlaamse Gemeenschap benaderen, vindt het Rekenhof het passend een oordeel te formuleren per deelrekening, in plaats van één globaal oordeel over de volledige algemene rekening.

De controleaanpak van het Rekenhof voor de drie deelrekeningen is gelijklopend, want alle deelrekeningen steunen op dezelfde basisboekhouding. De controle van die basisboekhouding biedt het Rekenhof de nodige controle-informatie om bij de drie deelrekeningen een oordeel te formuleren.

Als deel van een controle uitgevoerd overeenkomstig de ISSAI, past het Rekenhof een professionele oordeelsvorming toe en handhaaft het een professioneel-kritische houding gedurende de controle. Het voert tevens de volgende werkzaamheden uit:

- Het Rekenhof identificeert en schat de risico's in dat de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap een afwijking van materieel belang bevat die het gevolg is van fraude of fouten. Het bepaalt en voert de controlewerkzaamheden uit die inspelen op deze risico's en verkrijgt controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor zijn oordeel. Het risico van het niet detecteren van een afwijking van materieel belang is groter als die afwijking het gevolg is van fraude, aangezien bij fraude sprake

kan zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing.

- Het Rekenhof verwerft een inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle, met als doel controlewerkzaamheden op te zetten die in de gegeven omstandigheden geschikt zijn, maar die, in samenhang met de controle van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap, niet zijn gericht op een oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing. Het evalueert de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor de financiële verslaglegging en het evalueert de redelijkheid van de door het management gemaakte schattingen en daarop betrekking hebbende toelichtingen.
- Als het Rekenhof concludeert dat er sprake is van een onzekerheid van materieel belang, is het verplicht in zijn verslag de aandacht te vestigen op de daarmee verband houdende toelichtingen in de algemene rekening, of, indien deze toelichtingen niet adequaat zijn, het oordeel daarover aan te passen. De conclusies van het Rekenhof zijn gebaseerd op controle-informatie die verkregen is tot op de datum van het controleverslag.
- Het Rekenhof evalueert de algehele voorstelling, structuur en inhoud van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap, met inbegrip van de verantwoordingsbijlage, evenals de vraag of de rekening de onderliggende transacties en gebeurtenissen weergeeft op een wijze die leidt tot een getrouw beeld.
- Het Rekenhof voert werkzaamheden uit om controle-informatie te verkrijgen over de bedragen en toelichtingen die in de begrotingsuitvoering zijn opgenomen. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van zijn inschatting van de risico's op een afwijking van materieel belang in de begrotingsuitvoering die het gevolg is van fraude of fouten. Zo gaat het Rekenhof onder meer na:
 - of de wettelijk opgelegde budgettaire items alle en overeenstemmend zijn opgenomen in de budgettaire rapportering;
 - of het formaat en de items van de *budgettaire rekening* overeenstemmen met die van het budget en omgekeerd;
 - of er geen budgetten werden overbesteed;
 - of budgetwijzigingen zijn verlopen volgens de reglementering, in het bijzonder op geautoriseerde wijze;
 - of budgetoverdrachten zijn verlopen conform de reglementering, in het bijzonder op geautoriseerde wijze;
 - of de vormvereisten van de budgettaire rapportering zijn nageleefd.

Het Rekenhof communiceert met de met governance belaste personen over aangelegenheden zoals de geplande reikwijdte en timing van de controle en de significante controlebevindingen, met inbegrip van elke significante tekortkoming in de interne beheersing die het tijdens de controle identificeert.

Het Rekenhof meldt aan de met governance belaste personen dat het de relevante ethische voorschriften over onafhankelijkheid heeft nageleefd. Het communiceert met hen over alle relaties en andere zaken die redelijkerwijs zijn onafhankelijkheid kunnen beïn-

vloeden en, waar van toepassing, over de daarmee verband houdende maatregelen om zijn onafhankelijkheid te waarborgen.

Andere vermeldingen

Het Rekenhof dient geen verrichtingen of beslissingen mede te delen die in overtreding met de bepalingen in de hoofdstukken 2 tot en met 6 uit de VCO en de uitvoeringsbesluiten daarvan zijn gedaan of genomen.

Brussel, 30 juni 2021

Op last:

Het Rekenhof:

Walter Schroons
Raadsheer

Hilde François
Voorzitter

Certificeringsverslag van het Rekenhof over de begrotingsuitvoering in de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap over het boekjaar afgesloten op 31 december 2020

Het Rekenhof brengt conform artikel 63 van het decreet van 29 maart 2019 houdende de VCO en artikel 10, § 1/1, van de algemenebepalingenwet, als onafhankelijke auditor verslag uit over zijn controle van de rapportering over de definitieve begroting en begrotingsuitvoering, die conform de VCO en het BVCO is opgesteld. Deze rapportering wordt, als onderdeel van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap, ter goedkeuring meegedeeld aan het Vlaams Parlement. Dit certificeringsverslag bevat het oordeel van het Rekenhof over het getrouw beeld van de begrotingsuitvoering over het boekjaar afgesloten op 31 december 2020.

Oordeel met voorbehoud

Het Rekenhof heeft de begrotingsuitvoering van de Vlaamse Gemeenschap van het boekjaar afgesloten op 31 december 2020, gecontroleerd. Deze rapportering betreft de rapportering over de budgettaire ontvangsten en uitgaven en de bijhorende toelichting. De begrotingsuitvoering sloot af met een totaal van de vorderingen van 47.786,5 miljoen euro en met een totaal van de verplichtingen van 51.516,8 miljoen euro, of een resultaat van de begrotingsuitvoering van -3.730,3 miljoen euro. Het totaal van de verbintenissen bedraagt 51.829,7 miljoen euro.

Met uitzondering van de gevolgen van de aangelegenheden die zijn besproken in de sectie *Basis voor het oordeel*, geeft de begrotingsuitvoering van de Vlaamse Gemeenschap, naar het oordeel van het Rekenhof, in alle opzichten van materieel belang, een getrouw beeld van de budgettaire ontvangsten en uitgaven van het boekjaar 2020, in overeenstemming met de VCO en het BVCO.

Basis voor het oordeel

Voor de basis van zijn oordeel verwijst het Rekenhof naar de overeenstemmende sectie in zijn hoger opgenomen certificeringsverslag over de jaarrekening 2020.

Het Rekenhof is van mening dat de controle-informatie die het verkregen heeft, voldoende en toereikend is als basis voor zijn oordeel. Het formuleert echter een oordeel met voorbehoud voor de volgende afwijking van materiaal belang, zonder dat zij echter een diepgaande invloed heeft op de begrotingsuitvoering van de Vlaamse Gemeenschap: de voorbije jaren heeft de Vlaamse Gemeenschap bij een oprichting of kapitaalverhoging bij eigen participaties (onder meer bij de PMV, de Vlaamse Havens en de Werkvennootschap) niet altijd het volledige kapitaal als verplichting vastgelegd, maar soms alleen het onmiddellijk opgevraagde en betaalde kapitaalgedeelte. In totaal is 193,1 miljoen euro te weinig vastgelegd (in het begrotingsartikel CBo-1CEX2BA-PA – actief schuldbeheer).

Benadrukken van een bepaalde aangelegenheid

Overflow

Zonder afbreuk te doen aan het hierboven tot uitdrukking gebrachte oordeel, vestigt het Rekenhof de aandacht op pagina 4 van het jaarverslag, dat ingaat op de nieuwe aan-

rekeningsregels voor de inkomensoverdrachten, die de Vlaamse deelstaatoverheid sinds 1 januari 2020 toepast. Zij hadden een significant effect op de begroting en de rekening van het jaar waarin ze van kracht werden: in 2020 zijn immers niet alleen de volledige subsidies voor prestaties in 2020 aangerekend, maar ook de saldi van subsidies uit 2019 die op grond van de vroegere aanrekeningsregels nog niet ten laste waren genomen. Om de impact van de werkelijke afrekeningen van de subsidies 2019 in het vorderingensaldo 2020 te neutraliseren, is in de begroting een eenmalig overflowbudget ingeschreven. Het aandeel van de Vlaamse Gemeenschap in de gerealiseerde overflow, die in afspraak met het INR niet in het vorderingensaldo moet worden meegerekend, bedraagt 1.190,1 miljoen euro.

Vastleggingsmachtingen

Bijlage 2 bij de algemene rekening wijst erop dat de gestemde vastleggingskredieten afwijken van wat de algemene rekening heeft gerapporteerd ten gevolge van de vastleggingsmachtingen. De VCO heeft de rapportering over de uitvoering van de vastleggingsmachtingen vervangen door de verplichting voor de rechtspersonen een VAK-begroting op te stellen en in de jaarrekening over de uitvoering ervan te rapporteren. In de begrotingsuitvoering diende het vastleggingskrediet technisch te worden gecorrigeerd met 2.257,0 miljoen euro.

Overige aangelegenheden

De Vlaamse Gemeenschap is voor de boeking van bepaalde ontvangsten- en uitgaven-categorieën afhankelijk van derden. Zij rekent de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting en de fiscale uitgaven aan op grond van betalingen en ramingen door de FOD Financiën. De uitgaven door federale operatoren rekent zij aan op basis van de afrekeningen van de federale operatoren. De Vlaamse Gemeenschap heeft geen volledige controle op de correctheid van die gegevens.

Andere verplichte secties van het certificeringsverslag

Voor de inhoud van de secties *Informatie andere dan de algemene rekening*, *Verantwoordelijkheid van het management* en van de *met governance belaste personen* voor de algemene rekening, *Verantwoordelijkheid van het Rekenhof* voor de controle van de algemene rekening en *Andere vermeldingen* verwijst het Rekenhof naar de overeenstemmende secties in zijn hoger opgenomen certificeringsverslag over de jaarrekening 2020.

Brussel, 30 juni 2021

Op last:

Het Rekenhof:

Walter Schroons
Raadsheer

Hilde François
Voorzitter

Certificeringsverslag van het Rekenhof over de ESR-rapportering in de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap over het boekjaar afgesloten op 31 december 2020

Het Rekenhof brengt conform artikel 63 van het decreet van 29 maart 2019 houdende de VCO en artikel 10, § 1/1, van de algemenebepalingenwet, als onafhankelijke auditor verslag uit over zijn controle van de ESR-rapportering, die conform de VCO en het BVCO is opgesteld. Deze rapportering wordt, als onderdeel van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap, ter goedkeuring meegedeeld aan het Vlaams Parlement. Dit certificeringsverslag bevat het oordeel van het Rekenhof over het getrouw beeld van de ESR-rapportering over het boekjaar afgesloten op 31 december 2020.

Oordeel zonder voorbehoud

Het Rekenhof heeft de ESR-rapportering van de Vlaamse Gemeenschap over het boekjaar afgesloten op 31 december 2020, gecontroleerd. Deze rekening bestaat uit de economische hergroepering van de begrotingsverrichtingen, de berekening van de bijdrage tot het vorderingensaldo en de bijhorende toelichting. De ESR-rapportering sluit af met een totaal van de ontvangsten van 55.500,3 miljoen euro en een totaal van de uitgaven van 55.500,3 miljoen euro. De bijdrage tot het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap is vastgesteld op 13.009,3 miljoen euro.

Naar het oordeel van het Rekenhof geeft de ESR-rapportering in alle opzichten van materieel belang, een getrouw beeld van de ontvangsten en uitgaven van het boekjaar 2020, in overeenstemming met de VCO en het BVCO.

Basis voor het oordeel

Voor de basis van het oordeel verwijst het Rekenhof naar de overeenstemmende sectie in zijn hoger opgenomen certificeringsverslag over de jaarrekening 2020.

Benadrukken van een bepaalde aangelegenheid

Overflow

Zonder afbreuk te doen aan het bovenstaande oordeel, vestigt het Rekenhof de aandacht op pagina 4 van het jaarverslag, dat ingaat op de nieuwe aanrekeningsregels voor de inkomensoverdrachten, die de Vlaamse deelstaatoverheid sinds 1 januari 2020 toepast. Zij hadden een significant effect op de begroting en de rekening van het jaar waarin ze van kracht werden: in 2020 werden immers niet alleen de volledige subsidies voor prestaties in 2020 aangerekend, maar ook de saldi van subsidies uit 2019 die volgens de vroegere aanrekeningsregels nog niet ten laste waren genomen. Om de impact van de werkelijke afrekeningen van de subsidies uit 2019 in het vorderingensaldo 2020 te neutraliseren, werd in de begroting een eenmalig overflowbudget ingeschreven. Het aandeel van de Vlaamse Gemeenschap in de gerealiseerde overflow, die in afspraak met het INR niet in het vorderingensaldo moet worden meegerekend, bedraagt 1.190,1 miljoen euro.

Extracomptabele correcties

De ESR-rapportering van de Vlaamse Gemeenschap maakt gebruik van dezelfde aanrekeningsregels als de begrotingsuitvoering. Om de geconsolideerde rekening conform de ESR2010-methodologie op te stellen, voerde het departement Financiën en Begroting nadien nog enkele extracomptabele correcties uit. Zo heeft het onder meer enkele belastingstromen omgerekend naar een aanrekening op basis van transactionele kas en heeft het de afgrenzingsproblemen die het Rekenhof heeft vastgesteld, rechtgezet.

Overige aangelegenheden

Afhankelijkheid van informatie van derden

De Vlaamse Gemeenschap is voor de boeking van bepaalde ontvangsten- en uitgaven categorieën afhankelijk van derden. Zij heeft de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting en de fiscale uitgaven aangerekend op grond van betalingen en ramingen door de FOD Financiën. De uitgaven door federale operatoren heeft zij aangerekend op basis van de afrekeningen van de federale operatoren. De Vlaamse Gemeenschap heeft geen volledige controle op de correctheid van die gegevens.

Overgedragen resultaat

Het overgedragen tekort van vorige jaren (3.770,7 miljoen euro) en het over te dragen tekort van het jaar (7.500,3 miljoen euro) in de ESR-rapportering zijn technische saldi, die het totaal van de ontvangsten en uitgaven in evenwicht brengen. Zij weerspiegelen niet het werkelijk opgebouwde overschot of tekort.

Andere verplichte secties van het certificeringsverslag

Voor de inhoud van de secties *Informatie andere dan de algemene rekening*, *Verantwoordelijkheid van het management en van de met governance belaste personen voor de algemene rekening*, *Verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de algemene rekening* en *Andere vermeldingen* verwijst het Rekenhof naar de overeenstemmende secties in zijn hoger opgenomen certificeringsverslag over de jaarrekening 2020.

Brussel, 30 juni 2021

Op last:

Het Rekenhof:

Walter Schroons
Raadsheer

Hilde François
Voorzitter

2.1 Rekeningaflegging: formele vaststellingen

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap 2020 tijdig, met name op 29 maart 2021, aan het Rekenhof voorgelegd. Zij is opgesteld overeenkomstig de bepalingen van de VCO en heeft 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 21 mei 2021 heeft de Vlaamse Regering het ontwerp van decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de rekeningen van de Vlaamse rechtspersonen onder het gezag van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2020, samen met de (definitieve) algemene rekening 2020, goedgekeurd.

Het Rekenhof stelt vast dat het departement Financiën en Begroting de definitieve algemene rekening, op enkele kleine uitzonderingen na, niet meer heeft aangepast aan de bevindingen die het op 27 april aan het departement heeft medegedeeld. Het departement heeft de opmerkingen met ESR-impact wel extracomptabel gecorrigeerd in de geconsolideerde rekening.

De algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap biedt behalve de uitvoeringscijfers van de begroting ook bedrijfseconomische informatie in de balans en resultatenrekening. De toelichting bij de algemene rekening 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. Het jaarverslag 2020 van de Vlaamse Gemeenschap geeft financiële achtergrondinformatie bij de algemene rekening, terwijl de nieuwe toelichtingen over de beleids- en begrotingsuitvoering inhoudelijk ingaan op de begrotingsuitvoering.

2.2 Bedrijfseconomische balans en resultatenrekening 2020

Het jaarverslag van de Vlaamse Gemeenschap, dat samen met de rekening bij het Vlaams Parlement wordt ingediend, is een nuttige en nodige leeswijzer voor de jaarrekening. Het Rekenhof herneemt hierna de informatie uit het jaarverslag niet, tenzij voor de onderdelen waarover het opmerkingen of noodzakelijke toevoegingen wil formuleren.

2.2.1 Balansgegevens

De onderstaande tabel vergelijkt de balansgegevens 2020 met die van het vorige boekjaar.

Tabel 1 - Balansgegevens 2019-2020 (in miljoen euro)

	2019	2020		2019	2020
ACTIVA			PASSIVA		
Immateriële vaste activa	32,4	18,7	Reserves	9,6	9,0
Materiële vaste activa	16.992,0	17.537,2	Overgedragen resultaat	14.780,4	1.887,4
Financiële vaste activa	9.313,4	17.418,4	Herwaarderingsmeerwaarden	0,0	7.586,9
VASTE ACTIVA	26.337,8	34.974,3	EIGEN VERMOGEN	14.790,0	9.483,4
			VOORZIENINGEN	0,0	111,8
Vorderingen op meer dan één jaar	1.308,0	1.572,6	Schulden op meer dan één jaar	7.700,5	18.784,2
Vorderingen op ten hoogste één jaar	1.916,5	2.331,2	Schulden op ten hoogste één jaar	6.817,2	10.086,5
Geldbeleggingen	34,8	25,3	• Schulden > een jaar die binnen het jaar vervallen	768,2	593,7
Liquide middelen	112,7	424,7	• Financiële schulden	735,4	1.824,8
Overlopende rekeningen	59,6	231,8	• Handelsschulden	530,7	619,2
			• Schulden m.b.t. belastingen, bezoldigingen en sociale lasten	1.034,3	1.168,5
			• Overige schulden	3.748,6	5.880,2
			Overlopende rekeningen	461,7	1.094,1
VLOTTENDE ACTIVA	3.431,6	4.585,6	VREEMD VERMOGEN	14.979,4	29.964,8
TOTAAL	29.769,4	39.559,9	TOTAAL	29.769,4	39.559,9

2.2.2 Getrouw beeld van de balans

Materiële vaste activa

De netto boekwaarde van de materiële vaste activa bedroeg eind 2020 17.537,2 miljoen euro, 545,2 miljoen euro meer dan eind 2019.

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. 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 Vlaamse overheid heeft daarmee een stap vooruit gezet naar een economisch meer correcte waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde, maar verdere stappen zijn nodig om te komen tot een meer consistente aanpak van de waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde. In het rekeningrapport 2019 heeft het Rekenhof al een aantal conclusies gepubliceerd over de inventarisatie- en waarderingsoefening die geleid heeft tot de herwerkte beginbalans. Uit de controle van de toestand eind 2020 blijkt dat veel van de over het jaar 2019 vastgestelde onzekerheden nog altijd actueel zijn:

⁵ Dit bedrag bevat onder meer 2,3 miljoen euro vooruitbetalingen.

- Bij de herwerking van de beginbalans 2019 is de vroegere netto boekwaarde van kanalen en havens voor 7.727,8 miljoen euro uit de boekhouding gehaald, zonder dat die activa opnieuw zijn gewaardeerd.
- De inventarissen van de infrastructuur bij de diverse beherende administraties bevatten dubbeltellingen (+317,1 miljoen euro) en onzekerheden inzake eigendom en onvolledigheden (-389,2 miljoen euro). Die elementen zijn in 2020 nog niet gecorrigeerd. Er bestond onzekerheid over gesubsidieerde bruggen (4.083,4 miljoen euro) die mogelijk zowel bij De Vlaamse Waterweg als bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in de balans zijn opgenomen. Bij de herwaardering van de fietspaden in 2020 zijn wel de inventarisfouten uit het verleden weggewerkt.
- In de voor 2019 berekende vervaardigingsprijs voor bruggen en tunnels waren 7.498,6 miljoen euro bijkomende kostprijsselementen boven de directe bouwkosten meegerekend. Hoewel de gebruikte kostprijsselementen aannemelijk lijken, was er te weinig informatie voorhanden om te staven dat de bekomen vervaardigingsprijs conform de afgesproken waarderingsregels is berekend. Die berekeningen bleven in 2020 onveranderd. Bij de herwaardering van de wegen en fietspaden hebben de betrokken diensten eind 2020 wel nauwkeuriger afspraken gemaakt, waardoor de toegepaste waardering voor wegen en fietspaden wel de afgesproken kostprijsselementen uit de waarderingsregels omvat.
- Bijkomende investeringen, die de levensduur van bestaande infrastructuur verlengen, worden toch afgeschreven op basis van de oorspronkelijke afschrijvingstermijn. Daardoor worden bijkomende investeringen te snel afgeschreven, wat voor 2020 11,8 miljoen euro meerkosten meebracht.

Ingevolge die vaststellingen van materieel belang kan het Rekenhof zich niet uitspreken over de nauwkeurigheid van de waarde van de werken van burgerlijke bouwkunde in de balans.

In bijkomende orde stelt het Rekenhof vast dat de wegen en fietspaden nog altijd voor een nettowaarde worden ingeboekt. Daardoor kunnen ook in de toelichting over de materiële vaste activa niet alle gegevenselementen over de oorspronkelijke bouwkosten en de waarde-aanpassingen nauwkeurig worden weergegeven.

De waarderingsregels in de toelichting geven voor 2020 wel het uitgangspunt van de waardering voor werken van burgerlijke bouwkunde weer, maar de vermelde onzekerheden bij de toepassing van die waardering zijn niet toegelicht, wat nochtans essentieel is om deze balans-rubriek passend te interpreteren.

Terreinen en gebouwen

Het dienstencentrum Boekhouding voerde in 2019 een gelijkaardige inventarisatie- en waarderingsoefening uit voor de percelen grond en de gebouwen. Het Rekenhof formuleerde ook daarbij een aantal opmerkingen. In 2020 werd geen vooruitgang geboekt in de rechtzetting van de waardering van de percelen grond en de gebouwen. De vorig jaar geformuleerde opmerkingen blijven dus van kracht:

- De vastgoeddatabase geeft geen volledige en actuele toestand weer van de percelen gronden en gebouwen, waardoor zij geen goede basis vormt voor de (her)waardering van de activa die met nulwaarde werden ingeboekt. Zo blijven 9,6% van de percelen grond en 60,4% van de gebouwen op de balans staan zonder waarde. Het Rekenhof schatte vorig

jaar dat de niet gewaardeerde terreinen en gebouwen een waarde hadden van ongeveer 1.608,3 miljoen euro.

- De gronden verworven in 2018, die niet in de herwerkte beginbalans waren opgenomen, zijn ook in 2020 nog niet toegevoegd.

Het dienstencentrum Boekhouding beschikt intussen wel over de gedetailleerde onderbouwing van de berekeningen en het waarderingsmodel van het adviesbureau dat de waarderingsopdracht heeft uitgevoerd. Daardoor kan het op een eenvoudige en snelle wijze zelf een periodieke (her)waardering uitvoeren. Maar zolang de vastgoeddatabank niet volledig en realiteitsgetrouw wordt aangevuld, is het niet mogelijk te komen tot een volledige en realistische waardering van de percelen grond en de gebouwen, overeenkomstig het VABN-advies 2018/11, met een significante onderwaardering als gevolg.

De bovenstaande vaststellingen zijn van materieel belang en maken dat het Rekenhof zich niet kan uitspreken over de nauwkeurigheid van de waarde van de percelen grond en de gebouwen in de balans.

Vaste activa in aanbouw

Bij de rekeningencontrole 2020 heeft het Rekenhof vastgesteld dat de vaste activa in aanbouw onder beheer van de entiteiten van het departement MOW bij ingebruikname niet systematisch en tijdig worden overgeboekt naar de relevante balanspost voor voltooide projecten en worden afgeschreven. De impact kon niet berekend worden. Het Rekenhof heeft het departement MOW gevraagd de status van de geboekte vaste activa in aanbouw opnieuw te beoordelen en, zo nodig, de overboeking te doen.

Financiële vaste activa

De Vlaamse Gemeenschap beschikte op 31 december 2020 over 17,4 miljard euro financiële vaste activa. Dat is een stijging met 8,1 miljard euro ten opzichte van eind 2019 (+87%), die bijna uitsluitend het gevolg is van een herwaardering van de participaties in overeenstemming met de nieuwe waarderingsregels (zie verder). De financiële vaste activa bestaan enerzijds uit de participaties in verbonden ondernemingen (10.634,7 miljoen euro) en in ondernemingen waarmee een deelnemingsverhouding bestaat (1.035,3 miljoen euro). Anderzijds gaat het over de vorderingen voortvloeiend uit de centrale financiering van enkele Vlaamse rechtspersonen⁶ (VMSW, School Invest en Diestsepoort) (5.744,2 miljoen euro).

Waardering participaties

De Vlaamse overheid heeft in het boekjaar 2020 nieuwe specifieke waarderingsregels toegepast voor haar participaties. Daarmee kwam zij tegemoet aan een opmerking die het Rekenhof de vorige jaren maakte. De nieuwe waarderingsmethode en bijhorende herwaarderingsen zijn omstandig toegelicht in het jaarverslag. In het verleden vond de waardering van de participaties plaats tegen de aanschaffingswaarde. Vanaf het boekjaar 2020 worden de participaties gewaardeerd tegen marktwaarde (bijvoorbeeld beurskoers, waardering door waarderingscomité,...), of, als die ontbreekt, tegen de eigen vermogenswaarde eind 2019, gecorrigeerd voor eventuele verrichtingen (kapitaalverhogingen,...) in boekjaar 2020.

⁶ Het saldo van de VMSW bedraagt 5 miljard euro, dat van School Invest 742,6 miljoen euro en dat van Diestsepoort 38,6 miljoen euro.

De nieuwe waarderingsmethode zal jaarlijks consistent en uniform voor alle participaties worden toegepast. De nieuwe waarderingsregels bepalen dat herwaarderingsmeerwaarden alleen tot uiting mogen worden gebracht als ze een duurzaam karakter hebben. Aangezien de Vlaamse overheid, met uitzondering van de participatie in Ethias nv, voor al haar participaties een herwaardering berekende, gaat zij er impliciet van uit dat alle waardestijgingen en -dalingen een blijvend karakter hebben. De 7.148,1 miljoen euro herwaarderingsmeerwaarden komen tot uiting onder het eigen vermogen op het passief van de balans. Op analoge wijze werden ook 95,3 miljoen euro waardeverminderingen geboekt voor enkele participaties die als niet-recurrente financiële kosten het resultaat 2020 bezwaren.

Het Rekenhof merkt op dat de participaties niet zijn geherwaardeerd op grond van het *geconsolideerde* eigen vermogen, zoals bepaald in de nieuwe waarderingsregels, maar op basis van het eigen vermogen in de enkelvoudige jaarrekening. Uitgaande van de geconsolideerde eigen vermogenswaarde, zou de herwaarderingsmeerwaarde 7.267,2 miljoen euro bedragen en de waardevermindering 24,9 miljoen euro. De impact van deze herberekening is 189,6 miljoen euro, of 1,6% van de boekwaarde van de participaties.

Fusie VMH met PMV

In het regeerakkoord 2019-2024 besliste de Vlaamse Regering de Vlaamse Milieuholding (VMH) te ontbinden. Op 19 mei 2020 heeft de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) de VMH overgenomen door middel van een fusie. De overdracht geschiedde op basis van de op 31 december 2019 afgesloten boekhoudkundige staat van de VMH. De akte van kapitaalverhoging vermeldde dat het kapitaal van de PMV verhoogde met 223,8 miljoen euro, wat overeenstemt met het volledige geplaatste kapitaal van de overgenomen VMH. Door de fusie verkreeg de PMV het recht om het nog niet volgestort kapitaal van 39,9 miljoen euro te Vorderen van de Vlaamse Gemeenschap.

Bij de boekhoudkundige verwerking van de fusie heeft de Vlaamse Gemeenschap deze 39,9 miljoen euro ten onrechte als opbrengst in resultaat genomen. Dat bedrag is evenmin opgenomen als nog vol te storten kapitaal in de openstaande verbintenissen.

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 1.916,5 tot 2.331,2 miljoen euro.

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

	2016	2017	2018	2019	2020	Evolutie 2019-2020	
						absoluut	- in %
Onroerende voorheffing	804,2	351,5	273,7	363,3	393,3	+30,0	+8,2%
Verkeersbelasting	225,4	231,5	232,9	234,1	288,0	+53,9	+23,0%
Belasting Inverkeerstelling	50,9	52,1	54,8	61,0	75,3	+14,3	+23,4%
Leegstand Bedrijfsruimten	69,9	79,7	95,5	102,0	125,3	+23,3	+22,8%
Eurovignet	0,8	0,5	0,4	0,3	0,3	0,0	+0,0%
Planbatenheffing	8,5	6,4	6,1	7,7	7,9	+0,2	+2,2%
Erfbelastingen	258	242,2	258,7	281,6	297,6	+16,0	+5,7%
Registratiebelastingen	82,8	108,8	70,3	78,3	172,7	+94,4	+120,5%
Boetes Kilometerheffing	6,2	15	14,8	14,8	18,4	+3,6	+24,7%
Automatische ontspannings-toestellen				0,4	1,1	+0,7	+186,7%
Spelen en weddenschappen				6,5	15,3	+8,8	+135,9%
Totaal	1.506,7	1.087,7	1.007,2	1.150,1	1.395,2	+245,1	+21,3%

In totaal stegen de openstaande vorderingen bij de Vlaamse Belastingdienst met 245,1 miljoen euro (+21,3%) ten opzichte van eind 2019. De belangrijkste oorzaken waren:

- Zoals vermeld in de toelichting bij de algemene rekening vond de aanrekening van interesten en kosten van gewestbelastingen vanaf de rekening 2020 plaats op basis van vastgestelde rechten, en niet meer op basis van de effectieve betalingen. Daarmee kwam de Vlaamse overheid tegemoet aan een opmerking van het Rekenhof. De nog niet betaalde vorderingen van interesten en kosten verhoogden het openstaande bedrag vorderingen eind 2020 met 44,7 miljoen euro.
- Voor verschillende belastingen werden maatregelen getroffen waarbij de termijn om fiscale aangifte in te dienen werd verlengd. Er werden ook maatregelen getroffen waarbij de belastingplichtige voor belastingen met betrekking tot 2020 uitstel van betaling kreeg tot in 2021⁷.

In vorige rekeningenrapporten maakte het Rekenhof steeds de opmerking dat de afwaardering van de openstaande fiscale vorderingen veel te laag was. De Vlaamse Belastingdienst heeft met historische gegevens een simulatie gemaakt om de vorderingen realistisch af te waarderen. Hij concludeerde daaruit dat hij voor alle vorderingen die meer dan 60 dagen vervallen zijn, het beste een waardevermindering boekte. Met dat bedrag dekte hij niet alleen de wanbetalers, maar ook de mogelijke onwaarden af. Deze gewijzigde berekeningswijze zorgde ervoor dat de geboekte afwaardering steeg van 50,7 miljoen euro tot 406,8 miljoen euro.

Vorderingen Orafin

De onderstaande tabel toont de ouderdomsbalans van de vorderingen die Orafin individueel opvolgt.

⁷ Een overzicht van deze maatregelen staat op: <https://www.vlaanderen.be/coronamaatregelen-vlaamse-belastingdienst>.

Tabel 3 - Ouderdomsbalans openstaande vorderingen deelmodule debiteuren Orafin (in miljoen euro)

Per vervaljaar	Vóór 2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Later dan 2021	Afbetalingsplan	Totaal
Totaal	30,6	5,7	38,4	12,0	11,2	74,4	77,3	1,2	4,2	254,8
Raming afwaardering	100%	80%	60%	40%	20%	0%				
Geraamde minderwaarde	30,6	4,5	23,0	4,8	2,2					65,2
Geboekte minderwaarde	4,2	0,1	32,3	4,0	2,0					42,5
Raming bijkomend af te waarderen	26,4	4,4	9,2	0,8	0,3	-	-	-	-	22,7

De belangrijkste vorderingen betreffen de aanrekening van roerende voorheffing op concessievergoedingen⁸, 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 de roerende voorheffing aan de FOD Financiën om boetes en verwijlntresten te vermijden. Zij dient wel altijd een bezwaarschrift in. Hoe langer een definitieve uitspraak op zich laat wachten, hoe groter het openstaande bedrag echter wordt. Voor de jaren 2019 en 2020 werden in de loop van 2020 boetes opgelegd aan een energieleverancier voor het niet op tijd inleveren van groenestroomcertificaten voor in totaal 22,7 miljoen euro. Voor deze boetes lopen twee vernietigingsberoepen bij de Raad van State⁹. Daarbuiten hebben nog 4 miljoen euro andere openstaande boetes voor energieleveranciers betrekking op de periode 2005-2018. Deze dossiers zijn in behandeling bij verschillende rechtbanken en hoven van beroep.

De Vlaamse overheid waardeert vorderingen die al jaren openstaan, te weinig af. Het Rekenhof schat de ontoereikende minderwaarde op deze vorderingen op 22,7 miljoen euro, wat een stijging met 3,5 miljoen euro ten opzichte van 2019 betekent. Ook voor de invordering van die oude openstaande vorderingen dient de Vlaamse overheid verder actie te ondernemen.

Niet opgenomen vorderingen

De Vlaamse Participatiemaatschappij (VPM) heeft beslist 45 miljoen euro dividenden uit te keren. De Vlaamse overheid heeft die bedragen echter niet als vorderingen in de algemene rekeningen opgenomen. Ook in zijn rekeningenrapport 2019 wees het Rekenhof erop dat de vorderingen met 45 miljoen euro waren onderschat doordat de dividenden van de VPM ontbraken.

De Vlaamse overheid heeft in 2020 geen vordering geboekt voor te ontvangen gelden uit de veiling van het 4G-spectrum voor een bedrag van 41,5 miljoen euro¹⁰.

In het beleidsdomein *Onderwijs en Vorming* (OV) kan een school op de werkingsmiddelen extra personeel aanwerven buiten het wettelijk personeelskader. 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

⁸ Total Belgium, Belgian Shell en Kuwait Petroleum.

⁹ Het decreet van 16 november 2018 heeft de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken voor nieuwe zaken overgeheveld naar de Raad van State.

¹⁰ https://docs.vlaamsparlament.be/veiling_4G.

scholen: voor de periode januari-augustus 2020 vorderde het AGODI terug in het najaar van 2020; voor de periode september-december 2020 in het voorjaar van 2021. Deze terugvorderingen dienen echter op 2020 aangerekend te worden. De niet geboekte vordering bedraagt 17 miljoen euro.

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 2020 bedroeg het eigen vermogen 9.483,4 miljoen euro. De rubriek omvatte 9,0 miljoen euro reserves, 7.586,9 miljoen euro herwaarderingsmeerwaarden en een overgedragen resultaat (na resultaatsverwerking) van 1.887,4 miljoen euro.

Het resultaat van het boekjaar 2020 bedroeg -12.893,6 miljoen euro. In 2019 bedroeg dat -14.979,9 miljoen euro. Vorig jaar lag vooral de herwerking van de vaste activa aan de basis van het negatieve resultaat. In 2020 droegen meer elementen bij tot het negatieve resultaat: de nieuwe aanrekeningsregels voor inkomensoverdrachten (-1.190 miljoen euro), de inboeking van de schuld A1/A3 (-5.313,7 miljoen euro) en de gevolgen van de coronacrisis (lagere opbrengsten en meer uitgaven).

Conform de nieuwe waarderingsregels boekte de Vlaamse overheid 7.148,1 miljoen euro herwaarderingsmeerwaarden op haar participaties (zie 2.2.2 - bespreking waardering van participaties) en 438,7 miljoen euro op de materiële vaste activa.

Voorzieningen

De Vlaamse overheid neemt in haar balans alleen een (nieuwe) voorziening op voor niet-opgenomen vakantiedagen. In 2020 heeft zij wel al een bedrijfseconomische voorziening aangelegd, maar vond nog geen budgettaire aanrekening plaats. De problematiek is voorgelegd aan de VABN.

Vlaanderen heeft geen voorzieningen aangelegd voor lopende geschillen of de afhandeling van schadedossiers ingevolge erkende rampen of pensioendossiers. Nog altijd boekt het schadevergoedingen, boetes en verwijlntresten alleen op kasbasis. Deze schadedossiers zijn naar hun aard duidelijk omschreven verliezen, ontstaan tijdens het huidige of een voorgaand boekjaar, die op de balansdatum (31 december 2020) waarschijnlijk of zeker zijn, en waarvan het bedrag niet vaststaat, maar wel redelijk precies geschat kan worden. Een voorziening vertegenwoordigt de beste schatting van de kosten die als waarschijnlijk worden beschouwd of, in geval van een verplichting, de beste schatting van het bedrag dat vereist is om die verplichting op de balansdatum na te komen. Als de raming van de mogelijke verliezen in belangrijke dossiers bij gebreke aan objectieve beoordelingscriteria onvermijdelijk onzeker is, moet de toelichting dat melden.¹¹

Een correct inzicht in de status van de schadedossiers, een redelijke schatting van de kosten die daaruit voortvloeien en een voorzichtige inschatting van het tijdsbestek waarbinnen de dossiers kunnen worden afgehandeld, zijn nodig voor de opmaak van realistische (meerjaren) begrotingen en kasprognoses.

¹¹ Zie CBN-adviezen 2018/25 en 107/7 over voorzieningen, en risico's waarvan de waardering aleatoir is.

Het Rekenhof verwijst onder meer naar de jaarlijkse inventaris van potentiële schadedossiers¹², 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 grond van zijn bevraging¹³ ongeveer 973,0 miljoen euro potentiële claims uit schadedossiers¹⁴, tegenover 1.270,8 miljoen euro vorig jaar. Voor de entiteiten met aparte rechtspersoonlijkheid betrof het ongeveer 169,7 miljoen euro in hoofdsom en 6,4 miljoen euro intresten. Voor de Vlaamse Gemeenschap ging het om circa 640,3 miljoen euro in hoofdsom en 156,6 miljoen euro 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.

De toelichting bij de algemene rekening (VO 6.14) heeft 42,3 miljoen euro hangende geschillen gemeld. Het betreft de dossiers uit de inventaris met een uitvoerbare gerechtelijke uitspraak (= in kracht van gewijsde) of een definitieve minnelijke schikking.

De Vlaamse Gemeenschap heeft in het verleden een aantal specifieke pensioenverplichtingen op zich genomen, bijvoorbeeld door de overname van een pensioenfonds (onder meer het VRT-pensioenfonds van de statutaire personeelsleden) of het afsluiten van een protocol (bij de intercommunale Opera voor Vlaanderen in vereffening). Deze pensioenen worden momenteel aangerekend op het moment van betaling, maar het totaalbedrag van de aangegane verplichtingen is nooit in de balans uitgedrukt. De inventaris van het VFLD raamt de tussenkomsten voor pensioenen op 258,8 miljoen euro (voor OVV en UZ Gent), maar deze inventaris is onvolledig¹⁵.

Door de erkenning van algemene rampen of landbouwrampen engageert de Vlaamse Gemeenschap zich ertoe tegemoet te komen in de ingediende schadedossiers. Ook deze schadedossiers heeft zij tot nu pas bij de uitbetaling aangerekend, en niet bij de erkenning van de ramp. De invoering van de brede weersverzekering zorgt er wel voor dat de tegemoetkomingen voor landbouwrampen de komende jaren zullen verminderen. Het Rekenhof raamt de nog te betalen tussenkomsten voor erkende rampen en de weersverzekering op 17,2 miljoen euro.

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 een struikelblok voor de aanleg van voorzieningen, maar wijst voor die verplichtingen op

¹² Hier worden de geschillen bedoeld en niet het Rampenfonds of Landbouwrampenfonds.

¹³ Artikel 1/1, eerste en tweede lid, stelt: *De leidende ambtenaren van de departementen, van zelfstandige 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.*

¹⁴ 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 werden vermeld en dat er ook nog dossiers voorkomen waarvoor al een dading is gesloten. De intrestlasten zijn slechts berekend tot 30 juni 2014.

¹⁵ De tussenkomst voor het pensioenfonds van De Lijn wordt geraamd op 110 miljoen euro; voor de pensioenverplichtingen overgenomen van het pensioenfonds van de statutairen VRT zijn geen recente cijfers bekomen.

de meerwaarde en transparantie van de bedrijfseconomische boekhouding ten opzichte van de ESR-boekhouding.

Schulden op lange termijn

De onderstaande tabel toont de samenstelling van de uitstaande (niet-geconsolideerde) schuld van de Vlaamse overheid op 31 december van 2019 en 2020 volgens de algemene rekening van de Vlaamse overheid.

Tabel 4 - Uitstaande lange termijnschuld van de Vlaamse overheid op 31 december (in miljoen euro)

	2019	2020
Lange termijnschuld	6.036,5	12.603,9
Ziekenhuisschuld	0,0	4.623,5
Schuld afrekening opcentiemen	862,9	813,0
Andere	801,1	743,9
Directe uitstaande schuld	7.700,5	18.784,2

De uitstaande lange termijnschuld steeg in 2020 als gevolg van het begrotingstekort en de centrale financiering van de VMSW, het VWF en School Invest.

Begin 2020 werd bovendien de 5.313,7 miljoen euro ziekenhuisschuld ingeboekt op de balans van de Vlaamse Gemeenschap. In 2019 werd over deze schuld alleen extra-comptabel gerapporteerd in het kas-, schuld- en waarborgbeheerrapport. Bij het inboeken van de ziekenhuisschuld werd het beginsaldo van de schuld voor A1/A3 onderschat, doordat geen rekening werd gehouden met de schulden en vorderingen van de revalidatieziekenhuizen. De effectieve schuld is 84,7 miljoen euro hoger. De rekening 2021 zal dat rechtzetten.

Schulden op ten hoogste 1 jaar

Tabel 5 - Schulden op ten hoogste 1 jaar (in miljoen euro)

Schulden op ten hoogste 1 jaar	2019	2020
Schulden op meer dan 1 jaar die binnen het jaar vervallen	768,2	593,7
Financiële schulden	735,4	1.824,8
Handelsschulden	530,7	619,2
Schulden m.b.t. belastingen, bezoldigingen en sociale lasten	1.034,3	1.168,5
Overige schulden	3.748,5	5.877,9
Totaal	6.817,3	10.086,5

De schulden op ten hoogste één jaar zijn met 3,2 miljard 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, daalden doordat geen EMTN-leningen vervallen in 2021, maar door de inboeking van de ziekenhuisschuld kwam er wel een component van 363 miljoen euro bij. De ingeboekte aflossing van de schuld A1/A3 werd evenwel onderschat met 36,4 miljoen euro.
- De financiële schulden stegen met 1,1 miljard euro. De Vlaamse Gemeenschap maakte in 2020 opnieuw gebruik van het *Belgian Commercial Paper*-programma (BCP) voor kortetermijnfinanciering. Eind 2020 bedroeg het openstaand saldo 1 miljard euro, terwijl er

eind 2019 geen openstaande BCP's waren. De andere openstaande korte-termijnschulden zijn voornamelijk opnames in het kader van het decreet financiële activa en het negatieve saldo op de zichtrekening.

- Door de overblijvende jaarafgrenzingsproblemen bij voornamelijk MOW en WVG zijn de handelsschulden met bijna 100 miljoen euro onderschat (zie 2.3.2).
- De openstaande overige schulden stegen met 2,1 miljard euro. Deze stijging is bijna volledig te wijten aan de stijging van de uit te betalen dotatie aan de onderstaande instellingen:

Tabel 6 – Openstaande dotaties (in miljoen euro)

Schulden op ten hoogste 1 jaar	2019	2020	Evolutie
Fonds voor Innoveren en Ondernemen	264,0	1.945,0	+1.681,0
Agentschap Vlaamse Sociale bescherming	275,8	479,1	+203,3

Overlopende rekeningen¹⁶

Nieuwe aanrekeningsregels voor inkomensoverdrachten

Vanaf 1 januari 2020 past de Vlaamse deelstaatoverheid nieuwe aanrekeningsregels¹⁷ toe voor de subsidies van het type inkomensoverdrachten. Zij rekende de subsidiesaldi 2020 niet meer kasmatig aan, maar op basis van het prestatiejaar waarop zij betrekking hebben. De subsidiesaldi 2020 die worden gestort in de loop van 2021, rekende zij via overlopende rekeningen toe aan 2020, waardoor het saldo van de overlopende rekeningen sterk steeg ten opzichte van eind 2019.

DAB's Loodswezen en Vloot

De DAB's Loodswezen en Vloot voeren hun boekhouding in een eigen boekhoudpakket. De integratie in de algemene rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap geschiedt met verzamelboekingen op grond van de kwartaalcijfers van hun begrotingsuitvoering. 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 aansluiting met de boekhouding van deze DAB's zal plaatsvinden bij hun instap in het financieel systeem van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, die is voorzien op 1 januari 2022.

