

ingediend op **16** (2021-2022) – Nr. 1
19 november 2021 (2021-2022)

Verslag

van het Rekenhof

over het onderzoek van de Vlaamse begroting
voor 2022



Rekenhof

Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2022



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 19 november 2021

Inhoud

Lijst met afkortingen	5
Samenvatting	6
Inleiding	8
1 Macrobudgettaire aspecten	9
1.1 Economische groei- en inflatieparameters	9
1.2 Europees begrotingskader	10
1.2.1 Ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact	10
1.2.2 Stabiliteitsprogramma 2021-2024	13
1.2.3 Belgisch ontwerpbegrotingsplan en onderzoek door de Europese Commissie	15
1.2.4 Vlaams ontwerpbegrotingsplan	15
2 Transparantie van de begroting	16
2.1 Beleidskredieten	16
2.2 Impact van de COVID-19-crisis	17
2.3 Relanceplan Vlaamse Veerkracht	18
2.4 Netto-beleidsruimte	19
2.5 Sterke groei van provisies	23
2.6 Kas- en schuldbeheer	24
2.6.1 Geconsolideerde schuld	24
2.6.2 Aftoetsing Vlaamse schuldnorm	26
2.7 Meerjarenraming	27
2.8 Correcties voor de aftoetsing van de begrotingsdoelstelling	29
2.9 Informatiewaarde van de algemene toelichting en de beleids- en begrotings-toelichtingen (BBT)	30
3 Analyse van de ontvangsten	33
3.1 Algemeen	33
3.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties	33
3.3 Responsabiliseringsbijdrage	34
3.4 Opcentiemen	34
3.5 Gewestelijke belastingen	35
3.6 Andere ontvangsten	37
4 Analyse van de uitgaven	38
4.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting	38
4.2 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie	39
4.3 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media	40
4.4 Beleidsdomein Landbouw en Visserij	40
4.5 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	41
4.6 Beleidsdomein Omgeving	43
4.6.1 Beleidsveld Energie en Klimaat	43
4.6.2 Beleidsveld Wonen	45
4.7 Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	46
4.7.1 Beleidsveld Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid	46
4.7.2 Beleidsveld Gelijke kansen, Integratie en Inburgering	46
4.7.3 Beleidsveld HR-beleid en Audit Vlaamse overheid	46
4.7.4 Beleidsveld ICT en Facilitair Management	47
Bijlage 1: Formele opmerkingen bij de Vlaamse begroting van 2022	49
Bijlage 2: Relanceplan Vlaamse Veerkracht	67

Lijst met afkortingen

Bbp	Bruto binnenlands product
BBT	Beleids- en begrotingstoelichting
BFW	Bijzondere financieringswet
BO	Begrotingsopmaak of initiële begroting
CJSM	Cultuur, Jeugd, Sport en Media
EB	Economische Begroting
EC	Europese Commissie
EKM	Erkende kredietmaatschappij
EWI	Economie, Wetenschap en Innovatie
FB	Financiën en Begroting
FIO	Fonds voor Innoveren en Ondernemen
FPB	Federaal Plan Bureau
HRF	Hoge Raad van Financiën
IMF	Internationaal Monetair Fonds
ISE	Inhoudelijk structuurelement (<i>prestatiebegroting</i>)
KB BZ J	Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie
LV	Landbouw en Visserij
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
OMG	Omgeving
OV	Onderwijs en Vorming
PHV	Belgisch Plan voor Herstel en Veerkracht
RRF	Recovery and Resilience Facility (Faciliteit voor Herstel en Veerkracht)
VAK	Vastleggingskrediet
VCO	Vlaamse Codex Overheidsfinanciën
VEK	Vereffeningskrediet
VEKA	Vlaams Energie- en Klimaatagentschap
WSE	Werk en Sociale Economie
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Samenvatting

In het kader van zijn informatieopdracht tegenover het Vlaams Parlement geeft het Rekenhof commentaar en advies bij de ontwerpen van de Vlaamse begroting 2022, het programmadecreet en de bijbehorende beleids- en begrotingstoelichtingen, en de meerjarenraming.

Kerncijfers

De Vlaamse Regering raamt de ESR-geconsolideerde ontvangsten en uitgaven voor 2022 op respectievelijk 49,9 en 52,5 miljard euro, wat resulteert in een tekort van 2,6 miljard euro. Bij de opmaak van de initiële begroting 2022 is de Vlaamse Regering uitgegaan van een economische groei van 3,0% en een inflatie van 2,1%. Op 9 november 2021 publiceerde het Federaal Planbureau recentere vooruitzichten, waarin de inflatie in 2022 doorstijgt tot 3,3%. Doordat de inflatie meer weegt op de Vlaamse ontvangsten dan op de uitgaven, zou het tekort daardoor verminderen.

Evolutie van de schuld

De Vlaamse geconsolideerde schuld neemt in één jaar tijd toe met 4,4 miljard euro of 12,2%, door het tekort, maar ook door de financiering van de sociale woningbouw. De huidige schuldnorm, die eind 2016 werd uitgewerkt om een gunstige rating te behouden, staat onder druk. De ambitie om de schuld te beperken tot maximaal 65% van de lopende ontvangsten, werd in 2021 overschreden en stijgt verder door tot 94% in 2026. Ook de doelstelling om het netto-actief positief te houden, wordt niet gehaald: voor 2020 wordt dat -2,3 miljard euro. De beheersbaarheid van de schuld is voor het Rekenhof een aandachtspunt.

Bij de begrotingsopmaak 2021 kondigde de Vlaamse Regering aan dat zij de schuldnorm (op termijn) zou integreren in de Vlaamse uitgavennorm. De theoretische basis voor de uitgavennorm is inmiddels uitgewerkt, maar nog niet geoperationaliseerd.

Terwijl de eerste meerjarenraming van deze Vlaamse Regering (2019-2024) nog uitging van een terugkeer naar een budgettair evenwicht vanaf het begrotingsjaar 2021, toont de nieuwe meerjarenraming 2021-2026 dat het structureel tekort dat is veroorzaakt door de coronapandemie, in de periode 2023-2026 zal worden afgebouwd en dat een evenwicht weer zal worden bereikt in 2027.

Financiering van het relanceplan

Wegens de economische en gezondheidscrisis heeft de Europese Commissie in maart 2020 de algemene ontsnappingsclausule geactiveerd waarin het stabiliteits- en groeipact voorziet: de strikte handhaving van de 3%-norm voor het tekort en de 60%-schuldnorm zijn tijdelijk losgelaten. Dat geldt ook voor de begroting 2022, maar vanaf 2023 zal de ontsnappingsclausule niet meer worden toegepast.

Het relanceplan *Vlaamse Veerkracht* telt 158 eenmalige relanceprojecten. Daarvoor wordt de komende jaren 4,3 miljard euro in de economie en de maatschappij geïnvesteerd, waarvan 2,3 miljard euro met Europese subsidies wordt gefinancierd. Een deel van die steun is afhankelijk van de economische groei in vergelijking met de andere EU-lidstaten. Op basis van de EC-zomerprognose 2021 zou de Europese steun voor België ongeveer 12% minder bedragen dan voorzien bij de opmaak van het plan. Voor Vlaanderen zou dat een impact kunnen hebben van ongeveer 270 miljoen euro.

De initiële begroting 2022 voorziet in een vereffeningskrediet van 1,6 miljard euro voor het Vlaamse relanceplan. De begrotingsdocumenten bevatten geen verdere inhoudelijke details over deze raming. Werken met een provisie voor dergelijk grote bedragen vormt bovendien een inbreuk op het specialiteitsbeginsel.

Begrotingsimpact van de coronapandemie

Ook in 2022 heeft de COVID-19-pandemie nog een impact op de Vlaamse overheidsfinanciën. Voor 2022 voorziet de Vlaamse Regering in een provisie van 40 miljoen euro voor de uitgaven in het preventief gezondheidsbeleid. De voortzetting van de maatregelen voor *contact-tracing*, zorgraden en vaccinatiecentra kost echter ongeveer 26 miljoen euro per maand. De vraag rijst dan ook of de provisie voor 2022 zal volstaan. Voorts verwacht De Lijn tot 2025 minderontvangsten uit vervoersopbrengsten, waarmee de ramingen bij de initiële begroting 2022 geen rekening hielden.

Toelichting bij de begroting

De algemene toelichting bij de initiële begroting 2022 geeft de grote lijnen aan van de uitbreiding (445,0 miljoen euro) en extra aanwending (517,8 miljoen euro) van de netto beleidsruimte en geeft per beleidsdomein een beperkte toelichting, maar koppelt die niet duidelijk terug naar de tabellen.

Globaal is de kwaliteit van de beleids- en begrotingstoelichtingen vergelijkbaar met die van vorig jaar. De diverse BBT's maken niet volledig de koppeling tussen operationele doelstellingen en budgettair kader. De informatiewaarde van de BBT's laat diverse malen te wensen over, doordat belangrijke zaken niet of niet voldoende zijn toegelicht, of doordat de informatie uit de BBT niet overeenstemt met wat uit andere bronnen blijkt. Het Vlaams ontwerpbegrotingsplan 2022 licht een aantal beleidskeuzes uitvoeriger toe dan de initiële begroting. Een goede praktijk is nochtans dat alles wat in het ontwerpbegrotingsplan staat, zeker ook in de (meer gedetailleerde) initiële begroting moet staan.

Weer licht de BBT voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken de geplande investeringen vaak slechts op hoofdlijnen toe. In een aantal gevallen verwijst de BBT voor een overzicht van de geplande investeringen naar het (ontwerp van) geïntegreerd investeringsprogramma (GIP). Midden november 2021 is het ontwerp-GIP voor 2022 echter nog niet aan het Vlaams Parlement bezorgd, terwijl het voor het parlement een essentieel verlengstuk van de BBT moet zijn.

De provisies in de begroting groeien significant aan. De begroting 2022 bevat verscheidene thema-overschrijdende provisies waarvan de besteding onvoldoende wordt toegelicht, zoals een provisie voor de nog te onderhandelen VIA-6-akkoorden (577 miljoen euro), voor de versterking van het onderwijs (252,4 miljoen euro) en voor de uitgaven voor hernieuwbare energie (20,8 miljoen euro).

Diverse onzekerheden in de begroting

De initiële begroting 2022 voorziet in 247,6 miljoen euro ESR-ontvangsten als Vlaams aandeel in de Belgische ontvangsten uit de veiling van de Europese emissierechten. Deze geraamde ontvangsten voor het klimaatfonds zijn onzeker, aangezien de raming anticipeert op de nog te nemen en decretaal te bekrachtigen beslissing over de intra-Belgische lastenverdeling.

Voor de financiering van het economische herstel na de coronacrisis voorziet de Europese Commissie in een *plasticbijdrage*, die nog dit jaar door alle lidstaten verschuldigd zal zijn. De bijdrage van België zou ongeveer 150 miljoen euro bedragen. De heffing van de bijdrage is echter een gewestmaterie. Het Rekenhof stelt vast dat de Vlaamse Regering in deze begroting nog niet heeft voorzien in een *plasticbijdrage*.

Inleiding

Dit verslag bevat de commentaar van het Rekenhof bij de Vlaamse begroting 2022 en het bijbehorende programmadecreet, en vloeit voort uit de informatieopdracht van het Rekenhof tegenover het Vlaams Parlement, zoals vastgesteld in het decreet van 29 maart 2019 houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO). Artikel 60 van het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de stukken die ze krachtens die codex aan het Vlaams Parlement bezorgt, gelijktijdig aan het Rekenhof bezorgt. Artikel 61 bepaalt dat het Rekenhof het Vlaams Parlement adviseert over de meerjarenraming, over de ontwerpen van begroting en begrotingsaanpassing en de bijbehorende beleids- en begrotingstoelichting.