2.2.3 Resultatenrekeninggegevens

De Vlaamse overheid heeft het boekjaar 2020 afgesloten met een negatief resultaat van 12.893,6 miljoen euro.

¹⁶ Overlopende rekeningen worden gebruikt om kosten en opbrengsten toe te rekenen aan het correcte boekjaar. Dat geschiedt met de actiefrekeningen *over te dragen kosten* en *verkregen opbrengsten*, en met de passiefrekeningen *toe te rekenen kosten* en *over te dragen opbrengsten*. De overlopende rekeningen kunnen ook wachtrekeningen bevatten. Dat zijn tijdelijke hulprekeningen (bv. voor BTW-doeleinden), waarvan de saldi op jaareinde moeten worden overgeboekt naar de passende vorderingen- of schuldenrekening.

¹⁷ VABN advies 2018/10 bis van 27 april 2018 betreffende het boeken van subsidies die als inkomensoverdrachten worden getypeerd, met toevoeging van een inwerkingtredingsbepaling en een aanpassing van de definitie van projectsubsidies op 5 december 2018.

Tabel 7 - Resultaat van de boekjaren 2019-2020 (in miljoen euro)

	2019	2020
Omzet	149,9	163,7
Andere bedrijfsopbrengsten	42.592,2	40.711,7
Niet recurrente bedrijfsopbrengsten	803,5	526,8
Bedrijfsopbrengsten	43.545,6	41.402,1
Handelsgoederen	5,4	2,1
Diensten en diverse goederen	1.312,2	1.457,0
Bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen	1.074,3	1090,0
Afschrijvingen en waardeverminderingen	485,9	668,3
Andere bedrijfskosten	41.183,7	45.354,6
Niet recurrente bedrijfskosten	14.388,4	5.563,6
Bedrijfskosten	58.449,9	54.135,5
Resultaat	-14.904,3	-12.733,4
Financiële opbrengsten	59,0	89,3
Financiële kosten	134,6	249,4
Resultaat van het boekjaar voor belastingen	-14.979,9	-12.893,6
Belastingen op het resultaat	0,0	0,0
Resultaat van het boekjaar	-14.979,9	-12.893,6

Zowel het resultaat van 2019, als dat van 2020 werden vertekend door uitzonderlijke verrichtingen:

- In 2019 was het negatieve resultaat vrijwel uitsluitend te wijten aan de gewijzigde waardeeringsregels voor de werken van burgerlijke bouwkunde en van de gronden en gebouwen. De impact daarvan kwam tot uiting in de niet recurrente bedrijfsopbrengsten en -kosten (zie verder).
- Het negatieve resultaat was in 2020 vooral te wijten aan de nieuwe aanrekeningsregels voor inkomensoverdrachten (-1.190 miljoen euro), de inboeking van de schuld A1/A3 (-5.313,7 miljoen euro) en de gevolgen van de coronacrisis (lagere opbrengsten en meer uitgaven).

2.2.4 Getrouw beeld van de resultatenrekening

Voor zijn opmerkingen met een impact op het getrouw beeld van de resultatenrekening verwijst het Rekenhof naar de bespreking van het getrouw beeld van de balans (zie 2.2.2), waarin het zowel de impact op de balans als op de resultatenrekening heeft behandeld.

2.2.5 Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen

Teneinde een getrouw beeld te geven van het vermogen, de financiële positie en het resultaat dient de Vlaamse overheid in Volume 6.14 van de toelichting *Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen* de nodige toelichtingen op te nemen. Het Rekenhof stelde vast dat de opgenomen vermeldingen onvolledig zijn. De Vlaamse overheid heeft melding gemaakt van 42,4 miljoen euro hangende geschillen en 12,3 miljard euro uitstaande gewestwaarborgen¹⁸, maar Volume 6.14 maakt ten onrechte geen melding van haar openstaande vastleggingen. Deze verplichtingen ten belope van 5.237,7 miljoen euro zijn weliswaar opgenomen

¹⁸ Volume 6.14 bevat een materiële fout: het bedrag van de gewaarborgde schuld van het Vlaams Woningfonds cvba bedraagt 2.233,3 miljoen euro in plaats van 22.333,0 miljoen euro.

in Volume 13 van het budgettair luik van de rekening, maar zij zijn tegelijk ook verplichtingen buiten balans in het bedrijfseconomische luik.

Ook de openstaande verbintenissen die de Vlaamse rechtspersonen aangingen op grond van goedgekeurde vastleggingskredieten (aard 5) bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en die de Vlaamse overheid bijgevolg de komende jaren dient te financieren, vormen verplichtingen die de jaarrekening moet vermelden.

De Vlaamse overheid heeft in Volume 6.14 bij de algemene rekening evenmin melding gemaakt van de in het kader van het Oosterweelproject in 2018 gesloten kaderovereenkomst tussen Lantis en het Vlaams Gewest voor de lening van 3,6 miljard euro van het Vlaams Gewest en de Europese Investeringsbank om de investeringskosten te prefinancieren in afwachting van toelinkomsten uit de exploitatie. Hoewel die financieringsovereenkomst in 2020 nog niet in werking is getreden, impliceert zij toch een substantiële verbintenis van de Vlaamse overheid.

Het Rekenhof wijst erop dat de wachtlijst van ontvankelijk verklaarde subsidieaanvragen voor restauratie- en erfgoedpremies die eind 2020 was opgelopen tot 255,7 miljoen euro evenmin is toegelicht in Volume 6.14 van de rekening.

2.2.6 Afwijkende waarderingsregels

Een afzonderlijke bijlage in het jaarverslag licht voor het eerst de nieuw toegepaste of aangepaste waarderings- en aanrekeningsregels voor de jaarrekening 2020 toe. De (standaard) waarderingsregels voor het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (en de overige entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid) zijn opgenomen in de handleiding voor de boekhoudregels¹⁹. Ze sluiten, waar mogelijk, aan bij de waarderingsregels die van toepassing zijn op vennootschappen en verenigingen. Afwijkingen hebben vooral te maken met de specifieke overheidscontext of met de door het ESR2010 opgelegde waarderingsregels.

De waarderingsregels voor de opbrengsten ingevolge de bijzondere financieringswet (BFW) werden nog niet toegelicht. Deze dotaties en gewestelijke opcentiemen worden niet op basis van het *accrual*-principe, maar op kasbasis aangerekend, en de fiscale uitgaven worden zowel in opbrengsten als in kosten op basis van budgetcijfers geboekt (omdat daarvoor geen uitvoeringsgegevens beschikbaar zijn). Die toelichting is relevant: in 2021 bedraagt de positieve afrekening van de dotaties BFW op basis van de definitieve parameters 2020 751,2 miljoen euro.

2.3 Rapportering over de uitvoering van de begroting 2020

2.3.1 Samenvatting uitvoeringsrekening van de begroting

De onderstaande tabel vergelijkt de uitvoering van de begroting 2020 van de Vlaamse ministeries met de uitvoeringscijfers sinds 2016. De tabel geeft de uitvoeringscijfers van de vereffeningskredieten (VEK), zoals de Vlaamse Regering die heeft opgenomen in het luik begrotingsuitvoering van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en in het decreet tot eindregeling van de begroting. De definitieve begrotingscijfers (inclusief overdrachten en herverdelingen) en de uitvoeringscijfers voor 2020 zijn inclusief overflow (zie punt 2.2.2).

¹⁹ Het volume 6.19 van de jaarrekening bevat geen samenvatting van die regels.

Tabel 8 - Begrotingsuitvoering Vlaamse ministeries en DAB's 2016-2020 (in miljoen euro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2020	%
	Uitvoering	Uitvoering	Uitvoering	Uitvoering	Begroting ²⁰	Uitvoering ²¹	
Algemene ontvangsten	37.602,5	38.506,5	38.584,3	40.808,9	38.678,8	39.102,3	101,1%
Toegewezen ontvangsten	737,1	755,1	476,3	703,5	620,8	520,0	83,8%
Totaal ontvangsten	38.339,6	39.261,6	39.060,7	41.512,4	39.296,6	39.622,3	100,8%
Gesplitste vereffeningskredieten	39.190,5	40.182,4	41.045,1	43.763,6	50.703,9	48.963,8	96,6%
Variabele kredieten	351,2	765,8	563,3	570,9	1.413,0 ²²	428,6	30,3%
Totaal uitgaven	39.541,7	40.948,2	41.608,4	44.334,5	52.116,9	49.392,4	94,8%
Resultaat	-1.202,1	-1.686,7	-2.547,7	-2.822,1	-12.820,3	-9.770,1	76,2%
Opbrengst leningen – Titel III	1.602,5	1.320,0	2.091,7	875,0	9.457,9	6.692,0	70,8%
Aflossing leningen – Titel III	1.303,4	2,6	759,2	70,2	681,3	708,8	100,4%
Resultaat inclusief schuldaflossing	-903,0	-369,3	-1.215,2	-2.017,3	-4.043,7	-3.786,9	93,6%
Begrotingsuitvoering DAB's							
Ontvangsten	1.198,1	1.200,4	1.339,9	1.430,7	2.056,7	1.472,2	71,6%
Uitgaven	1.171,6	1.349,4	1.336,7	1.453,6	2.056,7	1.415,6	68,8%
Resultaat	26,5	-149,0	3,2	-22,9	0,0	56,6	
Begrotingsresultaat	-876,5	-518,3	-1.212,1	-2.040,3	-4.043,7	-3.730,3	92,2%

Het begrotingsresultaat van de ministeries en DAB's is niet eenvoudig te duiden. De Vlaamse Regering stuurt de begroting immers aan op basis van het geconsolideerd vorderings-saldo. Bijkomend bevat dit begrotingsresultaat ook een aspect financiering (met opname en aflossing leningen), wat de werkelijke uitvoering vertekent. Het uitvoeringsresultaat kan wel worden vergeleken worden met het begrote resultaat. Daaruit blijkt dat het negatieve resultaat eigenlijk 313,4 miljoen euro beter is dan begroot. Wanneer de financiering hieruit wordt gelicht, dan is het resultaat zelfs 3.106,8 miljoen euro beter dan begroot (want er is veel minder schuldfinanciering aangegaan dan verwacht – 2.765,9 miljoen euro, wellicht ook omdat de kortetermijn-financiering via BCP van 1.000 miljoen euro buiten begroting blijft). De ontvangsten van het ministerie waren hoger dan verwacht omdat de gewestelijke belastingen (vooral het verkooprecht) en de opcentiemen beter uitvielen dan geraamd. Belangrijke minderuitgaven (o.m. het niet volledig aanwenden van de provisies, minder directe financiering voor de sociale huisvesting, minder kapitaalbreng bij de participaties, minder dienstencheques) droegen ook bij tot het beter dan gebudgetteerde resultaat.

2.3.2 Getrouw beeld van de uitvoeringsrekening van de begroting

Jaarafgrenzing en overflow

Het Rekenhof stelde de voorgaande jaren telkens vast dat de Vlaamse overheid belangrijke kosten of uitgaven niet had aangerekend in het jaar waarop ze betrekking hadden. Aankopen werden aangerekend bij ontvangst van de factuur in plaats van op het moment van de levering of de prestatie. Subsidies werden aangerekend bij betaling van de voorschotten of de afrekening zonder rekening te houden met de uitvoeringstermijn van de gesubsidieerde activiteit.

²⁰ De begroting en begrotingsuitvoering 2020 zijn cijfers inclusief overflow.

²¹ Totaal vorderingen = totaal ontvangsten + opbrengst leningen + ontvangsten DAB's = 47.786,5 miljoen euro. Totaal verplichtingen = totaal uitgaven + aflossing leningen + uitgaven DAB's = 51.516,8 miljoen euro.

²² Het variabel krediet bestaat uit een overdracht van 814,1 miljoen euro en een nieuw krediet 2020 van 598,9 miljoen euro.

De Vlaamse overheid heeft het probleem van de aanrekening op het correcte boekjaar in 2020 grotendeels opgelost door haar aanrekeningsregels van subsidies (inkomensoverdrachten) aan te passen aan het advies 2018/10 van de VABN. Dat verhoogde wel eenmalig de kosten en uitgaven: niet alleen de subsidies voor het prestatiejaar 2020 werden immers volledig aangerekend, maar ook de kasmatige afrekeningen van subsidies uit 2019.

Om de overgang naar de nieuwe aanrekeningsregels mogelijk te maken, werd in de begroting 2020 een overflowkrediet ingeschreven van 1.279,9 miljoen euro. De afrekeningen van subsidies uit 2019 werden daarop aangerekend. Voor de berekening van het geconsolideerd vorderingensaldo 2020 werden de aanrekeningen op de overflow geneutraliseerd, maar deze verrichtingen wogen wel op de algemene rekening.

De werkelijke overflow op de uitgavenkredieten bedroeg 1.237,2 miljoen euro. Langs de ontvangstenkant was er ook een overflow van 34,1 miljoen euro. De gerealiseerde overflow, die in afspraak met het INR niet in het vorderingensaldo moet worden meegerekend, bedraagt dus 1.203,1 miljoen euro.

In een aantal beleidsdomeinen deden zich aanzienlijke verschillen voor tussen de werkelijke overflow en de begrote cijfers. Daar kwamen bij de gedetailleerde analyse van de overflow vaak nog elementen aan het licht waarmee de begrotingsopmaak nog geen rekening kon houden.

Voor een aantal begrotingsartikelen (in het bijzonder bij collectief maatwerk, Vlaams opleidingsverlof en groeipakket) heeft het dienstencentrum Boekhouding in overleg met de vertegenwoordigers van de beleidsdomeinen de overflow geraamd op basis van de voorhanden zijnde historische informatie. Het Rekenhof wijst erop dat de werkelijke overflow daarvan kan afwijken, maar beoordeelt de gehanteerde ramingswijzen als voldoende onderbouwd.

De onderstaande tabel overziet de overblijvende belangrijkste jaarafgrenzingsproblemen²³. Het Rekenhof wijst erop dat het departement Financiën en Begroting de netto impact van de foutieve aanrekeningen extracomptabel heeft gecorrigeerd bij de consolidatie om tot een correct vorderingensaldo 2020 te komen.

Tabel 9 - Belangrijkste jaarafgrenzingsproblemen 2020 (in miljoen euro)

Beschrijving	Verrichtingen 2019, aangerekend in 2020	Verrichtingen 2020, aangerekend in 2021	Netto impact
Uitgaven			
Openbare werken	77,5	86,2	-8,7
Subsidies WVG	²⁴ 0,0	-7,3	+7,3
Ontvangsten			
Terugvordering lonen sept.-dec.	16,1	17,0	+0,9

In de voorgaande begrotingsjaren stelde het Rekenhof al vast dat het ministerie MOW en het VIF een belangrijk aantal transacties niet aanrekenden in het begrotingsjaar waaraan de facturen verbonden waren, maar pas in het daaropvolgende begrotingsjaar. Daardoor schuift het een gedeelte van de uitgaven door en is de leveranciersschuld in werkelijkheid hoger dan

²³ Met impact op het vorderingensaldo.

²⁴ De afgrenzingsproblemen die gerapporteerd werden in het rekeningrapport 2019, zijn opgelost door de overflow-oefening.

uit de rekeningen op het einde van het boekjaar blijkt. Uit de transacties die tussen 1 januari 2021 en 15 maart 2021 werden aangerekend op het ministerie MOW en het VIF, blijkt dat de te ontvangen facturen er 86,2 miljoen euro te laag zijn ingeschat

In het beleidsdomein WVG is cumulatief 7,3 miljoen euro te veel aangerekend door een te hoge inschatting van te ontvangen facturen en een te hoge toerekening van prorateringen aan 2020.

In het beleidsdomein Onderwijs en Vorming (OV) dienen ook de terugvorderingen op 2020 aangerekend te worden (zie punt 2.2.2, vorderingen).

De algemene rekening hield met de impact van deze afgrenzingsproblemen op 2020 geen rekening. De berekening van het vorderingensaldo heeft de netto impact ten opzichte van het boekjaar 2019 wel extracomptabel gecorrigeerd.

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 overgangprotocol dat die inhoudingen regelde, is een dispuut ontstaan. De inhoudingen voor het RIZIV tijdens het eerste kwartaal 2015 hadden betrekking op het vierde kwartaal van 2014 en betroffen prestaties uit de periode dat de Vlaamse Gemeenschap nog niet verantwoordelijk was voor deze bevoegdheden. De Vlaamse overheid verwachtte dat de federale overheid de inhoudingen voor dit kwartaal (458,0 miljoen euro) zou compenseren, maar dat is nog altijd niet gebeurd. Budgettair heeft Vlaanderen deze kwestie geregeld in de rekening 2019 door vijf kwartalen ten laste te nemen en één kwartaal als overflow te neutraliseren. Navraag bij het kabinet van de minister van Financiën en Begroting leert dat de Vlaamse Regering de invordering van dit bedrag verder nastreeft en de bevoegde minister opdracht gaf daarvoor de nodige initiatieven te nemen. Het Rekenhof stelt vast dat deze vordering niet werd geboekt, noch wordt dit geschil in de niet in balans opgenomen rechten en plichten toegelicht.

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de aanrekeningen van de uitgaven die de federale operatoren verwerkten voor 2019 en 2020.

Tabel 10 - Uitgaven 2019 en 2020 door federale operatoren (in miljoen euro)

Begrotingsartikel	Omschrijving	Federale operator	Uitvoering 2019	Uitvoering 2020
FB			1.747,1	1.715,8
CB0-1CDB2DB-WT	Woonfiscaliteit	FOD FIN	1.554,5	1.514,0
CB0-1CDB2DC-WT	Fiscale uitgaven diensten- en PWA-cheques	FOD FIN	192,6	201,8
WSE			915,1	782,7
JB0-1JDG2CA-WT JB0-1JEB2HE-WT JB0-1JFB2FB-WT	RSZ doelgroepkortingen	RSZ	649,9	553,9
JB0-1JDG2CY-IS JB0-1JFG2FY-IS	Dotaties VDAB ²⁵	POD MI ²⁶ , RSZ, RVA	84,9	74,7
JB0-1JEC2CD-WT	SINE (sociale inschakelingseconomie)	RSZ, RVA	51,5	43,3
JB0-1JDG2CG-WT	RSZ sectorale doelgroepkortingen	RSZ	46,2	44,6
JB0-1JDG2EC-WT	Loopbaanonderbreking publieke sector onderwijs en Vlaamse overheid	RVA	31,3	26,0
JB0-1JDG2ED-WT	Loopbaanonderbreking publieke sector Vlaams gewest, lokale en provinciale besturen	RVA	31,0	25,0
Overige WSE	Vnl. werkhervattingstoelagen e.a. ²⁷	RVA	20,3	15,2
WVG			906,7	341,5
GB0-1GIF2SX-IS	Dotatie VIPA	FOD VVVL ²⁸ / RIZIV	340,3 ²⁹	52,2 ³⁰
GB0-1GIF2SX-LE	Aflossing lening A1/A3	FOD VVVL/ RIZIV		218,5
GB0-1GIF2SX-PA	Betaaluitstel aan de ziekenhuizen	FOD VVVL/ RIZIV		70,8 ³¹
GE0-1GHF2TG-WT	Woonzorgcentra/Centra voor dagverblijf	RIZIV	455,0	0
GE0-1GHF2TI-WT	Revalidatie	RIZIV	38,5	0
GE0-1GHF2TJ-WT	Psychiatrische verzorgingstehuizen en initiatieven beschut wonen	RIZIV	40,1	0
GB0-1GHF2TX-IS	Inzetbaarheid hulpmiddelen/dotatie VSB	RIZIV	26,0	0
Overige WVG	Vnl. palliatieve samenwerkingsverbanden, multidisciplinaire equipes, maximumfactuur	RIZIV	6,8	0
EWI			5,3	6,1
Totaal uitgaven			3.574,2	2.846,1

Hoewel de Bijzondere Financieringswet bepaalt dat de FOD Financiën moet rapporteren over de gerealiseerde fiscale uitgaven, krijgt de Vlaamse overheid daarover tijdens het aanslagjaar alleen ramingen meegedeeld. Bij gebrek aan een tijdige federale uitvoeringsrapportering,

²⁵ De ontvangen dotaties aan de VDAB zijn voor de uitgaven door POD MI voor subsidies activering van leefloners (74,6 miljoen euro) en door RVA voor diverse maatregelen (netto 0,1 miljoen euro).

²⁶ Programmatorendienst Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie.

²⁷ Bevat in 2020 ook uitzonderlijk de laatste aanrekeningen van uitgaven door de RVA voor dienstencheques voor 0,2 miljoen euro, evenals ontvangsten voor 4,6 miljoen euro (in Vlaanderen zijn de dienstencheques reeds in eigen beheer sinds 2016).

²⁸ Federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu.

²⁹ De dotatie was bestemd voor de ziekenhuisinfrastructuur A1/A3. De ESR-correctie bedroeg -251,5 miljoen euro.

³⁰ In tegenstelling tot vorig jaar zijn dit de ESR-kosten. De kapitaalaflossing van de schuld wordt op artikel GB0-1GIF2SX-LE geboekt. Er is door deze werkwijze geen ESR-correctie meer nodig.

³¹ De minister van Welzijn heeft de ziekenhuizen uitstel van betaling verleend voor de negatieve inhaalbedragen.

worden de fiscale uitgaven aangerekend op grond van de forfaitaire raming bij de begrotingsaanpassing. De fiscale uitgaven worden zowel aan de uitgaven- als de ontvangstenzijde toegevoegd (om de netto ontvangsten om te zetten in bruto opcentiemen). Die boeking op basis van forfaitaire ramingen houdt in dat de werkelijke ontvangsten en uitgaven wat vertekend worden, maar heeft geen impact op het resultaat of het vorderingensaldo. De toelichting over de waarderingsregels verduidelijkte niet dat de fiscale uitgaven alleen forfaitair worden geboekt.

De uitgaven die de federale operatoren beheerden daalden in boekjaar 2020 met 728,1 miljoen euro. Sinds 1 januari 2019 voert de Vlaamse overheid in het beleidsdomein WVG alle overgedragen maatregelen immers zelf 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 2019 langs de federale operator RIZIV voornamelijk het gevolg van de uitgaven voor het laatste kwartaal van 2018.

In het beleidsdomein WSE bleef het beheer door de federale operatoren vrij stabiel. Een belangrijke daling deed zich voor bij de (sectorale) RSZ-doelgroepkortingen. Zij verminderden in totaal met 97,6 miljoen euro, vooral door de hervorming van het Vlaams doelgroepenbeleid. Daarnaast daalden de uitgaven voor de langzaam uitdovende RVA-maatregelen loopbaancheques en werkervaring. 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, bleven federale operator voor de overgedragen bevoegdheden.

Zoals in de vorige boekjaren, steunde de boekhoudkundige registratie ook in 2020 op verzamelstaten die de federale operatoren periodiek overlegden³². Voor de ontvangen verzamelstaten van het RIZIV, de RSZ en de RVA kon de Vlaamse overheid de juistheid van de gegevens niet controleren³³. Voor de POD Maatschappelijke Integratie is er met de VDAB wel al informatie-uitwisseling (die verder wordt geautomatiseerd), en voert de VDAB controles uit op het beheer en de uitbetalingen van de verleende subsidies.

De algemene rekening 2020 rapporteerde op 29 maart 2021 de boekingen in het boekjaar 2020 voor de uitgaven die de federale operatoren beheerden, op grond van de laatst beschikbare staten van februari 2021:

- Voor het beleidsdomein WVG werd in het boekjaar 2020 voor de RIZIV-materie de netto inhouding van de FOD Financiën van 320,2 miljoen euro geboekt, gecorrigeerd voor de inhaalbedragen zoals berekend door de FOD VVVL in 2020 voor 21,3 miljoen euro. Dat bedrag werd namelijk nog niet ingehouden door de FOD Financiën.
- Voor het beleidsdomein WSE werd in het boekjaar 2020 voor de RSZ-doelgroepkortingen de voorlopige afrekening van 2020 geboekt, voor een totaal van 612,3 miljoen euro. Daarnaast was er de verrekening van de definitieve met de voorlopige afrekeningen van 2019, met 1,7 miljoen euro netto-minderuitgaven. Daarvoor vonden extracomptabele correcties plaats

³² 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 augustus 2018 (in het bijzonder Rapportering door de OISZ in het kader van de zesde staatshervorming, onder deel II, p.95-104), en 176e Boek – deel II: *Boek 2019 over de Sociale Zekerheid van september 2019* (in het deel IV Opvolging van aanbevelingen 2017-2018, p.165-166).

³³ 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).

als verrekeringen van vorige boekjaren (zie 3.4). De definitieve afrekeningen van 2020, die pas beschikbaar zijn in mei 2021, zullen verrekend worden in het boekjaar 2021.

Vastleggingsmachtigingen

Bijlage 2 bij de algemene rekening wijst erop dat de gestemde vastleggingskredieten afwijken van wat de algemene rekening rapporteert ten gevolge van de vastleggingsmachtigingen. De VCO heeft de rapportering over de uitvoering van de vastleggingsmachtigingen vervangen door de verplichting voor de rechtspersonen om zelf een begroting van vastleggingen op te stellen en in de jaarrekening over de uitvoering ervan te rapporteren. In de begrotingsuitvoering werd daarom het vastleggingskrediet technisch gecorrigeerd met 2.257,0 miljoen euro.

In het decreet tot eindregeling van de begroting wordt vanaf 2020 niet meer gerapporteerd over de aanwending van de vastleggingsmachtigingen. Het decreet verwijst naar de rapportering over de verbintenissen en over de stand van de openstaande verbintenissen van de rechtspersonen. Verscheidene rechtspersonen (EV Instituut voor Landbouw, Visserij en Voedingsonderzoek, Lantis, De Werkvennootschap, Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, Participatie Maatschappij Vlaanderen, Vlaams Energie Bedrijf, Vlaams Instituut voor Biotechnologie,...) rapporteerden in hun jaarrekening niet, onvolledig of incorrect over hun openstaande verbintenissen (vastleggingen). Zij moeten in volume 13 van het rapporteringsjabloon 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.

De staat van openstaande verbintenissen in de rekening van het Hermesfonds stemt nog altijd niet overeen met de realiteit. In 2015 resulteerde een oefening om het werkelijke bedrag openstaande verbintenissen te becijferen, in een af te boeken bedrag van 102,2 miljoen euro. Deze afboeking vond echter nooit plaats. Een nieuwe, gelijkaardige oefening toonde aan dat het af te boeken bedrag ondertussen ten minste 200,0 miljoen euro bedraagt (op een totaal van 1,7 miljard euro).

Openstaande verbintenissen

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de openstaande verbintenissen die de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap rapporteerde.

Tabel 11 – Openstaande verbintenissen 2019-2020 per beleidsdomein (in duizenden euro)³⁴

Beschrijving	2019	2020	Evolutie	
Omgeving	1.966.466	1.934.416	-32.050	-2%
Mobiliteit en Openbare Werken	1.826.507	1.883.558	+57.051	+3%
Financiën en Begroting	517.831	830.571	+312.740	+60%
Kanselarij en Bestuur	303.931	195.887	-108.044	-36%
Werk en Sociale Economie	88.134	117.854	+29.450	+33%
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	192.439	89.565	-102.874	-53%
Onderwijs en Vorming	68.211	77.096	+8.885	+13%
Internationaal Vlaanderen	39.554	45.881	+6.327	+16%
Economie, Wetenschap en Innovatie	36.761	24.739	-12.022	-33%
Landbouw en Visserij	23.573	19.488	-4.085	-17%
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	48.464	18.856	-29.608	-61%
Hogere entiteiten	86	77	-9	-10%
Totaal	5.111.957	5.237.718	125.761	+2%

Bij een aantal beleidsdomeinen deden zich materiële fluctuaties voor ten opzichte van eind 2019.

- De daling van de het openstaande bedrag bij de beleidsdomeinen KB, WVG en CJSJ was een gevolg van de overflow-oefening (zie 2.3.2, overflow): tot eind 2019 werd het saldo van de werkingssubsidies als openstaande verbintenis gerapporteerd, terwijl dat saldo vanaf het begrotingsjaar 2020 effectief in 2020 op het vereffeningskrediet werd aangerekend.
- Door de inwerkingtreding van artikel 35 van het VCO decreet³⁵ zijn een aantal inkooporders geannuleerd waarvoor in geen verplichtingen meer voorzien was. De stijging bij het beleidsdomein FB kan bijna volledig toegeschreven worden aan de kapitaalverhogingen 2020 bij de PMV, die maar gedeeltelijk werden volgestort. Het Rekenhof stelde vast dat de openstaande verbintenissen in de begrotingsboekhouding niet overeenstemmen met de nog vol te storten kapitaalverplichtingen in de bedrijfseconomische boekhouding (961,2 miljoen euro). De openstaande verbintenissen voor artikel CBo-1CEX2BA-PA in volume 13 van de algemene rekening bedragen slechts 813,1 miljoen euro. Er werd dus in het verleden 148,1 miljoen euro te weinig vastgelegd. Daarnaast dient ook het nog vol te storten kapitaal van de PMV (39,9 miljoen euro) en De Werkvennootschap (5,1 miljoen euro) bedrijfseconomisch en budgettair te worden gecorrigeerd. Aangezien het nog niet opgevraagde kapitaal een aangegane verbintenis inhoudt, vraagt het Rekenhof om dat recht te zetten.

2.4 ESR-rapportering in de algemene rekening

De onderstaande tabel toont de ESR-rapportering die is opgenomen in de algemene rekening. Deze rekening is een vertaling van de begrotingsuitvoering naar de economische hergroepering en wordt gebruikt om de uitvoeringscijfers van de Vlaamse Gemeenschap te aggregeren met de uitvoeringscijfers van de Vlaamse rechtspersonen in de geconsolideerde rekening.

³⁴ Volgens VO 13 van de jaarrekening.

³⁵ Een vastlegging wordt geannuleerd als er geen verplichting meer uit kan ontstaan en uiterlijk na acht jaar, tenzij de onderliggende verbintenis nog in uitvoering is.

Tabel 12 - ESR-rapportering (bedragen in miljoen euro)

ESR rubriek	ESR Beschrijving	Ontvangsten		Uitgaven	
		Begroting inclusief overflow	Uitvoering inclusief overflow	Begroting inclusief overflow	Uitvoering inclusief overflow
0	Niet verdeeld	3.772,2	7.501,0	772,7	3.770,7
1	Lopende ontvangsten/uitgaven van goederen en diensten (consumptiebestedingen)	306,2	258,2	2.503,5	2.482,9
2	Renten en inkomsten/uitgaven uit eigendom	93,1	118,5	123,1	145,9
3	Inkomensoverdrachten van/aan andere sectoren	13.278,7	13.778,8	8.517,7	7.801,8
4	Inkomensoverdrachten binnen de overheidssector	24.332,0	24.707,9	34.329,5	34.975,3
5	Kapitaaloverdrachten van/aan andere sectoren	1.438,5	1.342,7	597,0	616,4
6	Kapitaaloverdrachten binnen de overheidssector	1.043,3	759,8	2.552,4	2.167,5
7	Investerings- en desinvesteringen	15,7	3,2	789,0	556,6
8	Kredietverleningen en aflossingen; deelnemingen en vereffeningen van deelnemingen	289,4	337,8	2.774,5	1.934,2
9	Overheidsschuld	9.458,3	6.692,4	1.068,0	1.049,3
	Totaal	54.027,3	55.500,3	54.027,3	55.500,3
	Eliminaties	-14.755,9	-15.822,2	-26.531,0	-28.831,5
	ESR-ontvangsten/uitgaven	39.271,4	39.678,1	27.496,3	26.668,8
	Bijdrage tot het vorderingensaldo (= ESR-ontvangsten min ESR-uitgaven)			11.775,1	13.009,3

De bijdrage van de Vlaamse Gemeenschap tot het vorderingensaldo is altijd positief omdat in de ESR-uitgaven de toelagen aan de Vlaamse rechtspersonen als interne stroom worden geëlimineerd.

Extracomptabele correcties

De ESR-rapportering van de Vlaamse Gemeenschap maakt gebruik van dezelfde aanrekeningsregels als de begrotingsuitvoering. Om de geconsolideerde rekening conform de ESR₂₀₁₀-methodologie op te stellen, voert het departement Financiën en Begroting nadien nog enkele extracomptabele correcties uit. Zo rekent het onder meer enkele belastingstromen om naar een aanrekening op basis van transactionele kas en zet het door het Rekenhof vastgestelde afgrenzingsproblemen recht.

Het Rekenhof kon de ESR-rapportering in de algemene rekening aansluiten met de begrotingsuitvoering. Het heeft ook de extracomptabele correcties gecontroleerd. Dat gaf geen aanleiding tot opmerkingen.

HOOFDSTUK 3

Geconsolideerde rekening

Certificering door het Rekenhof

Certificeringsverslag van het Rekenhof over de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid over het boekjaar afgesloten op 31 december 2020

Het Rekenhof brengt conform artikel 44 van het decreet van 29 maart 2019 houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (verder VCO), als onafhankelijke auditor verslag uit over zijn controle van de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid van het boekjaar afgesloten op 31 december 2020. De Vlaamse Regering deelt deze geconsolideerde rekening als bijlage bij de rekening van de Vlaamse Gemeenschap ter kennisgeving mee aan het Vlaams Parlement. Het certificeringsverslag bevat het oordeel van het Rekenhof over het getrouw beeld van de geconsolideerde rekening.

Oordeel zonder voorbehoud³⁶

Het Rekenhof heeft de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid van het boekjaar afgesloten op 31 december 2020, gecontroleerd. Deze rekening bestaat uit de economische hergroepering van de begrotingsverrichtingen, de berekening van het vorderingensaldo en de bijhorende toelichting. De economische hergroepering sluit af met een algemeen totaal van de ontvangsten van 53.994,5 miljoen euro en een algemeen totaal van de uitgaven van 54.373,4 miljoen euro. De berekening van het vorderingensaldo gaat uit van deze ontvangsten en uitgaven, maar elimineert deelnemingen, kredietverleningen en schulden, en voert enkele extracomptabele aanrekeningscorrecties uit. Het vorderingensaldo 2020 van de Vlaamse Gemeenschap werd vastgesteld op -6.011,5 miljoen euro.

Naar het oordeel van het Rekenhof geeft de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid in alle opzichten van materieel belang, een getrouw beeld van de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven van het boekjaar 2020, in overeenstemming met de VCO en het bijhorende uitvoeringsbesluit (BVCO).

Basis voor het oordeel

De verantwoordelijkheid van het Rekenhof is beschreven onder het punt *Verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de geconsolideerde rekening*. Het Rekenhof is onafhankelijk van de organen die het controleert. Het heeft ook tegenover het Vlaams Parlement een autonomie. Het voert zijn audits uit in overeenstemming

³⁶ Aangezien de bedrijfsrevisoren door het Wetboek voor Vennootschappen en Verenigingen verplicht zijn de term voorbehoud te gebruiken, heeft het Rekenhof beslist ook deze term te gebruiken om begripsverwarring te voorkomen. De ISSAI gebruiken de term *beperking*.

met de vereisten van onafhankelijkheid, deskundigheid, integriteit, onpartijdigheid, vertrouwelijkheid, loyauteit en respect in zijn ethische code.

Het Rekenhof is van mening dat de controle-informatie die het verkregen heeft, voldoende en toereikend is als basis voor zijn oordeel.

Het Rekenhof heeft zijn controle uitgevoerd in overeenstemming met de door het Rekenhof aangenomen voorschriften, methodologie en procedures. Als lid van de Internationale organisatie van hoge controle-instanties (INTOSAI) hanteert het Rekenhof de internationale standaarden voor hoge controle-instanties (ISSAI) als referentie bij de uitvoering van zijn verschillende opdrachten. Het maakt in zijn certificeringsonderzoek gebruik van de ISSAI's voor financiële audit.

Benadrukken van een bepaalde aangelegenheid

Overflow

Zonder afbreuk te doen aan het hierboven tot uitdrukking gebrachte oordeel, vestigt het Rekenhof de aandacht op pagina 4 van het jaarverslag, dat ingaat op de nieuwe aanrekeningsregels voor de inkomensoverdrachten, die de Vlaamse deelstaatoverheid sinds 1 januari 2020 toepast. Zij hadden een significant effect op de begroting en de rekening: in 2020 werden niet alleen de volledige subsidies voor prestaties in 2020 aangerekend, maar ook de saldi van subsidies uit 2019 die volgens de vroegere aanrekeningsregels nog niet ten laste waren genomen. Om de impact van de werkelijke afrekeningen van de subsidies 2019 in het vorderingensaldo 2020 te neutraliseren, werd in de begroting een eenmalig overflowbudget van 1.279,9 miljoen euro ingeschreven. De gerealiseerde overflow, die in afspraak met het INR niet in het vorderingensaldo moet worden meegerekend, bedraagt 1.203,1 miljoen euro.

Extracomptabele correcties

De ESR-rapportering van de Vlaamse Gemeenschap, die is geïntegreerd in de geconsolideerde rekening, maakt gebruik van dezelfde aanrekeningsregels als de begrotingsuitvoering. Om de geconsolideerde rekening conform de ESR2010-methodologie op te stellen, voerde het departement Financiën en Begroting nadien nog enkele extracomptabele correcties uit. Zo heeft het onder meer enkele belastingstromen omgerekend naar een aanrekening op basis van een transactionele kas en heeft het de afgrenzingsproblemen die het Rekenhof vaststelde, rechtgezet.

Overige aangelegenheid

De Vlaamse deelstaatoverheid is voor de boeking van bepaalde ontvangsten- en uitgavencategorieën afhankelijk van derden. De uitgaven van de Vlaamse Sociale Bescherming steunen op informatie die de zorgkassen aanleverden. De gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting en de fiscale uitgaven zijn aangerekend op grond van betalingen en ramingen door de FOD Financiën. De uitgaven door federale operatoren werden aangerekend op basis van de afrekeningen van de federale operatoren. De Vlaamse deelstaatoverheid heeft geen volledige controle op de correctheid van die gegevens.

Informatie andere dan de geconsolideerde rekening

De Vlaamse Regering is verantwoordelijk voor de andere informatie die zij samen met de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid aan het Vlaams Parlement meedeelt. Die informatie betreft voornamelijk het jaarverslag, de toelichting over de geconsolideerde uitvoeringscijfers in het definitief monitoringrapport en de uitleg over de geconsolideerde schuld in het rapport over het gevoerde beleid inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer (volgens artikel 104 van de VCO).

De controleverklaring van het Rekenhof heeft uitsluitend betrekking op de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid. Het Rekenhof formuleert geen enkele vorm van *assurance*-conclusie over deze andere informatie. In de context van zijn controle van de geconsolideerde rekening is het Rekenhof verantwoordelijk voor het lezen van de andere informatie en het overwegen of een inconsistentie van materieel belang bestaat tussen deze informatie en de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid of de kennis verkregen in de controle, dan wel of een afwijking van materieel belang in de andere informatie bestaat. Indien het Rekenhof, in het licht van de werkzaamheden die het heeft uitgevoerd, concludeert dat een afwijking van materieel belang in de andere informatie bestaat, dient het dat te communiceren.

Verantwoordelijkheid van het management en van de met governance belaste personen voor de geconsolideerde rekening

De geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid wordt, overeenkomstig artikel 44 van de VCO, opgesteld door de Vlaamse Regering op basis van de rekeningen van de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid.

Het management van de entiteiten waarvan de boekhoudkundige verrichtingen worden geconsolideerd, zijn verantwoordelijk voor de boekhoudkundige organisatie, zoals voorgeschreven door de VCO en het BVCO. Het is ook verantwoordelijk voor de interne beheersing die het noodzakelijk acht om een jaarrekening te kunnen opmaken die geen afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten.

Het departement Financiën en Begroting is verantwoordelijk voor het toezicht op het proces van financiële verslaggeving van de boekhoudkundige gegevens van de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid. Het begeleidt de volledige boekhoudcyclus en bereidt de geconsolideerde rekening voor die de Vlaamse Regering opstelt en overlegt aan het Vlaams Parlement en het Rekenhof.

De met governance belaste personen zijn verantwoordelijk voor de uitoefening van toezicht op het proces van financiële verslaggeving van de dienst.

Verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de geconsolideerde rekening

Het Rekenhof heeft als opdracht om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid als geheel geen afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of van fouten, en om een controleverklaring uit te brengen waarin zijn oordeel is opgenomen.

De controleverklaring betreft uitsluitend de cijfers uit de rekening die de Vlaamse Regering op 21 mei 2021 aan het parlement heeft medegedeeld. Zij slaat niet op eventuele retroactieve correcties die het INR of Eurostat later aanbrachten omwille van de statistische continuïteit, bijvoorbeeld bij de herziening van bepaalde ESR-regels of interpretaties.

Een redelijke mate van zekerheid is een hoog niveau van zekerheid, maar biedt geen garantie dat een controle die overeenkomstig de ISSAI is uitgevoerd, altijd een afwijking van materieel belang ontdekt als die bestaat. Afwijkingen kunnen zich voordoen als gevolg van fraude of van fouten. Zij worden als van materieel belang beschouwd als redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij individueel of gezamenlijk, de beslissingen beïnvloeden die gebruikers op basis van deze geconsolideerde rekening nemen.

Het Rekenhof organiseert zijn financiële controles overeenkomstig de auditstandaard ISA 600 *Bijzondere overwegingen – controles van financiële overzichten van een groep* (inclusief de werkzaamheden van auditors van groepsonderdelen). De samenwerking tussen de bedrijfsrevisoren die voor een groot aantal rechtspersonen belast zijn met de certificering van hun rekeningen, het departement Financiën en Begroting en het Rekenhof is georganiseerd in de afsprakennota over single audit: *Audit rekeningen 2020 Vlaamse overheid*.

Overeenkomstig de ISSAI past het Rekenhof professionele oordeelsvorming toe en handhaaft het een professioneel-kritische houding gedurende de controle. Het voert tevens de volgende werkzaamheden uit:

- Het Rekenhof identificeert en schat de risico's in dat de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid een afwijking van materieel belang bevat die het gevolg is van fraude of fouten. Het bepaalt en voert de controlewerkzaamheden uit die inspelen op deze risico's en verkrijgt controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor zijn oordeel. Het risico van het niet detecteren van een afwijking van materieel belang, is groter als die afwijking het gevolg is van fraude, aangezien bij fraude sprake kan zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing.
- Het Rekenhof verwerft inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle, met als doel controlewerkzaamheden op te zetten die in de gegeven omstandigheden geschikt zijn, maar die, in samenhang met de controle van de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid, niet zijn gericht op het geven van een oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing. Het evalueert de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor de financiële verslaglegging en evalueert de redelijkheid van de schattingen en daarop betrekking hebbende toelichtingen die het management heeft gemaakt.
- Als het Rekenhof concludeert dat er sprake is van een onzekerheid van materieel belang, is het verplicht in zijn verslag de aandacht te vestigen op de daarmee verband houdende toelichtingen in de geconsolideerde rekening, of, zo deze toelichtingen niet adequaat zijn, het oordeel daarover aan te passen. De conclusies van het Rekenhof zijn gebaseerd op controle-informatie die verkregen is tot op de datum van het controleverslag.

- Het Rekenhof evalueert de algehele voorstelling, structuur en inhoud van de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid, evenals de vraag of de rekening de onderliggende transacties en gebeurtenissen weergeeft op een wijze die leidt tot een getrouw beeld.

Het Rekenhof communiceert met de met governance belaste personen over aangelegenheden zoals de geplande reikwijdte en timing van de controle en de significante controlebevindingen, met inbegrip van elke significante tekortkoming in de interne beheersing die het tijdens de controle identificeert.

Het Rekenhof meldt aan de met governance belaste personen dat het de relevante ethische voorschriften over onafhankelijkheid heeft nageleefd. Het communiceert met hen over alle relaties en andere zaken die redelijkerwijs zijn onafhankelijkheid kunnen beïnvloeden en, waar van toepassing, over de daarmee verband houdende maatregelen om zijn onafhankelijkheid te waarborgen.

Overige wettelijke en reglementaire vereisten

Onverminderd formele aspecten van ondergeschikt belang, werd de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid opgesteld in overeenstemming met de hoofdstukken 2 tot en met 6 van de VCO en zijn uitvoeringsbesluiten

Brussel, 30 juni 2021

Op last:

Het Rekenhof:

Walter Schroons
Raadsheer

Hilde François
Voorzitter

3.1 Rekeningaflegging: formele vaststellingen

Artikel 44 van de VCO verplicht de Vlaamse Regering de rekeningen van de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid te consolideren tot een geconsolideerde rekening, die ze uiterlijk op 21 mei van het jaar dat volgt op het boekjaar waarop ze betrekking heeft, voor certificering aan het Rekenhof dient voor te leggen.

De Vlaamse Regering keurde de geconsolideerde rekening 2020 op 21 mei 2021 goed en voegde ze als bijlage aan de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap toe. Deze geconsolideerde rekening wordt louter ter kennisgeving meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

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 volledig overzicht van de Vlaamse overheid.
- De ESR-geconsolideerde rekening is een uitvoeringsrekening van de begroting op basis van een *economische hergroepering*³⁷ en bevat geen bedrijfseconomische jaarrekening, noch toelichting.

In dit hoofdstuk licht het Rekenhof enkele aandachtspunten van zijn controle op de geconsolideerde rekening toe, alsook de aansluiting tussen de uitvoeringscijfers in de algemene rekeningen en de geconsolideerde uitvoeringscijfers.

3.2 Consolidatieperimeter

Lijst met de eenheden van de publieke sector

Op 19 oktober 2020 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 toegepaste consolidatieperimeter getoetst. Op 20 april 2021 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

De VCO bepaalt de Vlaamse deelstaatoverheid als het geheel van Vlaamse entiteiten die ressorteren onder de sectorale code 13.12 van de ESR-verordening. Hoewel de VCO van toepassing is op de Vlaamse Gemeenschap en op de Vlaamse rechtspersonen, heeft artikel 3, §2, van de VCO het toepassingsgebied beperkt. De Vlaamse rechtspersonen zijn slechts onderworpen aan de bepalingen van de codex als het totale bedrag van hun ESR-ontvangsten of -uitgaven meer dan 5 miljoen euro bedraagt. Op rechtspersonen met minder ESR-ontvangsten en -uitgaven, zijn alleen een beperkt aantal bepalingen van de codex van toepassing, in het bijzonder:

³⁷ De economische hergroepering herclassificeert de (begrotings)verrichtingen van de overheid volgens economische begrippen zoals verbruik, inkomensoverdrachten, investeringen, enz.

- de bepalingen over de opmaak van een bedrijfseconomische balans, resultatenrekening en toelichting;
- de bepalingen over de overlegging van hun rekeningen aan het departement Financiën en Begroting en aan het Rekenhof;
- de bepalingen over de controle door het Rekenhof;
- de bepalingen over subsidies.

Bijgevolg dienen die kleinere Vlaamse rechtspersonen sinds het boekjaar 2020 geen ESR-uitvoeringsrekening van de begroting meer op te stellen.

Het laatste lid van artikel 3 van de VCO bepaalt, verwijzend naar het bestuursdecreet van 7 december 2018, evenwel een aantal categorieën van Vlaamse rechtspersonen die – ongeacht het totale bedrag van hun ESR-ontvangsten en -uitgaven – toch volledig onderworpen zijn aan de codex.

Het aantal Vlaamse rechtspersonen dat is geconsolideerd in boekjaar 2020 daalde netto met 33 entiteiten, tot 146 entiteiten³⁸, ten opzichte van het boekjaar 2019. Door de beperking van de consolidatiekring bevat de consolidatie de verrichtingen van 29 kleine(re) rechtspersonen niet meer. De impact daarvan wordt grotendeels geneutraliseerd door de toelagen van de Vlaamse Gemeenschap aan deze rechtspersonen extracomptabel als uitgaven van de Vlaamse deelstaatoverheid op te nemen in de consolidatie (zie verder). Ook zijn twee nieuwe rechtspersonen³⁹ toegevoegd aan de consolidatiekring. Vier andere rechtspersonen werden niet meer opgenomen⁴⁰. Ten slotte zijn de Vlaamse rechtspersonen Demer en Dijle en Hypostart ten onrechte niet mee geconsolideerd, maar de impact daarvan op het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap is verwaarloosbaar⁴¹.

De kinderbijslagfondsen⁴² (private uitbetalingsactoren) en het Antwerp Symphony Orchestra zijn ook ingedeeld onder de sector van de deelstaatoverheid Vlaamse Gemeenschap en staan op de lijst met publieke eenheden. Ze zullen vanaf 2021 worden opgenomen in de consolidatie. De vijf zorgkassen zijn niet mee opgenomen in de geconsolideerde rekening en waren ook niet opgenomen in de lijst met publieke eenheden. In de bijgewerkte lijst van april 2021 zijn de zorgkassen echter (opnieuw) opgenomen in de lijst met publieke eenheden. Deze lijst vermeldt nog entiteiten die om diverse redenen niet zijn opgenomen in de ESR-geconsolideerde rekening 2020 (geen jaarrekening, stopgezet of faillissement,...)⁴³. Ook de gegroepeerde eenheden op de lijst zijn niet opgenomen in de geconsolideerde rekening⁴⁴.

³⁸ Exclusief de entiteiten in de algemene rekening.

³⁹ Flanders Future Techfund en KMSKA vzw.

⁴⁰ KMOFIN nv (vereffening afgesloten), Pensioenfonds voor de rust- en overlevingspensioenen van het statutair personeel van de nv van publiek recht VRT (vereffening afgesloten), Stroominvest Cultuur Investeringsfonds Limburg cv (vereffening afgesloten) en Vlaamse Milieuholding (fusie met PMV vanaf 1 januari 2020).

⁴¹ In de ingediende economische hergroepering ontbreken daardoor 4,4 miljoen euro rente-ontvangsten en 3,0 miljoen euro rente-uitgaven en zijn de kredietverleningen aan gezinnen met 30,4 miljoen euro en de leningopbrengsten met 35,5 miljoen euro ondergewaardeerd.

⁴² Infino Vlaanderen, Kidslife Vlaanderen, My Family en Parentia Vlaanderen.

⁴³ Ook de Scholengroepen van het GO zijn opgenomen op de lijst met publieke eenheden van het INR maar zijn niet mee opgenomen in de consolidatie.

⁴⁴ Bv. de instellingen van autonoom onderwijs, de vzw's Sociale voorzieningen van instellingen van autonoom onderwijs of de inrichtende machten van het vrij gesubsidieerd onderwijs.

In bijlage 8 bij het ontwerp van decreet houdende de algemene rekening 2020 gaf de Vlaamse Regering een korte toelichting bij en een overzicht van de jaarrekeningen van de rechtspersonen opgenomen in de geconsolideerde rekening. Ze lichtte daarbij evenwel de wijzigingen in de consolidatiekring ten opzichte van vorig jaar onvoldoende toe.

Entiteiten buiten de consolidatieperimeter

Naast de Vlaamse rechtspersonen opgenomen in de geconsolideerde rekening, zijn er nog een aantal publiekrechtelijke entiteiten die niet behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid S.1312 en waarop maar een beperkt aantal bepalingen van de VCO van toepassing zijn. 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 en het Eigen Vermogen van Flanders Hydraulics. Deze entiteiten stellen geen ESR-uitvoeringsrekening van de begroting op, maar zijn wel onderworpen aan de principes inzake opmaak en indieningsdata voor de balans, resultatenrekening en de bijhorende toelichting.

3.3 ESR-vorderingensaldo

De Vlaamse overheid heeft voor het boekjaar 2020 een negatief vorderingensaldo berekend van -6,0 miljard euro.

Bij de tweede begrotingsaanpassing 2020 raamde de Vlaamse Regering het vorderingensaldo op -7,0 miljard euro. Het gerealiseerde vorderingensaldo is dus 952,8 miljoen euro beter. In het uitvoeringsrapport van de begroting 2020 van 15 mei 2021 lichtte de Vlaamse Regering de oorzaken van die verbetering toe. Zij lichtte de uitvoering van de begroting voor het eerst ook toe in de beleids- en begrotingstoelichtingen die ze bij het Vlaams parlement heeft ingediend. Daarmee gaf zij uitvoering aan artikel 42, §1, van de VCO en kwam zij tegemoet aan de opmerkingen in de voorgaande rekeningenrapporten van het Rekenhof.

Het Rekenhof stelde 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 (bijlage 5), en het geconsolideerde uitvoeringsrapport van de begroting 2020 van 15 mei 2021 (bijlage 6 en 7) bevatten verschillende informatie (zie de onderstaande tabel). De verschillen vloeien voort uit de wijze waarop de verrichtingen in de ene rapportering wel en in de andere rapportering niet zijn opgenomen. Zo zijn de opnames en aflossingen van de overheidsschuld wel opgenomen in de economische hergroepering, maar niet in het uitvoeringsrapport. Voor de overgedragen resultaten van de instellingen geschiedde het omgekeerde. Het uitvoeringsrapport rapporteerde afzonderlijk een ESR-correctie van 13,2 miljoen euro⁴⁵, maar bracht alle andere (extracomptabele) ESR-correcties, die verwerkt zijn in de economische hergroepering, niet afzonderlijk tot uiting.

Het Rekenhof vraagt de Vlaamse overheid dan ook het Vlaams Parlement consistente informatie te verstrekken, waarbij de berekening van het vorderingensaldo vertrekt vanuit de totale ontvangsten en uitgaven van de economische hergroepering.

⁴⁵ Correctie rapport RH, zie Punt 3. ESR-correcties van het uitvoeringsrapport van 15 mei 2021.

Tabel 13 - Voorstellingswijze geconsolideerde rekening, zoals opgenomen in de bijlagen bij het ontwerp van decreet van de algemene rekening 2020 (in miljoen euro)

	Bijlage 5	Bijlage 6	
	Economische her- groepering 21/5 afsluiting 2020	Vorderingensaldo 2020 vergelijking met begroting	Vershil
ESR-ontvangsten algemene begroting	39.157,7	39.150,2	-7,5
ESR-ontvangsten fondsen en autonome instellingen	4.153,1	4.151,3	-1,8
Totaal	43.310,8	43.301,5	-9,4
ESR-uitgaven algemene begroting	24.223,7	24.311,3	87,6
ESR-uitgaven fondsen en autonome instellingen	25.086,7	24.976,5	-110,2
Totaal	49.310,4	49.287,8	-22,6
Correcties op basis van rapport Rekenhof		-13,2	-13,2
Vorderingensaldo	-5.999,5	-5.999,5	0,0
ESR-correcties	-11,9	-11,9	0,0
Vorderingensaldo	-6.011,5	-6.011,5	0,0
Correctie voor aftoetsing begrotingsdoelstelling	118,5	118,5	0,0
Saldo voor toetsing begrotingsdoelstelling	-5.892,9	-5.892,9	0,0

Stabiliteitsprogramma

De uitgangspositie van België was bij aanvang van de pandemie in het voorjaar van 2020 niet rooskleurig. In haar advies van 20 mei 2020 over het Stabiliteitsprogramma van België kwam de Europese Commissie tot de conclusie dat België zowel het tekort- als het schuld criterium van het stabiliteits- en groeipact *niet naleefde*. De geplande afwijking voor het begrotingstekort beschouwde zij als uitzonderlijk, maar niet tijdelijk, wat erop wijst dat een voldoende verbetering van het begrotingssaldo volgens de Commissie niet onmiddellijk in zicht was. In normale omstandigheden zou dat leiden tot de start van een buitengewone tekortprocedure.

De Europese Commissie heeft in een algemene mededeling van 20 mei 2020⁴⁶ evenwel gesteld dat de uitbraak van COVID-19 buitengewone macro-economische en budgettaire effecten heeft gehad, die steeds duidelijker werden. Dat gaf aanleiding tot uitzonderlijke onzekerheid, onder meer in de uitstippeling van een geloofwaardig pad voor het begrotingsbeleid, dat enerzijds ondersteuning moest bieden om de *output gap* te dichten, terwijl anderzijds ook de houdbaarheid van de overheidsschuld moest worden verzekerd en uiteindelijk het buitensporige tekort moest worden gecorrigeerd. In het licht van die situatie was de Commissie van oordeel dat het in dit stadium geen besluit moest nemen over het al dan niet instellen van een *Excessive Deficit Procedure* (EDP) ten aanzien van lidstaten.

⁴⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank – Europees Semester 2020: landspecifieke aanbevelingen, COM(2020) 500 final.

Als antwoord op de COVID-19-pandemie heeft de Europese Raad op 18 juli 2020 aan België voor 2020 en 2021 de volgende acties aanbevolen:

1. Overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Als de economische omstandigheden dat toelaten, een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotings-situaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. De algehele veerkracht van het gezondheidszorgstelsel versterken en ervoor zorgen dat kritieke medische producten beschikbaar zijn.
2. De gevolgen van de crisis voor de werkgelegenheid en de samenleving verzachten, met name door doeltreffende actieve arbeidsmarktmaatregelen te bevorderen en de ontwikkeling van vaardigheden aan te moedigen.
3. Zorgen voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van de maatregelen om liquiditeit te verstrekken aan kleine en middelgrote ondernemingen en zelfstandigen en het ondernemingsklimaat te verbeteren. Mature publieke investeringsprojecten vervroegen en private investeringen aanmoedigen om het economisch herstel te bevorderen. De investeringen toespitsen op de groene en digitale transitie, met name op infrastructuur voor duurzaam vervoer, het schoon en efficiënt opwekken en gebruiken van energie, digitale infrastructuur, zoals 5G- en gigabitnetwerken, en onderzoek en innovatie.

Door de coronapandemie was 2020 bijgevolg een niet voorzienbaar en uitzonderlijk jaar voor de Vlaamse begroting, zodat een toetsing aan vooropgestelde begrotingsregels niet aan de orde was. Het Rekenhof vindt, in overeenstemming met de Europese Commissie, de beheersbaarheid van de Vlaamse (geconsolideerde) schuld belangrijk. Een belangrijke onzekerheidsfactor voor de Vlaamse Gemeenschap (en België) blijft het rentepeil⁴⁷. In het ruimere Europese kader dient er altijd rekening mee te worden gehouden dat de Europese Centrale Bank de rente kan verhogen als, bijvoorbeeld, de evolutie van de inflatie haar daartoe zou nopen⁴⁸.

De berekening van een structureel saldo voor 2020 is daarom ook weinig zinvol. Toch wil het Rekenhof op de belangrijke positieve impact wijzen van de afrekening voor het jaar 2020 van de personenbelasting en de toegewezen middelen. De Vlaamse uitvoeringsrekening rekent deze middelen immers aan op grond van de federale doorstortingen. Deze doorstortingen steunen op de raming bij de aangepaste begroting en omvatten behalve de geraamde dotaties voor het huidige begrotingsjaar, tevens het definitieve afrekeningssaldo van het voorgaande jaar. Mochten de aanrekeningen van de definitieve afrekening van 2019 (-11,4 miljoen euro) en de definitieve afrekening van 2020 (751,3 miljoen euro) in het overeenstemmende boekjaar plaatsvinden, dan zou dat voor 2020 een verbetering van het vorderingensaldo met 762,7 miljoen euro betekenen.

De aanzienlijk positieve afrekening van 2020 is het gevolg van de sterke wijziging van de economische parameters ingevolge de coronacrisis. Terwijl de begrotingsaanpassing uitging van een BBP van -10,6%, herzag de definitieve afrekening het BBP naar -6,2%.

⁴⁷ Zie ook het Advies HRF ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2021-2024 (april 2021).

⁴⁸ In het Financial Stability Review (19 mei 2021) wees de ECB ook in het algemeen op een verhoogde financiële instabiliteit in de eurozone.

3.4 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 14 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 en toelagen binnen de consolidatiekring enerzijds, en de kredietverleningen en -aflossingen⁴⁹, 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 14 - Overgang van algemene rekeningen 2020 naar geconsolideerde rapportering (in miljoen euro) – zie ook bijlage 5 voor een andere voorstellingswijze

	Algemene rekening	Ministeries	DAB's	Rechts- personen	Consolidatie
Ontvangsten	47.786	46.314,3	1.472,2	30.766,1	78.552,5
Dotaties binnen consolidatiekring (incl. overflow)		-105,7	-1.185,3	-22.283,7	-23.574,7
Kredietaflossingen en vereffening deelnemingen binnen consolidatiekring		-227,4	-2,6	-412,3	-642,3
Opbrengst van leningen binnen de consolidatie		-115,0	-0,3	-303,2	-418,6
Correctie gewestbelastingen en middelen BFW		-191,1			-191,1
Eliminatie overflow				-34,2	-34,2
Correctie interrelatieverschil FWO				1,0	1,0
Correctie heffingen leegstand en verkrotting, planbaten		92,1			92,1
Overige correcties economische hergroepering		66,5			66,5
Afboeken vorderingen (ESR-code uitgaven)		7,5	135,7		143,2
Totaal ontvangsten economische hergroepering		45.841,2	419,6	7.733,6	53.994,5
Deelnemingen (ESR 8)		-106,4	-1,4	-1.403,1	-1.510,9
Leningen (ESR 9)		-6.577,0	0,0	-2.595,7	-9.172,7
Totaal ESR-ontvangsten		39.157,8	418,2	3.734,9	43.310,9
Uitgaven	51.517	50.101,2	1.415,6	29.925,4	81.442,1
Dotaties binnen consolidatiekring (incl. overflow)		-21.982,4	-95,0	-1.476,7	-23.554,1
Correctie dotaties naar kleine rechtspersonen niet meegeconsolideerd		10,7		3,5	14,2
Kredietverleningen, voorschotten en deelnemingen binnen consolidatiekring		-1.596,6	-2,3	-150,1	-1.748,9

⁴⁹ 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
Aflossingen van leningen binnen de consolidatie		-699,2	-5,5	-20,5	-725,2
Eliminatie overflow		-937,9	-20,9	-278,5	-1.237,3
Correctie federale operatoren (verrekening vorige boekjaren)		1,5			1,5
Correctie jaarafgrenzing BD MOW en WVG		-10,3	11,7		1,4
Overige correcties economische hergroepering		7,6	15,7	13,2	36,6
Afboeken vorderingen (ESR-code uitgaven)		7,5	135,7		143,2
<i>Totaal uitgaven economische hergroepering</i>		<i>24.902,2</i>	<i>1.455,0</i>	<i>28.016,3</i>	<i>54.373,4</i>
Deelnemingen (ESR 8)		-333,9	-1,4	-2.192,2	-2.527,5
Leningen (ESR 9)		-344,6	0,0	-2.191,0	-2.535,6
<i>Totaal ESR-uitgaven</i>		<i>24.223,7</i>	<i>1.453,6</i>	<i>23.633,1</i>	<i>49.310,4</i>
Geconsolideerd vorderingensaldo economische hergroepering		14.934,0	-1.035,4	-19.898,2	-5.999,5
Correctie groenestroomcertificaten (voorlopig)					-10,8
Voorziene bouwuitgaven binnen DBFM Scholen van Morgen (BTW)					-1,1
<i>Totaal extracomptabele ESR-correcties</i>					<i>-11,9</i>
Geconsolideerd vorderingensaldo					-6.011,5

3.4.1 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 vaststelling:

Vlaamse Sociale Bescherming

De revisor verstrekke een verklaring met voorbehoud bij de jaarrekening van het agentschap Vlaamse Sociale Bescherming wegens gebreken (vooral in de interne controle) met betrekking tot: de verrichtingen op basis van documenten van de zorgkassen (854 miljoen euro), de uitgaven in het kader van de basistegemoetkoming zorg in de ouderenzorg (2.000 miljoen euro) en de compensatiemaatregelen toegekend in het kader van de COVID-19-crisis (214 miljoen euro).

3.4.2 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 voor 2020 echter 23.574,7 miljoen euro inkomende en 23.554,1 miljoen euro uitgaande toelagestromen, waardoor een onevenwicht van 20,6 miljoen euro ontstond. Het verschil kan deels verklaard worden door een interrelatieverschil tussen het departement MOW en de Luchthaven Ontwikkeling Maatschappijen, waarbij 3,8 miljoen euro niet als interne stroom werd geregistreerd. Daardoor beperkt het resterende verschil zich tot 15,8 miljoen euro of 0,07%.

Interne stromen vanuit FWO

De aanrekeningsregels voor de afrekening van de onderzoeksprojecten verschillen tussen het FWO en de universiteiten. Een verschil van 6,5 miljoen euro tussen het FWO en een aantal onderwijsinstellingen in de consolidatiekring werd niet gecorrigeerd. Alleen de aangerekende ontvangsten zijn in de ESR-consolidatie extracomptabel gecorrigeerd (0,95 miljoen euro).

Interne stromen vanuit departement EWI

De begrotingsartikels Werking en Toelage (WT) van het departement EWI bevatten ten onrechte ongeveer 25 miljoen euro uitgaven aan entiteiten die behoren tot de Vlaamse consolidatiekring (hoofdzakelijk universiteiten en hogescholen). Deze verrichtingen worden nu aangerekend als inkomensoverdrachten buiten de consolidatiekring, maar moeten worden aangerekend als interne stromen. Aangezien de universiteiten deze stromen van het departement EWI evenmin als interne stromen hebben geregistreerd, was er in principe geen impact op het vorderingensaldo. Het departement Financiën en Begroting heeft bevestigd dat het departement EWI de betrokken stromen vanaf 2021 correct zal registreren.

Procedure afstemming interrelaties

De interne stromen tussen het Hermesfonds en diverse entiteiten zijn niet volledig afgestemd overeenkomstig de procedure in het VABN-advies 2017/6 voor de boeking van werkingstoelagen en een bijzonder aandachtspunt in de Afsprakennota Single Audit. Zo is 32,6 miljoen euro van 90,8 miljoen euro uitgaven niet geconfirmeerd⁵⁰.

Beperking consolidatiekring door de VCO

Zoals toegelicht in 3.2, zijn de verrichtingen van een aantal kleine rechtspersonen door de inwerkingtreding van de VCO niet meer opgenomen in de geconsolideerde rekening. De uitkerende entiteiten hebben de toelagen aan die rechtspersonen in principe niet als een interne stroom geboekt, maar onmiddellijk als werking en toelagen van de Vlaamse Gemeenschap, met, bijgevolg, een impact op het vorderingensaldo. Waar dat nog niet was geschied, heeft het departement Financiën en Begroting de geboekte interne stromen voor 14,2 miljoen euro extracomptabel gecorrigeerd naar een niet-interne stroom. In de ingediende economische hergroepering bleven de betrokken stromen echter wel staan naast de ESR-codes voor interne stromen (41.40, 41.60, 41.70, ...). De economische hergroepering kan daardoor een verwarrend beeld scheppen. Het Rekenhof vraagt dan ook de betrokken stromen te herclassificeren naar een (meer) passende ESR-code voor werking en toelagen.

Door de extracomptabele correctie van het departement Financiën en Begroting was de impact van het niet mee consolideren van de kleine rechtspersonen op het vorderingensaldo verwaarloosbaar. Dat sluit niet uit dat kleine rechtspersonen eigen ontvangsten konden hebben die niet zijn meegenomen in het geconsolideerde vorderingensaldo.

⁵⁰ De belangrijkste entiteiten waarvoor geen confirmatie werd ontvangen waren: FWO (9,3 miljoen euro), Universiteit Antwerpen (5,0 miljoen euro), VLHORA (3,7 miljoen euro), Flanders District of Creativity (2,3 miljoen euro), Universiteit Hasselt (2,1 miljoen euro), Hogeschool PXL (1,3 miljoen euro) en VIB (1,2 miljoen euro).

3.4.3 Overige bevindingen van het Rekenhof

Bij de berekening van het vorderingensaldo heeft het departement een extracomptabele correctie buiten de economische hergroepering van -10,8 miljoen euro toegepast ingevolge de verbetering van de aanrekening van groenestroomcertificaten. De NBB bracht die verbetering vanaf oktober 2019 aan in het kader van de methodologische herziening van de nationale rekeningen en de statistieken die ze overlegt aan Eurostat. Bij de PBT-notificatie van april 2021 paste het INR de negatieve correctie van 10,8 miljoen euro toe. Het Rekenhof wijst erop dat die extracomptabele correctie op dit moment een inschatting is. Een bijstelling is nog mogelijk. De belangrijkste oorzaken 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 gelijke tred hielden met het elektriciteitsverbruik, dat in 2020 daalde.
- 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 2019.
- Het INR zal de correctie in de komende maanden verder verfijnen, wanneer alle gegevens finaal beschikbaar zijn.

De Vlaamse overheid werkte voor de coronacrisis in 2020 tevens een aantal fiscale steunmaatregelen uit. Voor een aantal gewestbelastingen stond zij termijnverlengingen en betalingsuitstellen toe. De ontvangsten uit deze belastingen rekende zij ESR-matig aan op transactionele kasbasis, rekening houdend met de betrokken betalingstermijnen⁵¹. Bij de berekening van het vorderingensaldo 2020 vond voor deze verschuiving geen (extracomptabele) correctie plaats die rekening hield met deze steunmaatregelen. Volgens het departement Financiën en Begroting bedroeg de impact daarvan 42 miljoen euro⁵².

Voor de gewestelijke personenbelasting kende de federale overheid ook een betalingsuitstel van twee maanden toe voor de inkohiering tot en met oktober 2020 (aanslagjaar 2019), maar de impact daarvan was zeer beperkt.

3.5 Geconsolideerde schuld

De geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid eind 2020 bevat behalve de schuld van de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap, ook de schulden van alle instellingen van de Vlaamse overheid die in de consolidatieperimeter zijn opgenomen⁵³. De onderstaande tabel toont de realisatiecijfers voor de belangrijkste componenten van de schuld en de overgang naar de bijdrage van Vlaanderen tot de geconsolideerde schuld van de gefedereerde entiteiten (Maastrichtschuld). Het Rekenhof heeft de begrotingscijfers 2020 en het verschil tussen de

⁵¹ Bij een betalingstermijn van twee maand worden bijvoorbeeld de kasontvangsten vanaf maart 2020 tot en met februari 2021 ESR-matig aangerekend in 2020.

⁵² Schriftelijke procedure Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie – Begrotingsaanpassing 2021 – Vragen aan minister Matthias Diependaele – 7 juni 2021.

⁵³ Detailcijfers zijn opgenomen in tabel 16 van het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2020.

begroting en de realisatie toegevoegd. Deze gegevens staan niet in het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer.

Tabel 15 - Belangrijkste componenten van de geconsolideerde schuld (in miljoen euro)

	Realisatie 2019	Begrotings- aanpassing 2020	Realisatie 2020	Verschil begroting realisatie 2020	Evolutie realisatie 2019-2020
Directe uitstaande schuld	6.802,3	15.517,7 ⁵⁴	13.935,0	1.582,7	+7.132,7
VMSW	5.728,4	5.481,5	5.503,0	-21,5	-225,4
VWF	2.399,8	2.243,0	2.239,8	3,1	-160,0
Ziekenhuisinfrastructuur	4.099,5	3.828,6	3.658,0	170,6	-441,5
VIPA	1.478,7	1.376,8	1.376,8	0,0	-101,9
Universiteiten en Hogescholen	579,9	614,4	560,0	54,4	-19,9
Erkende Kredietmaatschappijen	600,9	619,5	673,9	-54,4	+73,0
De Lijn	254,3*	153,7	152,3	1,4	-102,0
Agion	362,7	362,7	373,5	-10,8	+10,8
Scholen van Morgen	129,2	166,0	151,9	14,1	+22,7
Brabo I	171,6	169,3	169,3	0,0	-2,3
Noord Zuid Kempen	210,5	204,7	204,7	0,0	-5,8
Groene stroomcertificaten	115,0*	58,7	58,7	0,0	-56,3
Schuld BFW afrekening autonomiefactor	916,0	863,5	867,6	-4,1	-48,4
Andere	327,4	398,6	300,7	97,9	-26,7
Totale geconsolideerde schuld	24.176,2	32.058,7	30.225,2	1.833,5	+6.049,0
Ziekenhuisinfrastructuur	-4.099,5		-3.658,0		
Andere correcties (vooral aangehou- den schulden uitgegeven door andere S13 sectoren)	-534,6		-516,2		
Schuld BFW afrekening autonomie- factor	-916,0		-867,6		
Bijdrage Vlaanderen tot de geconso- lideerde schuld van de gefedereerde entiteiten ('Maastricht' schuld)	18.626,1		25.183,4		+6.557,3
Evolutie t.o.v. vorig jaar					+35,2%

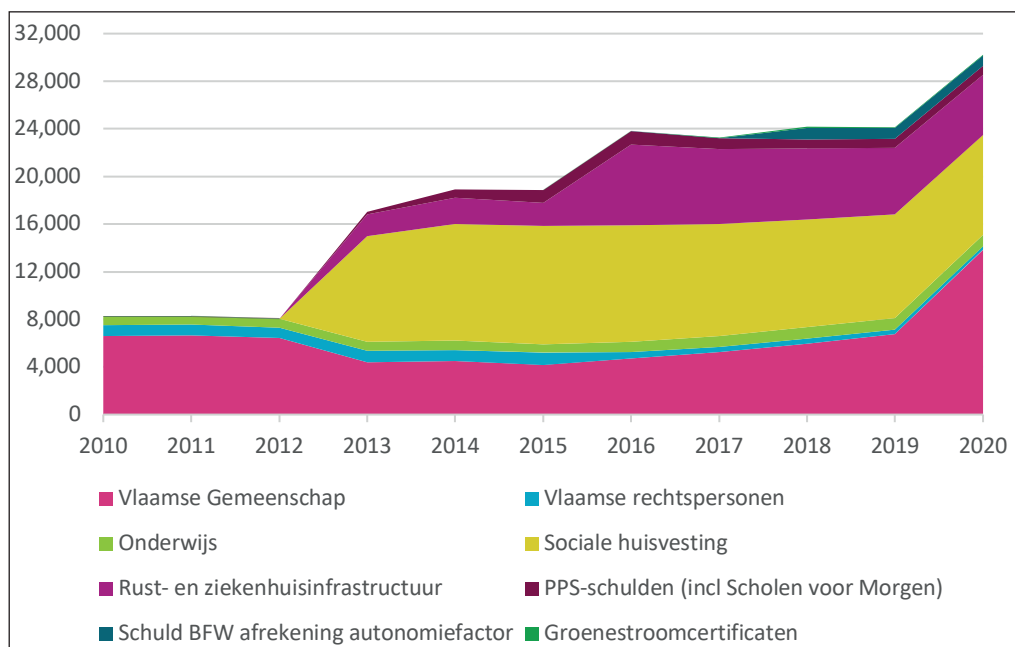
* Aangepast in KSW-rapport 2020

Bron: tabel 16 en 17 van het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2020 en AT bij BA 2020

De geconsolideerde schuld steeg eind 2020 tot 30.225,2 miljoen euro. Ten opzichte van eind 2019 betekent dat een stijging met 6.049,0 miljoen euro. De stijging is echter 1.833,5 miljoen euro minder sterk dan wat de tweede begrotingsaanpassing 2020 had geraamd. Het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer heeft deze significante afwijking tussen de begroting en de uitvoering van de geconsolideerde schuld niet geduid.

⁵⁴ Begrotingscijfers 2020 zijn de gegevens BA 2020 + 2.523,2 miljoen euro uit tweede begrotingsaanpassing 2020.

Figuur 1 - Evolutie van de geconsolideerde bruto-schuld van de Vlaamse overheid (in miljoen euro)



Om de schuldevolutie onder controle te houden, besliste de Vlaamse Regering op 18 november 2016 een nieuwe Vlaamse schuldnorm⁵⁵ in te stellen, op grond van twee doelstellingen: (1) het behoud van een gunstige rating en (2) een positieve netto-actiefpositie.

Tabel 16 – Schuldratio's

	2017	2018	2019	2020
Lopende ontvangsten vs geconsolideerde schuld	43,5%	43,6%	44,0%	61,4%
Netto actief positie (in miljarden euro)	4,2	3,7	3,4	Najaar 2021

Om een gunstige rating te behouden, mag de geconsolideerde schuld, met uitzondering van de ziekenhuisfinanciering, maximaal 65% van de lopende ontvangsten bedragen. In 2020 is de geconsolideerde schuld sterk gestegen en waren de lopende ontvangsten lager, waardoor de ratio toenam tot 61,4% en de 65%-grens nadert.

Eind 2019 bedroeg de netto-actiefpositie⁵⁶ van de Vlaamse overheid 3,4 miljard euro. Over de netto-actiefpositie eind 2020 wordt pas gerapporteerd in het najaar van 2021. Daardoor is het niet mogelijk deze ratio ten volle te gebruiken bij de evaluatie van de schuldevolutie eind 2020. De Vlaamse overheid dient maatregelen te treffen om de netto-actiefpositie al op te nemen in het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer van het betrokken jaar.

Het Rekenhof heeft bij het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2020 (KSW-rapport) de volgende opmerkingen:

⁵⁵ Zie <https://fin.vlaanderen.be/vlaamse-schuldnorm>.

⁵⁶ Dit is het verschil tussen de waarde van de vermarktbare activa en de geconsolideerde schuld, waarbij tijdelijk abstractie wordt gemaakt van de nog uitstaande overgenomen schuld in het kader van de 6de staatshervorming m.b.t. de ziekenhuisfinanciering

- Volgens artikel 104 van het VCO decreet diende het KSW-rapport een aansluiting te maken met de rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse rechtspersonen over hetzelfde boekjaar. Deze aansluiting is niet opgenomen in het KSW-rapport 2020, maar werd wel overgemaakt aan het Rekenhof.
- Het KSW-rapport heeft geen melding gemaakt van de openstaande beleggingen van het ministerie⁵⁷, noch van de beleggingen bij rechtspersonen⁵⁸ die onder het toepassingsgebied van artikel 104 van het VCO vallen. Belangrijke beleggingen waren er ook bij de universiteiten en hogescholen⁵⁹, die evenwel niet onder de rapporteringsplicht van artikel 104 van het VCO vallen.
- Het KSW-rapport heeft de verschillen tussen de geraamde schuld in de algemene toelichting bij de begroting 2020 en de gerealiseerde schuld niet geduid. De geconsolideerde schuld steeg 1.833,5 miljoen euro minder dan geraamd bij de tweede begrotingsaanpassing. De belangrijkste oorzaken daarvan waren: een tekort dat ongeveer 800 miljoen euro minder was dan geraamd, een onderbenutting van 607,6 miljoen euro bij de toekenning van participaties en de lagere financieringsnoden bij het Vlaams Woningfonds (165 miljoen euro).
- Voor de erkende kredietmaatschappijen waren de opgenomen langetermijnleningen aanzienlijk hoger dan de ramingen in de begroting (72,7 miljoen euro in de begroting, 114,7 miljoen bij de uitvoering). Daardoor bedroeg de schuld eind 2020 673,9 miljoen euro, in plaats van de geraamde 619,5 miljoen euro. In het najaar van 2020 heeft de koepelorganisatie van de erkende kredietmaatschappijen extra leningen opgevraagd bij gebrek aan middelen.
- Het KSW-rapport verstrekke veel details over de rentelasten van het ministerie (116,9 miljoen euro), maar rapporteerde niet over de geconsolideerde rente-uitgaven (422,7 miljoen euro).

⁵⁷ Zij bedroegen eind 2020 25 miljoen euro.

⁵⁸ Parlementaire vraag 395 van 29 juni 2020 (<https://docs.vlaamsparlement.be/vraag/395>), Overzicht van de beleggingen eind 2019: <https://docs.vlaamsparlement.be/beleggingen/2019> (796,4 miljoen euro) en <https://docs.vlaamsparlement.be/beleggingen/2019-2> (316,0 miljoen euro). De beleggingen eind 2020 zijn nog niet beschikbaar.

⁵⁹ Parlementaire vraag 528 van 30 april 2020 (<https://docs.vlaamsparlement.be/vraag/528>). Het totaal van de beleggingen van universiteiten, hogescholen en associaties bedroeg eind 2019 iets meer dan 3 miljard euro.

HOOFDSTUK 4

Beleidsuitvoering 2020: selectie van onderwerpen

De inwerkingtreding van de Vlaamse Codex overheidsfinanciën (VCO) op 1 januari 2020, meer bepaald de verhoogde integratie van beleids- en begrotingsinformatie in zowel begroting als uitvoeringsrekening, hield voor het Rekenhof de vraag in om in zijn rekeningenrapport op gerichte wijze meer aandacht te besteden aan de beleidsuitvoering.

Dit hoofdstuk beleidsuitvoering biedt – net als in vorige jaren – een analyse van de begrotingsuitvoering. Een deel geeft een overzicht van de kwaliteit van de begrotings- en beleidstoelichtingen (BBT) bij de uitvoering (4.1) en van overdrachten van beleidskredieten (4.2). Vervolgens komen een aantal specifieke, maatschappelijk relevante beleidsthema's aan bod, die het Rekenhof contextueel kadert en koppelt aan de uitvoeringscijfers uit het begrotingsjaar 2020.

Het rekeningenrapport 2020 gaat zo in op de budgettaire impact van de COVID-19-pandemie (4.3), enkele gerealiseerde intenties uit het regeerakkoord (4.4) en de wachtlijstenproblematiek in enkele beleidsdomeinen (4.5).

4.1 Kwaliteit van de BBT bij uitvoering

Het Rekenhof analyseerde de uitvoering van de begroting 2020. Het onderzocht per beleidsdomein welke begrotingsartikelen significante over- of onderaanwendingen vertoonden. De vergelijking tussen begroting en uitvoering was voor het begrotingsjaar 2020 moeilijker dan voorheen, zeker wat de verklaring voor de vastgestelde verschillen betreft. In 2020 zijn immers verschillende evoluties samengekomen: de overflowoperatie voor een correcte aanrekening van subsidies, de reguliere onderaanwending en de impact van de coronacrisis op tal van uitgaven van de Vlaamse overheid. Het is onmogelijk die verschillende evoluties uit elkaar te trekken en op die manier een volledige verklaring te geven voor de vastgestelde afwijkingen.

De beleids- en begrotingstoelichting bij uitvoering (BBT-BU) betekent een belangrijke stap naar transparantie over het gevoerde beleid. De meeste BBT-BU gaan op voldoende wijze in op de verschillen tussen het geraamde budget en de reële uitvoering, informatie die tot vorig jaar niet vlot beschikbaar was. In een aantal toelichtingen kon die duiding nog beter zijn, zeker voor de rechtspersonen is zij eerder summier. Sommige BBT-BU hebben de afwijking begroting-uitvoering voor enkele begrotingsartikels niet alleen voorgesteld in absolute cijfers, maar ook in uitvoeringspercentages. Veralgemening van die praktijk zou de informatiewaarde van de BBT-BU nog verhogen.

De kwaliteit van de verschaft informatie varieert. Zo verwijzen de BBT-BU van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming alleen naar de index als verklaring voor de afwijking op het begrotingsartikel voor de lonen in het basis- en secundair onderwijs, terwijl daar ook andere factoren een rol spelen. Een goed voorbeeld is de gedetailleerd geduide algemene provisie bij het beleidsdomein Financiën en Begroting. Sommige BBT-BU (bijvoorbeeld bij Justitie) beperkten de duiding bij de afwijkingen op het vlak van de vereffeningskredieten tot een eenvoudige verwijzing naar de aanrekeningsregels.

De duiding van het verschil tussen begroting en uitvoering kan bij de meeste rechtspersonen beter. Zo voorzagen de universiteiten en hogescholen in zo goed als geen duiding, hoewel zij toch goed zijn voor een significant deel van de begroting. Hetzelfde geldt voor de PMV-groep. Voor de VDAB is onvoldoende duiding opgenomen en geeft de BBT-BU evenmin duiding, die moet worden gevonden in de jaarrekening van de VDAB. Voor het VAPH is de duiding in de BBT-BU dan weer zeer goed.

De meeste BBT-BU geven, conform de instructies, ook een soort historiek van de beschikbare kredieten. De middelen op een begrotingsartikel worden immers niet alleen bepaald door de gestemde kredieten, ook kredietoverdrachten en herverdelingen spelen een rol. De BBT-BU van het beleidsdomein WSE geeft de evolutie van de kredieten zeer overzichtelijk weer, zodat de lezer een zeer duidelijk beeld krijgt van de manier waarop de beschikbare kredieten samengesteld zijn. Andere BBT-BU, zoals die van het beleidsdomein MOW, vergaten bij een aantal begrotingsartikels die duiding te geven.

Bij nagenoeg alle BBT-BU geeft de samenvatting een goed zicht op de belangrijkste beleidsinitiatieven die in het afgelopen jaar genomen werden. De BBT-BU voor het beleidsveld Toerisme geeft daarenboven bij elk begrotingsartikel aan welke strategische doelstellingen van toepassing zijn, met de bijpassende indicatoren. De inhoudelijke toelichting vermeldt vervolgens de initiatieven die zijn genomen. Ook in de BBT-BU voor de beleidsvelden stedenbeleid en audit lokale besturen en gelijke kansen, integratie en inburgering staat een overzicht van de strategische en operationele doelstellingen. Het verband met de begrotings- en uitvoeringscijfers is in die BBT's dan weer minder duidelijk.

De BBT-BU bij Onderwijs en Vorming geeft dan weer geen overzicht van de belangrijkste beleidsinitiatieven in het afgelopen jaar en gaat per ISE maar zeer beperkt in op de beleidsmatige inhoud en op het recurrente beleid, wat de instructies nochtans vroegen. Bij WVG had wat meer cijfermatige uitleg bij de uitbreidingsmiddelen de informatie sterk kunnen verbeteren. Bij MOW is het nagenoeg onmogelijk de toelichting te koppelen aan de prioriteiten van de minister. Voor het beleidsveld Energie zijn alleen de uitgaven van het energiefonds toegelicht, terwijl dat fonds met de energieheffing toch ook een zeer belangrijke inkomstestroom heeft.

In sommige gevallen is de BBT-BU onvolledig. Zo ontbreken inhoudelijke structuurelementen bij EWI (strategisch basisonderzoek) en MOW (investeringen basisbereikbaarheid, kernnet, aanvullend net, vervoer op maat en treinnet). In de BBT-BU voor het beleidsdomein EWI blijken ook de namen van de inhoudelijke structuurelementen te zijn gewijzigd, hoewel het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2019 die nochtans heeft vastgelegd. Een aparte BBT-BU werd voor het beleidsveld Bestuursrechtspraak opgesteld, terwijl de begro-

ting daarvoor niet in beleidskredieten heeft voorzien. Deze BBT-BU verschaft dan ook weinig informatie en wordt mogelijk beter geïntegreerd in de BBT Justitie en Handhaving.

Bijna geen enkele BBT-BU bevat prestatie-informatie in de vorm van indicatoren. Dat werd ook niet verwacht, aangezien de BBT bij de begrotingsopmaak 2020 ook nog geen indicatoren bevatte. De meeste beleidsdomeinen beschikken over een systeem om het beleid en de resultaten daarvan op te volgen. Dergelijke systemen kunnen de basis vormen voor meer prestatie-gerichte informatie in de BBT-BU.

Het Rekenhof concludeert dat de BBT-BU een eerste belangrijke stap in de goede richting zijn voor de transparantie van het beleid. In de meeste gevallen verstrekken zij voldoende duiding over zowel de evolutie van de beschikbare kredieten, als de reële uitvoering, maar voor bepaalde beleidsvelden moet die duiding nog verbeteren. Het Rekenhof verwacht op korte termijn een volgende stap naar een echte prestatiegeïnformeerde begroting. Die volgende stap moet de cijfers ook koppelen aan de doelstellingen, opdat de lezer de kwantitatieve informatie echt kan koppelen aan de beleidsinformatie. De BBT-BU Toerisme 2020 is daarvan al een uitstekend voorbeeld. Aangezien de instructies voor de BBT bij begrotingsopmaak 2021 deze informatie al vroegen, mag worden verwacht dat de BBT-BU over 2021 die zullen bevatten.

Geleidelijk aan zou ook prestatie-informatie in de vorm van indicatoren zijn intrede moeten doen in de BBT-BU. Op die manier zou het gerealiseerde beleid op een objectieve en correcte manier in streefcijfers uitgedrukt worden. De BBT bij de begrotingsopmaak 2021 namen hier en daar al indicatoren op. Als de evolutie van die indicatoren in de BBT-BU 2021 gerelateerd wordt aan het gevoerde beleid, kan er sprake zijn van prestatie-geïnformeerd begroten.

4.2 Overdrachten van beleidskredieten 2020

4.2.1 Inleiding

De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO), die op 1 januari 2020 in werking trad, regelt het gebruik van begrotingsfondsen in artikel 15. Daarnaast bevat het uitgavendecreet een aantal 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 begroting.

Variabele kredieten en bepalingen voor overdracht van kredieten zijn instrumenten voor een flexibel budgetbeheer, waarbij kredieten vlot van jaar op jaar kunnen worden overdragen. Dat kan nuttig zijn als een precieze inschatting 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 betrokken kredieten zorgt er dan voor dat de kredieten niet vervallen op het einde van het jaar en automatisch ter beschikking blijven in het volgend jaar.