Dit verslag behandelt de macrobudgettaire aspecten van de begroting 2022, bespreekt de transparantie van de begroting en maakt een analyse van de ontvangsten en uitgaven.

De eerste bijlage stelt het Vlaams Parlement in kennis van een aantal formele opmerkingen gericht aan het departement Financiën en Begroting. De tweede bijlage behandelt het Relanceplan Vlaamse Veerkracht.

1 Macrobudgettaire aspecten

1.1 Economische groei- en inflatieparameters

Voor de aangepaste begroting 2021 baseerde de Vlaamse Regering zich op de economische begroting van 11 februari 2021 van het Federaal Planbureau (FPB) en hanteert ze een economische groei van 4,1% en een inflatie van 1,3%.

Bij de opmaak van de initiële begroting 2022 gaat de Vlaamse Regering uit van een economische groei van 3,0% en een inflatie van 2,1%. De Vlaamse Regering baseert zich daarvoor op de raming van het FPB van 9 september 2021 in het kader van de zogenaamde economische begroting (EB).

Tabel 1 – Parameters economische begroting (in %)

	Economische groei	Inflatie
Definitieve realisatie 2020	-6,2	0,7
Initiële begroting 2021 (EB 09/2020)	6,5	1,4
Aangepaste begroting 2021 (EB 02/2021)	4,1	1,3
Vermoedelijke realisatie 2021 (EB 09/2021)	5,7	1,9
Initiële begroting 2022 (EB 09/2021)	3,0	2,1

Bron: Algemene toelichting – Initiële begroting 2022 tabel 3-1 p. 14 en Algemene toelichting – Aangepaste begroting 2021 tabel 2-1 p. 12.

Het FPB schat in vergelijking met de aangepaste begroting 2021 het herstel van 2021 beter in en stelt zowel de economische groei¹ als de inflatie² bij. In 2022 zal het economisch herstel zich doorzetten, maar in mindere mate (3,0%). De inflatie daarentegen blijft verder stijgen tot 2,1%.

De ramingen van het FPB van begin oktober 2021 tonen echter een doorstijging van de inflatie naar 2,1% in 2021 en 2,8% in 2022. Die actualisatie is nog niet verwerkt in de voorliggende begroting. De toegenomen inflatie heeft een impact op zowel de ontvangsten³ (+299,3 miljoen euro waarvan 52,6 miljoen euro betrekking heeft op de afrekening over begrotingsjaar 2021), als op de uitgaven⁴ (+182,4 miljoen euro aan vereffeningskredieten). De administratie licht toe dat bij de begrotingsaanpassing 2022 een herraming van de middelen en een herberekening van de uitgaven zal gebeuren op basis van de op dat ogenblik meest actuele groei- en inflatievooruitzichten.

Op 9 november 2021 publiceerde het FPB zijn recentste inflatievooruitzichten. De inflatie zou verder doorstijgen tot 2,3% in 2021 en 3,3% in 2022. Op basis van de bijgestelde inflatie raamt het Rekenhof een stijging van de dotaties met 542,4 miljoen euro, inclusief 104,8 miljoen euro als afrekening voor 2021.

De ramingen van het International Monetair Fonds (IMF) van 12 oktober 2021 en van de Europese Commissie (EC) van 11 november 2021 worden weergegeven in de onderstaande tabel.

¹ Van 4,1% naar 5,7%.

² Van 1,3% naar 1,9%.

³ De geactualiseerde inflatievooruitzichten hebben een impact op de dotaties uit de bijzondere financieringswet.

⁴ Uit de geactualiseerde gezondheidsindex blijkt dat de spilindex al in januari 2022 zal worden overschreden en niet in juni 2022.

Tabel 2 – Ramingen van groei en inflatie voor België (in %)

	IMF (12/10/2021)	EC (11/11/2021)
Econ. groei 2020 – definitieve realisatie	-6,3	⁵ -5,7
Econ. groei 2021 – initiële begroting	5,4	4,1
Econ. groei 2021 – aangepaste begroting	4,0	4,5
Econ. groei 2021 – vermoedelijke realisatie	5,6	6,0
Econ. groei 2022 – initiële begroting	3,1	2,6
Inflatie 2020 – definitieve realisatie	0,4	0,4
Inflatie 2021 – initiële begroting	1,3	1,4
Inflatie 2021 – aangepaste begroting	1,7	1,8
Inflatie 2021 – vermoedelijke realisatie	2,4	2,7
Inflatie 2022 – initiële begroting	2,2	2,3

Bron: International Monetary Fund - World Economic Outlook Database (October 2021) en European Commission – Autumn, 2021 Economic Forecast

1.2 Europees begrotingskader

1.2.1 Ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact

Wegens de economische crisis en de gezondheidscrisis hebben de Europese instanties in maart 2020 de algemene ontsnappingsclausule geactiveerd waarin het stabiliteits- en groeipact voorziet. Die clausule heeft niet tot gevolg dat de Europese mechanismen voor toezicht op de nationale overheidsfinanciën worden opgeschort, maar biedt de lidstaten de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van het begrotingstraject dat ze normaal gezien moeten volgen. Zo mogen de lidstaten alle maatregelen nemen die ze noodzakelijk achten om de pandemie te bestrijden en om hun economie te steunen. Die maatregelen mogen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn echter niet in het gedrang brengen en ze moeten kunnen worden opgeheven als de omstandigheden die er de aanleiding toe waren, verdwenen zijn.

Op 3 maart 2021 pleitte de Europese Commissie ervoor de algemene ontsnappingsclausule te handhaven in 2022 en te desactiveren in 2023⁶. De Commissie zal zich evenwel soepel opstellen voor lidstaten die nog niet opnieuw het niveau van economische bedrijvigheid van december 2019 zouden hebben bereikt. Op basis van de voorjaarsvooruitzichten 2021 bevestigde de Commissie op 2 juni haar standpunt van 3 maart⁷. Na de desactivering van de algemene ontsnappingsclausule zal ze rekening blijven houden met de situatie van elke lidstaat.

Op korte termijn heeft de Commissie aanbevolen dat de lidstaten hun beleid ter ondersteuning van de economie in 2021 zouden voortzetten, gezien de hoge risico's die zouden voortvloeien uit een voortijdige stopzetting van de ingevoerde maatregelen. Vanaf volgend jaar zou de steun geleidelijk aan moeten worden afgebouwd, op voorwaarde dat de economische conjunctuur dat toelaat. De afbouw van die steun zal maatregelen vergen om het herstel en de veerkracht van de economie, en in het bijzonder de werkgelegenheid en de investeringen, te bevorderen. Tijdens het volgende Europees Semester zal de Europese Commissie preciseren aan de hand van welke

⁵ Bij de aangepast begroting 2021 ging het EC nog uit van een definitieve realisatie van -6,3%.

⁶ Europese Commissie, Mededeling van de commissie aan de raad, Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid, Brussel, 3 maart 2021, COM (2021) 105 final.

⁷ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie over de coördinatie van het economisch beleid in 2021: COVID-19 overwinnen, het herstel ondersteunen en onze economie moderniseren, Brussel, 2 juni 2021, COM (2021) 500 final.

elementen ze gaat beoordelen in hoeverre de lidstaten gevolg hebben gegeven aan die aanbevelingen.

In haar mededeling preciseert de Commissie niet in welke mate de desactivering van de algemene ontsnappingsclausule vanaf 2023 voor de lidstaten de verplichting zal inhouden om opnieuw de vier begrotingscriteria in acht te nemen die in normale omstandigheden vereist zijn⁸, in essentie wegens de significante verslechtering van de overheidstekorten en -schuldgraad, als ook vanuit de wil om investeringen te promoten.

In dat opzicht herinnert het Rekenhof eraan dat de Europese Commissie in februari 2020 begon na te denken over een aantal vragen aangaande de implementatie van het Europese begrotingskader. Die hadden meer bepaald betrekking op een verdeling van de uitgaven die weinig bevorderlijk is voor groei en investeringen, en op de tekortkomingen die voortvloeien uit een Europees begrotingsbeleid dat uitsluitend de nationale beleidslijnen coördineert. Naar aanleiding van de COVID-19-pandemie werd die denkoefening tijdelijk opgeschort, maar op 19 oktober 2021 heeft de Commissie het publiek debat hervat. Alle belanghebbenden worden uitgenodigd voor eind 2021 hun visie te geven over de werking van het EU-kader voor economische governance en over mogelijke oplossingen om de doeltreffendheid ervan te vergroten. De Commissie zal op basis daarvan richtsnoeren voor het begrotingsbeleid uitwerken, met als doel ruim op tijd voor 2023 een brede consensus te bereiken.

De gemeenschappen en de gewesten hebben van hun kant in het stabiliteitsprogramma 2021-2024 gesteld dat de inpasbaarheid van hun investeringsprojecten in de door de Commissie opgelegde begrotingsdoelstellingen problematisch zou kunnen zijn⁹.

De Europese Commissie had ook de wens geformuleerd dat de lidstaten de kwaliteit van hun overheidsfinanciën zouden verbeteren, meer bepaald door sommige uitgaven grondig te onderzoeken (spending reviews). Punt 6.4 van het stabiliteitsprogramma geeft een overzicht van de lopende projecten voor alle Belgische overheden.

De Europese Unie heeft eveneens drie hierna in detail besproken financieringsprogramma's ingevoerd om de fundamenteën van de economie zo snel mogelijk te herstellen.

Faciliteit voor herstel en veerkracht

In het raam van een uitgebreide reeks maatregelen om de socio-economische impact van de pandemie in te dijken, stelde de Europese Commissie in mei 2020 voor een relanceplan op te starten met de titel *Next Generation EU*. Het plan omvat de *Recovery and Resilience Facility* (RFF of faciliteit voor herstel en veerkracht), een instrument om de EU-landen terug op de rails te helpen na de COVID-19-crisis en om hun toekomstige groei te bevorderen. Het instrument is ontworpen om op grote schaal financiële steun te bieden aan overheidsinvesteringen en hervormingen op het vlak van cohesie, duurzaamheid en digitalisering. Alle lidstaten zullen er gebruik van kunnen maken, maar de steun spitst zich toe op de sterkst getroffen EU-regio's en op de zones waar de behoeften aan herstel het grootst zijn. De Europese Commissie vroeg aan de lidstaten om voorrang te geven aan uitgaven die het herstel van de economie beogen en de econo-

⁸ Traject naar een structureel evenwicht, beperkte evolutie van de netto primaire uitgaven, ritme van de schuldafbouw, nominaal financieringstekort beperkt tot 3 % van het bbp.

⁹ In tegenstelling tot de federale Staat neutraliseren de deelstaatentiteiten hun investeringsuitgaven bij het bepalen van hun begrotingsinspanning. De Europese autoriteiten hebben die neutralisering niet gevalideerd.

mie beter bestand maakt tegen economische schokken. De Commissie besteedt daarbij bijzondere aandacht aan investeringsprojecten op het vlak van mobiliteit, ecologische transitie en digitalisering.

De faciliteit voor herstel en veerkracht is op 19 februari 2021 van kracht geworden en krijgt een tot 672,5 miljard euro opgetrokken bedrag dat kan worden toegekend in de vorm van leningen (360 miljard euro) en subsidies (312,5 miljard euro¹⁰).

Om voor die financiële middelen in aanmerking te kunnen komen, heeft België een plan voor herstel en veerkracht uitgewerkt dat een coherent geheel van hervormingen en openbare investeringsprojecten definieert die tussen nu en 2026 moeten worden geïmplementeerd. Dat plan past in het kader van de coördinatie van het economisch en budgettair beleid van de lidstaten van de Europese Unie. Het voldoet bovendien aan de vereisten van minstens 57% uitgaven om het hoofd te bieden aan de uitdagingen van de ecologische transitie (37%) en de digitalisering (20%). De Commissie keurde het plan van België goed op 23 juni 2021. Op 13 juli 2021 heeft de Raad de beslissingen inzake de uitvoering aangenomen. Ze zijn de laatste stap alvorens de lidstaten subsidieovereenkomsten en leningakkoorden met de Commissie kunnen sluiten en gelden kunnen beginnen te ontvangen om hun nationale plannen ten uitvoer te leggen.