Deze technieken maken de begroting minder transparant. Parlementsleden kunnen moeilijker volgen hoeveel kredieten in een bepaald jaar ter beschikking staan voor beleid, want de begrotingstabellen tonen niet de saldi van begrotingsfondsoverdrachten en de overgedragen

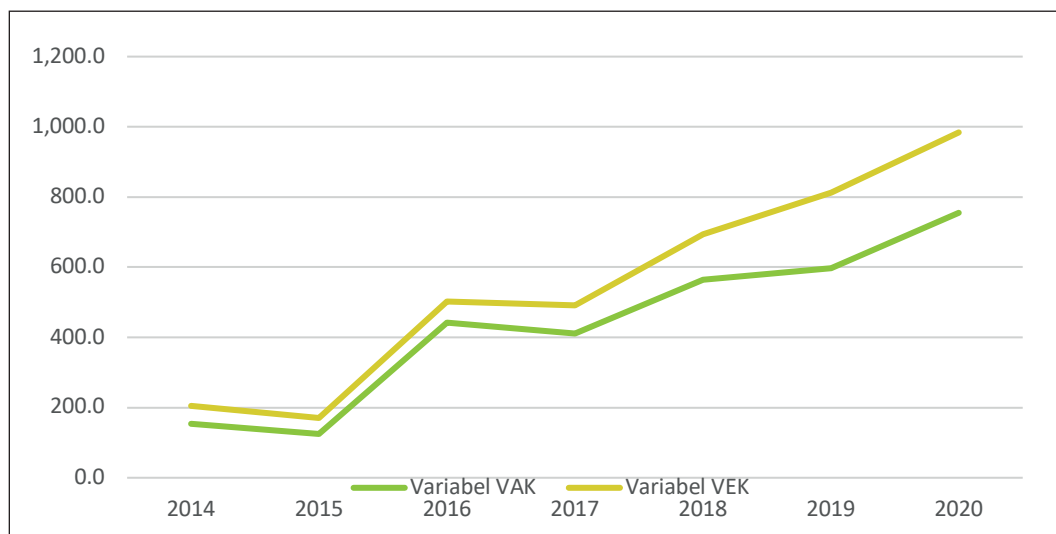
kredieten van vorig jaar⁶⁰. Daarbij is het niet duidelijk in welke mate de overgedragen kredieten effectief voor beleid kunnen worden aangewend, doordat in het kader van de begrotingsdiscipline soms de instructie wordt opgelegd dat de intering op het saldo van een fonds binnen het beleidsdomein moet worden gecompenseerd. Tot slot kan de onbeperkte overdraagbaarheid van kredieten leiden tot grote kredietsaldi, die bij onmiddellijke aanwending de begroting zwaar belasten. Het Rekenhof merkt opnieuw op dat dit substantiële opsparen van middelen in contrast staat tot de grote noden die bij alle beleidsdomeinen bestaan.

Het Rekenhof heeft, net zoals in het rekeningenrapport over 2019, de evolutie van de overgedragen kredieten langs begrotingsfondsen en overdrachtsbepalingen onderzocht. Het wilde daarmee nagaan in hoeverre de kredietoverdrachten ten opzichte van vorig jaar stegen of daalden.

4.2.2 Saldi van de begrotingsfondsen

De onderstaande grafiek toont de evolutie 2014-2020 van de onbelaste saldi van de begrotingsfondsen.

Figuur 2 – Evolutie van het onbelaste saldo van de begrotingsfondsen (in miljoen euro)



Uit de algemene rekening blijkt dat de overgedragen vereffeningskredieten op fondsen nog zijn gestegen ten opzichte van 2019. Eind 2019 werd 813,0 miljoen euro overgedragen naar 2020, eind 2020 steeg die overdracht tot 984,4 miljoen euro. De overdracht van variabele vastleggingskredieten steeg van 597,7 miljoen euro eind 2019 tot 745,9 miljoen euro eind 2020⁶¹.

De belangrijkste saldi (VAK) bevinden zich ook dit jaar op het klimaatfonds (248,1 miljoen euro), het energiefonds (120,8 miljoen euro) en het verkeersveiligheidsfonds (106,5 miljoen

⁶⁰ De VCO legt wel op dat de beleids- en begrotingstoelichting (BBT) informatie moet verstrekken over de overgedragen kredieten. Dit is effectief ook het geval.

⁶¹ Het cijfer voor de overdracht van 2019 naar 2020 wijkt licht af van het cijfer dat de jaarrekening 2019 rapporteerde wegens correcties die in 2020 op transacties uit voorgaande jaren zijn uitgevoerd. De jaarrekening heeft de afwijkingen toegelicht.

euro). Ook het fonds onroerende goederen bij Kancelarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie (49,9 miljoen euro) tekende een belangrijk saldo op.

De oorzaak van de sterke stijging voor 2020 ligt bij het klimaatfonds, dat geen nieuwe engagementen aanging en zijn overgedragen saldo sterk zag stijgen.

De begroting telt 62 echte begrotingsfondsen, waaraan 105 uitgavenartikelen gekoppeld zijn (zie overzicht begrotingsfondsen in middelendecreet). Sommige van die artikelen droegen geen of bijna geen saldo over: 33 artikelen droegen eind 2020 minder dan 100.000 euro over; 68 artikelen droegen minder dan 1 miljoen euro over. Samen droegen zij slechts 15,3 miljoen euro kredieten over. Voor 23 begrotingsartikelen werd tussen 2019 en 2020 geen verschil opgetekend in het overgedragen VAK.

De onderstaande tabel geeft voor de belangrijkste fondsen een overzicht van de evolutie van het onbelast saldo ten opzichte van 2019.

Tabel 17 - Evolutie van de onbelaste saldi van de belangrijkste begrotingsfondsen (in miljoen euro)

Begrotingsfondsen	Overdracht VAK			Overdracht VEK		
	2019	2020	Evolutie	2019	2020	Evolutie
Klimaatfonds	119,2	248,1	+128,9	145,5	266,3	+120,8
Energiefonds	137,9	120,8	-17,2	217,4	216,7	-0,7
Verkeersveiligheidsfonds	118,8	106,9	-11,8	175,4	165,4	-10,0
Onroerende goederen (deel bouwprojecten)	49,7	49,9	+0,2	69,6	64,1	-5,5
Andere	172,1	220,2	+48,1	206,3	271,9	+65,5
Totaal	597,7	745,9	+148,2	814,1	984,4	+170,2

Klimaatfonds

Het klimaatfonds boekte in 2020 185,2 miljoen euro ontvangsten (op transactiebasis), een daling met ongeveer 4,1% ten opzichte van 2019 en 4,0 miljoen lager dan oorspronkelijk geraamd. Het ging in 2020 geen nieuwe uitgavenengagementen aan. In september 2020 keurde de Vlaamse Regering het nieuwe bestedingskader goed. Dat heeft de nadruk gelegd op cofinanciering, waarbij het klimaatfonds nieuwe klimaatmaatregelen slechts gedeeltelijk financiert, naast financiering met private middelen of andere overheidsmiddelen. In december 2020 werden de eerste nieuwe klimaatmaatregelen voor 2021 aangekondigd. Door het ontbreken van nieuwe engagementen ten laste van de kredieten 2020 bedroegen de uitgaven op het klimaatfonds in 2020 slechts 64,8 miljoen euro. Daardoor stegen de onbelaste saldi van vastleggings- en vereffeningskredieten tot respectievelijk 248,1 en 266,3 miljoen euro.

Energiefonds

De ontvangsten van het energiefonds bestaan vooral uit de energieheffing, de supercapheffing⁶² en boetes. In 2020 lagen de ontvangsten op transactiebasis 36,5 miljoen euro hoger

⁶² Een heffing die energie-intensieve bedrijven toelaat de kosten ten gevolge van de quotumplicht (groene energie en warmtekrachtkoppeling) te beperken.

dan verwacht, vooral ingevolge twee boetes voor een energieleverancier die te weinig groenestroomcertificaten had ingediend (samen 22,7 miljoen euro)⁶³.

De uitgaven van het energiefonds bestaan uit drie belangrijke pijlers: energiebeleidsprojecten, aankopen van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten en leningen aan noodkopers.

Voor de leningen aan noodkopers (mensen met een laag inkomen die bij gebrek aan betaalbare huurwoningen noodgedwongen een woning kopen, en niet de financiële middelen hebben om die te renoveren) werd in 2020 in 12,5 miljoen euro voorzien. Het volledige budget was eind 2020 nog beschikbaar. De eerste projectoproep vond begin 2020 plaats. Eind 2020 waren 18 projectvoorstellen ingediend en was 7,7 miljoen euro toegekend. Vastleggingen zullen pas plaatsvinden bij de effectieve uitbetalingen van de leningen, vanaf 2021.

Voor de opkoop van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten gaf het fonds 120,0 miljoen euro uit, veel meer dan gebudgetteerd (59,6 miljoen euro). Het fonds putte daarvoor uit overgedragen kredieten van vorige jaren.

Het budget voor de energiebeleidsimpulsprojecten bedroeg 63,3 miljoen euro VAK. Daarvan werd 31,0 miljoen euro effectief aangewend. De administratie gaf verscheidene redenen voor deze onderbenutting, waaronder verschuivingen naar 2021 en andere beleidskeuzes.

Verkeersveiligheidsfonds

De begrotingsaanpassing raamde de ontvangsten op het verkeersveiligheidsfonds op 35,0 miljoen euro. Het fonds haalde uiteindelijk 33,7 miljoen euro ontvangsten (op transactiebasis). Tegenover zijn toegewezen ontvangsten stonden ook een aantal variabele kredieten, waarvan het in 2020 47,2 miljoen euro VAK en 45,3 miljoen euro VEK aanrekende.

Het verkeersveiligheidsfonds bleef in 2020 een groot onbelast saldo overdragen (106,9 miljoen euro VAK). Dat saldo heeft grotendeels betrekking op de vereffening van het FIA (Fonds voor Voorzieningen van Openbaar Nut voor de Inspectie van Automobielen), waardoor in totaal 106,4 miljoen euro naar het verkeersveiligheidsfonds stroomde. Dat was een ESR 8-ontvangst, die geen invloed heeft op het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid. Het is nog altijd niet duidelijk hoe en waarvoor deze middelen zullen worden aangewend⁶⁴.

Fonds onroerende goederen (bouwprojecten)

De middelen van dit fonds in het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur zijn bedoeld als aanvulling op de middelen in de reguliere begroting voor het beheer van het vastgoed van de Vlaamse overheid. Op het luik bouwprojecten waren voor 2020 in totaal 52,0 miljoen euro vastleggingskredieten beschikbaar. Daarvan wendde het beleidsdomein slechts 2,1 miljoen euro effectief aan. Het VEK-budget bedroeg 68,3 miljoen euro, waarvan 8,3 miljoen euro werd aangewend.

Het Agentschap Facilitair Bedrijf (AFB) spreekt jaarlijks maar een deel van de beschikbare middelen aan (in 2020 waren dat 8,9 miljoen euro VAK en 17,6 miljoen euro VEK). Dat is het bedrag dat ook de toelichting bij de aangepaste begroting vermeldde. Het AFB was in 2020

⁶³ Er is een rechtszaak hangende met betrekking tot deze boetes.

⁶⁴ Bij de administratie is er geen akkoord over een in de tijd gespreide aanwending van die beschikbare middelen.

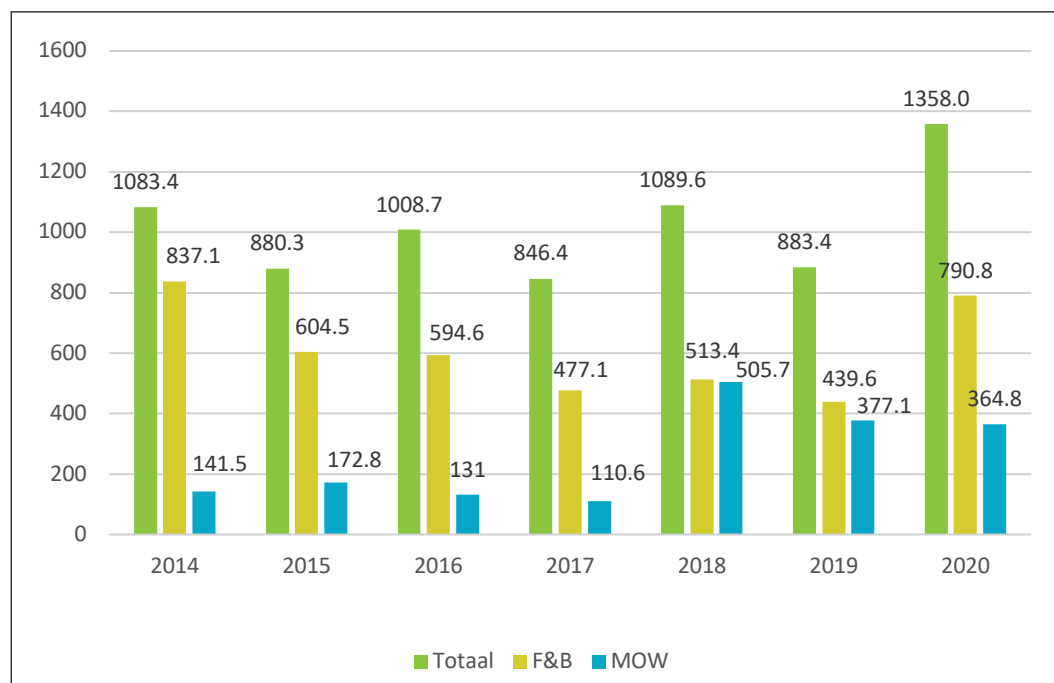
niet van plan de resterende middelen te gebruiken. Deze systematische niet-aanwending van middelen werkt de opbouw van het saldo in de hand.

Het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur had in 2020 ook een budget van 18,3 miljoen euro ter beschikking op het begrotingsartikel *initiatieven om gericht in te spelen op de grootste effecten binnen de Vlaamse Rand*, een artikel dat ook vaak omschreven wordt als het *Randfonds*. Het gebruikte daarvan maar 0,6 miljoen euro (3,1%). Het Randfonds is eigenlijk geen begrotingsfonds, waarbij specifieke ontvangsten voorbehouden worden voor specifieke uitgaven, maar een budget waarmee de minister uitgaven kan doen die zich niet beperken tot initiatieven in het kader van de grootstedelijke effecten in de Vlaamse rand; de minister kan de middelen ook overhevelen naar andere beleidsdomeinen. Het resterende budget gaat telkens over naar het volgende begrotingsjaar. Het Rekenhof merkt op dat deze manier van werken het principe van eenjarigheid en specialiteit van de begroting niet respecteert. De combinatie van de geplande niet-aanwending van kredieten met een overdrachtsbepaling getuigt niet van een correct budgettair beleid. De begroting moet duidelijk aangeven voor welk beleid de kredieten zijn bestemd en mag geen carte blanche zijn.

4.2.3 Overdrachtsbepalingen

Eind 2020 werd via overdrachtsbepalingen 1.358 miljoen euro vastleggingskredieten naar 2021 overgedragen, dat is een stijging van 54% ten opzichte van de overdrachten 2019⁶⁵.

Figuur 3 - Evolutie van de overgedragen vastleggingskredieten



De grootste overdrachten situeerden zich opnieuw in de beleidsdomeinen Financiën en Begroting (790,8 miljoen euro) en Mobiliteit en Openbare Werken (364,8 miljoen euro).

⁶⁵ Het cijfer voor de overdracht van 2019 naar 2020 wijkt licht af van het cijfer dat de jaarrekening 2019 rapporteerde wegens correcties die in 2020 op transacties uit voorgaande jaren zijn uitgevoerd. De jaarrekening heeft de afwijkingen toegelicht.

Behalve die zeer grote overdrachten, boekten een aantal begrotingsartikels kleine overdrachten. Eind 2020 droegen zeven begrotingsartikelen minder dan 1 miljoen euro over, waaronder vier met een overdracht van minder dan 1 % van hun totale budget. De vraag rijst of het nuttig is dergelijke overdrachtsbepalingen aan te houden.

Financiën en Begroting

De grootste overdracht deed zich andermaal voor 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 PMV, Lantis en de LRM. Eind 2019 droeg een begrotingsruiter 348,7 miljoen euro over naar 2020. Datzelfde bedrag was trouwens ook al overgedragen naar 2019. Deze middelen staan dus al twee jaar op rij onaangeroerd in de begroting⁶⁶.

De initiële begroting voorzag in 101,7 miljoen euro bijkomende vastleggingskredieten, waarvan 100 miljoen euro voor een kapitaalverhoging bij de LRM. Die kredieten verhoogden bij de eerste begrotingsaanpassing nog tot 603,5 miljoen euro. De 501,8 miljoen euro bijkomende middelen beoogden voornamelijk kapitaalverhogingen bij de PMV. Een eerste kapitaalverhoging wilde de toekenning van achtergestelde leningen aan bedrijven die moeilijkheden ondervonden door de COVID-19-crisis, mogelijk maken (250 miljoen euro). Een tweede kapitaalverhoging kaderde in het relanceplan *Vlaamse veerkracht* (250 miljoen euro). Het Vlaams herstelplan voorziet onder meer in een verhoging van het budget voor achtergestelde leningen tot 500 miljoen euro en in 240 miljoen euro startkapitaal voor het welvaartsfonds⁶⁷.

In totaal was op dit artikel dus bijna 1 miljard euro VAK (952,2 miljoen euro) beschikbaar. Daarvan werd 428,4 miljoen euro effectief vastgelegd. Het gebruik van kredieten voor participaties heeft weliswaar geen impact op het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap, maar heeft wel een impact op de kas- en schuldpositie.

De belangrijkste verklaring voor de onderaanwending in 2020 is dat de PMV geen bijkomend kapitaal nodig had voor de verstrekking van de achtergestelde coronaleningen. Enerzijds was de interesse in deze leningen beperkter dan verwacht (zie punt 4.3.2 - maatregelen COVID-19)⁶⁸, anderzijds had de PMV voldoende liquide middelen ter beschikking. Op 15 mei 2020 besliste de Vlaamse Regering de kapitaalverhogingen die de amendementen mogelijk hadden gemaakt, tot 250 miljoen euro uit te voeren, waarvan 62,5 miljoen euro werd volgestort⁶⁹.

Eind 2020 werd 523,8 miljoen euro niet aangewende VAK overgedragen naar 2021, hoofdzakelijk voor kapitaalverhogingen bij de PMV. Het betreft in de eerste plaats het extra budget voor de achtergestelde coronaleningen (250 miljoen euro), 100 miljoen euro voor een kapitaal-

⁶⁶ Er is in 2020 wel 75 miljoen euro vastgelegd in het kader van de in 2019 besliste oprichting van het Flanders Future Techfund. Die vastlegging vond ten onrechte niet in 2019 plaats, zoals het Rekenhof opmerkte in zijn rekeningensrapport over 2019.

⁶⁷ Op 29 januari 2021 stemde de Vlaamse Regering intussen in met een kapitaalverhoging van 240 miljoen euro aan de PMV voor het welvaartsfonds. De Vlaamse minister bevoegd voor de economie, diende die beslissing uit te voeren.

⁶⁸ Om dezelfde reden kende het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie een belangrijke nieuwe overdracht van vastleggingskredieten. Op het begrotingsartikel Handelshuurlening (ECo-1ECB2BC-PA) werd 96,3 miljoen euro overgedragen naar 2021.

⁶⁹ In feite betreft het een kapitaalverhoging met 222,5 miljoen euro, aangezien dezelfde akte het kapitaal ook vermindeerde met 27,5 miljoen euro.

verhoging in het kader van TINA⁷⁰, die ten onrechte nog niet vastgelegd werd⁷¹, en andere kapitaalverhogingen die in het verleden werden gebudgetteerd, maar niet vastgelegd.

De kapitaalverhogingen voor de PMV kennen drie verwante, maar verschillende situaties:

- Uitgevoerde kapitaalverhogingen werden ten onrechte niet vastgelegd. Het betreft een fout die gecorrigeerd moet worden.
- De Vlaamse Regering besliste kapitaalverhogingen die nog niet gemachtigd waren in de statuten. Het daarvoor voorziene vastleggingskrediet wordt overgedragen naar het volgende begrotingsjaar.
- Kapitaalverhogingen die uitgevoerd, maar niet volgestort zijn omdat de PMV over voldoende liquiditeiten beschikt en de beloofde kapitaalverhogingen dus eigenlijk niet op korte termijn nodig heeft om nieuwe initiatieven te financieren, resulteerden in een groot bedrag openstaande verbintenissen, die ter beschikking blijven.

Mobiliteit en Openbare Werken

Ook een aantal begrotingsartikelen in het beleidsdomein MOW kende eind 2020 opnieuw grote overdrachten, zij het minder groot dan eind 2019. Op nagenoeg alle begrotingsartikelen daalden de overdrachten van vastleggingskredieten tegenover die van eind 2019. Alleen op de onderstaande artikelen bleef de overdracht identiek of steeg hij nog.

De twee belangrijkste overdrachten betreffen de begrotingsartikelen *leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de ring om Antwerpen* (MBo-1MHH2RD-WT; 194,8 miljoen euro) en *participaties combimobiliteit en cofinanciering spoor* (MBo-1MEH2EC-PA; 118 miljoen euro). Het eerste begrotingsartikel betreft het zogenaamde *overkappingsfonds*, een overdracht die in 2017 werd gecreëerd met de ongebruikte kredieten van het beleidsdomein MOW voor leefbaarheidsprojecten in het kader van de Oosterweelverbinding⁷². Het tweede begrotingsartikel bevat sinds 2018 kredieten voor participaties in de uitbouw van geïntegreerde mobiliteitsknooppunten (zoals randparkings), de optimale afstemming van de verschillende vervoersmodi en toevoegingen aan het kapitaal van de luchthavenmaatschappijen. Sindsdien zijn op dit artikel noch participaties, noch kapitalisaties vastgelegd en werd het beschikbare VAK (19 miljoen euro voor kapitalisaties en 99 miljoen euro voor combimobiliteit) verder overgedragen naar 2021. Op het ogenblik van de rekeningencontrole was ook in 2021 nog niets aangerekend op de VAK en VEK, en waren nog altijd geen concrete projecten in het vooruitzicht.

Het provisieartikel voor de kilometerheffing (MBo-1MHX2OB-PR) voorzag, behalve in een overgedragen VAK van 23,5 miljoen euro, in een bijkomend VAK van 5,3 miljoen euro en een VEK van 5 miljoen euro. In de loop van 2020 werd 25,3 miljoen euro VAK herverdeeld. Het niet aangewende en overdraagbaar VAK daalde daardoor verder: eind 2018 bedroeg het 96,1 miljoen euro, eind 2019 23,5 miljoen euro en eind 2020 nog slechts 3,5 miljoen euro.

Een nieuwe overdracht deed zich voor op het artikel investeringen waterinfrastructuur (MCU-3MIH2VA-WT; 3,0 miljoen euro).

⁷⁰ Ondertussen opgenomen onder de risicokapitaal-afdeling van de PMV.

⁷¹ De begrotingen 20210 als 2011 voorzagen in 100 miljoen euro VAK als kapitaalverhoging voor TINA. Eén van deze kapitaalverhogingen werd niet correct vastgelegd.

⁷² Zie ook het beoordelingsverslag van het Rekenhof bij de voortgangsrapportage van februari 2021 over het Toekomstverbond.

4.2.4 Conclusies

Elk jaar opnieuw dragen begrotingsfondsen en overdrachtsbepalingen, in afwijking van het eenjarigheidsbeginsel van de begroting, een belangrijk deel van de kredieten van de uitgavenbegroting over naar het volgende jaar. Bij de initiële begroting 2021 bedroegen de gestemde vastleggingskredieten 55.592,0 miljoen euro. Daar kwamen nog 2.083,9 miljoen euro overgedragen kredieten bij via ruiters of fondsen⁷³. Dat komt neer op 3,75% van de gestemde kredieten.

Sinds dit jaar bevat het decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de rekeningen van de rechtspersonen onder het gezag van de Vlaamse Regering (*de rekening*) een aantal algemene overdrachtsbepalingen die de overdracht van diverse kredieten regelt. Dat maakt de controle van de overgedragen bedragen eenvoudiger. De toelichting bij dit decreet verschaft echter geen inhoudelijke toelichting over de noodzaak van deze overdrachten. Die inhoudelijke toelichting wordt in principe wel verschaft bij de overdrachtsbepalingen ingeschreven in de begrotingsdecreten. De combinatie van overdrachtsbepalingen in een begrotingsdecreet met een algemene overdrachtsbepaling in de rekening maakt het dan weer moeilijk om per begrotingsartikel na te gaan waarom een bepaald krediet overgedragen wordt.

Over het geheel tonen de begrotingsfondsen een substantiële toename van de onbelaste saldi. Het is niet altijd duidelijk of die saldi beleidsmatig nog nodig zijn.

4.2.5 Aanbevelingen

- Begrotingsruiters worden het beste tot een minimum beperkt. Zij verminderen de transparantie en voorspelbaarheid van de begroting. Deze uitzonderingen moeten zeer beperkt ingevuld worden, enkel voor specifieke projecten. Het is daarom aangewezen de overdraagbaarheid van vastleggingskredieten in de tijd te limiteren. Er moet ook nagekeken worden of de overdrachtsbepalingen nog voldoende te verantwoorden zijn, zeker bij gevallen waar eigenlijk maar zeer beperkte kredieten overgedragen worden.
- Het Rekenhof stelt voor om de overdrachtsbepalingen te groeperen in de rekening, en daar op correcte wijze te verantwoorden.
- Begrotingsfondsen vormen een uitzondering op het principe van de algemeenheid en de eenjarigheid van de begroting en moeten dan ook spaarzaam ingezet worden. Het Rekenhof beveelt de Vlaamse overheid aan op regelmatige basis een analyse van de bestaande fondsen te maken en na te gaan of zij beleidsmatig nog nuttig gebruikt kunnen worden, dan wel of ze (gedeeltelijk) kunnen worden gedesaffecteerd naar de algemene middelen, om ze zo te kunnen inzetten waar dat het meest dringend is.
- In het bijzonder voor de geplande kapitaalverhogingen die het departement Financiën en Begroting mee opvolgt, onder meer in de PMV, Lantis en de LRM, vraagt het Rekenhof de Vlaamse Regering het bedrag aan overgedragen vastleggingskredieten te evalueren op zijn noodwendigheid: vervolgens moeten de resterende vastleggingskredieten worden beoordeeld ten opzichte van geplande toekomstige engagementen. Vooraleer in vastleggingskredieten te voorzien voor bijkomende kapitaalverhogingen, is het aangewezen na te gaan of niet opgevraagde en nog niet gestorte bedragen van eerder besliste kapitaalverhogingen nog nuttig zijn en of zij niet kunnen worden herbestemd voor nieuwe initiatieven.

⁷³ Zie ook de jaarrekening van het MVG, VO 11a.1 en VO11c.1.

4.3 Impact van de coronapandemie op de rekening 2020

4.3.1 Inleiding

De maatregelen voor de indamming van de coronapandemie hebben een zeer grote impact gehad op de rekening van de Vlaamse overheid. De Europese Commissie besliste bij het begin van de crisis het reguliere begrotingstoezicht op te schorten en de uitgaven met betrekking tot COVID-19 onder bepaalde voorwaarden niet in rekening te brengen bij de beoordeling van het begrotingssaldo. Een deel van die uitgaven financierde Europa met leningen in het kader van het SURE-programma. Het gaat om 1.079,6 miljoen euro uitgaven in het kader van de hinderpremie, de compensatiepremie en de ondersteuningspremie.

Ondanks beide beslissingen, blijft de impact immens. Hij beperkt zich overigens niet tot 2020. Enerzijds lopen de maatregelen nog door tot in 2021 (zowel maatregelen die in 2020 genomen werden en verlengd werden, als maatregelen die in 2021 genomen werden), anderzijds vinden vanaf 2021 de eerste uitgaven plaats in het kader van het relanceplan *Vlaamse Veerkracht*, dat goed is voor 4,3 miljard euro uitgaven.

Het is onmogelijk met enige mate van zekerheid de impact van COVID-19 op de Vlaamse begroting te bepalen. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting gaf op 16 maart 2021 in de commissie Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement een overzicht van de coronamaatregelen die zouden worden gefinancierd vanuit de algemene provisie. Volgens dat overzicht zijn in 2020 3.503,4 miljoen euro vastleggingskredieten en 3.481,2 miljoen euro vereffeningskredieten herverdeeld naar de beleidsdomeinen voor de coronamaatregelen. De uitvoeringscijfers bedroegen volgens dezelfde presentatie 3.227,9 miljoen euro.

De aangehaalde cijfers bieden echter louter zicht op de kostprijs van de maatregelen die met de centrale provisie zijn gefinancierd. Niet alle maatregelen zijn echter volledig met de provisie gefinancierd. Enkele beleidsdomeinen rekenden een deel van de budgettaire impact (voorlopig) op eigen middelen of zelfs op al eerder voorziene middelen voor uitbreidingsbeleid aan. Het overzicht van de minister hield evenmin rekening met de eventuele budgettaire impact *die niet rechtstreeks uit de genomen maatregelen voortvloeide*, en die zowel positief als negatief kon zijn. Zo wendden tal van beleidsdomeinen reguliere middelen minder aan, waarvan een deel volgens de administratie door de coronacrisis.

Het Rekenhof heeft middels een bevraging van de entiteiten van de Vlaamse overheid getracht een overzicht te bieden van de impact van de coronacrisis op de Vlaamse overheidsfinanciën. Het was evenwel onmogelijk een exhaustief overzicht te bieden zonder een diepgaand onderzoek van alle verantwoordingsstukken en alle aspecten van de rekening. Voor een dergelijk onderzoek bood het tijdskader van de rekeningencontrole geen ruimte. Het onderstaande overzicht mag dan ook niet worden beschouwd als definitief en volledig. Het Rekenhof zal in de nabije toekomst een aantal specifieke maatregelen diepgaand analyseren en daarover verder rapporteren.

Per beleidsdomein geeft het overzicht voor elke maatregel⁷⁴ telkens de oorspronkelijk begrote budgettaire impact⁷⁵ en de uitvoeringscijfers op 31 december 2020 weer. Die uitvoeringscijfers betreffen de uitgaven die volgens de aanrekeningsregels op het begrotingsjaar 2020 moesten worden aangerekend. Zij komen niet altijd overeen met de daadwerkelijk aangerekende VEK. Waar het dat nodig achtte, heeft het Rekenhof verschillen toegelicht. Het heeft alleen de maatregelen met een (budgettaire) impact in 2020 in het overzicht opgenomen, en niet de maatregelen die zijn genomen in 2020, maar die pas in 2021 of later starten.

Het slotdeel gaat kort in op de budgettaire impact van de crisis die niet rechtstreeks uit de maatregelen voortvloeide.

4.3.2 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

Rechtstreekse ondersteuning van ondernemingen

Het beleidsdomein EWI tekende voor de belangrijkste uitgavenposten voor COVID-19-maatregelen, vooral voor de steunmaatregelen voor ondernemingen die omzetverlies leden naar aanleiding van de maatregelen die de federale overheid trof. De COVID-19-gerelateerde uitgaven in het beleidsdomein EWI liepen op tot 1.891,3 miljoen euro. Zij waren op 1.857,5 miljoen euro begroot.

Tabel 18 - Coronagerelateerde uitgaven in het beleidsdomein EWI (in miljoen euro)

Maatregel	Budget 2020	Uitvoering 2020 ⁷⁶	Teruggevorderd op 31/12
Corona hinder- en sluitingspremie	552,0	1.161,0	52,4
Corona compensatiepremie	318,0	236,9	1,9
Corona ondersteuningspremie	177,0	71,2	0,2
Vlaams beschermingsmechanisme	80,0	56,2	0,1
'nieuw' Vlaams beschermingsmechanisme (bis)	200,0	175,0	0
Vlaams beschermingsmechanisme TER	372,5	73,4	
Terugvorderbaar voorschot events	50,0	9,7	
Globalisatiepremie	108,0	108,0	
Totaal rechtstreekse steun	1.857,5	1.891,3	
Waarborgen (Gigarant + PMV/z)	1.600,0	222,0	
Achtergestelde leningen PMV en handelshuurlening	600,0	105,1	
Totaal waarborgen en leningen (ESR-8)	2.200,0	327,1	

De voorziene middelen voor waarborgen en leningen bleven in belangrijke mate ongebruikt. De uitvoeringscijfers voor de rechtstreekse steun sloten in globaal nauwelijks aan bij de geraamde budgetten. De afzonderlijke maatregelen vertoonden wel aanzienlijke verschillen tussen raming en uitvoering.

⁷⁴ Zie ook bijlage 2 bij het verslag over het onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2021 en van de tweede aanpassing van de begroting voor 2020 (Vlaams Parlement, 16 (2020-2021) – Nr. 1 van 20 november 2020).

⁷⁵ Voor de meeste maatregelen betreft dit de budgettaire impact zoals geraamd in de nota aan de Vlaamse Regering bij het besluit waarmee de maatregel genomen werd. In specifieke gevallen werd rekening gehouden met aanpassingen die later nog plaatsvonden.

⁷⁶ Het gaat om bruto-uitvoeringscijfers, waarbij dus geen rekening gehouden is met de eventuele terugvorderingen.

De hinderpremies, compensatiepremies, ondersteuningspremies en premies in het kader van de drie Vlaamse beschermingsmechanismen kunnen niet meer aangevraagd worden. Van de totale uitgaven voor deze maatregelen van 1.710,0 miljoen euro was op 31 december 2020 54,7 miljoen euro teruggevorderd (en 29,7 miljoen euro effectief geïnd).

Steun in het kader van het derde Vlaams beschermingsmechanisme werd pas in 2021 uitbetaald, maar is toch al gedeeltelijk aangerekend op 2020. Subsidies moeten immers aangerekend worden op het boekjaar van de gesubsidieerde periode. 73,4 miljoen euro werd zo op 2020 aangerekend, terwijl de uitbetaling pas in 2021 plaatsvindt.

Specifiek voor organisatoren van evenementen heeft de Vlaamse Regering een terugbetaalbaar voorschot ingevoerd voor de organisatie van nieuwe evenementen. De terugbetalingsverplichting verviel als het event werd geannuleerd wegens coronamaatregelen. De Vlaamse Regering herverdeelde op 18 september 2020 50 miljoen euro uit de algemene coronaprovisie om uitvoering te geven aan deze maatregel. Tot en met 31 december 2020 is 9,7 miljoen euro uitgegeven⁷⁷. Ondertussen is de derde oproep actief voor evenementen in de maand juni 2021 en tussen juli 2021 en einde mei 2022. Blijkbaar gaat de Vlaamse Regering ervan uit dat deze voorschotten hoofdzakelijk niet teruggevorderd zullen worden, aangezien de rekening 2020 deze uitgaven boekte als subsidies en de initiële begroting 2021 evenmin van terugbetalingen gewaagt.

De Vlaamse Regering keurde de globalisatiepremie pas op 26 februari 2021 goed. Deze maatregel komt eigenlijk neer op een nieuwe steunmaatregel voor ondernemingen die substantieel omzetverlies leden in 2020, maar de al eerder ontvangen steunbedragen worden van deze premie afgetrokken. Aangezien het gaat om subsidies voor de laatste drie kwartalen van 2020, moeten zij nog aangerekend worden op 2020: 108,0 miljoen euro is aangerekend, maar dat bedrag betreft een raming, aangezien nog niet alle modaliteiten van de steun bekend zijn.

Waarborgen en leningen

Naast rechtstreekse ondersteuning van ondernemingen heeft de Vlaamse Regering tal van waarborgen, leningen en participaties uitgewerkt. Zo heeft zij langs Gigarant een aangepaste COVID-19-waorborg ontwikkeld (meer dan 1,5 miljoen euro), die meer flexibiliteit biedt. Zij trok de waarborgcapaciteit van Gigarant daarvoor op van 1,5 tot 3 miljard euro. Gigarant kon de waarborgen oorspronkelijk tot 31 december verstrekken, maar die periode werd verlengd tot 15 april 2021.

Op 31 december 2020 waren twaalf COVID-19-waarborgen verleend, voor een totaal waarborgbedrag van 217,4 miljoen euro⁷⁸. Tot op heden vonden geen uitwinningen plaats. Dat was ook niet de verwachting, aangezien de federale regering met de banksector een akkoord heeft afgesloten over uitstel van de kapitaalsaflossingen tot eind december 2020. Gigarant heeft 28,5 miljoen euro provisies aangelegd om het risico op uitwinningen af te dekken.

Voor kleinere ondernemingen, die behoefte hadden aan lagere waarborgen, heeft de Vlaamse Regering de bestaande waarborgregeling bij de PMV/z uitgebreid met een coronacrisis-waorborg van 100 miljoen euro. De regeling liep tot eind december 2020. Op 31 december 2020 waren 17 dossiers goedgekeurd, voor een totaal waarborgbedrag van 3,8 miljoen euro. Het

⁷⁷ Tot en met februari 2021 zijn 43 miljoen euro voorschotten uitgekeerd.

⁷⁸ Eén bedrijf (Bombardier) tekende voor het gros van de waarborgen (160 miljoen euro).

ging om nieuwe kredieten, voornamelijk voor de wedersamenstelling van bedrijfskapitaal. Ook werden twee coronacrisiswaarborgen toegestaan voor de verlenging van een bestaand krediet. Zij vertegenwoordigden een totaal waarborgbedrag van 0,8 miljoen euro. Ook op deze waarborgen vonden nog geen uitwinningen plaats.

Naar aanleiding van de coronacrisis stelde de Vlaamse Regering 500 miljoen euro ter beschikking van de PMV/z, die met die middelen achtergestelde leningen zou toekennen aan getroffen bedrijven. Op 31 december 2020 had de PMV/z in totaal 101,4 miljoen euro achtergestelde leningen uitgekeerd in 255 dossiers. De achtergestelde leningen moeten vóór 15 oktober 2021 aangevraagd zijn.

De Vlaamse overheid verwachtte dat veel ondernemingen in liquiditeitsproblemen zouden komen door de gedwongen sluiting en het moeilijk zouden krijgen de handelshuur verder te betalen. Om deze ondernemingen te ondersteunen heeft zij met 100 miljoen euro kredieten een systeem van handelshuurlening in het leven geroepen, die de PMV/z zou toekennen en beheren. Op 31 december 2020 had de PMV/z 3,7 miljoen euro uitbetaald in 459 dossiers. Een overdrachtsbepaling in de uitgavenbegroting 2021 stond toe het niet gebruikte deel van de kredieten voor de handelshuurleningen verder aan te wenden in 2021.

De kredieten voor de coronaleningen staan op dit moment in de begroting als ESR-8 middelen, die dus geen impact hebben op het saldo. Die classificatie is mogelijk op voorwaarde dat de overheid voldoende terugbetalingswaarborgen vraagt van de ontlener. Als die er onvoldoende zijn, kan Europa de leningen herklasseren als subsidies, die wel op het vorderingsaldo wegen.

4.3.3 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein WVG.

Tabel 19 - Coronagerelateerde uitgaven in het beleidsdomein WVG (in miljoen euro)

Maatregel	Budget 2020	Uitvoering 2020
Kinderopvang en buitenschoolse opvang	135,8	129,4
Uitzonderlijke gezinsbijslag	15,0	15,0
Schakelzorgcentra	4,3 ⁷⁹	2,2
Compensatie residentiële ouderenvoorzieningen	213,5	219,0
Compensatie extra uitgaven personen met een handicap	48,9	41,4
Aankoop van materiaal en infrastructuur	94,8	58,9
Actieplan vrije tijd – kwetsbare jongeren	1,3	1,2
Contact tracing	134,9	64,8
ICT en webondersteuning contact tracing + plan van aanpak	7,3	3,6
Compensatie diensten gezinszorg	47,0	46,8
Mobiele equipes	1,3	0,6
Zorgraden	2,8	2,8

⁷⁹ De budgetraming in deze tabel komt uit het BVR van 16 juni 2020. Uit schriftelijke vraag nr. 592 van dhr. Vandeput blijkt echter dat de maximale subsidie voor infrastructuur- en energiekosten gehalveerd werd naar 45.000 euro voor de schakelzorgcentra die niet als beddenhuis opgestart werden. Daardoor komt de raming op 3,3 miljoen euro.

Maatregel	Budget 2020	Uitvoering 2020
Actieplan mentaal welzijn	24,6	11,0
Test- en triagecapaciteit	2,9	2,7
Budgetgarantie revalidatievoorzieningen en –ziekenhuizen	3,1	0,0
Subsidie verstrekkers mobiliteitshulpmiddelen	2,0	2,0
Crisismanagers	1,0	0,5
Aankoop pneumokokkenvaccins	1,7	0,2
Thuiszorg: subsidie centra herstelverblijf	0,5	0,5
Compensatie preventieve gezinsondersteuning	0,7	0,4
Totaal	743,6	603,1

Het totale uitvoeringscijfer in de bovenstaande tabel wijkt af van het cijfer dat de minister in de commissie Financiën en Begroting heeft gecommuniceerd (549,1 miljoen euro). Enerzijds hielden de cijfers van de minister alleen rekening met de uitgaven die gefinancierd werden met de coronaprovisie, terwijl de cijfers van het Rekenhof ook rekening hielden met het deel dat met eigen middelen gefinancierd moest worden. Anderzijds hield de minister voor maatregelen die verliepen langs een rechtspersoon die niet in Orafin was opgenomen, alleen rekening met de middelen die naar die rechtspersoon vertrokken, terwijl het Rekenhof in de mate van het mogelijke is uitgegaan van de uitvoering bij de rechtspersoon zelf.

Kinderopvang en buitenschoolse opvang

De Vlaamse Regering werkte een compensatieregeling uit voor kinder- en buitenschoolse opvang. Om de verspreiding van het COVID-19-virus tegen te gaan, konden of mochten veel kinderen niet naar de opvang en de Vlaamse Regering voorzag in een regeling die ingreep in het betaalsysteem om te vermijden dat ouders moesten betalen voor de dagen dat hun kinderen afwezig waren. De daling van het aantal kinderen in de kinderopvang had ook een financiële impact op de organisatoren van kinderopvang. Deze maatregel is, naargelang de evolutie van de epidemie, verscheidene malen afgeschaft en weer ingevoerd. De coronaprovisie stelde 135,8 miljoen euro voor deze maatregelen beschikbaar. De uitvoering liep in 2020 op tot 129,4 miljoen euro, waarvan 127,4 miljoen euro effectief uitgegeven werd en 2,1 miljoen euro al aangerekend werd op 2020, hoewel de effectieve betaling nog moest plaatsvinden.

Compensatie residentiële ouderenvoorzieningen

De woonzorgcentra, centra voor kortverblijf en dagverzorgingscentra ontvingen compensatie voor de gemiste gebruikersbijdragen, bijkomende vervoerskosten en de inzet van extra personeel. Daarbuiten ontving een coördinerend arts, die een cruciale rol speelde in de beheersing van het virus in de woonzorgcentra, een compensatie. Oorspronkelijk werd voor deze compensatie in 118,2 miljoen euro voorzien, maar de administratie heeft deze raming geleidelijk bijgesteld tot 120,8 miljoen euro (voor de periode van 13 maart tot 31 december 2020), te herverdelen uit de coronaprovisie en te verhogen met 92,8 miljoen euro uitgaven op de beschikbare kredieten van het beleidsdomein. De totale kostprijs van de compensatie kwam in 2020 op 219,0 miljoen euro. Daarvan werd 100,4 miljoen euro aangerekend op de beschikbare kredieten van het beleidsdomein, de rest (118,6 miljoen euro) werd gefinancierd met de coronaprovisie (waarvan nog 1,9 miljoen euro moet worden gefinancierd).

Compensatie extra uitgaven personen met een handicap

Personen met een persoonsvolgend budget (PVB) of een persoonlijk assistentiebudget (PAB), konden hun budget overschrijden als zij tijdens de COVID-19-periode overeenkomsten sloten om de zorg en ondersteuning thuis te organiseren en hun beschikbare PVB ontoereikend was om de kosten van die overeenkomsten te vergoeden. Het extra budget was alleen bedoeld voor zorggebonden kosten. De compensatie zou 31,2 miljoen euro kosten in de periode van 14 maart tot 31 december 2020.

Zorgaanbieders kregen ook een compensatie voor de meerderjarigen die in de periode van 15 april tot 30 april 2020 thuis verbleven in plaats van residentieel. De Vlaamse Regering rekende daarvoor op een bijkomende uitgave van 2,7 miljoen euro voor de periode maart-augustus 2020. Van oktober tot december 2020 liep een gelijkaardige maatregel, waarbij de voorzieningen die woonondersteuning boden, recht hadden op een compensatie per nacht dat de gebruiker door COVID-19-gerelateerde redenen niet in de voorziening verbleef. De totale kosten zouden 1,3 miljoen euro bedragen.

Voorzieningen die te maken kregen met een uitbraak, konden tot slot aanspraak maken op een vergoeding voor extra coronakosten. Vooraf werden de kosten van deze maatregel geraamd op 13,7 miljoen euro⁸⁰.