De Vlaamse projecten uit het Belgisch plan voor herstel en veerkracht zijn afgeleid uit het globale Vlaamse relanceplan Vlaamse Veerkracht. Zo zijn er 55 projecten geselecteerd op basis van de criteria die voor de Europese Commissie belangrijk zijn, zoals de digitale en groene uitdagingen en transities. Op basis van een verdeelsleutel zou Vlaanderen 2,2 miljard euro¹¹ ontvangen tot en met 2026. De federale overheid heeft 13% van het totale bedrag als voorschot ontvangen en heeft het aandeel voor Vlaanderen (293,1 miljoen euro) op 26 augustus 2021 doorgestort.

Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand

Aanvullend bij de bovenvermelde maatregelen richt het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* – SURE) zich tot de lidstaten die grote financiële middelen moeten kunnen inzetten om de nefaste economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie op hun grondgebied te bestrijden. Het kan de lidstaten in kwestie financiële bijstand verstrekken voor maximum 100 miljard euro in de vorm van leningen, om hen in staat te stellen het hoofd te bieden aan de plotse stijging van de overheidsuitgaven om de werkgelegenheid te vrijwaren. België zou een beroep kunnen doen op dat instrument om 7,8 miljard euro aan leningen tegen gunstige voorwaarden te bekomen. Vlaanderen ontving daarvan al 1,2 miljard euro in 2021.

¹⁰ Voor subsidies is een bedrag van 312,5 miljard euro beschikbaar tegen prijzen van 2018, wat overeenstemt met 337,96 miljard euro tegen courante prijzen. Het verschil is toe te schrijven aan de standaardomzetting van 2018 naar courante prijzen, berekend door een vaste deflator van 2% toe te passen op het jaarlijks bedrag van de vastleggingen. Voor België is tegen courante prijzen al een bedrag van 3,6 miljard euro toegekend, terwijl een aanvullend bedrag van 2,3 miljard euro wordt geraamd voor het tweede deel van de maximale financiële dotatie. De huidige maximale financiële dotatie is indicatief op basis van de economische vooruitzichten van de Europese Commissie voor het najaar 2020 in verband met de groei van het werkelijk bbp in 2020 en 2021. De aanvullende dotaties, die globaal overeenstemmen met 30% van het totaalbedrag van de subsidies, zullen tussen dit en juni 2022 worden herzien op basis van de werkelijke resultaten van Eurostat.

¹¹ De raming van 2,255 miljard euro is een voorlopig cijfer. Dit bedrag zal nog worden herzien in 2022 wanneer het bbp-verloop tussen 2019 en 2021 gekend zal zijn. Op basis van de EC-zomerprognose 2021 zou België 750 miljoen euro minder kunnen krijgen dan momenteel gepland omdat België's economische prestaties recent beter waren dan die van andere EU-lidstaten.

Brexitfonds

Het Europees Parlement heeft op 6 oktober 2021¹² beslist tot een *Brexitfonds*¹³ van 5,4 miljard euro om de negatieve gevolgen van de Brexit op te vangen in de EU-landen. De steun is in principe voor alle EU-landen, maar zal in de eerste plaats worden verstrekt aan diegene die het hardst door de Brexit zijn getroffen, m.n. Ierland, Nederland, Frankrijk en België. Op basis van de voorlopige verdeling¹⁴ zou België recht hebben op ongeveer 386,5 miljoen euro.

Het akkoord bepaalt dat er drie factoren zullen worden gehanteerd bij het berekenen van het bedrag dat ieder EU-land zal ontvangen:

- het belang van handel met het Verenigd Koninkrijk;
- het belang van visserij-activiteiten in de exclusieve economische zone van het Verenigd Koninkrijk;
- de bevolking die woonachtig is in de maritieme regio's die grenzen aan het Verenigd Koninkrijk.

De effectieve verdeling van de middelen dient nog verder te worden gefinaliseerd.

1.2.2 Stabiliteitsprogramma 2021-2024

Advies van de Hoge Raad van Financiën

In zijn advies van 12 april 2021 ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma beval de Hoge Raad van Financiën (HRF) aan *“de vereiste structurele inspanningen niet langer uit te stellen en deze reeds in 2022 aan te vangen teneinde de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid niet verder te ondermijnen. [...] Teneinde de verwachte economische heropleving niet in de kiem te smoren en het nog moeilijke jaar 2022 te overbruggen, wordt de mogelijkheid voorzien om ten belope van 0,3 procentpunt bbp tijdelijke en gerichte stimuli te nemen ter ondersteuning van het economisch herstel.”*

België heeft zijn stabiliteitsprogramma 2021-2024 op 30 april 2021 bij de Europese Commissie ingediend. Het werd daags voordien, op 29 april 2021, voorgelegd aan de interministeriële conferentie van de ministers van Financiën, die er akte van hebben genomen.

Het programma omvat een begrotingstraject op middellange termijn. Dat traject berust niet op de aanbevelingen in het advies van de HRF van april 2021¹⁵. De Belgische overheden waren immers van oordeel dat geen gevolg kon worden gegeven aan die aanbevelingen, gelet op de economische onzekerheid als gevolg van de pandemie.

Voor entiteit II (gemeenschappen, gewestelijke en lokale overheidsdiensten) bepaalt het stabiliteitsprogramma dat het structurele saldo zou moeten dalen van -1,2% van het bbp naar -1,0% van het bbp tussen 2021 en 2024. Het traject werd opgesteld op basis van de begrotingstoestand bij ongewijzigd beleid van de desbetreffende overheden, zoals die in februari 2021 werd geraamd

¹² [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/0380\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/0380(COD)&l=en).

¹³ *Brexit Adjustment Reserve*.

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D1803&from=EN>.

¹⁵ De Hoge Raad van Financiën had twee trajecten aanbevolen. Het eerste beoogde voor alle overheden samen een structureel saldo van -3,5% van het bbp in 2024, het tweede beoogde een structureel saldo van -3,2%. Het stabiliteitsprogramma beoogt een structureel saldo van -3,7%.

door het Federaal Planbureau, waarop een jaarlijkse inspanning van 0,07% van het bbp wordt toegepast.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de Europese Commissie herhaaldelijk heeft opgemerkt dat de verschillende overheden waaruit entiteit II bestaat, enkel akte hebben genomen van het op nationaal niveau vastgelegde traject van het stabiliteitsprogramma, dat slechts een indicatieve waarde heeft. Het stelt ook vast dat over de verdeling van de bovenvermelde jaarlijkse inspanning van 0,07% van het bbp geen formeel akkoord is gesloten tussen die verschillende overheden.

Verslag Europese Commissie¹⁶ en advies van de Europese Raad

De Commissie heeft op 2 juni 2021 het verslag bezorgd zoals bepaald in artikel 126, §3, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin de budgettaire toestand voor het jaar 2020 van elke lidstaat wordt geanalyseerd in het licht van de door het verdrag geëiste criteria van het tekort en de schuld. Het verslag concludeert dat België, net als vele andere lidstaten, niet voldeed aan de criteria, aangezien het overheidstekort in 2020 hoger was dan de in het verdrag vooropgestelde referentiewaarde van 3% van het bbp en de schuld van de overheidsadministraties hoger was dan de in het verdrag vooropgestelde referentiewaarde van 60% van het bbp en niet aan een bevredigend tempo is verminderd.

Op 2 juni heeft de Commissie ook een verslag goedgekeurd¹⁷ met de aanbevelingen om het advies van de Europese Raad over het stabiliteitsprogramma te motiveren. In dat verslag bevestigt de Commissie dat *“het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, realistisch is voor 2021 en 2022”*. Het verslag stelt dat *“volgens het stabiliteitsprogramma het reële bbp in 2021 en 2022 met respectievelijk 4,1% en 3,5% zal toenemen. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt uitgegaan van een iets hogere reële groei in 2021 en 2022, met respectievelijk 4,5% en 3,7% als gevolg van hogere investeringen.”*

Het verslag preciseert bovendien dat het stabiliteitsprogramma *“ervan uitgaat dat het overheidstekort terugloopt van 9,4% van het bbp in 2020 naar 7,7% van het bbp in 2021, en voor de schuldquote een stijging van 114,1% van het bbp in 2020 naar 116,4% van het bbp in 2021 verwacht”*. Het concludeert dat *“die projecties¹⁸ sporen met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie”*.

Tot besluit van dat verslag stelt de Europese Commissie voor de volgende aanbevelingen aan België te formuleren:

- De herstel- en veerkrachtfaciliteit in 2022 te gebruiken om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en tegelijkertijd een prudent begrotingsbeleid voort te zetten, en nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden;
- Als de economische omstandigheden dit toelaten, een begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het waarborgen van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn en tegelijkertijd investeringen te verhogen om het groeipotentieel te stimuleren;

¹⁶ Verslag opgesteld overeenkomstig artikel 126, § 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van 13 december 2007.

¹⁷ Europese Commissie, *Aanbeveling van de Raad met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van België*, Brussel, 02 juni 2021, SWD(2021) 501 final.

¹⁸ Het verslag van de Commissie preciseert nochtans dat *“In het licht van de hoge schuldquote, die naar verwachting slechts geleidelijk zal dalen, België wordt geacht op middellange termijn te worden geconfronteerd met grote risico's voor de houdbaarheid van de begroting, zoals blijkt uit de meest recente schuldhoudbaarheidsanalyse.”*

- Bijzondere aandacht te besteden aan de samenstelling van de overheidsfinanciën, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde van de begroting, en aan de kwaliteit van de begrotingsmaatregelen, om een duurzaam en inclusief herstel te waarborgen.
- Voorrang te geven aan duurzame en groeibevorderende investeringen, met name ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie.
- Voorrang te geven aan structurele budgettaire hervormingen die zullen bijdragen tot de financiering van prioriteiten van het overheidsbeleid en tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, onder meer door de dekking, de toereikendheid en de houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

1.2.3 *Belgisch ontwerpbegrotingsplan en onderzoek door de Europese Commissie*

De lidstaten van de eurozone zijn onderworpen aan een budgettair toezicht door de Europese Commissie. Op grond van de *twopack*-wetgeving moet België zijn ontwerpbegrotingsplan voor het komende jaar vóór 15 oktober aan de Commissie bezorgen. De Commissie moet een advies over de inhoud ervan formuleren vóór 30 november en kan eventueel vragen het ontwerp te vervolledigen of aan te passen.

De Belgische regering heeft op 15 oktober 2021 bij de Europese Commissie een ontwerpbegrotingsplan ingediend dat is opgesteld bij ongewijzigd beleid. Het ontwerpbegrotingsplan houdt rekening met de nasleep van de COVID-19-pandemie en het (beperkte) herstel in 2022, maar gaat ook verder in op de geplande realisatie van de landen specifieke vastgestelde streefdoelen.

De Commissie heeft tot op dit ogenblik nog geen oordeel gevormd over het ontwerpbegrotingsplan van België.

1.2.4 *Vlaams ontwerpbegrotingsplan*

De Vlaamse Regering heeft op 4 oktober 2021 het Vlaamse ontwerpbegrotingsplan¹⁹ bij het Vlaams Parlement ingediend. Het gaat om de bijdrage van de Vlaamse Regering aan het Belgische ontwerpbegrotingsplan. Het Vlaamse ontwerpbegrotingsplan bevat de grote krijtlijnen voor het komende jaar, die meer gedetailleerd worden uitgewerkt in de initiële begroting. Daarbij kunnen ramingen van ontvangsten en uitgaven nog beperkt worden bijgesteld.