Uiteindelijk ging 1,2 miljoen euro naar PAB-budgethouders⁸¹ en 6,2 miljoen euro naar personen met een PVB. Daarnaast werd 2,9 miljoen euro al aangerekend op 2020. Het gaat om dossiers die nog niet uitbetaald werden, maar wel aangerekend moesten worden op 2020. De budgetoverschrijding voor PVB- en PAB-houders kostte dus 10,2 miljoen euro, terwijl oorspronkelijk in 31,2 miljoen euro voorzien was.

De voorziene compensatie voor gedeelde woonkosten werd nagenoeg volledig aangewend, met 3,8 miljoen euro uitgaven (2,6 miljoen euro voor de periode maart-augustus en 1,3 miljoen euro voor de periode oktober-december - dit laatste bedrag is aangerekend op 2020, maar de uitbetaling moet nog geschieden).

De Vlaamse Regering heeft de subsidie voor extra COVID-19-kosten bij de voorzieningen pas opgenomen in haar besluit van 18 december 2020 en de aanvraagmodaliteiten werden pas in de loop van 2021 bekend. In 2020 konden dus nog geen uitbetalingen plaatsvinden. Wel werd al 17,3 miljoen euro aangerekend, waarbij de assumptie dat maar 80% zou worden uitgegeven, niet werd doorgetrokken.

De voorzieningen ontvingen ook compensatie voor de extra uren die zij presteerden van 14 maart tot 14 juni 2020. Tijdens de eerste golf bedroegen die kosten 2,5 miljoen euro. De effectieve kosten voor de tweede golf zijn nog niet bekend, maar worden geraamd op hetzelfde bedrag. De totale kostprijs van deze compensatie zou dus 5,0 miljoen euro bedragen. Bij ontstentenis van een raming, is deze compensatie niet opgenomen in de bovenstaande tabel. Er vonden overigens nog geen effectieve uitgaven plaats, alleen een aanrekening.

⁸⁰ Een raming op grond van het aantal personeelspunten resulteerde in 17,1 miljoen euro, maar werd bijgesteld tot 80%, gelet op de vereiste dat de voorzieningen hun reëel gemaakte kosten moesten aantonen.

⁸¹ Dat bedrag is waarschijnlijk een overschatting: er is geen koppeling tussen kosten en overeenkomsten bij PAB. Kosten waarbij de begunstigde niet-COVID vermeldde, konden niet worden weggefilterd.

De coronaprovisie financierde deze maatregelen maar gedeeltelijk, tot 19,3 miljoen euro. De rest rekende het beleidsdomein aan op de eigen middelen. Zo rekende het de compensatie voor de extra gepresteerde uren door de voorzieningen volledig aan op het voorziene uitbreidingsbeleid. Dat deed het ook met de compensatie voor de gedeerde woonkosten in de periode oktober-december.

Rekening houdend met de effectieve uitbetalingen en al aangerekende kosten, bedroegen de totale kosten voor deze maatregelen in 2020 36,3 miljoen euro. Het VAPH heeft bovendien nog een reserve aangelegd van 5 miljoen euro in anticipatie van eventueel hoger uitvallende covidkosten.

Aankoop van materiaal en infrastructuur

Residentiële voorzieningen, ziekenhuizen, VAPH-voorzieningen en CAW's konden een forfaitaire subsidie bekomen voor investeringen in roerende en onroerende infrastructuur en voor de aankoop van beschermingsmateriaal. De nota aan de Vlaamse Regering raamde deze forfaitaire subsidies op 35,8 miljoen euro. Zij werden automatisch gestort aan de rechthebbende instellingen. Daarbuiten konden de voorzieningen een bijkomende subsidie aanvragen, op voorwaarde dat ze specifieke kosten aantoonde en met een maximum per voorziening. De totale kosten van deze maatregel (inclusief de forfaitaire subsidie) waren geraamd op maximaal 94,8 miljoen euro. Dat betrof een *worst case scenario*; de nota suggereerde dat de voorzieningen maar voor twee derden van dat plafond facturen zouden indienen.

Het VIPA betaalde in totaal 35,4 miljoen euro forfaitaire subsidies uit in juli 2020. Voor de bijkomende subsidie voor specifieke kosten rekende het in 2020 23,5 miljoen euro aan: 2,9 miljoen euro al uitbetaald en 20,6 miljoen euro toegerekend aan 2020. De totale kosten van deze maatregel zouden dus 58,9 miljoen euro bedragen. Na de verwerking van alle dossiers bleek dat de toerekening te hoog was. De uiteindelijke kosten voor deze maatregelen zullen 54,3 miljoen euro bedragen, ongeveer 40 miljoen euro lager dan het oorspronkelijk geraamde maximum.

Contactopvolging, ICT-ondersteuning en plan van aanpak

Het budget voor de contactopvolging bestaat uit verscheidene luiken en richt zich op verschillende tijdsperiodes:

- Luik 1 betreft de contactopvolging zelf, vastgelegd met een overheidsopdracht⁸² voor de periode van 4 mei 2020 tot en met 30 november 2020. Het budget voor dit onderdeel bedroeg 122,7 miljoen euro. De opdracht werd verlengd tot 31 mei 2021, goed voor 64,2 miljoen euro bijkomend geraamde kosten. Daarvan kon, naar verhouding, 10,7 miljoen euro toegerekend worden aan 2020.
- Luik 2 betreft een aantal bijkomende kosten, opgenomen in een bijakte bij het oorspronkelijke contract en geraamd op 1,5 miljoen euro.
- Daarnaast werden nog uitgaven gebudgetteerd voor IT-ondersteuning (1,8 miljoen euro) en de uitwerking van een plan van aanpak op het vlak van communicatie, databeheer, ICT en ondersteuning overlegstructuren (5,7 miljoen euro).

⁸² Het Rekenhof publiceerde eerder een verslag over de gunning van deze overheidsopdracht (Vlaams Parlement, 39 (2020-2021) – Nr. 1).

Als de gebudgetteerde kosten van de luiken 1 en 2, samen met die voor IT-ondersteuning en het plan van aanpak aangerekend worden op 2020, en de gebudgetteerde kosten voor de verlenging pro rata toegerekend worden aan 2020, bedragen de totale geraamde kosten voor 2020 142,2 miljoen euro. Latere berekeningen⁸³ hebben die geraamde kosten bijgesteld tot 51 à 75 miljoen euro, naargelang de ernst van de tweede golf.

In werkelijkheid liepen de totale kosten in het kader van de overheidsopdracht (de luiken 1 en 2) op tot 62,5 miljoen euro, dus minder dan wat op het begrotingsjaar 2020 aangerekend werd (68,4 miljoen euro). Voor november en december werd 29,8 toegerekend op 2020, maar de effectieve facturen lagen lager. Er werd ook een creditnota van 2,3 miljoen euro ontvangen voor de maand oktober. De kosten voor ICT-ondersteuning en het plan van aanpak bedroegen in 2020 3,6 miljoen euro.

Compensatie diensten gezinszorg

De coronacrisis had op twee manieren een impact op de diensten voor gezinszorg. Enerzijds deden gebruikers minder aanvragen, waardoor de inkomsten uit gebruikersbijdragen daalden, anderzijds werd het personeel ingezet in andere sectoren (zoals de woonzorgcentra), waardoor de subsidies daalden. Daarom werkte de Vlaamse Regering een compensatie voor de diensten voor gezinszorg uit. Voor het verlies aan subsidies voorzag zij in een budget van 35,9 miljoen euro, ter compensatie van de lagere gebruikersbijdragen voorzag zij in 8,1 miljoen euro en voor de aankoop van beschermingsmateriaal in 3 miljoen euro⁸⁴. De eerste raming van het verlies aan gebruikersbijdragen werd in de maand mei opgemaakt, toen de gepresteerde uren 2019 nog niet gekend waren. Op grond van de gepresteerde uren 2019 heeft de administratie de raming in augustus bijgesteld tot 7,4 miljoen euro. De Vlaamse Regering heeft dat bedrag opgenomen in haar besluit van 18 december 2020, waarin zij de lager geraamde uitgave gedeeltelijk compenseerde met een subsidie van 0,5 miljoen euro aan de vzw Zorggezind.

Uit de coronaprovisie werd voor deze compensaties 4,8 miljoen euro herverdeeld. Daarvan diende 1,8 miljoen euro de gemiste gebruikersbijdragen te compenseren en 3 miljoen euro de kosten van beschermingsmateriaal. Het budget voor uitbreidingsbeleid in 2020 (6,2 miljoen euro) ging deels naar de compensatie van de verloren gebruikersbijdragen en de andere compenserende maatregelen. Beide bedragen werden volledig aangerekend op 2020. Het Rekenhof heeft geen zicht op de effectieve uitbetalingen: de definitieve kosten zullen pas gekend zijn bij de tweede saldo-afrekening, in de zomer van 2021. Voor het verlies aan gebruikersbijdragen kende een besluit van het afdelingshoofd van 9 maart 2021 wel al 1,5 miljoen euro compensaties toe voor de volledige periode. Het budget van 7,4 miljoen euro was dus overschat.

De compensatie voor de gederfde subsidies werd volledig aangerekend op 2020, hoewel nog geen uitvoeringsbesluit beschikbaar is.

Zorgraden

De Vlaamse overheid subsidieerde de zorgraden om een aanspreekpunt of coördinator aan te stellen voor de organisatie van de strijd tegen COVID-19 op het terrein. Een bijkomende subsidie moest de zorgraden ook in staat te stellen een rol te vervullen in de lokale contactopspo-

⁸³ Nota aan de Vlaamse Regering bij het BVR van 3 juli 2020 betreffende het contactonderzoek – plan van aanpak op vlak van communicatie, databeheer, ICT en ondersteuning overlegstructuren.

⁸⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2021.

ring. Het budget voor beide subsidies bedroeg samen 6,5 miljoen euro, waarvan 3,7 miljoen euro ten laste van 2021. De bovenstaande tabel vermeldt alleen het deel van het budget dat pro rata ten laste van 2020 viel. In 2020 werd uiteindelijk 3,1 miljoen euro uitbetaald, waarvan eigenlijk 0,3 miljoen euro moest worden aangerekend op 2021.

Actieplan Mentaal Welzijn

Het actieplan Mentaal Welzijn telt verscheidene projecten, verspreid over het Agentschap Zorg en Gezondheid en de verschillende rechtspersonen. Een aantal van deze projecten zijn niet direct gerelateerd aan COVID-19, maar betreffen al vroeger beslist of aangekondigd beleid, dat versneld werd uitgevoerd. Het volledige actieplan kon rekenen op een budget van 24,6 miljoen euro. De uitvoering bedroeg in 2020 maar 11,0 miljoen euro, doordat veel projecten ook betrekking hebben op 2021.

4.3.4 Kancelarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein KBBJ.

Tabel 20 - Coronagerelateerde uitgaven in het beleidsdomein KBBZJ (in miljoen euro)

Maatregel	Raming 2020	Uitvoering 2020
Aankopen medisch materiaal	72,0	43,2
Informatievoorziening	4,2	4,0
Compensatie kinderopvang	49,3	9,6
Ondersteuning lokale verenigingen en armoedebestrijding	102,2	102,2
Digitale investeringen	15,0	12,5
Subsidie lokaal contactonderzoek	11,6	4,7
Consumptiebudget kwetsbare doelgroepen	15	5,4
Toerisme	28,5	24,5
Corona-exitplan FIT	3,6	3,4
Contactcenter 1700	1,4	1,4
Totaal	302,8	210,9

Aankopen medisch materiaal

De aankopen van medisch materiaal voor diverse sectoren van de Vlaamse overheid verliepen via de aankoopcentrale bij Kancelarij en Bestuur. Voor die aankopen hebben diverse besluiten van de Vlaamse Regering voorzien in een budget van 72 miljoen euro. Dat bleek een ruime inschatting te zijn. Het uiteindelijk vereiste budget bedroeg 43,2 miljoen euro. Dat minder uitgaven naar sneltesten gingen dan voorzien, verklaart een gedeelte van de onderaanwending. De Vlaamse Regering raamde het budget voor sneltesten op 23 miljoen euro, terwijl het toegekende vastleggingskrediet maar 12,3 miljoen euro bedroeg. Uiteindelijk ging slechts 5,5 miljoen euro naar sneltesten. Ook de aankoop van beschermingsmateriaal kende een belangrijke onderaanwending. Van de laatste schijf van 20 miljoen euro⁸⁵ is maar 11,8 miljoen euro vastgelegd en 7,9 miljoen euro uitgegeven. De ramingen bleken hoger dan de uitgaven aangezien de eenheidskost van de aankopen vaak lager was dan initieel geraamd en de benodigde hoeveelheden ook lager waren.

⁸⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2020.

Compensatie lokale besturen voor de opvang van schoolkinderen

De Vlaamse Regering stelde 49,3 miljoen euro subsidies ter beschikking van lokale besturen die in het kader van de afbouw van de coronamaatregelen opvang voor schoolkinderen organiseerden. De raming steunde op een schatting van het aantal kinderen voor wie na 15 mei nog geen contactonderwijs georganiseerd werd en hun opvangnood. De kostprijs per plaats werd vastgelegd op maximaal 30 euro per dag en per kind. De uiteindelijke uitvoering bedroeg echter maar 3,9 miljoen euro. 165 lokale besturen dienden een subsidieaanvraag en een eindverslag in. Alle aanvragen werden gevalideerd om maximaal de inspanningen van de lokale besturen te honoreren.

Voor de periode van 9 november 2020 tot 2 april 2021 voorzag de Vlaamse Regering in een gelijkaardige subsidie, die zij budgetteerde op 15 miljoen euro (waarvan 5,1 miljoen euro voor 2020). Het volledige budget voor 2020 is al uitbetaald.

Ondersteuning lokale verenigingen en armoedebestrijding

Het decreet van 19 juni 2020 heeft een noodfonds opgericht met 102,2 miljoen euro steun voor de lokale overheden om lokale sport-, jeugd- en cultuurverenigingen te ondersteunen (87,3 miljoen euro⁸⁶, waarvan 3,4 miljoen euro voor Brussel en de Brusselse Rand) en lokale armoedeproblemen te bestrijden (15 miljoen euro, waarvan 1,5 miljoen euro via de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor Brussel). De lokale overheden konden de middelen naar eigen goeddunken inzetten en hoefden daarover geen verantwoording af te leggen. De Vlaamse Regering zal de besteding ervan wel monitoren op basis van de reguliere BBC-rapportering over 2020 en 2021. Het volledige budget is aan de lokale besturen gestort. Er is nog geen informatie beschikbaar over de aanwending van deze middelen op lokaal niveau.

Digitale investeringen Vlaamse overheid

De COVID-19-crisis bracht ook voor de Vlaamse overheid een versneld, veralgemeend telewerken mee, wat ook een versnelde digitalisering vereiste. De Vlaamse overheid stelde 2 miljoen euro cofinanciering ter beschikking van lokale besturen die bij Audit Vlaanderen audits cyberveiligheid aanvragen, en investeerde 1,7 miljoen euro in een versnelde digitale dienstverlening door het Agentschap Overheidspersoneel en 11,2 miljoen euro in de verbetering van de IT-infrastructuur van de Vlaamse overheid, hoofdzakelijk langs de DAB ICT. Het verslag van het Rekenhof bij de begrotingsaanpassing 2020 gaf al aan dat deze maatregelen bezwaarlijk als COVID-19-maatregelen geklasseerd konden worden.

Van het subsidiebudget voor de lokale besturen was eind 2020 nog maar 0,3 miljoen euro vastgelegd en 0,2 miljoen euro effectief uitbetaald. De lokale besturen kunnen nog aanvragen doen tot 31 december 2021. De 1,7 miljoen euro voor de versnelde digitale dienstverlening bij het Agentschap Overheidspersoneel is volledig uitgegeven. Van de middelen voor de verbeterde IT-infrastructuur (11,2 miljoen euro) bleef 3,2 miljoen euro (VEK) ongebruikt, hoofdzakelijk middelen waarin de DAB ICT voorzag.

⁸⁶ Verdeeld volgens de verdeling van de sectorale middelen voor de sectoren cultuur, jeugd en sport bij de inkanteling ervan in het gemeentefonds.

Consumptiebudget kwetsbare doelgroepen

Met de toekenning van een eenmalige projectsubsidie van 15 miljoen euro aan de lokale besturen kwam de Vlaamse Regering tegemoet aan de vraag uit de resolutie van het Vlaams Parlement van 20 mei om eenmalig in een consumptiebudget te voorzien voor bepaalde doelgroepen en zo de lokale economie te steunen. De lokale besturen moeten die subsidie investeren in een bestaand of nieuw lokaal waardebonnensysteem. De subsidieverdeling volgt de maximale trekingsrechten die de gemeenten kunnen opvragen. Het bedrag dat de gemeenten uiteindelijk krijgen hangt af van de waarde van de effectief aan de doelgroep toegekende waardebonnen. De subsidie startte op 1 juni 2020 en loopt tot eind december 2021. Tot eind 2020 werd 5,4 miljoen euro aangerekend, wat in lijn ligt met de verwachte verdeling 2020/2021 (7/19).

Toerisme

Voor toerisme heeft het noodfonds 28,5 miljoen euro gebudgetteerd: 16,4 miljoen euro voor het sociaal toerisme en 12,1 miljoen euro voor de jeugdverblijven. De middelen voor het sociaal toerisme moeten de sector ondersteunen en de mogelijkheid bieden het recht op vakantie voor kwetsbare groepen te blijven verzekeren. De middelen voor de jeugdverblijven moeten de financiële problemen door de federale maatregelen ondervangen.

In 2020 werd 25,9 miljoen euro vastgelegd en 24,5 miljoen euro vereffend. De grootste onderaanwending situeert zich bij de bijkomende projectoproepen *Iedereen Verdient Vakantie* voor 2020 en 2021 (telkens 1 miljoen euro ongebruikt budget). Een begrotingsruiter droeg deze middelen over naar 2021. Ook de compensatie voor de jeugdverblijven bleef voor 0,7 miljoen euro ongebruikt. Het budget ter compensatie voor de verloren overnachtingen bij zorgbedrijven werd daarentegen overschreden met 0,6 miljoen euro. Tot slot bleef 0,3 miljoen euro VAK (1,6 miljoen euro VEK) van de ondersteuning van netwerkpartners voor activiteiten voor kwetsbare vakantiegangers (2 miljoen euro) ongebruikt.

4.3.5 Omgeving

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein Omgeving.

Tabel 21 - Coronagerelateerde uitgaven in het beleidsdomein OMG (in miljoen euro)

Maatregel	Raming 2020	Uitvoering 2020
Compensatie water- en energiefactuur	184,0	168,2
Bestrijding uithuiszettingen en herhuisvesting	2,5	0,1
Maatregelen huurmarkt	1,1	0,5
Totaal	187,6	168,8
Bijzondere sociale leningen (geen ESR-impact)	13,5	25,2

In de toelichting die de minister van Begroting heeft gegeven in de commissie Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement heeft hij alleen het uitvoeringscijfer voor de compensatie voor de water- en energiefactuur opgenomen. De reële kosten bij de verstrekking van sociale leningen heeft het departement Financiën en Begroting niet opgenomen als COVID-19-gerelateerde kosten.

Compensatie water- en energiefactuur

Voor een eenmalige vergoeding aan tijdelijk werklozen voor de betaling van de water- en energiefactuur, trok de Vlaamse Regering 184 miljoen euro uit. De vergoeding was een vast bedrag van 202,68 euro voor iedereen die minstens één dag tijdelijk werkloos geweest is. De RVA levert de gegevens over tijdelijke werkloosheid, de Vlaamse overheid onderzoekt die niet zelf meer. In 2020 werd al 168,2 miljoen euro uitgekeerd. Er staat dus nog 15,8 miljoen euro open. In de loop van 2021 zal de Vlaamse overheid nog een deel van dat bedrag uitbetalen, maar zij kan onmogelijk inschatten hoeveel vergoedingen ze nog zal moeten betalen, aangezien de RVA geen exact aantal kan geven voor het aantal tijdelijk werklozen in de betrokken periode. De Vlaamse administratie gaat er wel van uit dat het resterende budget maar beperkt zal worden aangesproken.

Bestrijding uithuiszettingen en herhuisvesting

Van de coronacrisis verwacht de DAB Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen een eenmalige impact van 2,5 miljoen euro, die hij zal opvangen door intering op het saldo. Van de verwachte 6.000 bijkomende dossiers, dienden de OCMW's er uiteindelijk maar 99 in, voor een gezamenlijk bedrag van 0,1 miljoen euro. Verder konden gemeenten een tijdelijke subsidie van 2.500 euro aanvragen bij herhuisvesting van bewoners van onbewoonbaar of overbewoond verklaarde woningen. Deze subsidie werd aangerekend op het Fonds voor de Huisvesting. Slechts drie dossiers werden uitbetaald, voor een bedrag van 6.010 euro.

Bijzondere sociale leningen

Zowel het VWF als de VMSW konden de ontleners van een sociale lening kosteloos betalingsuitstel toestaan als hij kon aantonen dat zijn inkomsten waren gedaald door de pandemie. De kostprijs van deze maatregel zou 13,5 miljoen euro bedragen. In 2020 ontving het VWF 8,4 miljoen euro minder kapitaalverzekeringbetalingen en 3,8 miljoen euro minder intresten door de regeling. Voor de VMSW ging het om 9 miljoen euro kapitaal en 4,1 miljoen euro rente. De totale impact bedroeg dus 25,2 miljoen euro. Kapitaalaflossingen zijn ESR 8-verrichtingen en wegen dus niet op het vorderingensaldo. De interestbetalingen worden beschouwd als uitgestelde betalingen, die nog altijd als ontvangst op 2020 moeten worden aangerekend.

4.3.6 Onderwijs en Vorming

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein OV.

Tabel 22 - Coronagerelateerde uitgaven in het beleidsdomein OMG (in miljoen euro)

Maatregel	Raming 2020	Uitvoering 2020
Departement OV	22,1	12,2
AGODI	103,9	99,8
AHOVOKS	50,3	50,0
Totaal	176,3	162

Departement OV

De maatregelen genomen bij het departement OV vallen onder twee grote noemers: IT-infrastructuurvoorzieningen en subsidies voor remediërend onderwijs in de schoolvakanties.

De investeringen in IT-infrastructuur betreffen hoofdzakelijk de aankoop van laptops voor (kansarme) leerlingen: het project *Digital For Youth* (1 miljoen euro voor *refurbished* laptops voor kansarme leerlingen tijdens de eerste lockdown) en een subsidie van 8,3 miljoen euro aan de onderwijskoepels voor de aankoop van laptops (*noodoplossing IT*) vanaf 16 november 2020. Daarbuiten waren diverse ICT-projectsubsidies samen goed voor 0,4 miljoen euro. Het totale IT-budget in functie van de COVID-19-crisis bedroeg 9,7 miljoen euro. Hoewel het onderwijsveld bezwaren uitte toen bleek dat de middelen voor de aankoop van laptops zouden worden afgetrokken van het relancebudget voor 2021 (375 miljoen euro voor de *Digisprong*), zette het toch 9,5 van de 9,7 miljoen euro effectief in.

Het budget voor remediërende onderwijs kende een beperkter gebruik. In eerste instantie voorzag de Vlaamse Regering in 11,8 miljoen euro voor de organisatie van zomerscholen voor leerlingen uit het secundair onderwijs. Zij nam voor deze raming een voorbeeld aan Nederland, dat al een aantal jaar zomerscholen organiseert. Twee oproepen vonden plaats. De eerste resulteerde in 1,6 miljoen euro effectieve vastleggingen en 1,5 miljoen euro uitbetalingen. De tweede (9 juni 2020) resulteerde in een geraamd subsidiebedrag van 0,4 miljoen euro, waarvan 0,3 miljoen euro effectief uitbetaald werd. Slechts 1,8 miljoen euro van de beschikbare 11,8 miljoen euro werd dus aangewend. De maatregel bereikte dan ook significant minder leerlingen dan verwacht (ongeveer 7.500 leerlingen).

Een deel van het overblijvende budget (9 miljoen euro) werd vervolgens ingezet voor de organisatie van herfst- en winterscholen. Volgens het geraamde budget was voor elke school ongeveer 10.000 euro ter beschikking om remediëringstrajecten uit te werken. Voor deze subsidie was de interesse nog beperkter: slechts 0,3 miljoen euro werd vastgelegd, waarvan al iets meer dan 0,2 miljoen euro uitbetaald werd.

Tot slot ging een facultatieve subsidie van 0,6 miljoen euro naar het project Zomerschool Vlaanderen van de vzw Universiteit van Vlaanderen. Dat project staat los van de fysiek georganiseerde zomerscholen. Het betreft het opzetten van een multimediatplatform met ondersteunende educatieve inhoud voor de kinderen van het lager onderwijs. De subsidie werd volledig uitbetaald.

AGODI

Bij het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI) betreffen de COVID-19-uitgaven enerzijds hygiëne- en veiligheidsmaatregelen (44,4 miljoen euro) en anderzijds extra ICT-middelen voor de scholen (38,7 miljoen euro). Door de aard van de maatregelen werd het grootste deel van de middelen toegekend als extra werkmiddelen aan het leerplichtonderwijs (87,2 miljoen euro). De uitvoeringcijfers sluiten nauw aan bij de ramingen, onder andere doordat het agentschap vaak werkte met vaste bedragen per gekende eenheid (bv. aantal leerlingen, aantal omkaderingseenheden,...). De maatregelen die een lagere realisatiegraad kenden, waren die welke loonsubsidiëring inhielden. Zo werd het budget voor extra busbegeleiding (1,9 miljoen euro) maar voor 62% (1,2 miljoen euro) gebruikt. Het budget van 3 miljoen euro voor korte vervangingen werd bijna niet ingezet (36.000 euro). Mogelijk waren de voorwaarden daarvoor te streng.

AHOVOKS

Het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS) vroeg de instellingen voor hoger onderwijs voor het luik onderwijs in kaart te brengen wat de financiële gevolgen van de pandemie waren. De instellingen raamden de meerkosten gemiddeld op 131,72 euro per student, maar dat gemiddelde verborg een grote variatie: per student varieerden de meerkosten van 41,97 tot 399,48 euro. De universiteiten, hogescholen en het Instituut Tropische Geneeskunde (ITG) ontvingen samen een compensatie van 40,0 miljoen euro. De voorziene compensaties werden volledig uitbetaald.

De federale maatregelen dwongen de instellingen sterk te investeren in afstandsonderwijs. Vooral de afname van examens vormde een uitdaging. De Vlaamse Regering voorzag dan ook in 2,6 miljoen euro ondersteuning voor examenafname op afstand. Bovendien compenseerde zij met nog eens 5,8 miljoen euro de extra kosten voor afstandsonderwijs die de verlengde COVID-19-maatregelen meebrachten. In dat kader ontving het ITG 0,5 miljoen euro. Tot slot kregen de instellingen 0,6 miljoen euro ter beschikking voor de aankoop van laptops, die zij ter beschikking konden stellen van studenten die er niet over beschikten. Ook deze bedragen zijn volledig toegekend en uitbetaald.

4.3.7 Werk en sociale economie

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein WSE.

Tabel 23 - Coronagerelateerde uitgaven in het beleidsdomein WSE (in miljoen euro)

Maatregel	Raming 2020	Uitvoering 2020
Dienstencheques	105,2	106,2
VDAB	6,2	7,8
Sociale economie	11,2	11,4
Totaal	122,6	125,4

Dienstencheques

De Vlaamse Regering besliste de subsidie voor dienstencheques tijdelijk te verhogen voor prestaties tussen 16 maart en 30 juni 2020. De extra subsidiëring moest de erkende ondernemingen in staat stellen het hoofd te bieden aan een aantal bijkomende kosten, onder andere om veilige werkomstandigheden te creëren. De verhoogde subsidiëring bedroeg 8,64 euro per dienstencheque. Sinds 11 mei 2020 daalde die steun geleidelijk tot 3,78 euro. Ook was er voor de maanden maart-juni 2020 een verlenging van de vervalltermijn van de dienstencheques. In het totaal werd voor deze maatregelen in 66 miljoen euro voorzien. De tweede golf van de coronapandemie bracht opnieuw een tijdelijke verhoging van de subsidiëring met 2,89 euro per dienstencheque mee voor prestaties in november en december 2020. Die extra-uitgaven werden geraamd op 39,2 miljoen euro. Voor beide meeruitgaven zijn echter geen bijkomende kredieten in de begroting ingeschreven omdat werd verwacht dat het bestaande budget die kosten zou kunnen opvangen. De uiteindelijke uitgave bedroeg 106,2 miljoen euro: 75 miljoen euro ontvangen facturen in 2020 en 31,2 miljoen euro geraamde kosten die in 2021 afgerekend worden. De crisis zorgde in 2020 ook voor een opmerkelijke daling van het aantal verbruikte dienstencheques. De volumedaling in 2020 leidde in vergelijking met 2019 tot 192,8 miljoen euro minder uitgaven. Rekening houdend met de impact van de tijdelijk verhoogde subsidiëringen, restte een netto-minderuitgave van 86,6 miljoen euro.

VDAB

De Vlaamse Regering raamde de kostprijs van de coronacrisis voor de VDAB op 6,2 miljoen euro voor de eerste golf. Uiteindelijk verhoogde zij de werkingstoelage van de VDAB met 7,8 miljoen euro en volgde nog een eigen financiering met 0,5 miljoen euro. Die verhogingen waren bestemd voor de vernieuwing, verbetering en uitbreiding van het digitaal platform voor online-opleidingen (4 miljoen euro), wijk-werken (1,3 miljoen euro) en individuele beroeps-opleidingen (IBO) (2,5 miljoen euro).

Om IBO-cursisten niet volledig zonder inkomen te laten vallen, kende de Vlaamse overheid ze een tijdelijke premie toe als hun opleiding werd stopgezet. Over het hele jaar 2020 gaf zij daarvoor 3 miljoen euro uit. De VDAB heeft tijdens de coronapandemie 70% van de gemiddelde vergoeding die wijkwerkers normaal ontvangen, uitbetaald, voor in totaal 1,3 miljoen euro. Oorspronkelijk was voor deze uitgaven in respectievelijk 1,3 en 0,9 miljoen euro voorzien.

Sociale economie

Veel doelgroepmedewerkers in de sociale economie worden voorbereid op een job in een reguliere onderneming, bijvoorbeeld met stages. In de praktijk lagen echter tal van ondernemingen stil. Daarom heeft de Vlaamse overheid de doorstroomtrajecten opgeschort en de inschakelingstrajecten verlengd. Zij schortte ook de regel op dat maatwerkbedrijven op jaarbasis 90% van het totaal aantal jobs voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt effectief moeten ingevuld hebben om recht te hebben op de subsidies. Het niet behalen van die 90% in 2020 zou in 2021 dan ook niet automatisch tot een middelenvermindering leiden.

Voor bedrijven uit de sociale economie die economische of financiële hinder ondervinden, zal het Departement WSE geen automatische inhoudingen (verminderingen) doen op de maandelijkse voorschotten. Zo krijgen die bedrijven tijdelijk financiële ademruimte. Nu arbeidszorginitiatieven hun activiteiten tijdelijk opschorten, dreigt de financiering van de begeleiders door de terugval van de subsidies in het gedrang te komen. De gemiddelde financiering van de maanden januari–februari 2020 wordt tijdens de duur van de coronacrisis behouden.

De Vlaamse Regering heeft tot slot in 1,5 miljoen euro voorzien voor een beschermingsvergoeding aan maatwerkbedrijven en in 9,7 miljoen euro voor een aanpassingspremie voor maatwerkbedrijven en -afdelingen. Beide bedragen zijn volledig aangewend.

4.3.8 Cultuur, Jeugd, Sport en Media

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein CJSJ.

Tabel 24 - Coronagerelateerde uitgaven in het beleidsdomein CJSJ (in miljoen euro)

Maatregel	Raming 2020	Uitvoering 2020
Cultuur	62,2	53,5
Sport Vlaanderen	10,0	8,9
Media	10,0	10,0
Jeugd	9,2	9,4
Totaal	91,4	81,8

Cultuur

In eerste instantie zette de Vlaamse Regering voor de cultuursector in op een compensatiepremie van 29,3 miljoen euro, in combinatie met 23 miljoen euro extra subsidies voor struc-

tureel gesubsidieerde organisaties. De aanwending op deze budgetten was echter laag: 3,1 miljoen euro compensatiepremies en 12,4 miljoen euro extra subsidies. Bovendien werd nog 1,4 miljoen euro doorgeschoven naar het landelijk jeugdwerk.

Het grootste deel van het resterende budget werd in het najaar van 2020 ingezet voor de financiering van de culturele activiteitenpremie. Deze premie moest de cultuursector een boost geven, door maximum 20.000 euro ter beschikking te stellen voor de organisatie of uitvoering van een culturele activiteit of de terbeschikkingstelling van infrastructuur voor een culturele activiteit. 35,3 miljoen euro werd daarvoor uitgetrokken.

Van de culturele activiteitenpremie werd 7,5 miljoen euro van de beschikbare 35,3 miljoen euro nog niet gebruikt doordat deze subsidie pas vanaf midden november kon worden aangevraagd. De subsidie slaat op activiteiten die vielen in de periode van 1 september 2020 tot 31 mei 2021. Het resterende bedrag werd overgedragen naar 2021.

4.3.9 Mobiliteit en Openbare Werken

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein MOW.

Tabel 25 - Coronagerelateerde uitgaven in het beleidsdomein MOW (in miljoen euro)

Maatregel	Raming 2020	Uitvoering 2020
Subsidie regionale luchthavens	2,6	2,3
Subsidie autobus- en autocarsector en taxisector	8,5	7,5
Steun sector deelmobiliteit	0,5	0,4
Compensatie De Lijn	65,5	65,5
Totaal	77,1	75,7
Leningen autobus- en autocarsector en taxisector (ESR-8)	28,0	0,6

Subsidie en leningen autobus- en autocarsector en taxisector

De Vlaamse Regering voorzag niet alleen in overbruggingskredieten voor de autobus- en de taxisector (respectievelijk 16 en 12 miljoen euro), maar ook in subsidies aan de autobussector (8,5 miljoen euro). De leningen waren duidelijk minder populair dan de subsidies: aan de autobussector zijn geen leningen toegekend en aan de taxisector slechts 0,6 miljoen euro. De autobussector ontving 7,5 miljoen euro subsidies.

De Lijn

De Lijn kreeg een tegemoetkoming van 7 miljoen euro voor de extra bussen die zij heeft ingelegd voor het leerlingenvervoer in het buitengewoon onderwijs. Het voertuigenpark was immers niet toereikend om aan de bijkomende vraag te voldoen, waardoor De Lijn bijkomend vervoer moest inhuren bij de pachters. De maatschappij betaalde de pachters daarvoor in 2020 2,3 miljoen euro en verwacht voor de eerste vier maanden van 2021 2 miljoen euro bijkomende kosten.

De Vlaamse Regering compenseerde De Lijn voorts voor de minderopbrengsten en meeruitgaven ten gevolge van de crisis. Die compensatie bedroeg in 2020 58,5 miljoen euro. De coronacrisis heeft ook operationele minderkosten veroorzaakt, bijvoorbeeld door technische werkloosheid (-2,6 miljoen euro), minder leerlingenvervoer (-6,2 miljoen euro) en minder

exploitanten (-6,7 miljoen euro). De totale operationele minderkosten bedroegen 17,3 miljoen euro voor 2020. Deze positieve budgettaire effecten zaten al vervat in de berekening van de vereiste compensatie. Uit de eindafrekening van december bleek echter dat de corona-impact nog 1,8 miljoen euro hoger lag. De Lijn heeft dat bedrag als vorderingen op de Vlaamse overheid geboekt.

4.3.10 Landbouw en Visserij

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein LV.

Tabel 26 - Coronagerelateerde uitgaven in het beleidsdomein LV (in miljoen euro)

Maatregel	Raming 2020	Uitvoering 2020
Noodfonds sierteelt en aardappelsector	35,0	15,5
Stilligvergoeding visserijsector	1,0	0,1
Exitplan VLAM	0,3	0,3
Totaal	45,3	15,9

Noodfonds sierteelt en aardappelsector

Siertelers moesten door COVID-19 een deel van hun bloemen en planten vernietigen en aardappeltelers kregen een deel van hun bewaaraardappelen niet verkocht en moesten die afvoeren voor, bijvoorbeeld, vergisting of als diervoeder. Daarvoor kende de Vlaamse Regering 35 miljoen euro toe aan de sector van de sierteelt (25 miljoen euro) en aan de aardappelsector (10 miljoen euro). In 2020 werd 15,5 miljoen euro uitgekeerd voor 429 aardappelteeltdossiers en 141 sierteeltdossiers. Daarvan betaalde de Vlaamse overheid er na onderzoek respectievelijk 404 en 141 van uit. Het geraamde verlies en de gevraagde steun lagen duidelijk lager dan oorspronkelijk ingeschat. Het resterende vastleggingskrediet is naar 2021 overgedragen.

Stilligvergoeding visserijsector

De visserijsector kon wekelijks een stilligvergoeding aanvragen voor maximaal drie weken in de periode van 1 mei 2020 tot 31 augustus 2020. 42 vissers ontvingen in totaal 0,1 miljoen euro vergoedingen.

4.3.11 Andere budgettaire effecten

Bij zijn onderzoek van de rekeningen stelde het Rekenhof vast dat de coronacrisis, los van de hierboven besproken maatregelen, ook nog op andere vlakken een budgettaire impact had op de inkomsten en uitgaven van de Vlaamse overheid. Het is niet mogelijk een volledig en precies overzicht te geven van die impact zonder diepgaand onderzoek van alle uitgaven, maar in de onderstaande alinea's tracht het Rekenhof aan de hand van specifieke voorbeelden toch een idee te geven van de mogelijke impact. Gerapporteerde vertragingen in de uitgaven (onder meer voor de oplevering van gebouwen) waarvan niet met zekerheid vastgesteld kon worden dat ze corona-gerelateerd waren, heeft het niet in het overzicht opgenomen.

Inkomsten

De COVID-19-crisis had een impact op de ontvangsten, zowel op de dotaties uit de bijzondere financieringswet (BFW) als op de ontvangsten van de gewestbelastingen. De ontvangsten van

de opcentiemen werden in 2020 niet beïnvloed door de pandemie, aangezien zij gekoppeld zijn aan het aanslagjaar. De ontvangsten 2020 zijn gekoppeld aan het aanslagjaar 2019. De eventuele impact op de opcentiemen zal dus in 2021 vastgesteld worden.

De ontvangsten uit de BFW zijn gekoppeld aan de economische parameters (zie tabel 27). De tweede begrotingsaanpassing 2020 verminderde de dotaties met 2.115,4 miljoen euro. Dat bedrag kan worden beschouwd als de corona-impact op de inkomsten 2020. Uit de economische begroting van februari 2021 bleek echter dat de bbp-evolutie in 2020 minder negatief was dan verwacht, waardoor de definitieve impact in 2020 uiteindelijk 1.364,1 miljoen euro zou bedragen. Het verschil van 751,3 miljoen euro werd niet meer gecorrigeerd in 2020, maar maakt deel uit van de definitieve afrekening in 2021.

Tabel 27 - Ontvangsten uit de BFW (bedragen in miljoen euro)

	Aangepast bedrag 2020 - BA1	Aangepast bedrag 2020 -BA2	Aangepaste begroting 2020 - BA2 (incl. afrek. 2019)	Uitvoering 2020 (incl. definitieve afrekening 2019)	Definitief bedrag 2020	Definitieve afrekening 2020
	EB 02/2020	EB 06/2020			EB 02/2021	
BBP-evolutie						
Economische begroting	1,40%	-10,60%	-10,60%		-6,20%	
CPI-evolutie						
Economische begroting	1,10%	0,80%	0,80%		0,74%	
Gewest- en gemeenschaps- middelen BFW	26.251,0	24.135,6	21.124,2	21.124,4	24.887,0	751,3
Impact (t.o.v. aangepast bedrag BA1)		-2.115,4			-1.364,1	751,3

De COVID-19-crisis had ook een impact op de gewestbelastingen. Het geconsolideerde uitvoeringsrapport beschrijft de werkelijk geïnde gewestbelastingen. Die beschrijving maakt niet altijd duidelijk wat de precieze corona-impact was. Het rapport toont wel aan dat de corona-impact eerder negatief was: -19,2 miljoen euro op de erfbelasting en -5,7 miljoen euro ontvangsten uit onroerende voorheffing door het verleende betalingsuitstel. De verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling lagen respectievelijk 19,1 en 24,7 miljoen euro lager dan verwacht, hoofdzakelijk door een daling van het wagenpark. Wellicht was de pandemie ook daarvan de belangrijkste oorzaak. Het rapport vermeldt een positieve impact op de belasting op spelen en weddenschappen (+2,6 miljoen euro), vooral door de online-markt. De ontvangen belasting op automatische ontspanningstoestellen lag dan weer 6,1 miljoen euro lager dan wat de tweede begrotingsaanpassing raamde. Mogelijk had de crisis een positieve impact op de ontvangsten uit registratierechten, maar die impact kon niet worden geïsoleerd van eventuele andere effecten. Volgens de cijfers in het uitvoeringsrapport zou de negatieve impact op de gewestbelastingen maximaal 77 miljoen euro bedragen.

Overige ontvangsten

Ook sommige instellingen zagen een impact van de crisis op hun ontvangsten. Met de cijfers uit het uitvoeringsrapport heeft het Rekenhof de onderstaande tabel opgemaakt. Hij houdt

geen rekening met de terugvorderingen van coronasteun die het Hermesfonds als ontvangsten boekte (zie 4.3.2), noch met de al besproken minderontvangsten bij De Lijn (zie 4.3.9).

Tabel 28 - Impact coronacrisis op de ontvangsten van Vlaamse rechtspersonen en DAB's (in miljoen euro)

Rechtspersonen en DAB's	Impact
DAB Catering en Schoonmaak	-5,6
Loodswezen	-7,6
VITO	-9,0
VRT	-11,5
Opera Ballet Vlaanderen	-9,2
Andere culturele instellingen	-2,6
Tunnel Liefkenshoek	-11,5
VEB	-4,3
VLM	-10,8
Sport Vlaanderen	-3,8
Totaal	-75,9

Het verkeersveiligheidsfonds boekte bijna 30 miljoen euro ontvangsten minder dan wat de aangepaste begroting 2020 raamde door minder ontvangen verkeersboetes.

Het VIF boekte in 2020 ruim 5 miljoen euro minder ontvangsten dan geraamd. Dat was bijna uitsluitend het gevolg van de lagere ontvangsten uit de concessies bij de nevenbedrijven langs de autosnelwegen.

Werkingskosten

Nagenoeg alle entiteiten van de Vlaamse overheid boekten minder werkingskosten dan verwacht. In veel gevallen gaat het om de uitgaven voor dienstreizen, seminars en dergelijke, die door de crisis niet konden doorgaan. Hoewel de overheidsmaatregelen onmiskenbaar een invloed zullen hebben gehad op dergelijke uitgaven, was een deel van deze kredietonderaanwending mogelijk niet COVID-19-gerelateerd. Een aantal instellingen boekte dan weer meer werkingskosten voor ICT, onder meer voor de versterkte inzet op digitalisering en thuiswerk. De verschillende BBT's bij de uitvoering tonen een netto positieve impact op het vorderingsaldo in de grootteorde van niet meer dan 10 miljoen euro. Dat bedrag is waarschijnlijk onderschat, gezien niet alle BBT lagere uitgaven expliciet koppelden aan de coronacrisis.

Subsidies

De meeste subsidies die de Vlaamse overheid toekent, werken met een voorschot op grond van het ingediende project en een afrekening in functie van de ingediende financiële en inhoudelijke verantwoording. Aangezien de gesubsidieerde activiteiten door de uitgevaardigde maatregelen vaak niet konden doorgaan, riskeerden de gesubsidieerde organisaties financiële problemen. In het begin van de crisis besliste de Vlaamse Regering subsidiebegunstigden die kosten maakten voor een activiteit die niet of maar beperkt kon plaatsvinden, toch de beloofde middelen te verstrekken, uiteraard binnen de perken van de toegekende subsidie en rekening houdend met de subsidievoorwaarden. Het Rekenhof kan onmogelijk de financiële impact van deze beslissing inschatten, maar aangezien de begroting in deze middelen al had voorzien, betekenden zij geen meerkosten voor de Vlaamse overheid.

Toerisme Vlaanderen

Toerisme Vlaanderen inde in 2020 geen pacht bij de jeugdherbergen. Daardoor derfde het 1,2 miljoen euro inkomsten, waar echter geen daling van de uitgaven tegenover stond. Dat was wel het geval voor het wegvallen van de inkomsten van webshops, opleidingen en dergelijke. De begroting raamde die inkomsten op ongeveer 2 miljoen euro, maar zij bleven beperkt tot 0,2 miljoen euro. Aan uitgavenzijde had de COVID-19-crisis een matigend effect: Toerisme Vlaanderen liet 24,6 miljoen euro uitgavenkredieten ongebruikt door de annulatie van events en congressen.