¹⁹ Vlaams Parlement, 33 (2021-2022) – Nr. 1 – Bijdrage van de Vlaamse Regering aan het ontwerpbegrotingsplan, bedoeld in artikel 6 van verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 – Begrotingsjaar 2022.

2 Transparantie van de begroting

2.1 Beleidskredieten

De beleidskredieten zijn alle kredieten waarmee de Vlaamse Regering nieuwe verbintenissen kan aangaan. Zij omvatten enerzijds de vastleggingskredieten opgenomen in de administratieve tabel en anderzijds de voorziene aanwending van de overgedragen vastleggingskredieten uit het verleden (= ruitwerking). Die laatste worden niet opgenomen in de administratieve uitgaventabel van de voorliggende begroting, maar kunnen wel aanleiding geven tot vastleggingen.

Omdat het voor de lezer van de begrotingsdocumenten niet altijd even duidelijk is over welk werkingsbudget een minister beschikt, toont de onderstaande tabel de samenstelling van de geconsolideerde ESR-beleidskredieten²⁰ voor 2022.

Het Rekenhof geeft ter vergelijking ook de voorziene overdrachten van de vastleggingskredieten van 2020 naar 2021 mee. Dat houdt niet in dat ze effectief werden gebruikt in 2021. De werkelijke overdracht van de vastleggingskredieten van 2021 naar 2022 is pas bekend na goedkeuring van de rekening 2021. Zoals de toelichting correct beschrijft, gaat het om een inschatting van de betrokken minister en zijn of haar intentie om de overgedragen kredieten effectief vast te leggen.

Het Rekenhof stelde vast dat zowel de algemene toelichting, als de BBT van beleidsdomein Werk en Sociale Economie meldt dat de VAK-ruiter (3,4 miljoen euro) niet meer zal worden aangevend. Dat bedrag werd niet weggelaten als ruitwerking in tabel 4-4 van de algemene toelichting, waardoor de voorziene overdracht van 2021 naar 2022 met 3,4 miljoen euro is overschat. In de onderstaande tabel werd de schrapping wel doorgevoerd.

In vergelijking met de overdracht van 2020 naar 2021 is er een significante stijging in ruitwerking bij het beleidsdomein Financiën en Begroting, waarvan het merendeel betrekking heeft op de relanceprovisie Vlaamse Veerkracht.

²⁰ Die omvatten niet de uitgaven met betrekking tot participaties, leningen en interne stromen.

Tabel 3 – Overzicht geconsolideerde ESR-beleidskredieten 2022 per beleidsdomein (in miljoen euro)

Beleidsdomein	Overdracht VAK 2020 naar 2021	Voorziene benutting VAK overdracht 2020 naar 2021	Voorziene benutting VAK overdracht 2021 naar 2022	VAK BO 2022	Beleid BO 2022
Hogere entiteiten	-	-	-	138,3	138,3
Financiën en Begroting	790,8	38,3	2.020,8	3.550,6	5.571,4
Economie, Wetenschap en Innovatie	109,3	-	-	1.975,3	1.975,3
Onderwijs en Vorming	6,7	-	-	15.428,0	15.428,0
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	-	-	-	13.622,6	13.622,6
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	7,7	4,5	3,7	1.345,7	1.349,4
Werk en Sociale Economie	0,4	3,4	-	3.646,9	3.646,9
Landbouw en Visserij	20,9	5,0	-	213,7	213,7
Mobiliteit en Openbare Werken	364,8	20,0	89,7	4.136,4	4.226,1
Omgeving	37,0	-	-	2.370,5	2.370,5
Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	20,7	10,0	6,0	5.132,1	5.138,1
Totaal overgedragen kredieten	1.358,3	81,3	2.120,2	51.560,1	53.680,3

Bron: Algemene toelichting bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2022 en Algemene Rekening 2020

2.2 Impact van de COVID-19-crisis

Ook in 2022 heeft de COVID-19-pandemie nog een impact op de Vlaamse overheidsfinanciën.

De initiële begroting 2021 voorziet in een provisie van 1,0 miljard euro om de gevolgen van de crisis op te vangen. De aangepaste begroting 2021 verhoogde die provisie tot 1,85 miljard euro. Vanuit die provisie worden de maatregelen gefinancierd die de verschillende beleidsdomeinen nemen om de gevolgen van de pandemie in te dijken. In 2021 gebeurden al zeven herverdelingen. Na die herverdelingen bevat de provisie nog 384,6 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 375,4 miljoen euro aan vereffeningskredieten.

Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Voor 2022 voorziet de Vlaamse Regering in een provisie²¹ van 40,0 miljoen euro bij het beleidsdomein WVG voor de uitgaven in het preventief gezondheidsbeleid. Noch de algemene toelichting, noch de BBT Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding geeft verdere toelichting over de eventuele bestemming van de middelen.

Het Rekenhof benadrukt dat de voortzetting van de maatregelen voor contacttracing, zorgraden en vaccinatiecentra bij onveranderde inzet ruwweg 26,0 miljoen euro per maand kost en stelt de vraag of de provisie voor 2022 zal volstaan.

Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Binnen het beleidsdomein MOW voorziet de initiële begroting 2022 geen significante nieuwe COVID-19 maatregelen. De Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn verwacht echter een extra tegemoetkoming ter compensatie van de minderontvangsten uit vervoersopbrengsten.

²¹ GE0-1GBF2JA-PR.

Van januari tot en met juni 2021 bedraagt de effectieve impact van de coronacrisis 69,6 miljoen euro, waarvan 42,2 miljoen euro verlies in vervoersopbrengsten. De impact voor het volledige jaar 2021 wordt momenteel geraamd op 119 miljoen euro, waarvoor ter compensatie al 78,3 miljoen euro aan dotaties werden toegekend. Daaruit volgt voor 2021 nog een extra verlies van 40,7 miljoen euro als er geen bijkomende dotaties meer worden toegekend.

De Lijn verwacht dat de impact van de coronacrisis nog tot 2025 voelbaar zal zijn, maar hield daarmee geen rekening bij de ramingen van de initiële begroting 2022.

Doorrekening van vaccinatiecampagne aan de gewesten

De Interministeriële Conferentie Volksgezondheid van 18 november 2020 besliste dat de vaccinatiecampagne tijdens de acute fase van de coronapandemie door de federale overheid en de deelstaten samen zou gefinancierd worden: 80% van de kostprijs is ten laste van de federale overheid, 20% ten laste van de Gemeenschappen en Gewesten. Na de acute fase van de pandemie, wanneer de vaccinatiegraad van de bevolking voldoende hoog is om de verspreiding van het coronavirus tot een aanvaardbaar niveau te beperken, wordt de vaccinatie ingekanteld in de vaccinatieprogramma's van de Gemeenschappen en Gewesten indien een verderzetting van het vaccinatieprogramma noodzakelijk blijkt.

De Interministeriële conferentie bereikte een protocolakkoord over de kostenverdeling van de eerste vaccinatieronde (eerste en tweede prik), maar over de kostenverdeling van de derde (booster)prik wordt nog politiek onderhandeld.

2.3 Relanceplan Vlaamse Veerkracht

Het relanceplan Vlaamse Veerkracht telt 158 eenmalige relanceprojecten, geclusterd in 35 clusters en 7 speerpunten. Daarmee wordt de komende jaren 4.305,0 miljoen euro in de economie en maatschappij geïnvesteerd.

De initiële begroting 2022 voorziet in een vereffeningskrediet van 1.600,0 miljoen euro. De begrotingsdocumenten geven geen toelichting over de samenstelling van die provisie. Het departement Financiën en Begroting gaf op vraag van het Rekenhof wel een gedetailleerd overzicht van de vereffeningskredieten, wat in de onderstaande tabel is samengevat.

Tabel 4 – Speerpunten relanceplan (in miljoen euro)

Speerpunt	Beleidsruimte	VEK 2022
Economie en samenleving verduurzamen	1.606,0	477,7
Investeren in infrastructuur	1.128,0	276,2
Investeren in mensen en talenten	721,0	314,6
Het Vlaamse zorg- en welzijnssysteem versterken	280,0	194,7
Vlaanderen digitaal transformeren	447,0	150,4
De coronacrisis beheren en Brexit	113,0	55,5
De overheid efficiënter maken	10,0	2,6
Totaal	4.305,0	1.472,0
+/- 10% extra vereffeningskrediet		1.600,0

Bron: Rekenhof o.b.v. overzicht van vereffeningskredieten departement Financiën en Begroting.

Omdat de inschattingen over de voortgang van de projecten en de daarvoor nodige middelen vrij ruw waren, werd beslist ongeveer 10% extra vereffeningskredieten als buffer te voorzien. Zo komt de administratie tot het totaal van 1,6 miljard euro aan vereffeningskredieten.

Het Rekenhof verwijst naar bijlage 2 voor een meer gedetailleerde analyse per beleidsdomein van het relanceplan Vlaamse Veerkracht.

2.4 Netto-beleidsruimte

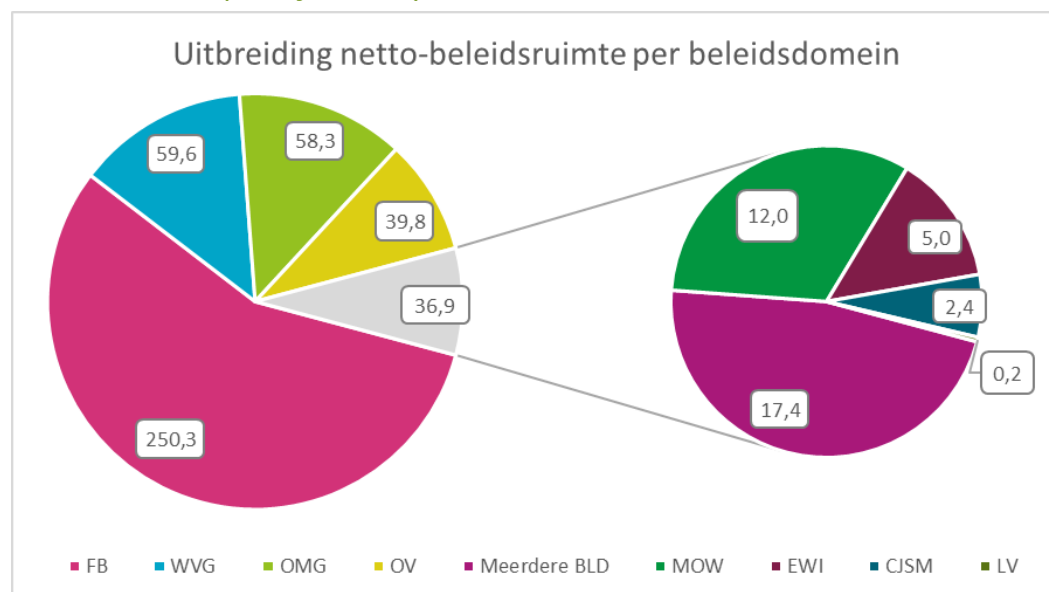
De algemene toelichting bij de initiële begroting 2022 start met de bespreking van de *creatie en aanwending van de netto-beleidsruimte*. De tabellen opgenomen in de algemene toelichting geven wel de grote lijnen van de uitbreiding²² en de extra aanwending²³ van de netto beleidsruimte, maar geven geen informatie over de verdeling tussen de beleidsdomeinen, noch een overzicht van de concrete maatregelen. Ook de detailtabel netto-beleidsruimte (tabel 8-1) bevat die informatie niet. De algemene toelichting geeft in hoofdstuk 4.5 - *Bespreking per beleidsdomein* wel een beperkte toelichting, maar in die bespreking ontbreekt een duidelijke link naar de tabellen. Daardoor is de toelichting minder transparant voor het Vlaams Parlement.

Het Rekenhof heeft de spreiding over de beleidsdomeinen heen in kaart gebracht in de onderstaande grafieken en tabellen.