Flanders Investment and Trade

Door de veiligheidsmaatregelen gingen vanaf maart geen grote acties (internationale beurzen, events, zendingen,...) meer door. FIT gaf daardoor 5,2 miljoen euro minder uit dan verwacht en boekte 2,3 miljoen euro minder ontvangsten (bijdragen in de kosten door deelnemende bedrijven).

Agentschap Integratie en Inburgering

In 2020 kenden twee subsidiebesluiten zogenaamde *asielmiddelen* toe aan het Agentschap Integratie en Inburgering. Het eerste besluit voorzag in een voorschot van 4,6 miljoen euro. Het tweede verhoogde dit bedrag *naar aanleiding van de coronacrisis* met 4,7 miljoen euro tot 9,3 miljoen euro. In principe bepaalde de reële evolutie van de inburgeringscontracten of NT2-intakegesprekken van het lopende jaar het bedrag in het tweede besluit. Het is onmogelijk te bepalen welke impact de coronacrisis had op het aantal afgesloten inburgeringscontracten en het aantal intakegesprekken NT2. Het Rekenhof kon dan ook niet nagaan of de bijkomende middelen terecht een coronastempel kregen.

WSE – Vlaams zorgkrediet en aanmoedigingspremies

De uitgaven voor het zorgkrediet (gewest en gemeenschap samen) en voor aanmoedigingspremies lagen in de periode juni-oktober 2020 respectievelijk 1,3 en 2,1 miljoen euro lager dan in 2019. Nogal wat mensen hebben hun zorgkrediet tijdelijk stopgezet om te genieten van het financieel voordeliger corona-ouderschapsverlof dat de federale regering heeft ingevoerd. Dat resulteerde ook in 0,4 miljoen euro terugbetalingen door mensen die hun zorgkrediet retroactief omzetten in corona-ouderschapsverlof of doordat aanmoedigingspremies niet gecombineerd konden worden met corona-ouderschapsverlof.

CJSM

De inkomsten in de centra, van de Vlaamse Trainersschool en uit sportpromotionele activiteiten waren lager dan begroot doordat tal van activiteiten niet konden doorgaan door de coronasituatie. Van de 12 miljoen euro geraamde inkomsten werd maar 7,7 miljoen euro werkelijk ontvangen (waarvan 0,8 miljoen euro subsidies van Toerisme Vlaanderen als steunmaatregel voor jeugdverblijven).

Het Kunsthuis plaatste zijn contractuele personeel door de coronamaatregelen op tijdelijke werkloosheid. Daardoor moest de sociale zekerheid een aanzienlijk deel van de personeelskosten dragen. De instelling besliste wel een opleg te betalen tot 85% van het normale loon. De mindere uitgave bedroeg bijna 9,5 miljoen euro. Het Kunsthuis ontving ondertussen wel de volledige dotatie. Het boekte ook 3,3 miljoen euro minder ontvangsten uit de taks-shelterregeling voor podiumkunsten.

Bij de VRT gaf door het uitstel van de Olympische Spelen en het Europees Kampioenschap Voetbal 2,7 miljoen euro minder uit dan begroot. Deze productiekosten verschuiven naar 2021.

MOW – uitvoering van overheidsopdrachten

De bouwsector ondervond veel hinder van de overheidsmaatregelen, waardoor sommige bedrijven in de problemen dreigden te geraten. De Vlaamse Regering steunde de bedrijven die met overheidsopdrachten aan het werk waren, onder andere door geen vertragingsboetes op te leggen en de facturen sneller te vereffenen. Voorlopig is er nog geen raming van de budgettaire impact van deze beslissing.

Lantis ontving voor zeven werven melding van onvoorziene omstandigheden. Tot op heden dienden aannemers echter nog geen concrete, onderbouwde vorderingen in. De opdrachtnemers meldden wel al 27 miljoen euro geschatte meerkosten. Een federaal wetsvoorstel ligt ter tafel om de schadevergoeding te beperken, afhankelijk van de grootte van het werk en het restant van de uitvoering. Dat zou bij Lantis de meerkosten kunnen beperken tot ongeveer 3 miljoen euro.

WVG

Los van de coronamaatregelen vertoonden een aantal uitgavenposten van het beleidsdomein WVG een coronagerelateerde onderaanwending. Zo gebruikte het VAPH 1,3 miljoen euro minder voor vergoedingen voor multidisciplinaire verslagen, alsook 4,3 miljoen euro voor de financiering van hulpmiddelen en reiskosten in het kader van schoolopleidingen. De VSB liet 6,8 miljoen euro van het begrotingsartikel mobiliteit en hulpmiddelen onaangewend.

4.3.12 Conclusies

De COVID-19-crisis had een grote budgettaire impact op de Vlaamse overheid. Door de diversiteit van de genomen maatregelen spreidde die impact zich uit over alle beleidsdomeinen. De rekening 2020 maakt het niet mogelijk de totale budgettaire impact van de crisis precies vast te stellen.

De Vlaams minister van Financiën en Begroting stelde in het Vlaams Parlement dat de kosten van de maatregelen over 2020 opliepen tot 3.227,9 miljoen euro. Het Rekenhof raamt dat cijfer op 3.334,9 miljoen euro, er ook rekening mee houdende dat sommige beleidsdomeinen eigen middelen hebben ingezet. De raming is enerzijds nauw verbonden met de wijze waarop de Vlaamse begroting de kosten van de maatregelen heeft opgevolgd: zij hield alleen rekening met de basisallocaties die effectief naar de COVID-19-crisis verwezen. Zij rekende dus uitgaven waarvoor de basisallocatie om gelijk welke reden niet verwees naar COVID-19, niet mee, evenmin als de uitvoeringscijfers van de rechtspersonen die niet opgenomen zijn in Orafin. Ook de budgettaire impact die niet verbonden was met specifieke coronamaatregelen ontbrak in de raming. Op de kosten van de werking van de Vlaamse overheid zelf bleek de corona-impact eerder positief te zijn. Een screening van de BBT's bij de uitvoering leverde een netto positieve bijdrage aan het vorderingensaldo van niet meer dan 10 miljoen euro op.

Op de inkomsten van de Vlaamse overheid was de impact van de crisis negatief. Niet alleen de ontvangsten uit de bijzondere financieringswet lagen veel lager (-2.115 miljoen euro), ook de gewestbelastingen werden negatief beïnvloed (tot -77 miljoen euro). Ook diverse instellingen derfden eigen ontvangsten, die zij weliswaar in een aantal gevallen konden compenseren

met lagere uitgaven. Volgens de BBT bij de uitvoering zou de impact op de eigen ontvangsten 110,9 miljoen euro bedragen.

Los van de diverse andere budgettaire effecten, kan de budgettaire impact voor het eerste jaar van de coronacrisis voor de Vlaamse overheid geraamd worden op ruim 5,6 miljard euro. Het betreft zowel de kosten van de maatregelen (3,3 miljard euro), als de impact op de ontvangsten (2,3 miljard euro, exclusief de positieve afrekening van 750 miljoen euro, die in 2021 volgt).

Uit de coronaprovisie is 3.503 miljoen euro herverdeeld. De effectieve uitgaven lagen ongeveer 275 miljoen euro lager. In principe zou het overschot moeten terugvloeien naar de algemene middelen, maar dat is niet overal geschied. In een aantal beleidsdomeinen werd het overschot overgedragen naar het volgende boekjaar. Het is niet duidelijk of die middelen zo het meest efficiënt worden ingezet.

De budgettaire weerslag van de crisis beperkt zich ten slotte niet tot 2020. Niet alleen zal een deel van de maatregelen die in 2020 werden genomen, nog kosten veroorzaken in 2021, ook volgden in 2021 een reeks bijkomende maatregelen (of werden bestaande maatregelen verlengd) om de gevolgen van de aanhoudende crisis op te vangen. Rekening houdend met de beslissingen tot en met 28 mei, bedragen de kosten van die bijkomende maatregelen voorlopig 1,5 miljard euro. De potentiële budgettaire impact van de toegekende waarborgen en leningen mag evenmin uit het oog verloren worden. Die zal zich pas in de volgende jaren manifesteren en zou, afhankelijk van de mate waarin de economie zich herstelt, aanzienlijk kunnen zijn.

4.4 Opvolging beleidsintenties

Sinds de begrotingscyclus 2020 bevat de rekening ook een omvangrijk hoofdstuk met beleidsinformatie, in de vorm van de beleids- en begrotingstoelichtingen bij de uitvoering. Het rekeningenrapport volgt die beleidsinformatie ook op (zie 4.1). Het Rekenhof volgt bovendien ook op regelmatige basis een aantal beleidsintenties op, onder andere uit het regeerakkoord. In dit rapport verstrekt het korte toelichtingen bij twee, al gerealiseerde beleidsintenties uit het regeerakkoord.

4.4.1 Werkingsmiddelen kleuter- en lager onderwijs

Het regeerakkoord herhaalde het engagement de werkingsmiddelen van het kleuter- en het lager onderwijs gelijk te schakelen. Het kleuteronderwijs had te kampen met een historische onderfinanciering in vergelijking met het lager onderwijs. Kleuterscholen ontvingen 33% minder werkingsmiddelen, omdat ervan uitgegaan werd dat kleuters maar twee derde van de tijd effectief naar school gaan.

Om deze scheeftrekking recht te zetten, voorzag de begrotingsopmaak 2020 in bijkomende werkingsmiddelen: 70 miljoen euro voor het gewoon basisonderwijs en 1 miljoen euro voor het buitengewoon basisonderwijs. Daardoor kan het basisonderwijs⁸⁷ eenzelfde wegingscoëfficiënt en eenzelfde puntenaantal toekennen aan een kleuter als aan een lagereschoolkind, waardoor de financiering per kind nu identiek is. De voorziene middelen werden integraal uitgegeven.

⁸⁷ Het basisonderwijs omvat zowel het kleuteronderwijs als het lager onderwijs.

4.4.2 Nieuwe financieringsinstrumenten voor gemeenten

Het regeerakkoord voorzagt in twee nieuwe subsidiestromen naar de lokale besturen, die de gemeenten vrij kunnen inzetten. Het programmadecreet van 20 december 2019 voerde beide stromen in. Met de eerste subsidiestroom wil de Vlaamse Regering de druk op de gemeentelijke financiën door de enorme stijging van de geraamde responsabiliseringsbijdrage pensioenen opvangen. Ieder lokaal bestuur ontvangt het equivalent van 50% van de responsabiliseringsbijdrage. Zo wil de regering de lokale besturen ademruimte geven om verder te investeren op een voldoende hoog niveau. Met de tweede subsidiestroom wil de Vlaamse Regering gemeenten met veel open ruimte, die relatief minder middelen uit het Gemeentefonds ontvangen, extra steunen in het licht van haar inzet op het behoud van de open ruimte.

Deze nieuwe financieringen zijn nauw verbonden met de financiering uit het Gemeentefonds, maar maken er strikt wettelijk gezien geen deel van uit. De overname van de responsabiliseringsbijdrage vond vanaf 2020 onmiddellijk plaats zoals voorzien. De daarvoor geraamde middelen lopen op van 130 miljoen euro in 2020 tot 283 miljoen euro in 2024. Dat komt neer op een jaarlijkse gemiddelde groeivoet van 21%. Ook na 2024 zal de subsidiestroom de evolutie van de responsabiliseringsbijdrage blijven volgen. De compensatie betekent een nieuwe financieringsstroom van 5,2% ten opzichte van het totaal van de klassieke middelen uit het Gemeentefonds. Tussen de verschillende gemeenten zal deze financiering sterk verschillen.

De nieuwe financiering van open ruimte wordt gefaseerd ingevoerd en zal in 2024 op kruissnelheid komen. Het totale budget ervan zal dan 124 miljoen euro bedragen. Nadien zal dat budget jaarlijks stijgen met 3,5% (eenzelfde groeivoet als die van het Gemeentefonds). Vergeleken met het totale budget van het Gemeentefonds, betekent dat een nieuwe financiële stroom van 2,9% (in 2024), maar voor specifieke gemeenten zal die oplopen tot 12% extra overheidsmiddelen.

4.5 Problematiek van de wachtlijsten

4.5.1 Inleiding

Door grote dienstverleningsnoden, gecombineerd met een tekort aan middelen, kampen diverse beleidsdomeinen met wachtlijsten. Het concept *wachtlijst* dekt verschillende ladingen. Sommige sectoren, zoals de sociale huisvesting of erfgoedpremies, kennen een wachtlijst in de klassieke zin van het woord, waarbij mensen recht hebben op een bepaalde overheidsdienst, maar door de beperkte middelen geregistreerd worden als wachtend op die dienst. In andere sectoren, zoals de woonzorgcentra, is dan weer sprake van een vooraf vastgestelde programmering, die in functie van de beschikbare middelen ingevuld wordt. In dit geval wordt er geen centrale wachtlijst bijgehouden, maar mogelijk zijn er wel wachtlijsten bij individuele woonzorgcentra.

Het Rekenhof onderzocht de wachtlijstsituatie, de bijhorende beleidsinitiatieven en de begrotingsinspanningen 2020 in de sectoren van de sociale huurwoningen, de erfgoedpremies, de woonzorgcentra, de jeugdhulp en de scholeninfrastructuur. Dit onderzoek had niet de bedoeling een volledig overzicht te bieden⁸⁸.

⁸⁸ Ook de thematische audit *Crisisjeugdhulp - analyse van niet-beantwoorde hulpvragen* (april 2018) behandelde dit thema.

4.5.2 Wachtlijst sociale huurwoningen

Stand van zaken

Eind 2019 verhuurden of onderverhuurden sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM), het Vlaams Woningfonds en sociale verhuurkantoren (SVK) in het Vlaams Gewest 169.823 sociale huurwoningen. De SHM beheerden 92,6% van deze sociale huurwoningen, SVK 6,9% en het Vlaams Woningfonds 0,5%. Ook lokale besturen verhuren sociale woningen. In 2019 ging het om ongeveer 2.000 woningen.

De vraag naar een sociale huurwoning is echter veel groter dan het beschikbare aanbod. Eind 2019⁸⁹ stonden 153.510 gezinnen op de wachtlijst voor een sociale woning en waren er 57.230 kandidaat-huurders voor een SVK-woning. 36.530 kandidaat-huurders stonden op beide wachtlijsten. De gemiddelde wachttijd voor een sociale huurwoning bedroeg 1.200 dagen. Wie een SVK-woning toegewezen kreeg, mocht ook blijven staan op een SHM-lijst. Ook wie een SHM-woning toegewezen kreeg, mag blijven staan op de wachtlijst bij andere SHM's en mag zich zelfs opnieuw inschrijven voor dezelfde SHM. Minstens elke twee jaar vindt een actualisatie van de wachtlijsten plaats, waarbij nagegaan wordt of de inschrijvingen behouden mogen blijven. Iemand kan weliswaar meer dossiers hebben bij verschillende SHM, maar de wachtlijstcijfers steunen op de rijksregisternummers en bevatten een naam dus maar één keer. In het geval van een echtpaar dat een gezin vormt, kunnen beide partners ingeschreven zijn, zodat voor het gezin twee aanvragen kunnen lopen. Er is immers geen garantie dat de gezinsvorming blijft.

Volgens een studie van het Steunpunt Wonen zouden eigenlijk 250.000 huishoudens in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. Niet iedereen die in aanmerking komt voor een sociale huurwoning, vindt immers de weg naar de wachtlijst. Het Vlaams beleid probeert dat te verhelpen door:

- een zo toegankelijk mogelijke uitleg op de websites van de VMSW en de andere woonactoren;
- een centraal inschrijvingsregister voor de sociale woonactoren;
- fusies tussen de woonactoren, zodat elke gemeente maar één woonmaatschappij overhoudt, wat het voor de aanvragers overzichtelijker maakt.

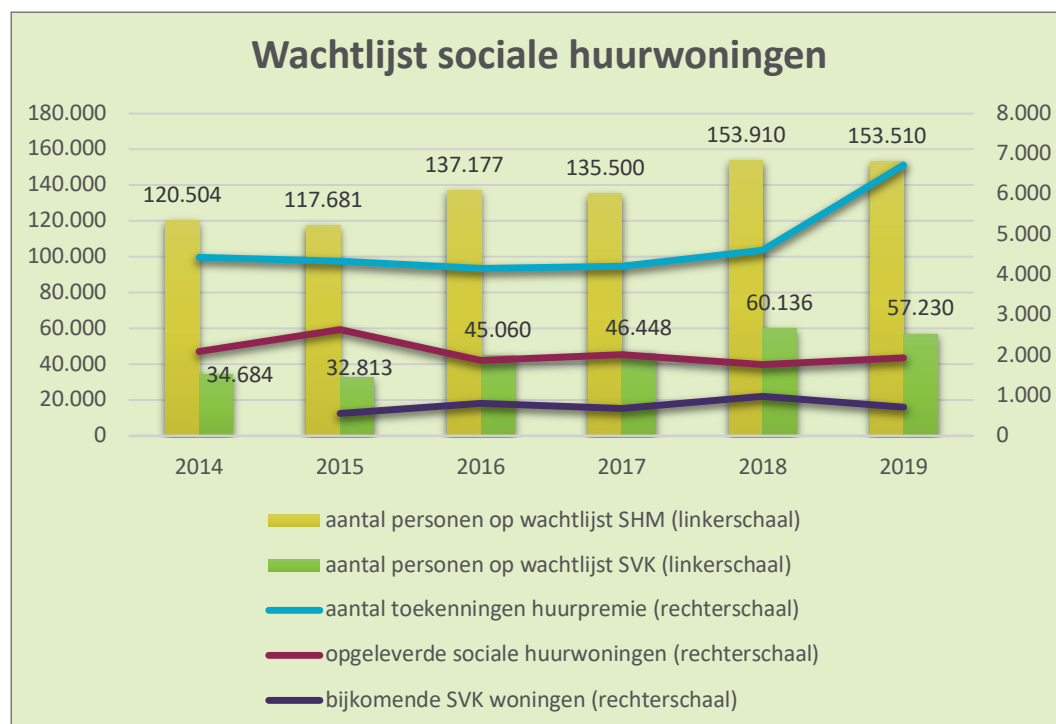
Hoewel er tussen 2015 en 2019 jaarlijks gemiddeld 2.600 nieuwe woningen bijkwamen, bleef ook de wachtlijst sterk stijgen (zie de onderstaande grafiek). Het aantal gezinnen op de wachtlijst steeg van 120.504 eind 2014 tot 153.510 eind 2019 (+33.006). De beleidsevolutie verklaart die stijging gedeeltelijk. In 2014 verhoogde de inkomensgrens om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning met 13%. Ook de introductie van een huurpremie voor wie vier jaar op de wachtlijst staat, heeft geleid tot meer aanmeldingen. De belangrijkste oorzaak voor de stijgende wachtlijst is echter het beperkte sociale huuraanbod, in combinatie met de *verdunding* van de huishoudens (meer kleinere gezinnen, meer echtscheidingen).

Het tekort aan sociale huurwoningen heeft ook een impact op de Vlaamse begroting, via de automatische toekenning van de huurpremie. De grafiek toont ook de evolutie van de huurpremie. Die vertoont een sterk stijgende trend, in functie van de stijgende aantallen op de wachtlijst en de stijgende wachttijden. In 2020 is 32,7 miljoen euro huurpremies uitbetaald,

⁸⁹ De statistieken over 2020 zullen pas op 30 juni 2021 beschikbaar zijn.

tegenover 26,2 miljoen euro in 2019. De stijging in 2020 vergt wel nuancering, aangezien in 2019 de regelgeving aangepast werd, waardoor de gemiddelde huurpremie met 20% steeg.

Figuur 4 - Evolutie van de wachtlijst sociale huurwoningen



Bron: VMSW

Beleidsinitiatieven

Jaarlijks investeert de Vlaamse overheid belangrijke sommen in de realisatie van sociale huurwoningen. Ook het regeerakkoord 2019-2024 bevat de intentie dat te blijven doen. Het handhaafde het investeringsvolume van 2019, aangepast aan de ABEX-index. De grafiek toont de extra woningen die jaarlijks ter beschikking kwamen op de sociale huurmarkt (gehuurd door een SVK of opgeleverd bij een SHM). Voor de SVK steeg dat aantal licht sinds 2015; bij de SHM is de trend sinds 2016 eerder stabiel.

Daarbuiten voorziet het relanceplan *Vlaanderen Veerkracht* eenmalig in 250 miljoen euro extra kredieten voor de bouw en renovatie van sociale huurwoningen: 100 miljoen euro voor nieuwbouw (goed voor ongeveer 400 woningen), 100 miljoen euro voor renovatie en 50 miljoen euro voor projectoproepen aan private ontwikkelaars. Dat doet het budget stijgen met 29% ten opzichte van 2019 en 2020. In aantal woningen zou dat voor de hele legislatuur jaarlijks 627 extra SVK-woningen opleveren bovenop de 8.612 huurwoningen die er volgens het groeipad voor de sociale woningen in de periode 2021-2024 bijkomen.

De vergelijking van de planningscijfers met die van de wachtlijst wijst echter uit dat het onevenwicht tussen vraag en aanbod op de sociale huurmarkt zal blijven bestaan en dat de wachtlijst waarschijnlijk zelfs zal toenemen.

Begrotingsuitvoering 2020

De begroting van het Agentschap Wonen-Vlaanderen ondersteunt de SVK vooral met subsidies voor personeels- en werkingskosten. Zij bevatte voor 2020 26,9 miljoen euro vereffeningskredieten, waarvan 25,9 miljoen euro effectief is vereffend. 3,7% bleef dus ongebruikt. In 2020 werden daarmee 689 extra SVK-woningen in gebruik genomen. Het aantal kandidaat-huurders op de wachtlijst voor een woning bij een SVK is ondertussen echter verder gestegen tot 72.645.

Vlaanderen financiert de bouw van sociale huurwoningen door SHM en andere sociale woonactoren vooral met de zogenaamde FS3-leningen langs de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen. Eind 2020 had de VMSW 9,6 miljard euro leningen voor sociale woningbouw uitstaan, 461,9 miljoen euro meer dan het leningensaldo van eind 2019. In het begrotingsjaar 2020 heeft de VMSW bij Vlaanderen 800 miljoen euro geleend. De totale Vlaamse schuld voor de sociale huisvesting (VMSW, VWF en erkende kredietmaatschappijen) bedroeg eind 2019 8.729 miljoen euro, waarvan 7.104 miljoen euro schulden in het kader van de sociale huisvesting die de Vlaamse overheid heeft gewaarborgd.

Met deze middelen kan de VMSW FS3-leningen toekennen aan de SHM. In 2019 leende de VMSW 900 miljoen euro van de Vlaamse overheid. Het investeringsvolume uit 2019 (833 miljoen euro) werd doorgetrokken in 2020 en geïndexeerd met de ABEX-index. Dat bracht het FS3-investeringsvolume in 2020 op 843 miljoen euro. Dat volume was niet louter bedoeld voor nieuwbouw, maar ook voor andere investeringen, zoals de renovatie van sociale woningen en grondaankopen. In 2020 werden 2.813 bijkomende sociale huurwoningen gerealiseerd.

Conclusie en aanbeveling

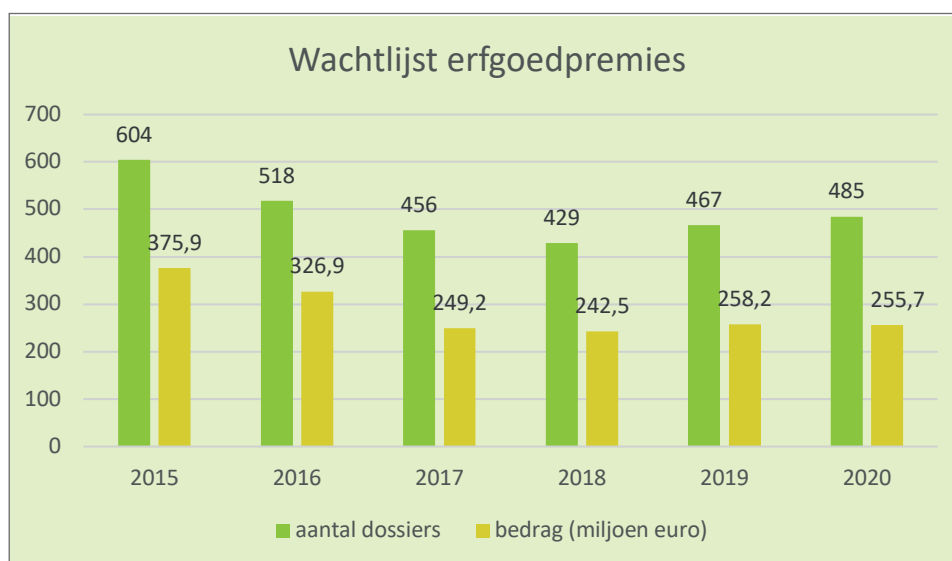
Gelet op de grote nood aan bijkomende sociale huurwoningen en door de beperkte stijging van de middelen voor de bouw van nieuwe woningen, zal de wachtlijst blijven groeien. De wachtlijstenproblematiek in de sociale huisvesting zal in de nabije toekomst niet opgelost zijn. De Vlaamse Regering zal andere instrumenten dan het aanbieden van een sociale huurwoning in overweging moeten nemen.

4.5.3 Wachtlijst erfgoedpremies

Stand van zaken

In de afgelopen jaren is een belangrijke achterstand ontstaan in de verwerking en uitbetaling van subsidiedossiers voor de restauratie en het onderhoud van beschermd erfgoed. Op 31 december 2019 bevatte de wachtlijst voor premies 467 dossiers, goed voor een totaal aangevraagd subsidiebedrag van 258,2 miljoen euro. Eind december 2020 stonden er 485 dossiers op de wachtlijst, voor in totaal 255,7 miljoen euro. In de laatste jaren heeft Vlaanderen een inhaalbeweging ingezet; in 2015 stonden immers nog 604 dossiers op de wachtlijst, voor in totaal 375,9 miljoen euro subsidies. Het merendeel van de dossiers op de wachtlijst werd eind 2014 ontvankelijk verklaard, naar aanleiding van de grote instroom aan aanvragen die nog wilden gebruik maken van de oude regeling vóór de inwerkingtreding van het onroerenderfgoed-decreet (1 januari 2015). Sinds midden 2017 kwamen een aantal dossiers met erfgoedpremies volgens de bijzondere procedure op de wachtlijst terecht.

Figuur 5 - Evolutie van de wachtlijst voor erfgoedpremies



Bron: *monitor onroerend erfgoed*

Door de achterstand moeten investeringsdossiers soms jaren wachten tot er geld beschikbaar is, wat de staat van het onroerende erfgoed niet ten goede komt. De wachttijd voor dossiers evolueerde van 42 maanden in 2015 tot 75 maanden in 2020. Bovendien bemoeilijkt de achterstand het inspelen op opportuniteiten.

Beleidsintenties

De Vlaamse Regering heeft de ambitie om tijdens de huidige beleidsperiode de bestaande wachtlijst af te bouwen. Ze past daarvoor drie pistes toe:

- Opschorting voor onbepaalde tijd van de mogelijkheid een erfgoedpremie volgens de bijzondere procedure of een meerjarenovereenkomst aan te vragen⁹⁰.
- Bijsturing van de premieregels om een evenwicht te bereiken tussen de financiële behoeften van de eigenaars en de budgettaire mogelijkheden en vervanging van de erfgoedpremies volgens de bijzondere procedure en de meerjarenovereenkomsten door een systeem van jaarlijkse open oproepen⁹¹.
- De inzet van extra middelen: de meerjarenraming 2019-2024 voorziet in 80 miljoen euro extra (waarvan 10 miljoen euro vanaf 2020) en het relanceplan *Vlaamse Veerkracht* voegt daar eenmalig nog 100 miljoen euro aan toe, gespreid over 2021 en 2022. Het jaarlijks budget vóór deze verhogingen bedraagt 85 miljoen euro.

Rekening houdend met het jaarlijks budget van ongeveer 95 miljoen euro en de bovengenoemde extra budgetten, bedraagt de totale, geplande, budgettaire marge voor de resterende periode 2021-2024 van de legislatuur in principe 510 miljoen euro.

⁹⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 16 oktober 2020 tot wijziging van de aanvraagprocedures in het onroerenderfgoedbesluit voor erfgoedpremies bijzondere procedure en voor meerjarenpremieovereenkomsten

⁹¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2020 tot wijziging van het onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 wat betreft de aanvraagprocedures voor toelatingen, beheersovereenkomsten, erfgoedpremies, onderzoekspremies en meerjarenpremieovereenkomsten.

De BBT onroerend erfgoed voor 2021 raamt de kostprijs voor de lopende meerjarenpremieovereenkomsten⁹² op 84,8 miljoen euro voor de periode 2021-2024. Voor de erfgoedpremie volgens de standaardprocedure raamde zij voor 2021 30 miljoen euro, rekening houdend met een hogere betoelaagbare grens van de werken. Als laatstvermeld (deel)budget ook de drie volgende jaren aanhoudt, zullen de in te schrijven vastleggingskredieten voor beide premiesoorten in de beleidsperiode samen 205 miljoen euro bedragen, ongeveer 40% van de bovengenoemde budgettaire marge.

Daar bovenop kondigde de website van onroerend erfgoed aan dat in de periode 2021-2023 voor 108,5 miljoen euro projectoproepen zullen plaatsvinden. Op 2 april 2021 besliste de Vlaamse Regering met de middelen van het relanceplan in 2021 de wachtlijst af te bouwen (32 miljoen euro) en in 2022 een projectoproep te lanceren binnen de bestaande premieprocedures (15 miljoen euro). Bovendien zal zij ook inzetten op de ondersteuning van specifieke voorbeeldprojecten. De wachtlijst voor erfgoedpremies was op 28 januari 2021 al opgelopen tot 281,5 miljoen euro subsidieaanvragen⁹³.

Gelet op de voorziene middelen voor de meerjarige premieovereenkomsten en het vooropgestelde budget voor de projectoproepen, zal het niet mogelijk zijn de wachtlijst in de huidige legislatuur volledig weg te werken, tenzij er middelen bijkomen of het budget voor de standaardpremies afgebouwd wordt.

Begrotingsuitvoering 2020

De initiële begroting 2020 voorzag in 96,7 miljoen euro vastleggingskredieten en 89 miljoen euro vereffeningskredieten. De tweede begrotingsaanpassing heeft dat verhoogd tot respectievelijk 99,6 en 93,3 miljoen euro. De toegekende middelen zijn volledig benut.

De Vlaamse Regering tracht ook met erfgoedleningen tegemoet te komen aan de vraag naar financiële middelen voor investeringen in erfgoed. Sinds 2016 voorziet zij daarvoor jaarlijks in 7 miljoen euro vastleggingskredieten en zij draagt de niet aangewende kredieten elk jaar over. Die overdracht was eind 2020 opgelopen tot 24,0 miljoen euro. Sinds de start van het concept is dus slechts 11,1 miljoen euro erfgoedleningen toegekend.

Conclusie

De meerjarenbegroting voorziet in onvoldoende middelen om de ambitie van de Vlaamse minister te kunnen verwezenlijken: de wachtlijst onroerend erfgoed wegwerken en meer dan 100 miljoen euro projectoproepen doen. Ofwel zullen bijkomende middelen nodig zijn, ofwel zal er weinig ruimte overblijven voor premies volgens de standaardprocedure.

4.5.4 Uitbreidingsbeleid woonzorgcentra

Stand van zaken

De opeenvolgende regeringen hebben aanzienlijke middelen geïnvesteerd in de sector van de woonzorgcentra, enerzijds omdat er bij een aantal woonzorgcentra plaatsgebrek vastgesteld

⁹² Dat betreft eerder grote projecten (minstens 5 miljoen euro exclusief btw) met een uitvoeringstermijn over verscheidene jaren.

⁹³ Mogelijk was opnieuw sprake van een aanzuigeffect door de aangekondigde wijzigingen aan de regelgeving.

werd, anderzijds omdat de zogenaamde babyboomgeneratie binnen afzienbare tijd zorgbehoevend zal worden. Zo heeft de vorige legislatuur 9.619 *bijkomende woongelegenheden* gepland en is het de bedoeling om in deze legislatuur nog eens in 5.018 woongelegenheden te voorzien.

Om de bijkomende capaciteit te plannen en te verdelen over Vlaanderen, wordt gewerkt met een programmatie per gemeente, in functie van de demografische noden. Woonzorgcentra kunnen maar een voorafgaande vergunning voor woongelegenheden krijgen als die in de programmatie passen.

Initiatiefnemers die houder zijn van een voorafgaande vergunning voor woongelegenheden waarvoor ze een erkenning willen aanvragen, moeten een erkenningskalender indienen. Zij kunnen ook kiezen voor een omzettingskalender, waarmee ze hun voorafgaande vergunning kunnen omzetten als 80% van het programmacijfer voor het werkingsgebied ingevuld is. Dat kan gaan om een omzetting naar een andere zorgvorm, zoals een erkenning als dienst voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg of de subsidiëring van een lokaal dienstencentrum, of om een omzetting naar een planningsvergunning voor bijkomende erkenning van woongelegenheden.

Het agentschap Zorg en Gezondheid (AZG) onderzoekt of de erkenning of omzetting in het gevraagde trimester mogelijk is binnen de maximale erkennings- of omzettingscapaciteit (zie de onderstaande tabel) en de voorziene begrotingskredieten voor het jaar. Als er te veel aanvragen zijn voor een trimester worden prioriteitscriteria toegepast. De administrateur-generaal van het AZG beslist over de erkennings- en omzettingskalender. Hij kan ook uitstel verlenen naar een later trimester.

Tabel 29 - Maximale erkenningscapaciteit woongelegenheden 2020-2025

Jaartal	Maximale erkenningscapaciteit woongelegenheden woonzorgcentra (WZC)	Maximale erkenningscapaciteit woongelegenheden centra voor kortverblijf (CVK)	Maximale omzettingscapaciteit	Totaal
2020	599	47	599	1.245
2021	599	46	599	1.244
2022	599	46	599	1.244
2023	599	46	599	1.244
2024	599	22	599	1.220
2025	598	0	512	1.100

Bron: BVR 19/10/18 tot vaststelling van de regels voor het verlenen van een erkennings- of omzettingskalender en tot wijziging van de regels voor de voorafgaande vergunning

Aangezien de erkennings- en omzettingskalender tot en met 2025 is vastgelegd, kunnen tot dan geen ontvankelijke aanvragen van voorafgaande vergunning worden ingediend die een verdere invulling van de programmatie impliceren.

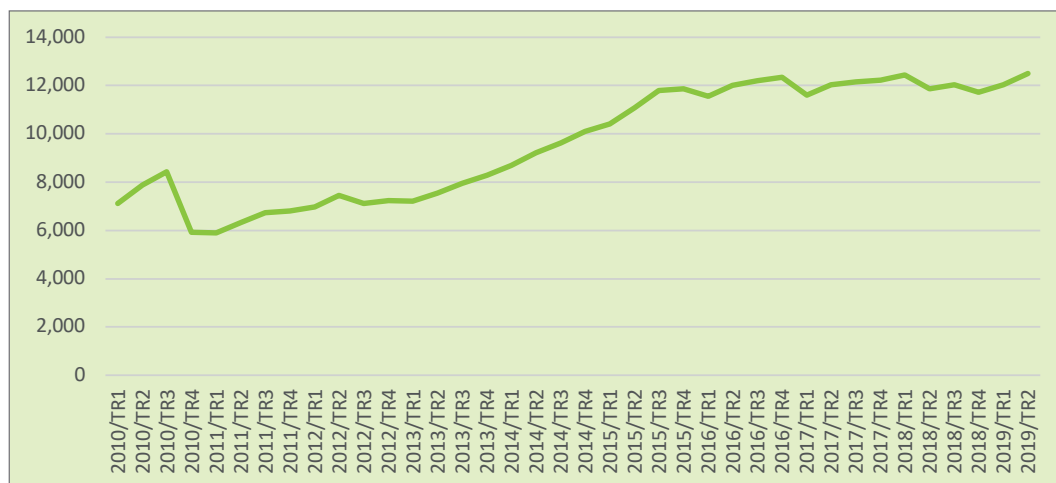
Het AZG kan de woongelegenheden die als WZC erkend zijn, een *bijkomende erkenning* verlenen voor de opname van zwaar zorgbehoevende ouderen⁹⁴. Een WZC met woongelegenheden met een bijkomende erkenning ontvangt langs de basistegemoetkoming voor zorg (BTZ) daarvoor een hogere overheidsfinanciering, maar moet ook voldoen aan specifieke en zwaardere zorgpersoneelsnormen. De aanwerving van extra zorgmedewerkers moet de werkdruk

⁹⁴ Het maximum aan toe te kennen bijkomende erkenningen wordt vastgelegd bij besluit van de Vlaamse Regering. Eind 2020 kunnen er maximum 53.432 erkenningen voor zwaar zorgbehoevenden zijn.

van het zorgpersoneel doen dalen. De extra overheidsfinanciering moet de zorg voor de bewoners beter betaalbaar maken.

De onderstaande grafiek⁹⁵ toont een stijging van het aantal bewoners met een zwaar zorgprofiel⁹⁶ dat in een woongelegheden zonder bijkomende erkenning verblijft.

Figuur 6 - Evolutie aantal bewoners met een zwaar zorgprofiel in woongelegheden WZC zonder bijkomende erkenning 2010-2019



Bron: nota aan de VR bij het ontwerp-BVR van 10 juli 2020

Beleidsinitiatieven

De minister kondigde in zijn beleidsnota een verdere aangroei aan van de woonzorgcentra en centra voor kortverblijf (WZC/CVK) voor de periode 2020-2025 op basis van de erkennings- en omzettingskalender. Deze kalender voorziet in 5.018 bijkomende woongelegheden. Het AZG zal via de omzettingskalender 2020-2025 ook 1.869 bijkomende erkenningen toekennen. In de middelen die nodig zijn voor de erkennings- en omzettingskalender, wordt voorzien in het reguliere budget.

Daarbuiten voorziet de meerjarenraming 2019-2024 in jaarlijks uitbreidingsmiddelen, die oplopen tot 140 miljoen euro in 2024. Deze bijkomende middelen dienen hoofdzakelijk voor de opvang van de hogere zorgzwaarte en een vermindering van de werkdruk, grotendeels door bijkomende erkenningen. Ook het zesde Vlaams intersectoraal akkoord (VIA-6) heeft bijkomende middelen beloofd om de zorgzwaarte en de werkdruk aan te pakken. Het gaat om 102 miljoen euro op jaarbasis, waarmee de personeelsnormen van de woongelegheden met bijkomende erkenning zullen worden toegepast op de woongelegheden zonder bijkomende erkenning⁹⁷; 19 miljoen euro op jaarbasis voor de versterking van de zorg voor personen met (beginnende) dementie en 26 miljoen euro op jaarbasis voor de versterking van de financiering van extra zorgpersoneel. Deze maatregelen starten op 1 juli 2021. Het VIA-6 voorziet ook in meer flexibiliteit voor de inzet binnen de personeelsnormen. De financiering gebeurt in 2021 met een deel van de uitbreidingsmiddelen 2019 en 2020 (39 miljoen euro), een deel van

⁹⁵ Cijfers voor TR1 2019 en TR2 2019 zijn voorlopige facturatiegegevens.

⁹⁶ Categorieën B, C en Cd volgens artikel 4.25 van het BVR van 30 november 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming.

⁹⁷ Ook de personeelsnormen voor centra voor kortverblijf worden opgetrokken.

de kwaliteitsmiddelen ouderenzorg uit de VIA-6 provisie (46 miljoen euro), en een deel van de relanceprovisie (138,3 miljoen euro).

Begrotingsuitvoering 2020

Het budget 2020 groeide aan met 13,6 miljoen euro op basis van de erkennings- en omzettingsskalender en het toegekende uitstel. Dat budget maakt deel uit van de reguliere middelen. Het hield rekening met een aangroei van 1.762 bijkomende woongelegenheden. Uiteindelijk werden er 815 bijkomende woongelegenheden gerealiseerd. Dat bracht het aantal erkende woongelegenheden in de WZC/CVK eind 2020 op 85.413. De niet gerealiseerde woongelegenheden zullen in een van de volgende kwartalen gerealiseerd worden⁹⁸.

Het AZG kende in 2020 921 bijkomende zorgzwaarte-erkenningen toe bovenop het reguliere budget. Daarvoor werd 4,5 miljoen euro aan het budget 2020 toegevoegd. Bovendien kon het AZG vanaf 1 oktober 2020 1800 bijkomende erkenningen verlenen met een deel van de 9 miljoen euro voorziene uitbreidingsmiddelen. De rest van het vereiste budget, 13,6 miljoen euro op jaarbasis, wordt gefinancierd met een gedeelte van de uitbreidingsmiddelen 2021. Het werkelijke aantal bijkomende erkenningen nam in 2020 toe met 2.570, van 50.517 eind 2019 tot 53.087 eind 2020. Het AZG kon de nog niet gerealiseerde bijkomende erkenningen nog toekennen vanaf 1 januari 2021 of vanaf 1 april 2021.

De uitgaven voor de tegemoetkomingen aan de WZC en CVK die het agentschap Vlaamse Sociale Bescherming (VSB) boekte, bedroegen in 2020 1.986,7 miljoen euro⁹⁹. De uitvoering 2020 bleef dus 85,4 miljoen euro onder het budget van 2.072,2 miljoen euro. De belangrijkste reden was de lagere bezetting in de WZC/CVK door corona. De bezettingsgraad¹⁰⁰ bedroeg in december 2019 94,74%, maar die daalde in december 2020 tot 87,67%.

Om de WZC en CVK die geconfronteerd werden met COVID 19-maatregelen¹⁰¹ te ondersteunen, kwam de overheid tussen in de basistegemoetkoming zorg (BTZ). De kosten daarvan bedroegen voor 2020 83,7 miljoen euro. De onderbenutting van het krediet kon deze compensatie opvangen¹⁰².

Conclusie

Met de vastgelegde programmatie heeft de Vlaamse Regering geanticipeerd op de potentiële toekomstige zorgnoden. Het daaraan gekoppelde uitbreidingsbeleid wordt in grote lijnen uitgevoerd zoals gepland. Bijkomende middelen zullen vanaf 1 juli 2021 de noden van de woonzorgcentra die geconfronteerd worden met een acute zorgzwaartenood, beter financieren.

⁹⁸ Voor 2021 schat het AZG dat er 1.350 woongelegenheden gerealiseerd zullen worden.

⁹⁹ Daarvan had 1.954,5 miljoen euro betrekking op de BTZ en de vergoeding voor incontinentie.

¹⁰⁰ De bezetting werd berekend op basis van de facturaties in eWZCfin per 17/2/2021.

¹⁰¹ Verplichte sluiting, opnamestop, verantwoorde leegstand of verminderde bezetting.

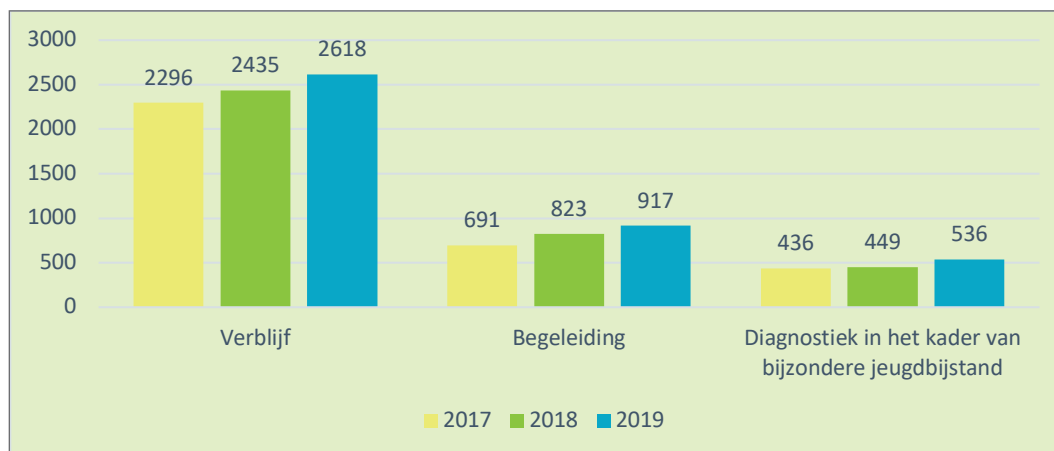
¹⁰² Zie ook sectie 4.3.3.