Creatie netto-beleidsruimte

De creatie van netto-beleidsruimte (445,0 miljoen euro) situeert zich voornamelijk bij de beleidsdomeinen Financiën en Begroting (250,3 miljoen euro), Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (59,6 miljoen), Omgeving (58,3 miljoen euro) en Onderwijs en Vorming (39,8 miljoen euro), zoals weergegeven in de volgende grafiek.

Grafiek 1 - Verdeling uitbreiding netto-beleidsruimte/besparingen over de beleidsdomeinen (in miljoen euro)



Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van de informatie bij de initiële begroting 2022

²² Tabel 2-2: Uitbreiding netto-beleidsruimte p. 13.

²³ Tabel 2-3: Uitbreiding netto-beleidsruimte p. 13.

De onderstaande tabel detailleert de hierboven getoonde creatie van de netto-beleidsruimte per beleidsdomein.

Tabel 5 – Overzicht creatie beleidsruimte per beleidsdomein (vereffeningskredieten in miljoen euro)

Creatie beleidsruimte per beleidsdomein	Bedrag
Financiën en Begroting (FB)	
<i>Uitvoering Regeerakkoord</i>	96,3
Fiscale uitgave – Uitdoven woonbonus	91,1
Fiscale uitgave – Aanpassing fiscale aftrek PWA- en Dienstencheque	2,3
Stijging ontvangst afbouw v.h. gewestelijk belastingkrediet vr rechtspersonen	1,0
Stijging ontvangst door hogere kilometerheffing	1,8
<i>Extra maatregelen</i>	154,0
Wegvallen jobbonus voor zelfstandigen en werknemers met een laag inkomen	154,0
Financiën en Begroting (FB)	250,3
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)	
<i>Uitvoering Regeerakkoord</i>	46,7
Punctuele maatregel – besparing organisatie gebonden kosten	13,9
Mildere groeipaden - indexatie groeipakket en kinderbijslag	20,8
Mildere groeipaden – gezinszorg	10,4
Rest	1,6
<i>Extra maatregelen</i>	12,9
Mildere groeipaden - indexatie groeipakket en kinderbijslag	8,7
Rest	4,2
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)	59,6
Omgeving (OMG)	
<i>Uitvoering Regeerakkoord</i>	3,0
Punctuele maatregel	3,0
<i>Extra maatregelen</i>	55,3
Minafonds - vermindering toelage aan drinkwatermaatschappijen & overbodige subsidies	21,3
Stijging eigen ontvangsten door heffing bedrijfsafval en waterheffing	19,9
Efficiëntiewinsten VMSW - vermindering infrastructuursubsidies sociale huur- en koopwoningen	11,0
Rest	3,1
Omgeving (OMG)	58,3
Onderwijs en Vorming (OV)	
<i>Uitvoering Regeerakkoord</i>	6,5
Mildere groeipaden – afremmen groei VWO en DKO	7,9
Besparingen RA	12,5
<i>Terugname mildere groeipaden – afremmen secundair onderwijs</i>	-15,5
Rest	1,6
<i>Extra maatregelen</i>	33,3
Besparingen onderwijspartners	33,3
Onderwijs en Vorming (OV)	39,8

Creatie beleidsruimte per beleidsdomein	Bedrag
Andere beleidsdomeinen	36,9
Totaal	445,0

Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van de informatie bij de initiële begroting 2022

Financiën en Begroting - Wegvallen jobbonus voor werknemers met een laag inkomen (-154,0 miljoen euro)

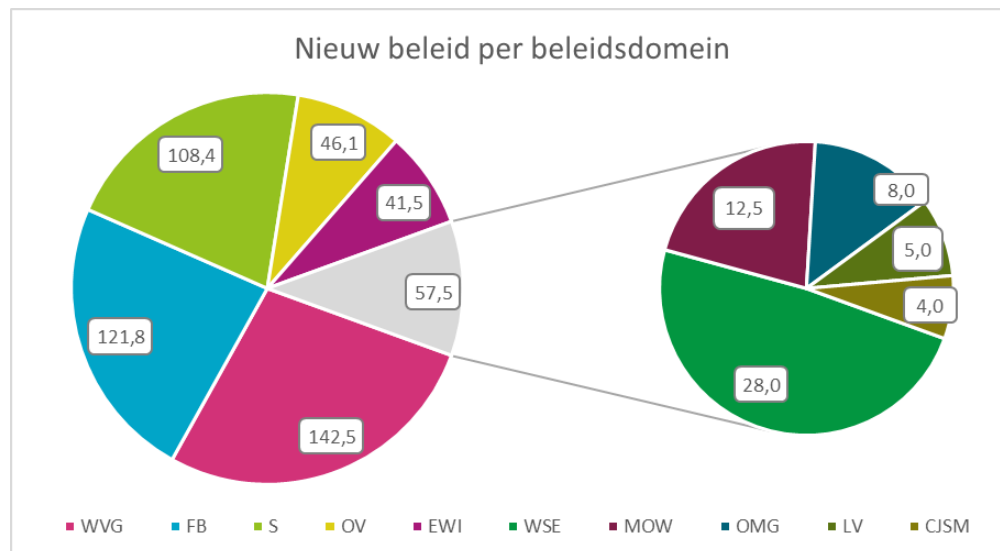
De initiële begroting 2022 van de Vlaamse Belastingdienst voorziet in 177,8 miljoen euro²⁴ voor de invoering van de jobbonus. De initiële begroting 2021 voorzag als jobbonus voor werknemers en zelfstandigen in 329,0 miljoen voor 2021 en in 336,0 miljoen euro voor 2022. Bij de initiële begroting 2022 besliste de Vlaamse Regering om de jobbonus alleen aan werknemers toe te kennen, waardoor de kredietbehoefte werd bijgesteld naar 177,8 miljoen euro. Daarnaast voorziet de begroting wel in een krediet van 15,0 miljoen euro bij het departement WSE voor startende zelfstandigen (Jobbonus+).

Het ontwerp van decreet zal op korte termijn aan de Vlaamse Regering ter (princiële) goedkeuring worden voorgelegd, waarna het advies van de SERV, de Vlaamse Toezichtcommissie en de Raad van State zal worden ingewonnen. Verwacht wordt dat het besluit van de Vlaamse Regering vóór het zomerreces 2022 zal worden bekrachtigd, zodat de eerste uitbetaling in het na-jaar van 2022 kan plaatsvinden.

Aanwending netto-beleidsruimte

De aanwending van netto-beleidsruimte of het nieuw beleid (517,8 miljoen euro) situeert zich voornamelijk bij de beleidsdomeinen Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (142,5 miljoen), Financiën en Begroting (121,8 miljoen euro), Kanselarij en Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie (108,4 miljoen euro), Onderwijs en Vorming (46,1 miljoen euro) en Economie, Wetenschap en Innovatie (41,5 miljoen euro), zoals weergegeven in de volgende grafiek.

Grafiek 2 - Verdeling nieuw beleid over de beleidsdomeinen (in miljoen euro)



Bron: Berekening door Rekenhof o.b.v. informatie bij de initiële begroting 2022

²⁴ CE0-1CDG2DP-WT

De onderstaande tabel detailleert de hierboven getoonde aanwending van de netto-beleidsruimte per beleidsdomein.

Tabel 6 – Overzicht aanwending van de beleidsruimte per beleidsdomein (vereffeningskredieten in miljoen euro)

Creatie beleidsruimte per beleidsdomein	Bedrag
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)	
<i>Uitvoering Regeerakkoord</i>	102,5
Warm Vlaanderen - Personen met een handicap	60,0
Warm Vlaanderen - Ouderenzorg	20,0
Warm Vlaanderen - Kinderopvang	10,0
Warm Vlaanderen - Integrale jeugdhulp (m.i.v. jeugddelinquentie)	10,0
Warm Vlaanderen - Geestelijke gezondheidszorg	2,5
<i>Extra maatregelen</i>	40,0
Eénmalig - Preventief gezondheidsbeleid n.a.v. COVID-19	40,0
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)	142,5
Financiën en Begroting (FB)	
<i>Uitvoering Regeerakkoord</i>	9,5
Jobbonus voor laagste inkomens uit arbeid	7,0
Warm Vlaanderen - Rentekost doortrekken investeringsmachtiging FS3	2,5
<i>Extra maatregelen</i>	112,3
Eenmalig - Watersnood 2021	79,0
Provisie - Stikstof	33,3
Financiën en Begroting (FB)	121,8
Kanselarij en Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie (S)	
<i>Uitvoering Regeerakkoord</i>	71,0
Lokale besturen - Overname 50% Responsabiliseringsbijdrage	34,1
Lokale besturen - Ondersteuning i.f.v. open ruimte	26,3
Rest	10,6
<i>Extra maatregelen</i>	37,4
Lokale besturen - Compensatie verminderde Fluvius dividenden	37,4
Kanselarij en Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie (S)	108,4
Onderwijs en Vorming (OV)	46,1
<i>Uitvoering Regeerakkoord</i>	46,1
Excelleren - Versterking basisonderwijs	23,1
Excelleren - Lerarenpact	15,0
Excelleren - Financiering studierichtingen hogescholen	4,0
Investerings - Scholenbouw (incl. huursubsidies)	2,5
Excelleren - Internaten	1,5
<i>Extra maatregelen</i>	-
Onderwijs en Vorming (OV)	46,1
Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)	
<i>Uitvoering Regeerakkoord</i>	41,5
Excelleren - Verdere uitbouw van Onderzoek en Ontwikkeling	40,0

Creatie beleidsruimte per beleidsdomein	Bedrag
Investerings - Infrastructuur voor Onderzoek en Ontwikkeling	1,5
Extra maatregelen	-
Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)	41,5
Andere beleidsdomeinen	57,5
Totaal	517,8

Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van de onderliggende informatie bij de initiële begroting 2022

2.5 Sterke groei van provisies

Het Rekenhof stelt vast dat er de afgelopen jaren een significante groei is van provisies in de begroting. De onderstaande tabel geeft een overzicht, waarbij de coronaprovisie, relanceprovisie en de indexgerelateerde provisies onderaan de tabel worden toegevoegd ter informatie.

Tabel 7 – Overzicht vastgelegde provisies per beleidsdomein (in miljoen euro)

Beleidsdomein	²⁵ Realisatie 2019	Realisatie 2020	BO2021	BA2021	BO2022
FB	95,1	142,2	645,9	1.044,0	994,4
EWI	107,5	2,1	23,4	13,1	3,0
OV	2,3	2,8	69,9	73,3	60,0
WVG	28,4	106,5	153,9	36,4	97,2
WSE	6,9	18,4	4,3	5,7	11,2
MOW	10,8	5,0	5,3	5,3	5,3
OMG	-	-	3,9	3,1	81,2
KB BJ	0,2	2,1	21,1	20,7	18,0
Andere	-	-	0,6	0,6	0,6
Totaal	251,2	279,1	928,3	1.202,2	1.271,1
Corona-provisie	-	3.500,0	300,0	1.850,0	40,0
Relance-provisie	-	-	4.300,0	2.000,0	1.600,0
Index gerelateerde provisies	10,2	368,4	143,9	76,4	232,5
Totaal	261,4	4.121,7	5.672,2	5.128,6	3.143,6

Bron: Berekening Rekenhof

Binnen het beleidsdomein Financiën en Begroting worden diverse thema-overschrijdende provisies ingeschreven, zoals een provisie voor de nog te onderhandelen VIA-6-akkoorden²⁶ (577,0 miljoen euro), een provisie voor de versterking van het onderwijs²⁷ (252,4 miljoen euro) en een provisie voor de uitgaven voor de doelstellingen inzake hernieuwbare energie²⁸ (20,8 miljoen euro).

²⁵ De realisaties zijn gelijk aan de uitgevoerde herverdelingen op provisies

²⁶ CB0-1CBG2AI-PR.

²⁷ CB0-1CBG2AJ-PR.

²⁸ CB0-1CBG2AG-PR.

Het Rekenhof stelt vast dat de besteding van de provisie onvoldoende wordt toegelicht in de BBT's van de beleidsdomeinen waarvoor ze bestemd zijn. Zo geeft de toelichting bij de begroting van het VAPH een onvolledig beeld omdat de middelen verkregen vanuit provisie niet worden behandeld. Het VAPH zou voor 100,0 miljoen euro middelen uit VIA-6 (kwaliteit en koopkracht) ontvangen, waarvan 20,0 miljoen euro naar extra aanbod voor *volwassenen personen met een handicap* gaat. De rest gaat naar versterking van koopkracht. Daarnaast zal het uitbreidingsbeleid bij het VAPH (60,0 miljoen euro in 2022) nog worden aangevuld met middelen uit de relanceprovisie. Op dit moment wordt daarvoor binnen de relanceprovisie in 85 miljoen euro voorzien. Dat laatste is mogelijk een overschatting en zal afhankelijk zijn van de al dan niet realisatie van de door het VAPH gemaakte veronderstellingen (budgettoekenningen, uitstroom, inschatting minderkost door onderbenutting, ...).

2.6 Kas- en schuldbeheer

2.6.1 Geconsolideerde schuld

De initiële begroting 2022 raamt een geconsolideerde schuld van 42.466,4 miljoen euro. De onderstaande tabel geeft de belangrijkste componenten van de geconsolideerde schuld weer en raamt ook de bijdrage tot de Maastrichtschuld voor 2021 en 2022²⁹.

Het departement Financiën en Begroting heeft de schuld cijfers in de meerjarenraming 2021-2026 na indiening van de begrotingsstukken nog gecorrigeerd:

- de geconsolideerde schuld 2021 werd verminderd met 1.305,4 miljoen euro om rekening te houden met de tragere uitvoering van de relanceprojecten;
- de geconsolideerde schuld 2022 werd verhoogd met 88 miljoen euro voor het klimaatfonds;
- de dubbeltelling van de Oosterweeluitgaven (ten onrechte verwerkt in het vorderingensaldo en als aparte lijn) werd rechtgezet.

De geconsolideerde schuld eind 2021 daalt hierdoor tot 36.553,4 miljoen euro, die eind 2022 tot 41.002,9 miljoen euro. De cijfers in dit hoofdstuk 2.6.1 zijn nog gebaseerd op het oorspronkelijk parlementair stuk van de algemene toelichting.

Om over te gaan naar de Maastrichtschuld, wordt de bruto geconsolideerde schuld verminderd met de schuld van de ziekenhuisfinanciering, de schuld naar aanleiding van de afrekening van de autonomiefactor en de schulden uitgegeven door andere S.13-sectoren. De gegevens van de ziekenhuisfinanciering en de schuld naar aanleiding van de afrekening autonomiefactor zijn beschikbaar voor 2021 en 2022. Voor de door de Vlaamse Gemeenschap aangehouden schulden uitgegeven door andere S.13-sectoren zijn geen ramingen voor 2021 en 2022 voorhanden. In de berekening van de bijdrage tot de Maastrichtschuld worden dezelfde cijfers als 2020 gebruikt³⁰.

Tabel 8 – Detail geconsolideerde schuld (in miljoen euro)

	Realisatie 2020	Aangepaste begroting 2021	Initiële begroting 2022	Evolutie initiële '22 vs. aangepast '21
Directe schuld MVG	13.935,0	22.368,7	27.849,3	+5.480,6
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	5.502,9	5.240,3	4.975,4	-264,9
Ziekenhuisinfrastructuur	3.658,0	3.394,3	3.148,7	-245,7
Vlaams Woningfonds	2.239,7	2.074,6	1.904,1	-170,5

²⁹ De algemene toelichting bij de initiële begroting 2022 rapporteert over de bijdrage tot de Maastrichtschuld voor 2020, maar bevat geen raming voor 2021 en 2022.

³⁰ Cursief in de tabel.

	Realisatie 2020	Aangepaste begroting 2021	Initiële begroting 2022	Evolutie initiële '22 vs. aangepast '21
VIPA	1.376,8	1.270,5	1.159,8	-110,7
Erkende Kredietmaatschappijen	673,9	713,2	752,5	+39,3
Universiteiten en Hogescholen	560,0	543,7	532,8	-10,9
BFW - afrekening autonomiefactor	867,6	813,7	756,1	-57,6
Andere schulden	1.466,1	1.439,6	1.505,0	-44,8
Totaal geconsolideerde schuld	³¹ 30.280,0	³² 37.858,8	42.466,4	+4.607,6
Evolutie t.o.v. vorig jaar		+25,0%	+12,2%	
Ziekenhuisinfrastructuur	-3.658,0	-3.394,3	-3.148,7	245,7
BFW - afrekening autonomiefactor	-867,6	-813,7	-756,1	57,6
Door VI. Gem. aangehouden schulden uitgegeven door andere S.13-sectoren	-479,1	-479,1	-479,1	0,0
Door VI. Gem. aangehouden schulden uitgegeven door andere S.1312-sectoren	-14,3	-14,3	-14,3	0,0
Correcties INR	-15,1	-15,1	-15,1	0,0
Bijdrage tot de Maastricht schuld	25.245,8	33.142,5	38.053,1	4.910,8
Evolutie t.o.v. vorig jaar		+31,3%	+14,8%	

Bron: Algemene toelichting aangepaste begroting 20221 – Tabel 8-5 detailtabel geconsolideerde schuld.

Door het begrotingstekort en de directe financiering van rechtspersonen via het ministerie is er vooral een stijging bij de directe schuld. De onderstaande tabel geeft de verschillende componenten weer van de evolutie van de directe schuld.

Tabel 9 – Detail evolutie directe schuld (in miljoen euro)

	Aangepaste begroting 2021	Initiële begroting 2022
Vorderingensaldo	³³ 5.277,2	2.569,8
Vorderingensaldo niet CFO leden, excl. uniefs met correctie voor onderbenutting	-299,0	-225,6
Correctie Europese ontvangsten Relanceplan	1.048,8	839,1
Correctie uitgaven Relanceplan	-2.000,0	-1.600,0
Toelage niet CFO leden excl. uniefs	221,5	225,1
Begrotingstekort/overschot met correctie voor verstrengd Europees begrotingstoezicht	4.244,1	1.808,5
Funding Relanceplan	1.450,8	955,0
Herfinanciering VWF	837,6	858,2
Herfinanciering VMSW	729,9	703,8
Financiering Lantis	-	125,0
Saldo ESR-9-leden die tot het centraal kasbeheer behoren	387,6	347,0

³¹ De consolideerde schuld eind 2020 werd aangepast tov het KSW rapport 2020 van 30.225,2 miljoen euro tot 30.280,0 miljoen euro. Die stijging is te wijten aan de stijging van de schuld van groene stroomcertificaten van 58,6 naar 113,5 miljoen euro.

³² De consolideerde schuld eind 2021 werd aangepast tov de begrotingsaanpassing 2021 (mei 2021) van 37.803,9 miljoen euro tot 37.858,8 miljoen euro. Die stijging is eveneens te wijten aan de stijging van de schuld van groene stroomcertificaten van 58,6 naar 113,5 miljoen euro.

³³ Bij de begrotingsaanpassing 2021 werd het tekort iets lager geraamd, nl -5.272,7 miljoen euro of een verschil van 4,5 miljoen euro.

	Aangepaste begroting 2021	Initiële begroting 2022
Saldo ESR-8-leden die tot het centraal kasbeheer behoren	296,3	301,0
Saldo ESR-8-ministeries	139,5	285,6
Saldo ESR-9-ministeries	60,9	64,9
Financiering School Invest & Diestsepoort	81,0	31,7
Decreet beheer financiële activa	206,0	-
Totale evolutie directe schuld	8.433,7	5.480,6

Bron: Algemene toelichting initiële begroting 2022

De belangrijkste evoluties die de stijging van de directe schuld met 5.480,6 miljoen euro verklaren, zijn de volgende:

- Het vorderingensaldo voor ESR-correcties bedraagt -2,6 miljard euro.
- Voor de funding van het relanceplan wordt in 955 miljoen euro voorzien³⁴.
- De centrale financiering van de entiteiten in de sociale huisvestingssector en de scholenbouw hebben een impact van ca. 1,5 miljard euro.
- Vanaf 2022 wordt voor Lantis (Oosterweelwerken) de centrale financiering opgestart (125 miljoen euro).

2.6.2 Aftoetsing Vlaamse schuldnorm

De inspanning om de economische, sociale en gezondheidsgevolgen van de coronacrisis op te vangen, doet volgens de begroting de Vlaamse geconsolideerde schuld met 4,4 miljard euro of met 12,2% toenemen in één jaar tijd.

Ter uitvoering van een evenwichtige financieringsstrategie voor Vlaanderen stelt de minister als operationele doelstelling het bewaken (op termijn) van de schuldevolutie in de Vlaamse uitgavennorm voorop³⁵. De minister geeft aan dat de huidige schuldnorm³⁶ die eind 2016 werd uitgewerkt, onder druk staat. Het Rekenhof wijst erop dat de twee basisdoelstellingen duidelijk in overschrijding gaan.

De eerste doelstelling bestaat erin de gunstige rating te behouden die Vlaanderen momenteel bezit. Daartoe dient de schuld te worden beperkt tot maximaal 65% van de lopende ontvangsten. Uit de aangepaste ramingen van de geconsolideerde schuld voor 2021-2026 blijkt dat die grens werd overschreden in 2021 en dat de schuld verder doorstijgt naar 94,2% in 2026³⁷. De meerjarenraming mondt uit in een geconsolideerde schuld die permanent blijft stijgen tot en met 2026.

De tweede doelstelling bestaat erin een positieve netto-actiefpositie te behouden, wat betekent dat de vermarktbare activa groter moeten zijn dan de geconsolideerde schuld. Noch in de algemene toelichting bij deze begroting 2022, noch bij de meerjarenraming gebeurde die aftoetsing. Het recentste officiële cijfer van de netto-actiefpositie dateert van 2019 en bedroeg +3,4 miljard euro. De cijfers eind 2020 werden in het vooruitzicht gesteld voor het najaar van 2021, maar de

³⁴ Bij de raming van de schuld wordt rekening gehouden met een verschil tussen de ESR-aanrekening van de Europese relancemiddelen en de werkelijke kasontvangsten die van Europa mogen worden verwacht.

³⁵ ISE Financiële operaties, Operationele doelstelling (OD) 1.

³⁶ <https://fin.vlaanderen.be/vlaamse-schuldnorm>.

³⁷ Bij de berekening werd de A1/A3 ziekenhuisfinanciering buiten de geconsolideerde schuld gehouden. Daardoor wijkt het percentage af van het percentage opgenomen bij de houdbaarheid van de begroting (cfr. infra).

voorliggende begrotingsdocumenten vermelden daar niets over. In antwoord op schriftelijke vraag 698³⁸ van 15 september 2021 stelt de minister dat het netto-actief daalt naar -2,3 miljard euro.

Al bij de begrotingsopmaak 2021 werd aangekondigd dat de schuldnorm (op termijn) in de Vlaamse uitgavennorm zou worden geïntegreerd. Een verdere operationalisering en concretisering van die uitgavennorm ontbreekt. Er is ook nergens een indicatie van op welke termijn een uitgavennorm zou worden geïmplementeerd. De vraag stelt zich bijgevolg of en hoe er rekening werd gehouden met enige schuldnormering bij de begroting 2022 en in de meerjarenraming bij de onderliggende componenten die de evolutie van de geconsolideerde schuld beïnvloeden. In afwachting van de operationalisering van de uitgavennorm vraagt het Rekenhof om iedere budgettaire meevaller maximaal aan te wenden voor schuldafbouw.