4.5.5 Jeugdhulp

Stand van zaken

Ook in de jeugdhulp blijven de noden hoog. Voor de rechtstreeks toegankelijke hulp¹⁰³ houdt de overheid geen wachtlijsten bij. Voor de niet-rechtstreeks toegankelijke hulp doet zij dat wel en communiceert zij de cijfers in de jaarverslagen jeugdhulp. Momenteel zijn de meest recente wachtlijstgegevens die van 2019¹⁰⁴. De onderstaande grafiek geeft het aantal wachtenden weer per hulpvorm over de periode 2017 tot 2019.

Figuur 7 - aantal wachtende kinderen en jongeren in jeugdhulp per hulpvorm



Bron: jaarverslag jeugdhulp en Agentschap Opgroeien Regie

Volgens het Agentschap Opgroeien Regie kunnen de wachtlijsten alleen niet gebruikt worden om de kloof tussen vraag en aanbod in beeld te brengen: zij sluiten dubbeltellingen niet uit; soms kan iemand wachten op een hulpvorm en ook opgenomen zijn voor een andere hulpvorm; sommige minderjarigen staan proactief op de wachtlijst. De wachtlijst zegt ook niets over de wachttijden.

Het aanbod koppelen aan deze wachtlijsten is evenmin eenvoudig, aangezien een plaats gedurende het jaar verscheidene jongeren kan helpen, maar een jongere ook meer dan één jaar een plaats kan innemen. Sinds 2020 heeft het VAPH ook een aantal voorzieningen overgedragen aan Opgroeien Regie (jeugdhulp), meer bepaald de aangepaste opvang voor jongeren met extreme gedrags- en emotionele problemen (GES+), de centra voor ontwikkelingsstoornissen (COS) en de observatie- en behandelingscentra (OBC). Die staan nog niet in de grafiek, die maar tot 2019 reikt. Over de wachtlijsten voor VAPH-materie wordt ook gerapporteerd in het jaarverslag Jeugdhulp, maar dat viel buiten de scope van het onderzoek.

Het agentschap gaf aan dat louter investeren in capaciteit niet heeft geleid tot een inkrimping van de wachtlijsten. De gemiddelde begeleidingsduur steeg voor de verblijfsmodules, vooral jongeren met verscheidene problematieken hebben een langere begeleidingsduur nodig, waardoor de uitstroom vertraagt. Overigens is de maximale leeftijdsgrens voor een verblijf

¹⁰³ Rechtstreeks toegankelijk hulp is de hulp waar je zelf rechtstreeks terecht kan. In de niet-rechtstreeks toegankelijke hulp kan je enkel terecht na tussenkomst van de intersectorale toegangspoort.

¹⁰⁴ De informatie over 2020 zal pas beschikbaar zijn in september 2021.

sinds 2019 verhoogd van 18 tot 25 jaar, wat de doelgroep heeft vergroot. In de voorgaande regeerperiode is extra geïnvesteerd in jeugdhulp, maar de uitdagingen blijven groot en de wachtlijsten een realiteit.

Beleidsintenties

Het regeerakkoord verwoordt de intentie te blijven investeren in rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp, onder meer met de samenwerkingsverbanden *één gezin één plan*¹⁰⁵. De regering wil enerzijds het *wachtlijstdenken* in het rechtstreeks toegankelijke aanbod tegengaan door voor alle gezinnen met een hulpvraag binnen de maand een traject te starten. Die snelle interventie en het werken vanuit verschillende expertises moeten escalaties tegengaan, zodat de vraag naar meer ingrijpende hulpvormen en crisisaanbod daalt. De Vlaamse overheid wil met andere woorden ingrijpen vóór de situatie ontspoord, en door in te zetten op de rechtstreeks toegankelijke hulp de druk op de residentiële jeugdhulp doen dalen¹⁰⁶. Anderzijds wil de huidige legislatuur ook de capaciteit van die residentiële jeugdhulp uitbreiden met 132 bijkomende plaatsen, specifiek voor minderjarigen in bijzonder verontrustende situaties.

Voor de regeerperiode 2020-2024 kent de Vlaamse Regering onder de noemer *Warm Vlaanderen* 60 miljoen euro uitbreidingsbeleid toe aan jeugdhulp¹⁰⁷. Daarvan heeft zij al 9 miljoen euro beschikbaar gesteld in 2020 en 10 miljoen euro in 2021. In 2021 heeft ze daar bovenop nog 1,4 miljoen euro uitbreidingsbeleid voor mentaal welzijn in de jeugdhulp toegekend.

Op 30 maart 2021 werd het zesde Vlaams intersectoraal akkoord (VIA-6) (2021-2025) voor de social- en non-profitsectoren gesloten, dat mede de sector jeugdhulp versterkt door de creatie van 165,13 VTE bijkomende jobs in de residentiële capaciteit, goed voor in totaal 10,6 miljoen euro. Dat komt neer op een versterking van de omkadering met 0,37 VTE per 10 verblijvers. In de ambulante jeugdhulp (mobiel, ambulant en dagcentrum) creëert het akkoord 30 VTE extra, van wie de kostprijs 1,7 miljoen euro bedraagt. De VIA-6 middelen zijn niet bedoeld als capaciteitsuitbreiding, maar als werkdrukverlaging (kwaliteit en omkadering) voor de werknemers in de sector.

Begrotingsuitvoering 2020

De 9 miljoen euro uitbreidingsbeleid voor 2020 was als volgt verdeeld:

- 5,2 miljoen euro voor de verdere uitbouw van de samenwerkingsverbanden *één gezin één plan*;
- 0,85 miljoen euro voor de versterking van crisismeldpunten;
- 1,95 miljoen euro voor de uitbreiding van de gesloten instelling *De Grubbe* van 40 tot 45 plaatsen;
- 1 miljoen euro voor E-Youth.

Voor de verdere uitbouw van de samenwerkingsverbanden *één gezin één plan* vond in juni 2020 een tweede oproep plaats, maar de selectie van de initiatieven kwam te laat om ze nog

¹⁰⁵ Ook in 2018 en 2019 werd geïnvesteerd in deze aanpak. Voor beide jaren samen werd in een eerste oproep 15 miljoen euro geïnvesteerd voor de uitrol van de samenwerkingsverbanden. Alles samen werden hiermee 3.000 gezinnen geholpen. Het is de bedoeling deze aanpak in deze legislatuur gebiedsdekkend te maken.

¹⁰⁶ Het Agentschap Opgroeien werkt in dit kader aan een strategische oefening die moet leiden tot een sterker en geïntegreerd gezins- en jeugdbeleid.

¹⁰⁷ Op een bestaand budget van ongeveer 600 miljoen euro (uitvoeringscijfer 2020).

in 2020 te laten starten¹⁰⁸. De voor 2020 bedoelde 5,2 miljoen euro werd nagenoeg volledig ingezet voor eenmalige beleidsinitiatieven. De middelen voor de crisismeldpunten en E-Youth werden volledig ingezet en die voor de uitbreiding van De Grubbe gedeeltelijk, aangezien de 5 extra plaatsen pas in juli 2020 zijn gestart.

Conclusie

Ondanks substantiële investeringen in het verleden kampt de residentiële jeugdhulp nog altijd met oplopende wachtlijsten. Louter investeren in capaciteit blijkt vooralsnog onvoldoende impact te hebben. In haar nieuwe aanpak van jeugdhulp wil de Vlaamse Regering daarom de nadruk voor de rechtstreeks toegankelijke hulp meer leggen op een sterker en geïntegreerd gezins- en jeugdbeleid, zodat de druk op de residentiële hulp afneemt. In 2020 en 2021 heeft zij alvast 9 miljoen euro uitbreidingsbeleid ingezet voor de rechtstreeks toegankelijke hulpverlening in de vorm van de samenwerkingsverbanden *één gezin één plan*. In de komende jaren zal zij moeten evalueren of deze visie inderdaad de doorstroom naar meer ingrijpende hulp tegengaat en zo de wachtlijsten zal doen afnemen.

4.5.6 Wachtlijst Infrastructuur binnen het onderwijs

Stand van zaken

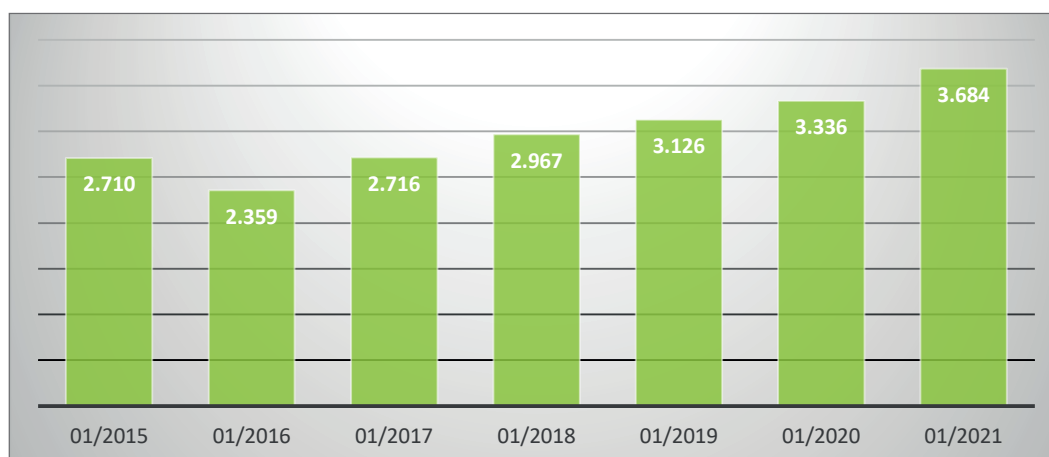
Vlaanderen kampt al decennialang met een tekort aan schoolinfrastructuur en een verouderd scholenpatrimonium, ondanks de vele inspanningen om het budget te verhogen. Ook in het huidige regeerakkoord stelde de Vlaamse Regering dat ze elk kind een kwaliteitsvolle plaats in het onderwijs wil garanderen. De problematiek situeert zich zowel in de gesubsidieerde onderwijssector als in het gemeenschapsonderwijs.

In de gesubsidieerde onderwijssector heeft de problematiek geleid tot een groeiende wachtlijst voor infrastructuurnoden, die beheerd wordt door het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION). De wachtlijst bundelt alle subsidieaanvragen van inrichtende machten en scholen. Het totale geraamde subsidiebedrag voor deze wachtlijst groeide ondanks tal van beleidsinitiatieven gestaag van 253 miljoen euro in 1996 tot 699 miljoen euro in 2000 en 3,7 miljard euro begin 2021¹⁰⁹.

¹⁰⁸ De bestaande initiatieven die uitbreiden kunnen een doorstart maken vanaf 1 januari 2021, de nieuwe initiatieven starten in principe op 1 februari 2021. Voor deze projecten wordt vanaf 2021 een budget van 9 miljoen euro vrijgemaakt (de 5,2 miljoen euro voorzien in 2020 verhoogd met 3,8 miljoen euro voorzien voor 2021).

¹⁰⁹ De dip in 2016 is het gevolg van de wijziging in de btw-wetgeving, waardoor scholenbouw sindsdien geniet van het verlaagde tarief van 6%.

Figuur 8 - Totaal geraamd subsidiebedrag op AGION-wachtlIJst (in miljoen euro)



Bron: AGION-jaarverslag (tot 2020), communicatie van AGION (2021)

Om een beter inzicht te verwerven in de staat van het onderwijspatrimonium en de investeringsnoden wordt er door het AGION om de vijf jaar een gebouwenmonitor uitgevoerd die bij de scholen peilt naar de staat van de gebouwen. De infrastructuurnoden in het gemeenschapsonderwijs vallen niet onder het AGION, maar onder het GO!, dat eigenaar, beheerder en gebruiker van zijn patrimonium is. Het GO! werkt sinds een 5-tal jaren aan een globaal infrastructuurbeleid waarbij o.a. in 2017 de staat en samenstelling van het gebouwpatrimonium in kaart werd gebracht. Daarnaast werkte het GO! samen met de scholengroepen aan regionale infrastructuurbeleidsplannen, integraalplannen genoemd, om op lange termijn de visie op onderwijs en pedagogie af te stemmen op de infrastructuur. Het GO! beschikt niet over een wachtlIJst, maar selecteert bouwprojecten op basis van objectieve criteria en strategisch beleid in functie van het beschikbaar budget. Voor de investeringen in schoolgebouwen beschikt het GO! over middelen uit de Vlaamse begroting en middelen die het zelf genereert uit het beheer en de verkoop van gebouwen en gronden. Het project monitoring dat de conditiestaat van elk gebouw in kaart bracht, onafhankelijk van de beschikbare middelen, geeft een beeld van de infrastructuurnoden binnen het GO!. Uit die monitoring blijkt dat bij 10% van de gebouwoppervlakte het dak, het buitenschrijnwerk en het sanitair in onaanvaardbare staat is en daarbovenop nog eens 30% dringend aan investering toe is. Volgens het GO! is er jaarlijks 430 miljoen euro nodig om het patrimonium in behoorlijke staat te brengen. De huidige jaarlijkse dotatie bedraagt ongeveer 80 miljoen euro.

Beleidsinitiatieven

In het verleden probeerden al diverse initiatieven de infrastructuurnoden te lenigen:

- Sinds 2004 subsidieert een specifiek agentschap (AGION) de schoolinfrastructuur voor gesubsidieerde onderwijsinstellingen.
- In 2006 verhoogde het reguliere budget van het AGION en werd een publiek-private samenwerking (PPS) opgezet voor 182 nieuwbouw- en renovatieprojecten¹¹⁰. Als gevolg van een moeizaam aanbestedingsproces en de kredietcrisis duurde het nog tot 2010 vooraleer de

¹¹⁰ Oorspronkelijk ging het over 165 projecten, maar door de btw-verlaging op de scholenbouw in 2016 kwamen extra middelen vrij om bijkomende projecten te selecteren.

DBFM_{III}-vennootschap NV Scholen van morgen de facto werd opgericht. In maart 2021 waren 169 projecten in gebruik, bevonden 12 projecten zich nog in de bouwfase en was 1 project nog in de ontwerpfase. De laatste oplevering wordt voorzien begin 2023. Samen ging het om 1,5 miljard euro, in 2020 nog verhoogd met 50 miljoen euro.

- In 2016 startte de DBFM 2 als een projectspecifiek PPS-programma, waarbij de schoolbesturen zelf de eindverantwoordelijke zijn voor de aanbesteding. De Vlaamse Regering voorziet jaarlijks in 36,5 miljoen euro voor dit programma. De projectoproep in 2017 resulteerde in 52 projecten, samen goed voor meer dan 600 miljoen euro. De projecten zitten momenteel in de selectiefase of in het begin van de gunningsfase. Een eerste oplevering wordt verwacht voor 2023.
- Sinds 2010 verstrekt de Vlaamse overheid jaarlijks *capaciteitsmiddelen* aan regio's waar de capaciteitsproblematiek het meest nijpend is, los van de standaardwachtlisjt. Sinds 2010 is zo 582 miljoen euro verdeeld. Tot 2018 lag de klemtoon op scholen uit het basisonderwijs. Sindsdien verschoof de focus naar de secundaire scholen waarin het plaatstekort het meest acuut is¹¹².
- Sinds 2016 vonden vier oproepen voor huursubsidies en huurfinanciering plaats aan schoolbesturen die een gebouw wensten te huren dat voordien geen onderwijsbestemming had. Zij resulteerden in 241 goedgekeurde huursubsidiedossiers, waarvoor het AGION al 7,5 miljoen euro huursubsidies uitbetaalde. De openstaande engagementen bedroegen eind 2020 335,8 miljoen euro¹¹³. Voor huursubsidies worden vandaag al engagementen aangegaan voor huurperiodes die pas in 2025 zullen starten.
- Sinds 2017 verstrekt het AGION goedkope leningen voor de plaatsing van zonnepanelen. Tot nu toe zijn met deze leningen 29.728 m²¹¹⁴ zonnepanelen geïnstalleerd op schoolgebouwen in het gesubsidieerd vrij en officieel onderwijs in Vlaanderen. Het toepassingsgebied is inmiddels uitgebreid naar andere ingrepen die de energie-efficiëntie ten goede komen, zoals warmtepompen, een betere isolatie of hoogrendementsketels. Het AGION betaalde sinds 2017 al 3,7 miljoen euro zonne- en energieleningen uit.

De huidige legislatuur heeft een nieuwe investeringsgolf van één miljard euro aangekondigd, onder de noemer DBFM 3 (*Masterplan scholenbouw 2.0*). Zij wil het bedrag voorlopig verspreiden over drie overheidsopdrachten van gelijke omvang, maar heeft nog geen concrete beslissingen genomen.

De meerjarenplanning 2020-2024¹¹⁵ houdt een bijkomende budgettaire inspanning voor schoolgebouwen in van 500 miljoen euro. De onderstaande tabel toont het groeipad van deze recurrente begrotingsmiddelen voor extra investeringen in scholenbouw (incl. huursubsidies). Het relanceplan *Vlaamse Veerkracht* bevat geen specifieke middelen voor onderwijsinfrastructuur¹¹⁶.

¹¹¹ Design (ontwerpen), Build (bouwen), Finance (financieren) en Maintain (onderhouden).

¹¹² BIS-nota betreffende de verdeling van de capaciteitsmiddelen 2019-2021/2022.

¹¹³ Bron: Jaarrekening AGION 2020, VO 6.14: Dit bedrag slaat op alle goedgekeurde huurcontracten die het AGION in de toekomst nog zal subsidiëren.

¹¹⁴ Cfr. p.4, Visienota Zonneplan 2025, dd. 27-11-2020.

¹¹⁵ Meerjarenraming 2020-2024.

¹¹⁶ Het relanceplan Vlaamse Veerkracht gaat over 4,3 miljard euro, verdeeld over 158 projecten, waarvan een deel gefinancierd wordt door de EU. Daarnaast selecteerde de Vlaamse Regering nog 22 extra relanceprojecten, waaronder de uitvoering van het Masterplan Scholenbouw 2, goed voor 3.078 miljoen euro. Er zijn nog geen concrete beslissingen bekend voor dit project.

Tabel 30 - Bijkomende middelen scholenbouw (in miljoen euro)

Jaar	2020	2021	2022	2023	2024
Bedrag bijkomende middelen	25,0	50,0	75,0	145,0	205,0

Begrotingsuitvoering 2020¹¹⁷

In 2020 werd 212,3 miljoen euro van de begrote 235,0 miljoen euro reguliere subsidies uitgegeven, inclusief 27,3 miljoen euro capaciteitsmiddelen subsidies. Het DBFM-programma *Scholen van Morgen*¹¹⁸ realiseerde in 2020 87,9 van de begrote 88,8 miljoen euro subsidie-uitgaven. Voor huursubsidies en zonne- en energieleningen gaf het AGION in 2020 respectievelijk 3,5 (begroot 3,3 miljoen euro) en 1,7 miljoen euro (begroot 13,6 miljoen euro) uit.

Het GO! Centraal had voor 2020 een budget van 97,5 miljoen euro beschikbaar voor investeringen in aankoop en nieuwbouw (inclusief capaciteit). Daarvan gaf het in 2020 73,3 miljoen euro uit¹¹⁹. De uitvoering van de vastgelegde projecten verliep iets trager wegens de coronapandemie. Specifiek voor capaciteit vereffende het 7,7 miljoen euro en legde het 24,0 miljoen euro vast. Voor zonne- en energieleningen gaf het in 2020 0,3 miljoen euro van de begrote 1,1 miljoen euro effectief uit. Het vereffende het huursubsidiebudget van 0,2 miljoen euro volledig. Daarbuiten is een dotatie voor kleine infrastructuurwerken en eigenaarsonderhoud van 19,6 miljoen euro rechtstreeks aan de GO!-scholengroepen toegekend¹²⁰.

Problematiek wachtlijst AGION

De gehanteerde wachtlijst veroorzaakt belangrijke budgetplanningsproblemen. Het belangrijkste probleem betreft de actualiteit van de subsidievragen: op dit moment komen de aanvragen voor infrastructuurinvesteringen tot en met de eerste jaarhelft van 2009 in aanmerking voor subsidiëring¹²¹. Er verloopt dus een periode van meer dan tien jaar tussen subsidieaanvraag en toekenning, tijdens welke de situatie veranderd kan zijn, zodat de investering niet meer nodig (bijvoorbeeld door een gewijzigde demografie), opportuun (bijvoorbeeld door andere prioriteiten van het gemeentebestuur), vergunbaar of financieel haalbaar kan zijn (de school moet een deel van de investeringen met eigen middelen financieren). Ook ondertussen gewijzigde bouwvoorschriften (bijvoorbeeld energievereisten) kunnen de situatie veranderen. Scholen kunnen ten slotte in afwachting van de subsidietoekenning al een dossier met de verkorte procedure gestart hebben, waarmee zij kleinere infrastructuurwerken sneller goedgekeurd en uitgevoerd kunnen krijgen.

De vaststelling dat een subsidieaanvraag eigenlijk niet meer nodig is, volgt uit de actualisatie van het subsidiedossier. Het AGION stelt die actualisatie terecht als subsidievoorwaarde, maar telt de subsidieaanvraag intussen wel vele jaren mee in de wachtlijst. Sommige schoolbesturen slagen er trouwens niet in het dossier tijdig te actualiseren, bijvoorbeeld door personeelswissels die zich in de tussentijd voordeden.

¹¹⁷ De cijfers betreffen betaalkredieten. Bij de beleidskredieten wordt zelden een onderbenutting vastgesteld.

¹¹⁸ Het gaat hier over de subsidies voor de beschikbaarheidsvergoedingen die de scholen gedurende 30 jaar betalen en die bestaat uit de componenten huurprijs en onderhoudsvergoeding.

¹¹⁹ Bron: Jaarrekening GO! 2020, VOL14.

¹²⁰ Cfr. de begrotingsartikelen FCo-1FGD2BX-WT (eigenaarsonderhoud) en FCo-1FGD5BX-WT (kleine infrastructuurwerken).

¹²¹ Het gaat om 520 dossiers met een geraamd subsidiebedrag van 801,5 miljoen euro.

De wachtlijst biedt niet alleen geen actueel beeld van de subsidieaanvragen, ze geeft evenmin een volledig beeld van alle infrastructuurnoden in het onderwijs. In de eerste plaats ontbreken uiteraard de noden van het gemeenschapsonderwijs, maar ook van het gesubsidieerd onderwijs ontbreken noden. Als een school, bijvoorbeeld door te weinig eigen financiële middelen, personeel of knowhow, geen of een onvolledige subsidieaanvraag bij het AGIO indient, neemt dat de infrastructuurnood niet in het bedrag van de wachtlijst op. Dankzij de gebouwenmonitor en de doorlichtingsverslagen van de onderwijsinspectie¹²² heeft het gesubsidieerd onderwijs wel een indicatie van de staat van de bezochte schoolgebouwen, maar een algemeen overzicht van alle bestaande infrastructuurnoden is er niet.

Conclusie en aanbevelingen

Door de lange wachttijden en het feit dat niet alle noden resulteren in een ingediend aanvraagdossier, biedt de wachtlijst die het AGIO hanteert, geen nauwkeurig beeld van de infrastructuurnoden in het onderwijs.

Rekening houdend met de aangekondigde beleidsintenties, zal ook de huidige legislatuur de infrastructuurnoden in het onderwijs niet volledig kunnen verhelpen.

Ongeacht de middeleninzet, toont het geplande beleid zich slechts met grote vertragingen op het terrein. De fundamenteen voor het DBFM-programma 'Scholen van Morgen' werden in 2006 reeds gelegd, terwijl het duurde tot 2010 voor de DBFM-vennootschap werd opgericht en het bouwprogramma pas in 2023 volledig afgewerkt zal zijn. Voor de DBFM 2 werden de projecten al in 2017 ingediend, en zal de eerste oplevering plaatsvinden vanaf 2023. Voor huursubsidies worden vandaag al engagementen aangegaan voor huurperiodes die pas in 2025 zullen starten.

4.5.7 Algemene conclusies

Een eerste algemene conclusie is dat de noden steeds groter blijven dan de beschikbare middelen, wat het zoeken naar alternatieve oplossingen om de noden te lenigen, dwingend maakt. Het concept van de huurpremie in de sociale huisvesting is daarvan een treffend voorbeeld.

Een tweede conclusie is dat de wachtlijsten een onvolkomen instrument zijn voor de inschatting van de werkelijke noden. Dat blijkt bij de schoolinfrastructuur en de erfgoedpremies, waar de lange wachttijden ervoor zorgen dat de noden mogelijk al veranderd zijn wanneer een project uiteindelijk aan de beurt komt.

Daarbij komt dat de wachtlijsten niet altijd een correct beeld geven van de noden. Enerzijds is er het voorbeeld van de sociale huisvesting, waar uit onderzoek blijkt dat er meer gezinnen zijn die aanspraak zouden kunnen maken op een sociale woning dan er op de wachtlijst staan. Anderzijds blijkt in de sector van de jeugdhulp dat jongeren soms op verschillende plaatsen aangemeld staan, wat leidt tot dubbeltellingen.

¹²² De onderwijsinspectie onderzoekt bij de doorlichting van de scholen altijd de woonbaarheid, veiligheid en hygiëne aan de hand van een aantal processen, zoals elektriciteit, noodplanning, ongevallen en hulpverlening, maar dat levert geen algemeen overzicht op van de totale infrastructuurnoden in het gesubsidieerd onderwijs.

HOOFDSTUK 5

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting

Op 21 juni heeft de Vlaams minister van Financiën en Begroting geantwoord op de opmerkingen van het Rekenhof. Hij beklemtoonde de vooruitgang die de administratie de afgelopen jaren heeft gerealiseerd, en de *werven* waarop de komende jaren nog moet worden ingezet om de kwaliteit van de rekeningen structureel te verbeteren.

De minister overliep in eerste instantie de werven die vorig jaar al zijn gestart:

- De invoering van nieuwe aanrekeningsregels voor inkomensoverdrachten heeft de opmerkingen over de jaarafgrenzing volgens de minister sterk gereduceerd. Een terugkerend probleem blijft de afgrenzing van de openbare werken, waarvoor samen met het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken aan een structurele oplossing wordt gewerkt. Met het beleidsdomein Onderwijs en Vorming zal de minister afspraken maken om de terugvordering van de onderwijsslone voor september-december toe te rekenen aan het correcte boekjaar.
- Het rapporteringssjabloon in de jaarrekening heeft de afstemming van de interrelaties afgedwongen. Alleen bij het hoger onderwijs moeten in 2021 nog bijkomende stappen worden gezet.
- De fundamenteën voor de waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde en van de gronden en gebouwen zijn gelegd. Nu is het volgens de minister vooral een kwestie van de oefening verder te verfijnen en te optimaliseren. De nieuwe digitale toepassing iASSET zal dat ondersteunen. Met het Facilitair Bedrijf zal de minister bekijken welke acties nodig zijn om de vastgoeddatabank te vervolledigen.
- De orde- en thesaurierekeningen zouden grotendeels rechtgezet zijn.
- In samenspraak met het Rekenhof zijn afspraken gemaakt met de Vlaamse Belastingdienst, waardoor de opmerkingen over de fiscale vorderingen zijn opgelost.
- De minister zal de waardering van de gestandaardiseerde waarborgen dit jaar aanpakken.
- De beleids- en begrotingstoelichting bij de begrotingsuitvoering waarin de VCO heeft voorzien, is voor de eerste keer in zijn nieuwe vorm voorgelegd aan het Rekenhof en het Vlaams Parlement, en ook het jaarverslag is volgens de minister beter leesbaar gemaakt. Ook de volgende jaren zou de toelichting verder worden uitgediept.
- De werf *Europese subsidies* wordt niet meer vermeld, hoewel volgens de minister nog niet alle Europese subsidiestromen zijn aangepakt.

Behalve deze lopende verbetertrajecten, beloofde de minister ook enkele nieuwe werven te starten: hij zal laten onderzoeken welke voorzieningen voor pensioenverplichtingen en lopende geschillen in de bedrijfseconomische rekening moeten worden aangelegd. Ook zal worden onderzocht wat onder belangrijke principeovereenkomsten met grote financiële gevolgen wordt verstaan en hoe daarover kan worden gerapporteerd. Het totaalbedrag van de openstaande vastleggingen zal ook in de bedrijfseconomische toelichting worden overgenomen.

De waarderingsregels voor de opbrengsten ingevolge de bijzondere financieringswet zullen in de jaarrekening worden toegelicht.

Het Rekenhof merkte op dat bij een oprichting of kapitaalverhoging bij eigen participaties niet altijd het volledige kapitaal als verplichting werd vastgelegd. Omdat de informatie over participaties verspreid is over verschillende beleidsdomeinen, wordt volgens de minister in het kader van de Vlaamse Brede Heroverweging het voorstel geformuleerd een centraal participatieregister aan te leggen. De openstaande verbintenissen in de algemene rekening 2021 zullen in overeenstemming worden gebracht met het niet opgevraagde kapitaalgedeelte van de huidige participaties.

De minister heeft daarmee uitsluitend geantwoord op de opmerkingen die het Rekenhof in zijn certificeringsverslagen heeft opgenomen, maar niet op de opmerkingen in de rest van het rekeningenrapport. De minister reageerde evenmin op de selectie van onderwerpen in hoofdstuk 4.

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

BIJLAGE 1

Overzicht van fouten en onzekerheden in de rekeningen

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen. Enkel de fouten die in de tabel geel zijn afgedrukt, zijn opgenomen in de certificeringsverklaringen. Kolom 4 geeft de grootorde van de impact aan. Als het bedrag dat kan worden doorgerekend als correctie van de onzekerheid, *onzeker* is, is dat in kolom 4 vermeld. Het opgenomen bedrag geeft dan de geraamde maximale afwijking weer.

Tabel 31- Overzicht van de belangrijkste fouten en onzekerheden in de rekeningen (bedragen in miljoen euro)

De afkortingen in de kolommen 6-9 staan voor:

- ESR cons: weerslag op de ESR-geconsolideerde rekening
- ESR AR: weerslag op de algemene rekening – gedeelte ESR-rekening
- BU AR: weerslag op de algemene rekening – gedeelte begrotingsuitvoering
- BE AR: weerslag op de algemene rekening – bedrijfseconomisch gedeelte

Rubriek	Totaal rubriek	Omschrijving	Fout / onzekerheid	Mogelijke overschatting (+) of onderschatting (-) in mio euro	Weerslag van de fout/ onzekerheid op				Behandeld onder punt
					ESR-cons	ESR-AR	BU-AR	BE-AR	
Werken burgerlijke bouwkunde	14.523	Boekwaarde kanalen en havens: ontbrekende waarderingsregels	Onzeker	-7.727,8				x	2.2.2
		Inventarissen infrastructuur: dubbels en onvolledigheden	Onzeker	4.011,3				x	2.2.2
		Vervaardigingsprijs bruggen en tunnels: bijkomende kostprijselementen	Onzeker	7.498,9				x	2.2.2
		Onzekerheden toepassing waarderingsregels niet toegelicht	Fout	-				x	2.2.2
Terreinen en gebouwen	1.936	Ten onrechte deels aan nulwaarde gewaardeerd of niet geboekt	Fout	-1.608,3				x	2.2.2
Vaste activa in aanbouw	772	Deel ervan werd al in gebruik genomen: geen overboeking en bijgevolg geen afschrijving	Onzeker	771,6				x	2.2.2

Rubriek	Totaal rubriek	Omschrijving	Fout / onzekerheid	Mogelijke overschatting (+) of onderschatting (-) in mio euro	Weerslag van de fout/onzekerheid op				Behandeld onder punt
					ESR-cons	ESR-AR	BU-AR	BE-AR	
Participaties	11.670	Nieuwe waarderingsmethode toegelicht	-	7.100,0				x	2.2.2
		Herwaardering moet op basis van geconsolideerd eigen vermogen	Fout	-189,6				x	2.2.2
		Fusie VMH met PMV: opbrengst ten onrechte in resultaat/geen vastlegging	Fout	39,9				x	2.2.2
Vorderingen	2.331	Vlaams Fiscaal Platform: afwaardering fiscale vorderingen – toegelicht door VO	-	356,1				x	2.2.2
		Fiscale betalingsuitstellen	Fout	42,0	x			x	3.4.3
		Vorderingen Orafin. Afwaardering niet fiscale vorderingen ontoereikend	Onzeker	22,7				x	2.2.2
		Niet opgenomen vordering: dividenden VPM	Fout	-45,0				x	2.2.2
		Niet opgenomen vordering: veulingsrecht 4G	Fout	-41,5				x	2.2.2
		Niet opgenomen vordering: Agodi – terugvordering loon	Fout	-17,0			x	x	2.2.2
Voorzieningen	111,8	Geen voorziening voor lopende geschillen	Onzeker	-796,9				x	2.2.2
		Geen voorziening voor pensioenen	Onzeker	-368,5				x	2.2.2
		Geen voorziening voor rampen	Onzeker	-17,2				x	2.2.2
Schulden op lange termijn	18.784,2	Schuld A1/A3 wordt toegelicht door VO;	-	5.313,7				x	2.2.2
		Schuld A1/A3 onderschat;	Fout	-84,7				x	2.2.2
Schulden op korte termijn	10.086,5	Onderschatting aflossing schuld A1/A3	Fout	-36,4				x	2.2.2
Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen – geschillen	42,4	Voor geschillen	Onzeker	42,4				x	2.2.5
Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen	-	Voor openstaande verbintenissen	Fout	-5.237,7				x	2.2.5
		Voor financiering toekomstige verbintenissen Oosterweel	Onzeker	-3.600,0				x	2.2.5
		Niet opname wachtlijst restauratie en erfgoedpremie	Fout	-255,7				x	2.2.5
Waarderingsregels	-	BFW waarderingsregels – afwijking – niet toegelicht	Fout	751,2				x	2.2.6
Jaarafgrenzing en overflow	1.203,1	Overflowoperatie wordt toegelicht door VO	-	1.203,1	x	x	x		2.3.2
		Cut-off	Fout	Netto: -0,5 Bruto: -95,9			x	x	2.2.2 2.3.2

Rubriek	Totaal rubriek	Omschrijving	Fout / onzekerheid	Mogelijke overschatting (+) of onderschatting (-) in mio euro	Weerslag van de fout/onzekerheid op				Behandeld onder punt
					ESR-cons	ESR-AR	BU-AR	BE-AR	
Federale operatoren	458	Federale operatoren – RIZIV 4 ^{de} kw. 2014	Onzeker	-458,0				x	2.3.2
Federale operatoren - uitgavenzijde	2.846,1	Probleem van interne controle	Onzeker	2.846,1	x	x	x	x	2.3.2
Vastleggings-machtigingen	-	Vastleggingsmachtiging: de technische correctie wordt toegelicht door de VO	-	2.257			x		2.3.2
		Ontoereikende rapportering openstaande verbintenissen in jaarverslagen rechtspersonen	Onzeker	?					2.3.2
Openstaande verbintenissen	5.238	Verbintenissen nog te storten kapitaal bij participaties	Fout	-193,1			x		2.3.2
Consolidatie	-	VSB – gebrekkige interne controle	Onzeker	3.068	x				3.4
Extracomptabele correcties	-	ESR-correcties	-	-	x	x			3.4
Eliminatie interne stromen		Interrelatieverschil	Fout	20,6	x				3.4.2

BIJLAGE 2

Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen – stand op 14 mei 2021

Tabel 32 - Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ¹²³	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur			
Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	15-03-2021	18-03-2021	zonder voorbehoud
Sociale Dienst voor het Vlaams Overheidspersoneel	Niet gekend	29-03-2021	beperkt nazicht zonder opmerkingen
De Rand vzw	29-03-2021	11-05-2021	zonder voorbehoud
Muntpunt vzw	08-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Toegankelijk Vlaanderen	26-03-2021	29-03-2021	zonder voorbehoud
Vlaams Brusselfonds	29-03-2021	29-03-2021	nvt
Agentschap Integratie en Inburgering	18-03-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud
Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen	31-03-2021	31-03-2021	met 1 voorbehoud
Vlaanderen Connect	15-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
DAB Catering en Schoonmaak	10-02-2021	03-03-2021	nvt
DAB Overheidspersoneel	11-02-2021	03-03-2021	nvt
DAB ICT	10-02-2021	15-03-2021	nvt
DAB Audit Vlaanderen	10-02-2021	17-03-2021	nvt
Beleidsdomein Financiën en Begroting			
VFLD	29-03-2021	31-03-2021	nvt
NV Diestsepoort	23-03-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud
Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen			
Toerisme Vlaanderen (TVL)	30-03-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud
Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen - Flanders Investment and Trade (VLAIO/FIT)	30-03-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud
Vlaams-Europees Verbindingsagentschap (VLEVA) vzw	26-03-2021	25-03-2021	zonder voorbehoud
Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand (VVOB) vzw	30-03-2021	08-04-2021	zonder voorbehoud
Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie			
Agentschap Plantentuin Meise	25-03-2021	26-03-2021	zonder voorbehoud
ARKIMEDESfonds I nv	27-05-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud

¹²³ De rekening die het Rekenhof officieel heeft ontvangen was in een aantal gevallen nog niet formeel goedgekeurd door de algemene vergadering of het hoogste bestuursorgaan van de betrokken rechtspersoon.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ¹²³	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
ARKIMEDES Management nv	04-05-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
be-DIVE	18-05-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Biotechfonds Vlaanderen nv	04-05-2021	29-03-2021	zonder voorbehoud
Center for Beta Cell Therapy in Diabetes	24-03-2021	29-03-2021	nvt
Designplatform Gent Oost-Vlaanderen	datum niet gekend	29-03-2021	nvt
Excico Group nv	18-05-2021	31-03-2021	nvt
Flanders District of Creativity	26-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Flanders Future Techfund	11-05-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Flanders Technology International	30-03-2021	01-04-2021	zonder voorbehoud
Fonds voor Flankerend Economisch en Innovatiebeleid	06-04-2021	17-03-2021	zonder voorbehoud
Fonds Wetenschappelijk Onderzoek	24-03-2021	26-03-2021	zonder voorbehoud
Gigant nv	01-06-2021	01-04-2021	zonder voorbehoud
Greenville	14-05-2021	20-04-2021	zonder voorbehoud
Het Waterschei Project nv	17-05-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Holding Wetenschapspark Waterschei nv	04-06-2021	31-03-2021	verslag nog niet beschikbaar
Immo Schurhoven	14-05-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
KMOFIN 2 nv	17-05-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten	25-03-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud
LAK Invest nv	19-04-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud
Limburgs Klimaatfonds ¹²⁴			
Limburgse Reconversie Maatschappij nv	17-05-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
LRM Beheer	17-05-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Mijnen nv	17-05-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Mijnschade en Bemaling Limburgs Mijngebied nv	17-05-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Participatiemaatschappij Vlaanderen nv	18-05-2021	01-04-2021	zonder voorbehoud
PMV Beheer nv	18-05-2021	01-04-2021	zonder voorbehoud
PMV/z-leningen	04-05-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
PMV/z-Waarborgen	04-05-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Site-Ontwikkeling Vlaanderen	10-05-2021	26-03-2021	zonder voorbehoud
Sustainable Energy Ventures	10-05-2021	14-04-2021	verslag nog niet beschikbaar
Vlaams Energiebedrijf	05-05-2021	01-04-2021	zonder voorbehoud
Vlaams Instituut voor de Zee	31-03-2021	21-04-2021	zonder voorbehoud
Vlaams Interuniversitair Instituut voor Biotechnologie	21-04-2021	14-04-2021	zonder voorbehoud
Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek	27-04-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Vlaamse Participatie Maatschappij nv	16-03-2021	26-03-2021	zonder voorbehoud
Beleidsdomein Onderwijs en Vorming			
Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs	24-03-2021	25-03-2021	zonder voorbehoud
Artesis Plantijn Hogeschool Antwerpen	24-03-2021	29-03-2021	zonder voorbehoud
Arteveldehogeschool	28-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Associatie KU Leuven vzw	25-03-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud
Associatie Universiteit en Hogescholen Antwerpen vzw	25-03-2021	25-03-2021	zonder voorbehoud

¹²⁴ Ontbonden en vereffend.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ¹²³	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Associatie Universiteit Hogescholen Limburg vzw	25-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Associatie Universiteit Gent	15-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
DBFM Scholen van Morgen	17-05-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud ¹²⁵
Erasmushogeschool Brussel	30-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Evangelische Theologische Faculteit vzw	30-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Faculteit voor Protestantse Theologie en Religiestudies		niet ontvangen	
Gemeenschapsonderwijs	26-03-2021	26-03-2021	nvt
Hoger Instituut Maria Middelaars	23-03-2021	24-03-2021	nvt
Hogere Zeevaartschool	22-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Hogeschool Gent	24-03-2021	29-03-2021	zonder voorbehoud
Hogeschool PXL	31-03-2021	01-04-2021	zonder voorbehoud
Hogeschool West-Vlaanderen	24-03-2021	24-03-2021	zonder voorbehoud
Instituut Tropische Geneeskunde	29-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud ¹²⁶
Karel de Grote Hogeschool, Katholieke Hogeschool Antwerpen	25-03-2021	06-04-2021	zonder voorbehoud
Katholieke Universiteit Leuven	30-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Luca School of Arts	25-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Moev	17-03-2021	19-03-2021	zonder voorbehoud
Odisee	25-03-2021	29-03-2021	zonder voorbehoud
Scholengroepen		niet ontvangen	
School Invest	31-03-2021	25-03-2021	zonder voorbehoud
Sociale Dienst voor de Personeelsleden van het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap		niet ontvangen	
Thomas More Kempen	25-03-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud
Thomas More Mechelen-Antwerpen	25-03-2021	26-03-2021	zonder voorbehoud
UC Leuven	25-03-2021	24-03-2021	zonder voorbehoud
UC Limburg	25-03-2021	24-03-2021	zonder voorbehoud
UHasselt Plus		niet ontvangen	
Universitaire Associatie Brussel	22-03-2021	01-04-2021	zonder voorbehoud
Universiteit Antwerpen	30-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Universiteit Gent	29-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud ¹²⁷
Universiteit Hasselt	25-03-2021	15-04-2021	zonder voorbehoud
Katholieke Hogeschool Vives Noord	25-03-2021	19-04-2021	zonder voorbehoud
Katholieke Hogeschool Vives Zuid	25-03-2021	19-04-2021	zonder voorbehoud
Vlaamse Hogescholenraad	28-03-2021	29-03-2021	zonder voorbehoud
Vlaamse Interuniversitaire Raad	31-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Vlaamse Onderwijsraad	06-04-2021	09-04-2021	nvt
Vrije Universiteit Brussel	30-03-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud
Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin			
Opgroeien Regie (Fonds Jongerenwelzijn)	31-03-2021	01-04-2021	zonder voorbehoud ¹²⁸
Opgroeien Regie (Kind en Gezin)	31-03-2021	14-04-2021	zonder voorbehoud ¹²⁹

¹²⁵ Daarnaast werd voor de ESR-rekening één bepaalde aangelegenheid benadrukt.

¹²⁶ Daarnaast werd voor de bedrijfseconomische rekening één bepaalde aangelegenheid benadrukt.

¹²⁷ Daarnaast werd voor de bedrijfseconomische jaarrekening één aangelegenheid benadrukt.

¹²⁸ Daarnaast werden nog twee overige aangelegenheden vermeld.

¹²⁹ Daarnaast werd nog één overige aangelegenheid vermeld.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ¹³³	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid	24-03-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud
Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Geel	08-03-2021	30-04-2021	met 1 voorbehoud ¹³⁰
Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Rekem	31-03-2021	31-03-2021	met 1 voorbehoud ¹³¹
Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap	29-03-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud ¹³²
Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden	26-03-2021	29-03-2021	zonder voorbehoud ¹³³
Agentschap voor Vlaamse Sociale Bescherming	31-03-2021	01-04-2021	met 3 voorbehouden
Koninklijke Academie Geneeskunde voor België	27-03-2021	30-04-2021	nvt
Vlaams Agentschap Samenwerking rond gegevensdeling tussen actoren in de zorg	27-03-2021	30-03-2021	met 1 voorbehoud
Vlaamse Zorgkas	22-04-2021	06-05-2021	zonder voorbehoud
Geconsolideerde rekening Commissies Juridische Bijstand	datum niet gekend	niet ontvangen	nvt
DAB Centrum voor Informatie, Communicatie en Vorming in de Welzijnssector	15-02-2021	03-03-2021	nvt
Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media			
Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie (VRT)	11-05-2021	01-04-2021	zonder voorbehoud
Agentschap Sport Vlaanderen	02-04-2021	08-04-2021	zonder voorbehoud
Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI)	24-03-2021	26-03-2021	nvt
Topstukkenfonds	18-3-2021	01-04-2021	nvt
Vlaamse Regulator voor de Media	onbekend	15-03-2021	zonder voorbehoud
Vlaams Fonds voor de Letteren / Literatuur Vlaanderen	10-03-2021	26-03-2021	zonder voorbehoud
Opera Ballet Vlaanderen	12-05-2021	29-03-2021	met 1 voorbehoud bij jaarrekening en zonder voorbehoud bij ESR-rapportering ¹³⁴
Museum voor Hedendaagse Kunsten Antwerpen	29-03-2021	01-04-2021	zonder voorbehoud
Beheer Kunstsituatie vzw	11-03-2021 (niet ondertekend)	19-04-2021	zonder voorbehoud
KMSKA vzw	15-03-2021	22-03-2021	geen verklaring
EV KMSKA	02-03-2021	19-04-2021	zonder voorbehoud
Vlaamse Audiovisueel Fonds	29-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
De Singel	11-03-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud
Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde	29-03-2021	29-03-2021	zonder voorbehoud
Sportcomplex Vlaanderen – Heusden Zolder	01-04-2021	14-04-2021	zonder voorbehoud
Topsportthol Gent vzw	01-03-2021	14-04-2021	nvt

¹³⁰ Daarnaast werden nog twee aangelegenheden benadrukt en werd nog één overige aangelegenheid vermeld.