2.7 Meerjarenraming

De VCO stelt in artikel 17, §2, dat de algemene toelichting de jaarlijkse begroting in een meerjarig perspectief plaatst door ze te situeren ten opzichte van de meerjarenraming. Het Rekenhof ontving op 28 oktober 2021³⁹ de meerjarenraming 2021-2026. Zoals hierboven reeds aangehaald, werden de cijfers van de geconsolideerde schuld achteraf nog aangepast.

Evolutie rentekosten

Uit tabel 7-1 *Evolutie van de geconsolideerde schuld* blijkt dat de schuld de komende jaren blijft stijgen. Ook de geraamde rentekosten nemen aanzienlijk toe. De onderstaande tabel geeft de evolutie van de geraamde rentekosten weer en zet ze af tegenover de totale ESR-ontvangsten.

Tabel 10 – Evolutie rentekosten (in miljoen euro)

	Geraamde geconsolideerde schuld excl. ziekenhuisschuld	ESR-ontvangsten	Rente-uitgaven	Aandeel ESR-ontvangsten die voor rente worden voorzien	Evolutie rente-uitgaven tov jaar voordien
2020	26.622,1	43.301,5	422,7	0,98%	
2021	33.160,0	47.610,2	457,7	0,96%	8,3%
2022	37.854,2	49.958,1	487,1	0,98%	6,4%
2023	42.293,2	50.572,8	525,0	1,04%	7,8%
2024	45.830,6	51.882,8	586,9	1,13%	11,8%
2025	48.707,8	52.975,8	658,4	1,24%	12,2%
2026	51.317,1	54.466,7	740,4	1,36%	12,5%

Bron: Meerjarenraming 2021-2026, tabel 4-1 en tabel 7-1. Uitvoeringsrekening begroting 2020 voor rente-uitgaven 2020

Uit de cijfers blijkt dat een steeds groter deel van de ESR-ontvangsten dient te worden ingezet om de rentekosten te dragen. Vanaf 2024 stijgen de geraamde rentekosten jaarlijks met meer dan 10%. Het Rekenhof wijst op het risico dat bij een hogere inflatie het moeilijker wordt voor de ECB om het renteniveau op een zeer laag niveau te handhaven.

³⁸ <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1757980>.

³⁹ Artikel 10 van de VCO bepaalt dat de meerjarenraming uiterlijk op 28 oktober moet worden meegedeeld aan het Vlaams Parlement en volgens artikel 60 ook aan het Rekenhof.

⁴⁰ Verbeterde cijfers geconsolideerde schuld

Aandeel vorderingensaldo in de netto-schuldtoename

Uit de meerjarenraming blijkt dat de Vlaamse overheid inspanningen levert om terug te keren naar een structureel evenwicht. Voor de evolutie van de schuld dient echter ook rekening te worden gehouden met de ESR-8 en -9 verrichtingen.

Tabel 11 – Geraamd vorderingensaldo vs. netto-schuldtoename (in miljoen euro)

	Geraamd vorderingensaldo	Netto-schuldtoename	Aandeel vorderingensaldo in netto-schuldtoename
2021	-5.295,1	6.274,3	84,4%
2022	-2.570,9	4.448,6	57,8%
2023	-2.514,6	4.198,5	60,0%
2024	-2.069,7	3.302,2	62,7%
2025	-1.485,1	2.647,0	56,1%
2026	-929,0	2.384,0	39,0%

Bron: Meerjarenraming 2021-2026, tabel 4-1 en tabel 7-1

Uit de cijfers blijkt dat het aandeel van het vorderingensaldo in de netto-schuldtoename de komende jaren stelselmatig afneemt en het aandeel van de ESR-8 en -9 verrichtingen procentueel toeneemt. Het gaat vooral om uitgaven in de sociale huisvestingssector. Die uitgaven hebben in principe een gunstige invloed op de netto-actief positie van de Vlaamse overheid.

Houdbaarheid van de begroting

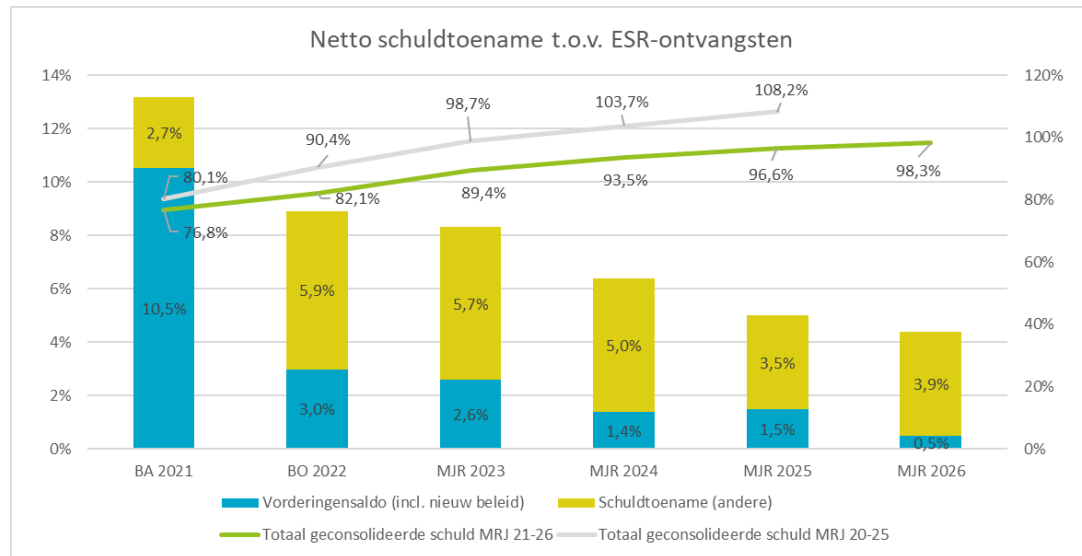
Terwijl de eerste meerjarenraming van deze Vlaamse Regering (2019-2024) nog uitging van een terugkeer naar een budgettair evenwicht vanaf begrotingsjaar 2021, toont tabel 6-1 van de nieuwe meerjarenraming 2021-2026 dat het vorderingensaldo in de periode 2023-2026 jaarlijks eindigt met een tekort en dat de begroting pas in 2027 weer in evenwicht zal zijn.

Ten opzichte van de vorige meerjarenraming 2020-2025 is er een verbetering⁴¹ zichtbaar wat betreft de verhouding tussen het tekort en de geconsolideerde ESR-ontvangsten. Wat betreft de jaarlijkse groei van de geconsolideerde schuld is er ook een verbetering tegenover de vorige meerjarenraming. In absolute termen daalt de schuld van 55,2 miljard euro naar 53,5 miljard euro. In verhouding tot de ESR ontvangsten daalt het van 108,2% naar 98,3%.

Het Rekenhof blijft bezorgd over de impact van dit begrotingstraject op de schuld.

⁴¹ In de meerjarenraming 2020-2025 raamde de Vlaamse Regering voor de volledige periode een tekort van meer dan 4% van de geconsolideerde ESR-ontvangsten.

Grafiek 3 – Vergelijking netto-schuldtoename vs. ESR-ontvangsten



Bron: Berekening door het Rekenhof op basis van de meerjarenraming 2021-2026

Europa maakt het via de algemene ontsnappingsclausule mogelijk om tijdelijk af te wijken van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, “mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt”.

Het herstelplan Next Generation EU ondersteunt de lidstaten om de relance mogelijk te maken, al stelt Europa dat de herstelinspanningen aanzienlijk, gericht en beperkt in de tijd zullen zijn⁴². Europa deelde mee dat de algemene ontsnappingsclausule vanaf de begroting 2023 niet meer geldt en dat het Europese begrotingstoezicht geleidelijk weer zal normaliseren, met een strengere opvolging van een (bijgesteld?) tekort- en schuld criterium, van de groei van de primaire uitgaven en van de afbouw van de schuld.

De aangekondigde invoering van een uitgavennorm op Vlaams niveau is een eerste stap om de budgettaire discipline te garanderen. Ook de Vlaamse brede heroverweging en de spending reviews zullen de begroting inhoudelijk versterken. Een genormeerd begrotingstraject zal moeten worden uitgetekend.

2.8 Correcties voor de aftoetsing van de begrotingsdoelstelling

Oosterweelverbinding

Zoals de vorige jaren neemt de Vlaamse Regering in 2022 de bouwkosten voor de Oosterweelverbinding (246,9 miljoen euro) niet in aanmerking bij de vaststelling van het begrotingstraject. Tot vandaag is er nog altijd geen herziening van de voorwaarden van de flexibiliteitsclausule voor strategische investeringen. Zolang de Europese Commissie geen expliciet standpunt heeft ingenomen over een herziening van de flexibiliteitsclausule voor strategische investeringen, tellen de bouwkosten van het Oosterweelproject mee voor de toetsing van de Europese begrotingsnormen.

Europese subsidie relanceplan Vlaamse Veerkracht

⁴² Juridische verbintenissen in dit kader moeten uiterlijk op 31 december 2023 worden aangegaan. De gerelateerde betalingen zullen uiterlijk op 31 december 2026 worden gedaan.

De initiële begroting 2022 berekent het vorderingensaldo inclusief de geraamde ontvangsten (839,1 miljoen euro) en uitgaven (1.600,0 miljoen euro) van het relanceplan Vlaamse Veerkracht. Volgens een mededeling van Eurostat zijn enkel relanceprojecten gefinancierd met Europese middelen ESR-neutraal. Relanceprojecten gefinancierd met eigen middelen wegen op het vorderingensaldo.

Het saldo na correcties begrotingsdoelstelling houdt geen rekening met die ontvangsten en uitgaven. Daardoor is het saldo 760,9 miljoen euro gunstiger dan het vorderingensaldo voor wat betreft de relance. Het vorderingensaldo voor Eurostat blijft hierdoor ongewijzigd op - 2.570,9 miljoen euro.

2.9 Informatiewaarde van de algemene toelichting en de beleids- en begrotings-toelichtingen (BBT)

Sinds de inwerkingtreding van de VCO (1 januari 2020) zijn de vroegere beleidsbrieven vervangen door de BBT's. In het kader van het prestatie-geïnformeerd begroten moeten de BBT's het verband leggen tussen het beleid en de begrotingsmiddelen die daartegenover staan.

Het Rekenhof heeft de kwaliteit van de BBT's bij de initiële begroting 2022 onderzocht, o.m. aan de hand van:

- de aanbevelingen die het al bij de initiële begroting 2020 formuleerde, onder andere aangeven tot welke beleidsdoelstellingen een inhoudelijk structurelement (ISE) bijdraagt en aandacht besteden aan de evolutie van de kredieten per ISE;
- de begrotingsinstructies die ter zake werden uitgevaardigd en die ook een aantal nieuwe voorschriften bevatten in vergelijking met de BBT-begrotingsinstructies van vorig jaar.

Globaal blijkt dat de kwaliteit van de BBT's overwegend gelijk blijft ten opzichte van vorig jaar. Sommige van de begrotingsinstructies en aanbevelingen worden beter opgevolgd dan andere. Er zijn nog diverse verbeterpunten.

In diverse BBT's wordt de koppeling tussen de operationele doelstellingen en het budgettair kader niet volledig gemaakt. Er wordt verwezen naar de overeenkomstige begrotingsartikelen, zonder echter het budget op die begrotingsartikelen erbij te vermelden. Ook verwijzen de begrotingsartikelen onder het budgettair kader niet altijd terug naar de nummers en titels van de operationele doelstellingen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het beleidsdomein LV, maar ook deels voor KBBJ en WSE.

De informatiewaarde van de BBT laat diverse malen te wensen over, doordat belangrijke zaken niet of niet voldoende zijn toegelicht, of doordat de informatie uit de BBT meermaals niet overeenstemt met wat uit andere bronnen blijkt. Hieronder volgen enkele voorbeelden om dit te illustreren.