¹³¹ Daarnaast werden nog twee aangelegenheden benadrukt.

¹³² Daarnaast werden nog twee aangelegenheden benadrukt.

¹³³ Daarnaast werden nog twee aangelegenheden benadrukt.

¹³⁴ Daarnaast wordt bij respectievelijk de jaarrekening en de ESR-rekening drie en twee keer een bepaalde aangelegenheid benadrukt.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ¹³⁵	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
DAB Kasteel – Domein van Gaasbeek	11-2-2021	09-03-2021	nvt
DAB Uitleendienst kampeermateriaal voor de Jeugd	22-2-2021	09-03-2021	nvt
DAB Frans Masereel Centrum	11-02-2021	09-03-2021	nvt
DAB Cultureel Centrum van de Vlaamse Gemeenschap Landcommanderij Alden Biesen	12-2-2021	11-02-2021	nvt
Beleidsdomein Werk en Sociale Economie			
VDAB	29-03-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud ¹³⁵
Vlaams Agentschap voor Ondernemingsvorming – Syntra Vlaanderen	26-03-2021	29-03-2021	zonder voorbehoud
ESF-Agentschap Vlaanderen	26-03-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
Beleidsdomein Landbouw en Visserij			
EV-ILVO	26-3-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud ¹³⁶
VLIF	15-03-2021	23-03-2021	nvt
FSJ	19-03-2021	22-03-2021	nvt
FIVA	10-03-2021	23-03-2021	nvt
VILT vzw	30-03-2021	31-03-2021	nvt
Beleidsdomein Omgeving			
OVAM	30-03-2021	01-04-2021	nvt
VMM	31-03-2021	01-04-2021	nvt
Grindfonds	30-03-2021	01-04-2021	nvt
VLM	24-03-2021	01-04-2021	met 2 voorbehouden
VREG	17-03-2021	18-03-2021	zonder voorbehoud
VMW (De Watergroep)	11-06-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud
SAR Minaraad	04-03-2021	17-03-2021	nvt
EV INBO	26-03-2021	27-04-2021	nvt
EV OC-ANB	29-03-2021	29-03-2021	zonder voorbehoud
Vlaams Energiebedrijf	05-05-2021	01-04-2021	zonder voorbehoud
Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordering	16-03-2021	06-04-2021	nvt
Rubiconfonds	30-03-2021	31-03-2021	nvt
VOI A Vlaams Financieringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (Vlabinvest)	08-03-2021	06-04-2021	nvt
EVA Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW)	30-03-2021	06-04-2021	zonder voorbehoud
Domus Flandria NV	30-03-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud
Vlaams Woningfonds CVBA	18-03-2021	25-03-2021	zonder voorbehoud
VOI A Garantiefonds voor huisvesting	08-03-2021	06-04-2021	nvt
EKM De Meiboom-Voor ons Volk	31-03-2021	31-03-2021	nog niet bekend
EKM – Demer en Dijle	niet bekend	19-04-2021	zonder voorbehoud
EKM Elk zijn Huis	30-03-2021	01-04-2021	nog niet bekend
EKM Hypostart	niet bekend	21-04-2021	zonder voorbehoud
EKM Indomi	niet bekend	19-04-2021	nog niet bekend
EKM Kempische Heerd	niet bekend	14-04-2021	nog niet bekend

¹³⁵ Daarnaast werden nog twee aangelegenheden benadrukt en werden nog vijf overige aangelegenheden vermeld.

¹³⁶ Daarnaast werden nog drie overige aangelegenheden gesteld.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ¹³³	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
EKM Kredietmaatschappij Onze Thuis	31-03-2021	31-03-2021	nog niet bekend
EKM Landwaarts Sociaal Woonkrediet	niet bekend	15-03-2021	zonder voorbehoud
EKM Mijn Huis	niet bekend	26-03-2021	zonder voorbehoud
EKM Ons Eigen Huis	15-03-2021	14-04-2021	zonder voorbehoud
EKM Onesto Kredietmaatschappij	31-03-2021	31-03-2021	nog niet bekend
EKM Sokrema	31-03-2021	31-03-2021	nog niet bekend
EKM Volkskrediet de Toren	niet bekend	14-04-2021	nog niet bekend
EKM Onesto Woonpunt	31-03-2021	06-04-2021	nog niet bekend
EKM Westvlaams Woonkrediet	15-03-2021	15-03-2021	zonder voorbehoud
DAB Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur (Minafonds)	11-02-2021	03-03-2021	nvt
DAB Vlaams Instituut voor Onroerend Erfgoed	15-02-2021	03-03-2021	nvt
DAB Grondfonds	11-02-2021	03-03-2021	nvt
DAB Fonds voor de Financiering van het Urgentieplan voor de Sociale Huisvesting	12-02-2021	09-03-2021	nvt
DAB Fonds ter bestrijding van Uithuiszettingen	12-02-2021	09-03-2021	nvt
Mobiliteit en Openbare Werken			
VVM – De Lijn	25-05-2021	29-03-2021	zonder voorbehoud ¹³⁷
De Vlaamse Waterweg	26-05-2021	16-03-2021	zonder voorbehoud ¹³⁸
Pendelfonds	29-03-2021	31-03-2021	nvt
Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel NV	04-05-2021	14-04-2021	zonder voorbehoud
NV Vlaamse Havens	09-06-2021	18-03-2021	nog niet bekend
Tunnel Liefkenshoek NV	30-04-2021	14-04-2021	zonder voorbehoud
LOM Antwerpen NV	16-06-2021	20-04-2021	zonder voorbehoud
LOM Oostende-Brugge NV	02-06-2021	20-04-2021	zonder voorbehoud
Site Kanaal	26-05-2021	31-03-2021	nog niet bekend
De Werkvennootschap	04-05-2021	01-04-2021	zonder voorbehoud ¹³⁹
Eigen Vermogen Flanders Hydraulics	30-03-2021	06-04-2021	Accounting memorandum
Wandelaar Invest NV	28-05-2021	14-04-2021	zonder voorbehoud
Vlaamse Stichting Verkeerskunde	26-03-2021	29-03-2021	nvt
Livan Infrastructure	30-04-2021	06-04-2021	zonder voorbehoud
Project Brabo I	01-04-2021	06-04-2021	zonder voorbehoud
Via Noord Zuid Kempen	06-04-2021	30-03-2021	zonder voorbehoud
Via Zaventem	07-04-2021	01-04-2021	zonder voorbehoud
Via R4 – Gent	06-04-2021	31-03-2021	zonder voorbehoud
DAB Loodswezen	12-02-2021	09-03-2021	nvt
DAB Vlaams Infrastructuurfonds	17-02-2021	09-03-2021	nvt
DAB Vloot	22-01-2021	09-03-2021	nvt

¹³⁷ Daarnaast werden nog vier aangelegenheden beklemtoond en werden drie overige aangelegenheden vermeld.

¹³⁸ Daarnaast werden drie aangelegenheden benadrukt.

¹³⁹ Daarnaast werden drie aangelegenheden benadrukt.

BIJLAGE 3

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 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 2020 opgenomen waarover aan de minister(s) werd gerapporteerd:

Tabel 33 - Ondersteunende onderzoeken

Brief	Dossiernummer	Onderzoek
22/07/2020	3.724.166	Subsidiecycle van de revalidatieovereenkomsten
14/10/2020	3.725.077	Derde-betalerssysteem wedden personeel uit het onderwijs
14/10/2020	3.724.428	Verplichte vermeldingen op elektronische facturen
09/12/2020	3.721.983	Subsidieproces Vlaams zorgkrediet
24/02/2021	3.724.816	Procesonderzoek psychiatrische verzorgingstehuizen
24/02/2021	3.724.817	Subsidiecycle initiatieven beschut wonen
03/03/2021	3.724.818	Subsidiecycle van de revalidatieziekenhuizen
03/03/2021	3.724.167	Subsidiecycle van de VIA-middelen in het departement CJM (brief aan secretaris-generaal van het departement CJM)
10/03/2021	3.727.143	Derde-betalerssysteem wedden personeel uit het volwassenenonderwijs
10/03/2021	3.727.142	Financiering volwassenenonderwijs

Subsidiecycle van de revalidatieovereenkomsten

Op 22 juli 2020 deelde het Rekenhof de Vlaamse minister van Volksgezondheid de bevindingen mee van zijn procesonderzoek naar de subsidiecycle van de revalidatieovereenkomsten. Het concludeerde dat het Agentschap Zorg en Gezondheid (AZG) het proces van de subsidies voor de revalidatieovereenkomsten in het algemeen voldoende beheerst, maar stelde wel dat er belangrijke verbeterpunten waren op het vlak van de berekening van het forfait. Zo is de herberekening van het forfait in Excel foutgevoelig door de manuele invoering van veel parameters. Het agentschap dient dan ook een automatisering te overwegen. Het is evenmin altijd duidelijk welke controles het AZG heeft uitgevoerd. Het Rekenhof heeft het agentschap ten slotte aanbevolen na te gaan of er geen (te grote) reserves worden aangelegd met overheidsmiddelen.

Verplichte vermeldingen op elektronische facturen

Op 14 oktober 2020 heeft het Rekenhof zijn controlebevindingen meegedeeld over de verplichte vermeldingen op elektronische facturen. In rand van zijn controle over de juiste periodoerekening van aankoopfacturen in de beleidsdomeinen Kanselarij en Bestuur, Omgeving en Mobiliteit en Openbare Werken heeft het Rekenhof vastgesteld dat een belangrijk deel van de elektronische facturen niet alle vermeldingen bevatten die de btw-regelgeving vereist. Zo ontbreken onder meer de datum of periode van het belastbaar feit. Het digitaal platform voorziet in alle vereiste gegevenselementen, maar die worden onvolledig ingevuld, waardoor alleen manuele controles in de onderliggende documenten mogelijk zijn. In zijn antwoord van 9 november 2020 heeft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting verwezen naar de verantwoordelijkheid van de aanbestedende entiteit en de leveranciers.

Subsidieproces Vlaams zorgkrediet

Op 9 december 2020 heeft het Rekenhof zijn controlebevindingen over het subsidieproces Vlaams Zorgkrediet meegedeeld aan het departement Werk en Sociale Economie. Het Rekenhof was van oordeel dat het proces met relatieve zekerheid beheerst verloopt. Het departement documenteert evenwel niet alle uitgevoerde controles en de interne controles, de boekhoudkundige aanrekening en de budgettering kunnen nog op enkele punten verbeteren.

Subsidiecycle psychiatrische verzorgingstehuizen

Het Rekenhof heeft een ondersteunend procesonderzoek uitgevoerd naar de subsidiecycle van de psychiatrie verzorgingstehuizen (PVT). Het ging na in hoeverre het Agentschap voor Zorg en Gezondheid het proces van de berekening en de uitbetaling van de subsidies beheerst. Op 24 februari 2021 deelde het de minister mee dat het agentschap de berekeningen die het zelf uitvoert¹⁴⁰, voldoende beheerst. Wel heeft het Rekenhof verbeterpunten en aanbevelingen geformuleerd op het vlak van erkenningen en de inhaalbedragen. Voorts blijkt voor detailaspecten van de berekening niet altijd overeenstemming te bestaan tussen de regelgeving en de praktijk. Ten slotte stelde het Rekenhof vast dat nog niet veel controles plaatsvonden om de erkenning en de financiering van de PVT op te volgen.

Subsidiecycle initiatieven Beschut Wonen

Op 24 februari 2021 deelde het Rekenhof de bevindingen van zijn procesonderzoek naar de subsidiecycle van de initiatieven beschut wonen (IBW) mee aan de Vlaamse minister van Welzijn. Het meldde dat het Agentschap Zorg en Gezondheid het berekeningsproces onder controle heeft, maar dat nog niet veel controles plaatsvinden voor de opvolging van de erkenning en de financiering van de IBW.

Subsidiecycle van de revalidatieziekenhuizen

Op 3 maart 2021 deelde het Rekenhof de Vlaamse minister van Volksgezondheid de bevindingen mee van zijn procesonderzoek naar de subsidiecycle van de revalidatieziekenhuizen. Het stelde geen grote fouten vast in de berekeningen die het Agentschap Zorg en Gezondheid zelf deed¹⁴⁰. Eén revalidatieziekenhuis bleek ongeveer 26.000 euro te weinig middelen te hebben ontvangen voor de periode 2018-2020. Het Rekenhof heeft ook gevraagd om controles uit te bouwen op de reservevorming met overheidsmiddelen en op de gegevens voor de berekening

¹⁴⁰ De herzieningen die nog door de FOD Volksgezondheid zijn opgemaakt, werden niet onderzocht.

van het budget (jaaroverzicht van de verpleegdagen, gegevens eindloopbaan en gegevens attractiviteitspremie).

Subsidiecycle van de VIA-middelen in het departement CJM

Het Rekenhof deed de secretaris-generaal van het departement Cultuur, Jeugd en Media op 3 maart 2021 mee dat de ruime regelgeving voor de VIA-subsidies in de socioculturele en podiumkunstensector leidt tot een brede en complexe uitvoering van het subsidieproces in de praktijk. Desalniettemin is het Rekenhof van oordeel dat het departement CJM de subsidiecyclus over het algemeen voldoende beheerst, onder voorbehoud dat de aangeleverde federale RSZ-data volledig en correct zijn en dat de controle op de aanwending van de toegekende middelen geen onregelmatigheden oplevert. Een verantwoord niveau van handhavingscontrole op dat vlak is nodig. Daarbuiten merkte het Rekenhof op dat de toepassing in de praktijk voor de socioculturele sector soms afwijkt van de decretale bepalingen.

Derde-betalerssysteem wedden personeel uit het (volwassenen)onderwijs en financiering volwassenenonderwijs

Op 10 maart 2021 deed het Rekenhof de Vlaamse minister van Onderwijs de bevindingen mee van zijn onderzoek naar de financiering van het volwassenenonderwijs en de derde-betalersregeling voor de wedden van het personeel uit het volwassenenonderwijs. Het concludeerde dat het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI) en het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS) in voldoende mate de systemen voor de derde-betalersregeling van de wedden voor het personeel uit het (volwassenen)onderwijs en de financiering van het volwassenenonderwijs beheersen, alsook de daarbij horende risico's. Het deed geen vaststellingen die afbreuk deden aan het getrouw beeld, de volledigheid en de correctheid van de rekeningen van het AGODI of het AHOVOKS, maar identificeerde wel een aantal sterke en zwakke punten in de procesvoering. Een gelijkaardige conclusie was er voor het onderzoek naar het derde-betalerssysteem wedden personeel uit het onderwijs. De bevindingen werden op 14 oktober 2020 aan de Vlaamse minister van Onderwijs bezorgd.

BIJLAGE 4

Single audit 2020 – samenwerking met bedrijfsrevisoren

Single audit vindt zijn rechtsgrond in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. Afsprakennota's hebben het principe verder geconcretiseerd. De Vlaamse Regering ondertekende op 23 november 2020 de *Afsprakennota single audit: audit rekeningen 2020 Vlaamse overheid*. Die afsprakennota bepaalde 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 0,5% 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 aangepaste begroting 2020 vertegenwoordigen de dertig significante entiteiten 95,1% van de ontvangsten en 87,4% van de uitgaven. Negentien¹⁴¹ significante entiteiten zijn rechtspersonen, waarvan een bedrijfsrevisor de jaarrekening controleert.

Significante entiteiten

Bij de negentien 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, namelijk 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 veertien significante entiteiten (74%). In vijf gevallen (26%) vond geen overleg plaats. In één geval werd de bedrijfsrevisor laattijdig aangesteld, zodat niet tijdig een planningsoverleg kon plaatsvinden. In de andere vier gevallen vond de bedrijfsrevisor dat overbodig of kon het niet doorgaan wegens tijdgebrek.

¹⁴¹ De Afsprakennota Single Audit identificeerde achttien significante rechtspersonen. De entiteit Opgroeien Regie is nog opgesplitst in het Fonds Jongeren Welzijn en Kind en Gezin. Dat bracht het aantal significante rechtspersonen op negentien.

- 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 achttien entiteiten (94,7%) vond tijdig een closing meeting plaats. In één geval vond de *closing meeting* na 21 april 2021 plaats. De correcte overzending van documenten¹⁴² ter voorbereiding van het overleg blijft een werkpunt.

De afsprakennota lijst een aantal ISA verplichte documenten¹⁴³ op die de bedrijfsrevisor in zijn werkdoos dient op te nemen en systematisch dient te delen met het Rekenhof. Deze lijst is niet limitatief en de afsprakennota laat het Rekenhof toe om bijkomende documenten uit het dossier van de bedrijfsrevisor op te vragen. Het Rekenhof stelde vast dat bij twee entiteiten het tijdig en volledig bezorgen van deze extra opgevraagde documenten een pijnpunt was en nam contact op met de bedrijfsrevisor van deze instellingen om een overleg in te plannen om dit in de toekomst te vermijden. Deze vraag tot overleg bleef onbeantwoord.

In acht van de negentien entiteiten is er geen auditcomité. Zeven entiteiten nodigden het Rekenhof niet in hun auditcomité uit. Bij drie entiteiten woonde het Rekenhof het auditcomité bij.

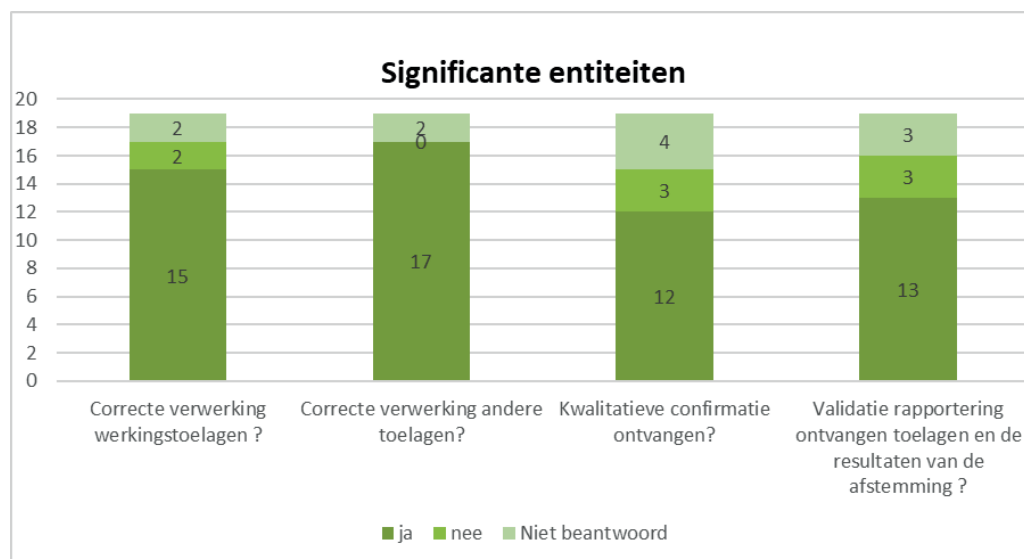
Het Rekenhof ging na of de bedrijfsrevisor de afstemming van de interrelaties voldoende heeft gecontroleerd, overeenkomstig de afsprakennota Single Audit. Het ging daarvoor de vier onderstaande vragen na:

- (1) Correcte boekhoudkundige verwerking van de werkingstoelagen conform VABN advies 2017/6?
- (2) Correcte boekhoudkundige verwerking van de andere toelagen?
- (3) Werd een kwalitatieve confirmatie ontvangen?
- (4) Werd de rapportering over de ontvangen toelagen en de resultaten van de afstemming gevalideerd?

¹⁴² Namelijk agenda, analytisch nazicht van zowel de balans en resultatenrekening als van de uitvoeringsrekening van de begroting, en een samenvattende nota die alle problemen van de rekeningencontrole samenvat, met een kopie van de onderliggende verantwoordingsstukken.

¹⁴³ Het gaat onder meer om risico- en fraude gerelateerde documenten, de controlebenadering en beheersmaatregelen, materialiteitsberekening, management letter, ...

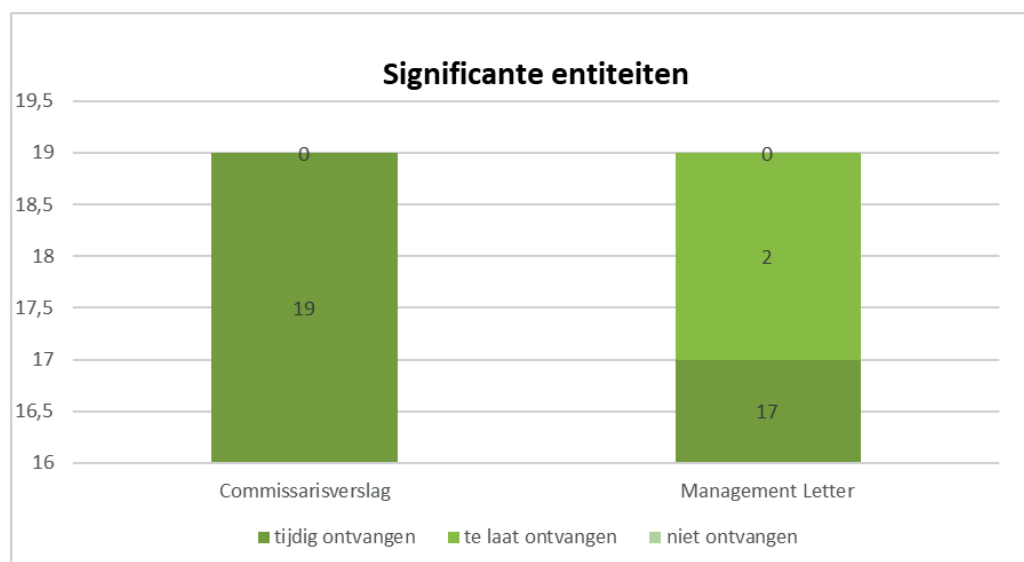
Figuur 9 - Controle bedrijfsrevisoren op afstemming interrelaties



In een aantal gevallen kon het Rekenhof de vragen niet beantwoorden wegens onvoldoende informatie in het werkdoossier. In drie gevallen (15,8%) heeft de bedrijfsrevisor de vaststelling van een probleem met de afstemming van de interrelaties gerapporteerd in een *early warning* of *management letter*. In drie gevallen¹⁴⁴ kon het Rekenhof daarover geen conclusies formuleren bij gebrek aan informatie in de werkpapieren.

In alle significante dossiers ontving het Rekenhof tijdig het single-auditverslag.

Figuur 10 - Voorlegging commissarisverslagen en management letters



De bedrijfsrevisor dient in een *management letter* aanbevelingen te formuleren over tekortkomingen in de organisatiebeheersing en inefficiënties. In zeventien significante dossiers (89%)

¹⁴⁴ Dat was het geval bij Opgroeien Regie (onderdeel Kind en Gezin), Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid en De Lijn.

ontving het Rekenhof tijdig een *management letter*. In twee dossiers (11%) werd laattijdig gerapporteerd.

Niet-significante entiteiten

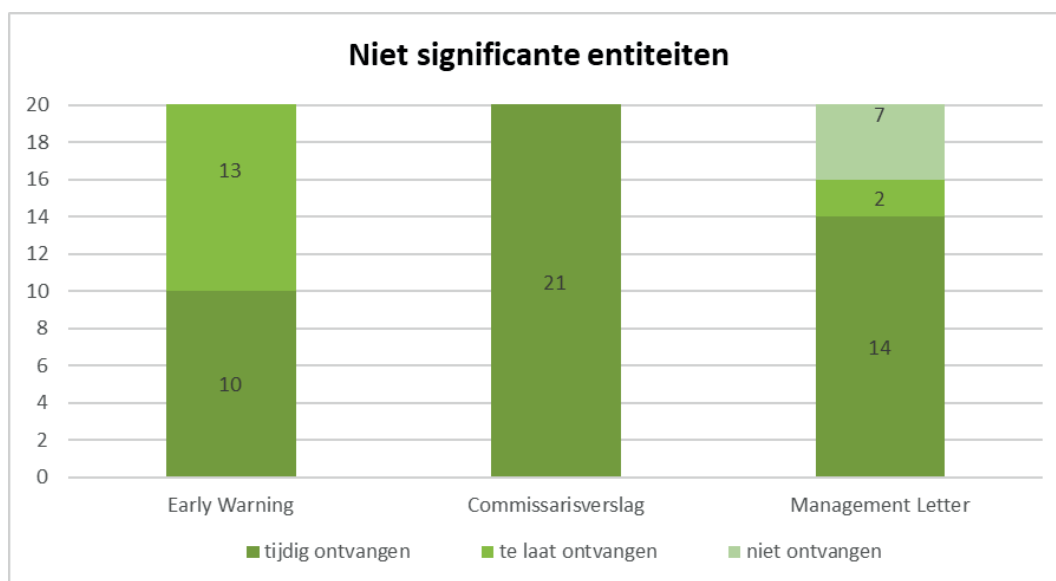
Voor alle niet-significante entiteiten met ESR-uitgaven tussen de 30 en 300 miljoen euro heeft het Rekenhof het single-auditprincipe toegepast. In 23 entiteiten werd een bedrijfsrevisor aangesteld.

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 twee gevallen gaf de bedrijfsrevisor voor 2020 een afwijkende verklaring, maar die gaven geen aanleiding tot verder overleg. In vijftien niet-significante entiteiten (65,2%) vond een *closing meeting* plaats samen met het Rekenhof, waarbij in twee gevallen geen van de voorbereidende documenten vooraf werden voorgelegd.

Voor niet-significante entiteiten moet de bedrijfsrevisor ten laatste op 31 maart 2021 een *early warning* rapport¹⁴⁵ bezorgen aan het Rekenhof. Tien bedrijfsrevisoren (43,5%) hebben dat rapport tijdig aan het Rekenhof overgelegd en voor dertien entiteiten (56,5%) ontving het Rekenhof laattijdig de informatie.

Voor veertien van de 23 niet-significante entiteiten heeft de bedrijfsrevisor de management-letter tijdig overgelegd, voor twee entiteiten laattijdig. In de resterende zeven dossiers ontving het Rekenhof geen managementletter.

Figuur 11 - Tijdige ontvangst van early warnings, commissarisverslagen en management letters



¹⁴⁵ 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 (78,9%) significante dossiers¹⁴⁶ heeft de bedrijfsrevisor het Rekenhof tijdig voldoende informatie verstrekt om te kunnen besluiten dat de controle ISA-conform plaatsvond en dat het certificeringsverslag overeenstemde met de controleresultaten. In 2 significante dossiers kreeg het Rekenhof geen toegang tot de bijkomende documenten uit het dossier van de bedrijfsrevisor. De vraag naar een overleg om dit in de toekomst te vermijden bleef onbeantwoord.

Voor twee dossiers oordeelde het Rekenhof dat het niet kon steunen op de werkzaamheden van de bedrijfsrevisor. In het eerste geval bleek uit de auditdocumentatie dat de controle te beperkt was en in het tweede geval kon het geen tijdige controle uitvoeren op het werkdossier van de bedrijfsrevisor.

Bij de niet-significante entiteiten bleek de tijdige overlegging van zowel *early warning*-rapporten als *managementletters* een aandachtspunt.

¹⁴⁶ In 2019 was dat 88% of in vijftien van de zeventien significante dossiers.

BIJLAGE 5

Tabel 14, anders voorgesteld

Tabel 14 schetste de overgang van de algemene rekeningen 2020 naar de geconsolideerde rekening op de onderstaande wijze.

Tabel 34 – Tabel 14, samengevat

	Ministeries	DAB's	Rechtspersonen	Consolidatie
Totaal ontvangsten economische hergroepering	45.841,2	419,6	7.733,6	53.994,5
Deelnemingen	-106,4	-1,4	-1.403,1	-1.510,9
Leningen	-6.577,0	0,0	-2.595,7	-9.172,7
Totaal ESR-ontvangsten	39.157,8	418,2	3.734,8	43.310,9
Totaal uitgaven economische hergroepering	24.902,2	1.455,0	28.016,3	54.373,5
Deelnemingen	-333,9	-1,4	-2.192,2	-2.527,5
Leningen	-344,6	0,0	-2.191,0	-2.535,6
Totaal ESR-uitgaven	24.223,7	1.453,6	23.633,1	49.310,4
Saldo				-5.999,5
Extracomptabele correcties				-11,9
Geconsolideerd vorderingensaldo				-6.011,5

Volledigheidshalve stipt het Rekenhof aan dat de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap bestaat uit de ministeries en de DAB's (die geen juridische rechtspersoonlijkheid hebben). Naar voorstellingswijze moeten de kolommen ministeries en DAB's dan ook worden gefusioneerd. In de onderstaande tabel wordt dit weergegeven in invalshoek 1. Deze voorstellingswijze vergemakkelijkt ook de aansluiting bij de andere rekeningcijfers.

Een tweede invalshoek is het standpunt van de Vlaamse Gemeenschap en het INR: zij voegen de DAB's bij de rechtspersonen, omdat het afzonderlijke entiteiten zijn.

Tabel 35 – Tabel 14, anders voorgesteld

	Invalshoek 1	Invalshoek 2	Verschil=DAB
Algemene rekeningen			
Ontvangsten	46.260,8	45.841,2	419,6
Uitgaven	-26.357,2	-24.902,2	-1.455,0
Saldo	19.903,6	20.939,0	-1.035,4
Vlaamse rechtspersonen			
Ontvangsten	7.733,6	8.153,2	-419,6
Uitgaven	-28.016,3	-29.471,3	1.455,0
Saldo	-20.282,7	-21.318,1	1.035,4
Eliminatie kapitaalverstrekkingen en participaties	1.016,6	1.016,6	0,0
Eliminatie schuldverrichtingen	-6.637,1	-6.637,1	0,0
Totaal eliminaties	-5.620,5	-5.620,5	0,0
ESR-vorderingensaldo economische hergroepering	-5.999,6	-5.999,6	0,0
ESR-correcties	-11,9	-11,9	0,0
ESR-vorderingensaldo Vlaamse Gemeenschap	-6.011,5	-6.011,5	0,0

BIJLAGE 6

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting

Aan mevrouw Hilde François
Voorzitter van het Rekenhof

Betreft: De algemene rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap voor het boekjaar 2020

Mevrouw de Voorzitter,

Ik heb de eer u hierbij het antwoord aan het Rekenhof op de opmerkingen van het Rekenhof, per mail van 11 juni 2021 ontvangen, op de Algemene Rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap voor het boekjaar 2020 voor te leggen.

Hoogachtend,

Matthias Diependaele

Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Antwoord op het rekeningenrapport over 2020 van het Rekenhof m.b.t. de algemene rekeningen 2020 van de Vlaamse Gemeenschap en de geconsolideerde rekening 2020 van de Vlaamse deelstaatoverheid.

2020 was het eerste jaar waarin het decreet en de besluiten VCO van toepassing was. Dit betekent ook dat het Rekenhof voor het eerst zowel de algemene rekening als de geconsolideerde rekening diende te certificeren. Zeker voor de algemene rekening geen evidente uitdaging.

De algemene rekening bestaat uit een drieluik: de bedrijfseconomische jaarrekening, de uitvoering van de begroting en de ESR-rapportering. Voor ieder van die luiken heeft het Rekenhof een afzonderlijke certificering afgeleverd:

- Bedrijfseconomische jaarrekening: een onthoudende verklaring
- De uitvoering van de begroting: een verklaring met voorbehoud
- De ESR-rekening: een verklaring zonder voorbehoud, met andere woorden een goedkeurende verklaring.

Bij de geconsolideerde ESR-rekening werd meteen een verklaring zonder voorbehoud afgeleverd.

Als ik afga op de opmerkingen die het Rekenhof bij de rekeningen 2020 heeft gemaakt, dan zijn er ten opzichte van de rekeningen 2019 weer enkele structurele verbeteringen vast te stellen. Vorig jaar had ik medegedeeld dat ik de door mijn administratie ingeslagen weg volg, omdat ik vond dat dit de juiste weg was. Dit blijkt nu ook zo te zijn. De structurele verbeteringen werpen duidelijk hun vruchten af. Dat er nog werk aan de winkel is, staat buiten kijf, maar dat was ook iets dat we voorzien hadden. Om de geboekte vooruitgang te schetsen wil ik in deze repliek eerst de resultaten 2020 van de werven die we vorig jaar beloofd hadden aan te pakken, overlopen. Vervolgens zullen we ingaan op de andere opmerkingen van het Rekenhof waarvoor nieuwe werven noodzakelijk zijn.

Ook de invoering van BBT (beleids- en begrotingstoelichting) bij de uitvoering van de begroting was nieuw. Dit zit uiteraard nog in zijn kinderschoenen. Maar de eerste resultaten zijn, zoals ook het Rekenhof eigenlijk aangeeft, zeer bemoedigend voor de toekomst.

Werf 1: jaarafgrenzing

De vroegere waslijst aan opmerkingen van het Rekenhof op de jaarafgrenzing is sterk gereduceerd.

De nieuwe aanrekeningsregels op inkomensoverdrachten zijn door alle beleidsdomeinen goed toegepast geworden, de overflow is correct berekend. Enkel bij het beleidsdomein WVG werd iets teveel aan subsidies aangerekend (7,3 miljoen euro). Op het totale pakket van subsidies bij dat beleidsdomein is dat een verwaarloosbaar bedrag. De uitdaging zal erin bestaan om de huidige mate van correctheid van de cijfers ook door te trekken naar de volgende jaren.

Een terugkerend probleem is de afgrenzing van de openbare werken. Een structurele oplossing dringt zich op, maar is niet evident om op korte termijn te realiseren. Hieraan zal samen met het beleidsdomein MOW verder gewerkt worden. We moeten daarin realistisch zijn, ook eind 2021 zal dit probleem nog niet van de baan zijn.

Aan ontvangstenzijde blijft nog enkel de post terugvordering lonen september-december van onderwijs open. Met het beleidsdomein Onderwijs en Vorming zullen afspraken gemaakt worden, zodanig dat dit probleem nog dit jaar kan opgelost worden.

Bovenstaande zijn wel opmerkingen van het Rekenhof, maar maakten niet het voorwerp uit van de basis van de onthouding.

Werf 2: Interrelaties

In het rapporteringssjabloon van de jaarrekening 2020 werd, in samenspraak met de controleactoren, de afstemming van interrelaties met behoorlijk succes afgedwongen. Met het hoger onderwijs werd dit nog niet in 2020 gerealiseerd, en loopt dit ook nog in 2021 door. De resultaten van de afstemming werden door de betrokken rechtspersonen echter niet allemaal centraal aan het Departement Financiën en Begroting overgemaakt, waardoor die afstemmingen nog onvoldoende werden opgenomen in de algemene rekening van het ministerie. Het proces moet in die zin verder geoptimaliseerd worden.

Ook hier zijn er opmerkingen van het Rekenhof, maar maakten deze niet het voorwerp uit van de basis van onthouding.

Werf 3: Waardering van de activa

Hetgeen ik vorig jaar met betrekking tot de werken van burgerlijke bouwkunde stelde blijft behouden. Op basis van gegevens van de databanken voorhanden binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) gebeurde in 2019 een waardering voor een groot gedeelte van de werken van burgerlijke bouwkunde. Dit resulteerde in een geactualiseerde beginbalans die in het voorjaar 2019 - conform de vooropgestelde timing - in het financieel systeem geïmplementeerd werd. Het is een gigantische uitdaging om alle wegen, bruggen, vangrails, verkeersborden, ... in kaart te brengen om ze vervolgens in de boekhouding te waarderen. De fundamenteen liggen er. Dat was ook de bedoeling. Nu is het vooral een kwestie om de oefening verder te verfijnen en te optimaliseren. Daarover zullen verdere afspraken met de betrokkenen worden gemaakt. Binnen het beleidsdomein MOW werd een nieuwe digitale toepassing iASSET in gebruik genomen. In eerste instantie bedoeld voor het beheren en inspecteren van kunstwerken van burgerlijke bouwkunde, maar die toepassing zal evenzeer kunnen gebruikt worden voor waarderingsdoeleinden. Specificaties als eigenaarschap, waarde, ... - elementen waarover het Rekenhof in zijn verslag opmerkingen maakt - worden in die toepassing meegenomen en zouden in principe relatief gemakkelijk naar de boekhouding moeten kunnen vertaald worden. Bovendien zal die toepassing door gans MOW gebruikt worden, zodanig dat vaste activa die nu nog ontbreken, eveneens in de balans zullen worden opgenomen. Gelet op de omvang van dit project en de vertaling die dan nog naar het financieel systeem moet gemaakt worden, zal ook dit project eind 2021 nog niet zijn afgerond.

Een gelijkaardige oefening werd met het Facilitair Bedrijf opgezet voor de terreinen en gebouwen. Een aantal gronden en het merendeel van de gebouwen werden noodgedwongen opgenomen met een nulwaarde bij de implementatie van de herwerkte beginbalans, om de simpele reden dat de vereiste informatie - om te komen tot een adequate waardebepaling - in de vastgoeddatabank ontbrak. Om de activa met een nulwaarde te kunnen waarderen werden reeds acties ondernomen. Concreet werd aan de vastgoedverantwoordelijken van de verschillende beleidsdomeinen gevraagd om de vastgoeddatabank te vervolledigen opdat de gebouwen met een nulwaarde gewaardeerd kunnen worden. Daarnaast zal er voor de *terreinen* met een nulwaarde samen met Het Facilitair Bedrijf bekeken worden welke acties ondernomen dienen te worden om ook die ontbrekende gegevens aan te vullen.

Werf 4: tussenrekening 499999.

Deze oefening is opgestart in 2018 en heeft als doel de orde- en thesaurierekeningen voor het verleden op te kuisen en de hoeveelheid rekeningen terug te brengen tot het aantal dat strikt noodzakelijk is. Eind 2020 kunnen we stellen dat het grootste werk achter de rug is en dat er dus nog slechts een beperkt aantal rekeningen dienen opgekuist te worden.

Werf 5: afspraken met Vlabel

Deze werf is eind 2020 volledig gerealiseerd. Met Vlabel werden – in samenspraak met het Rekenhof – de nodige afspraken omtrent:

- 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 6: waardering uitwinningen waarborgbeheer

Het in de repliek over de algemene rekening 2019 aangekondigde initiatief van het INR over de waardering van gestandaardiseerde waarborgen is er nog niet gekomen. In die zin zal getracht worden dit jaar een eigen initiatief naar voor te brengen en af te toetsen binnen de Vlaamse Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen.

Werf 7: toelichtingen bij de jaarrekening

De toelichting bij de jaarrekening kan in twee grote luiken opgedeeld worden. Enerzijds is er de toelichting bij de begrotingsuitvoering, anderzijds is er de toelichting bij de balans en resultatenrekening, met name het jaarverslag. De in VCO voorziene toelichting bij de begrotingsuitvoering werd voor de eerste keer in zijn nieuwe vorm (beleids- en begrotingstoelichting bij de uitvoering) voorgelegd aan het Rekenhof en het Vlaams Parlement.

Daarnaast is er werk gemaakt van het beter leesbaar maken van het jaarverslag. Zij geeft duiding bij de evolutie op niveau van balans en resultatenrekening. Ook de volgende jaren zal deze toelichting verder uitgediept worden.

Nieuwe werven

Werf: voorzieningen

Als basis voor hun onthoudende verklaring bij het bedrijfseconomisch luik van de algemene rekening, merkt het Rekenhof op dat er geen voorzieningen voor pensioenverplichtingen en lopende geschillen werden aangelegd. Voor de duidelijkheid wil ik hier meegeven dat dit geen boekingen met impact op de begroting, noch op het ESR- vorderingensaldo zijn. Het betreft dus enkel bedrijfseconomische voorzieningen. Beide voorzieningen, pensioenverplichtingen en geschillen, zullen we in de loop van 2021 onderzoeken.

Voor pensioenverplichtingen moet onderzocht en bepaald worden welke die precies zijn, en vervolgens, wie de verplichting uiteindelijk op zich moet nemen. Daarnaast stelt zich hier ook het probleem van waardering.

De geschillen is op zich een verantwoordelijkheid van elk beleidsdomein. Ten behoeve van het VFLD beschikten we centraal reeds over een tool om de geschillen die mogelijkerwijze en deels via het VFLD konden vereffend worden, in kaart te brengen. Omwille van evoluties bij het VFLD is die tool en het resultaat van de jaarlijkse bevraging achterhaald. We zullen onderzoeken in welke mate geschillen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in kaart zullen gebracht worden. We zullen dan moeten evalueren hoe we tot een waardering in de algemene rekening kunnen komen. We moeten daarin eerlijk zijn, dergelijke oefening is niet op één jaar tijd gerealiseerd.

Werf: buitenbalansverplichtingen

Een opmerking van het Rekenhof is dat de buitenbalansverplichtingen, met name voor belangrijke principeovereenkomsten met grote financiële gevolgen en openstaande verbintenissen, onvoldoende toegelicht zijn.

Omdat “belangrijke principeovereenkomsten met grote financiële gevolgen” op verschillende manieren kan geïnterpreteerd worden, is de eerste vraag wat onder belangrijke principeovereenkomsten moet verstaan worden, vervolgens hoe we die in een overzicht kunnen krijgen, wie die moet rapporteren en hoe de samenhang moet gezien worden met andere rapporten die reeds aan het Vlaams Parlement worden overgemaakt. Deze vragen dienen in eerste instantie verder onderzocht te worden, vooraleer we op dat vlak verdere stappen kunnen ondernemen. Ik wil vermijden dat het Vlaams Parlement overladen wordt met rapporten met telkenmale een weer iets andere invulling.

De openstaande verbintenissen werden in de jaarrekening niet in het bedrijfseconomisch luik, maar in het luik bij de uitvoering van de begroting opgenomen (VO 13). Om het Rekenhof ter wille te zijn, zullen we in de toekomstige jaarrekeningen het totaalbedrag van de openstaande vastleggingen ook nog eens in de toelichtingen bij de bedrijfseconomische jaarrekening overnemen.

Andere bemerkingen:

De waarderingsregels voor de opbrengsten ingevolge de bijzondere financieringswet zullen we naar de toekomst toe in de jaarrekening toelichten.

Als basis voor hun verklaring met voorbehoud bij de uitvoering van de begroting merkte het Rekenhof op dat bij een oprichting of kapitaalverhoging bij eigen participaties, niet altijd het volledige kapitaal als verplichting werd vastgelegd. Bij een oprichting of kapitaalverhoging die *direct* door het ministerie wordt uitgevoerd heeft de administratie daar meestal wel zicht op. Het probleem stelt zich meer bij fusie-operaties en overdrachten van participaties. Wanneer bijvoorbeeld een rechtspersoon, waarin het ministerie een directe participatie heeft, fusioneert met een andere rechtspersoon met “niet opgevraagd kapitaal”, is daar niet de directe noodzaak om voor dat “niet opgevraagd kapitaal” ook een vastlegging te nemen. Het beheer van de participaties is bovendien verspreid over verschillende beleidsdomeinen. Omdat we

ons enerzijds bewust zijn dat die informatie centraal naar de jaarrekening moet vloeien en om anderzijds beter zicht te hebben op alle participaties in beheer van de Vlaamse overheid, is in het kader van de Vlaamse Brede Heroverweging het voorstel geformuleerd om een participatieregister aan te leggen. Dit gekoppeld aan instructies die we naar de beleidsdomeinen zullen uitvaardigen, zou ervoor moeten zorgen dat deze problematiek een structurele oplossing krijgt. In de loop van 2021 zal dit project gestalte krijgen. Het Departement Financiën en Begroting zal er wel al trachten voor te zorgen dat de huidige encours reeds in de algemene rekening 2021 in overeenstemming wordt gebracht met het niet opgevraagd kapitaalgedeelte van de huidige participaties.

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT

D/2021/1128/32

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be