Binnen het beleidsdomein MOW worden de geplande investeringen voor het begrotingsjaar 2022 vaak slechts op hoofdlijnen toegelicht. In een aantal gevallen verwijst de BBT van MOW naar het (ontwerp van) geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) voor een totaaloverzicht van de geplande investeringen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de investeringstoelage aan De Lijn, die stijgt met 57,1 miljoen euro, waarvan voor 55 miljoen euro enkel wordt verwezen naar het GIP. Door de laattijdigheid van het ontwerp-GIP kan het Rekenhof de link tussen de beleidsdoelstellingen en de onderbouwing van de geraamde budgetten moeilijk beoordelen. Evenmin kan het nagaan of het GIP ondertussen geëvolueerd is van een gecoördineerd naar een geïntegreerd investeringsprogramma, die een optimale beleidsdomeinbrede prioritering verzekert.

Artikel 47 van het uitgavendecreet bij de initiële begroting 2022 bepaalt ook dat de vastleggingskredieten tussen het VIF en de investeringstoelagen aan rechtspersonen VVM De Lijn, Lantis,

De Werkvennootschap en De Vlaamse Waterweg onderling kunnen worden herverdeeld naar gelang de noden. Enerzijds past dit inderdaad binnen de filosofie van het GIP, aangezien dit artikel de flexibiliteit biedt om gedurende het jaar te kunnen beslissen om de kredieten beleidsdomeinbreed aan prioritaire projecten te besteden. Anderzijds is dit echter ook een signaal dat het GIP nog niet voldoende stabiel is om er de eenjarige begroting op te kunnen baseren.

Voor de fietsinvesteringen binnen MOW zal in 2022 300 miljoen euro worden uitgetrokken. Daarvan komt 126 miljoen euro uit de relanceprovisie. De resterende 174 miljoen euro komt uit de middelen die verspreid zitten in de begrotingen van het VIF, de BAM, De Werkvennootschap en De Vlaamse Waterweg, waar ze meestal geïntegreerd zijn in de kredieten voor het geheel van infrastructuurinvesteringen van die entiteiten. De BBT verschaft dus onvoldoende informatie om te toetsen of het aangekondigde groeipad voor fietsinvesteringen kan worden gerealiseerd binnen de voorziene budgetten en zonder afbreuk te doen aan investeringen die nodig zijn voor de andere beleidsprioriteiten van het beleidsdomein.

Binnen het beleidsdomein WVG worden materiële begrotingsartikels van rechtspersonen soms weinig of niet besproken:

- *Jeugdhulp*: modulair kader, pleegzorg, vluchtelingen, projecten,...
- *Geïntegreerd gezinsbeleid, kinderopvang, preventieve gezinsondersteuning, adoptie*: uitgaven CKG, adoptie, gezinsopvang baby's en peuters, groepsopvang baby's en peuters, buitenschoolse opvang,...
- *Toelagen gezinsbeleid*: basisbedrag, zorgtoeslag, sociale toeslag,...

De toelichting bij die uitgaven is beperkt en geeft onvoldoende duiding bij de budgetten van de onderdelen die onder de artikelen zijn opgenomen.

Bij het departement WSE wordt de begroting van de VDAB in twee ISE's summier toegelicht, maar daarbij is er geen afzonderlijke inhoudelijke toelichting bij de ontvangsten en uitgaven. De totalen zijn niet vermeld, enkel de evolutie ten opzichte van 2021. Voor de ontvangsten is de kreditevolutie niet opgesplitst tussen eigen ontvangsten en toelagen, en de impact van de evolutie van de eigen ontvangsten op de uitgaven is niet aangegeven in de toelichting.

De ramingen in de BBT Energie en Klimaat van het beleidsdomein Omgeving zijn mogelijk niet helemaal aangepast aan de actuele politieke inzichten en beslissingen. De BBT vermeldt bijvoorbeeld dat voor de retroactieve investeringspremie voor andere decentrale productie-installaties dan fotonvoltaïsche zonnepanelen en warmtepompen in een budget is voorzien van 1,5 miljoen euro voor 2022. In de ontwerpbegroting 2022 is dat budget echter niet verwerkt in het Energiefonds.

Volgens de instructie BBT naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2022, kan worden verwezen naar indicatoren en prestatie-informatie om beleid op te volgen. Dat is overwegend nog niet, of slechts deels gebeurd, zoals blijkt bij de beleidsdomeinen MOW, WVG en LV. Soms kunnen er kanttekeningen worden geplaatst bij de indicatoren en prestatie-informatie. Zo lijkt het bij het beleidsveld Cultuur moeilijk om concrete en correcte prestatie-indicatoren te definiëren voor de operationele en strategische doelstellingen wegens de brede omschrijving van de doelstellingen. Bij de entiteiten wordt niet altijd een link gelegd tussen de toelichting en de ingediende begroting, en tussen de operationele doelstellingen en de budgettaire besprekingen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de meeste rechtspersonen. Daar is nergens begrotingsinformatie opgenomen over bijvoorbeeld Gigarant, PMV-groep, LRM-groep, VITO, VIB, universiteiten en hogescholen of Flanders Future Tech Fund. Enkel de interne stromen binnen het beleidsdomein EWI naar de betrokken entiteiten worden vermeld.

De relancemaatregelen worden in de BBT's meestal wel vermeld, maar toch is ook hier ruimte voor verbetering. Zo worden bij het beleidsdomein MOW de relancemaatregelen wel sporadisch

vernoemd, maar niet systematisch en telkens zonder bedragen (met uitzondering van De Vlaamse Waterweg).

Het Rekenhof vraagt de Vlaamse Regering blijvende aandacht te besteden aan de consistentie en de kwaliteit van de BBT's.

3 Analyse van de ontvangsten

3.1 Algemeen

Het Rekenhof stelde geen anomalieën vast tussen (1) de raming van de begrotingsontvangsten in de artikelen van de middelen- en administratieve begrotingen en (2) de toelichting van de ESR-ontvangsten in de algemene toelichting. De ramingen van de dotaties en de voorschotten van de opcentiemen komen overeen met de federale ramingen. De federale inhoudingen op de dotaties en op de opcentiemen (fiscale uitgaven) worden verwerkt via de uitgavenbegroting.

3.2 Gewest- en gemeenschapsmiddelen BFW en specifieke dotaties

De macro-economische paramaters voor de initiële begroting 2022 zijn gebaseerd op de economische begroting van 9 september 2021. In vergelijking met de aangepaste begroting 2021 werden zowel de groei als de inflatie over 2021 naar boven bijgesteld, wat resulteert in een positieve (vermoedelijke) afrekening van 526,8 miljoen euro. Aangezien die afrekening pas wordt aange-rekend in het begrotingsjaar 2022, heeft ze een positieve invloed op de ontvangsten van 2022.

De geactualiseerde inflatievooruitzichten van het FPB van 9 november 2021 geven aan dat de inflatie stijgt tot 2,3% in 2021 (t.o.v. 1,9%) en 3,3% in 2022 (tov 2,1%). De impact van de actualisatie wordt geraamd op 542,5 miljoen euro (waarvan 104,8 miljoen euro betrekking heeft op de afrekening 2021).

Ook de recente ramingen van de Europese Commissie en het IMF schatten zowel de inflatie als de groei anders in. De simulatie in de onderstaande tabel geeft een overzicht van de geraamde ontvangsten van de gewest- en gemeenschapsmiddelen op basis van de verschillende paramaters.

Tabel 12 – Vergelijking Vlaamse raming met simulatie op basis paramaters volgens verschillende nationale en internationale instellingen (in miljoen euro)

	Economische be- groting 09/2021	FPB update inflatie	IMF	Europese Commissie
Gewestmiddelen BFW				
Afrekening 2021 begrotingsopmaak 2022	65,9	77,8	77,8	98,5
Initieel bedrag begrotingsopmaak 2022	2.841,6	2.891,4	2.861,2	2.869,3
Begrotingsopmaak 2022 incl. afrekening	2.907,5	2.969,2	2.939,1	2.967,8
Vershil simulatie met Vlaamse raming		61,7	31,6	60,3
Gemeenschapsmiddelen BFW				
Afrekening 2021 begrotingsopmaak 2022	460,2	553,1	555,7	702,8
Initieel bedrag begrotingsopmaak 2022	24.820,9	25.208,8	24.972,2	25.041,4
Begrotingsopmaak 2022 incl. afrekening	25.281,1	25.761,9	25.527,9	25.744,1
Vershil simulatie met Vlaamse raming		480,8	246,8	463,0
Totaal verschil		542,5	278,4	523,3
Waarvan afrekeningen		104,8	107,5	275,2

Bron: Rekenhof, Algemene toelichting initiële begroting 2022

3.3 Responsabiliseringsbijdrage

De in de BFW⁴³ nominaal opgenomen bedragen met betrekking tot de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen van de ambtenaren werden tot en met begrotingsjaar 2020 ingehouden op de dotaties en als minderontvangst in de middelenbegroting geraamd. Vanaf begrotingsjaar 2021 wordt die inhouding berekend als een bijdragepercentage op de weddenmassa van het voorgaande kalenderjaar. Over de begrotingsjaren 2021 tot 2028 loopt dat bijdragepercentage op van 30% tot 100% van het sociale bijdragepercentage dat iedere werkgever moet betalen voor zijn werknemers die onderworpen zijn aan het pensioenstelsel voor werknemers (nu 8,86%). De responsabiliseringsbijdrage, die in de initiële begroting 2022 wordt geraamd op 258,5 miljoen euro (ten opzichte van 188,6 miljoen euro vorig jaar), wordt niet langer begroot als minderontvangst, maar als uitgave. De meerjarenraming 2021-2026 raamt dat de responsabiliseringsbijdragen zullen oplopen tot 597,1 miljoen euro in 2026.

3.4 Opcentiemen

De raming van de opcentiemen van de gewestelijke personenbelasting omvat naast de voorschotten van het begrotingsjaar ook de afrekeningen tijdens het begrotingsjaar van de vorige aanslagjaren.

De Vlaamse begroting neemt de federale raming van de voorschotten van de gewestelijke personenbelasting over. Die steunt op een raming van de opcentiemen, verminderd met een raming van de fiscale uitgaven en gecorrigeerd met een inningscoëfficiënt (de gemiddelde inningsgraad van de laatste drie aanslagjaren). De Vlaamse middelenbegroting voegt de fiscale uitgaven, die niet als een minderontvangst, maar als een uitgave worden begroot, weer toe aan de raming van de gewestelijke personenbelasting om de (bruto)opcentiemen te bekomen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de evolutie van de voorschotten en de fiscale uitgaven (na toepassing van de inningscoëfficiënt).

Tabel 13 – Overzicht evolutie van de voorschotten en de fiscale uitgaven (in miljoen euro)

	Voor- schotten 2019	Voorschot- ten 2020	Raming aangepaste begroting 2021	Raming initiële begroting 2022	Vershil initieel vs. aanpassing	Vershil initieel vs. realisatie 2020
Gebruikte inningscoëfficiënt	99,37%	99,45%	99,09%	99,07%		
Voorschotten gewestelijke PB	5.904,8	5.997,2	6.312,8	6.845,4	532,6	848,2
Fiscale uitgaven	1.752,4	1.721,9	1.512,9	1.415,2	-97,7	-306,7
Opcentiemen (deel voorschotten)	7.657,2	7.719,1	7.825,7	8.260,6	434,9	541,5

Bron: Algemene toelichting bij de initiële begroting 2022

De impact van de COVID-19-crisis op de opcentiemen in begrotingsjaar 2021 (inkomstenjaar 2020) was beperkt dankzij de werking van de automatische stabilisatoren⁴⁴. In 2022 nemen de opcentiemen (deel voorschotten) in vergelijking met de aangepaste begroting toe met 435 miljoen. Als gevolg van het herstel van de economie na de coronacrisis stijgen de voorschotten van de gewestelijke personenbelasting met 532,6 miljoen euro. De daling van de fiscale uitgaven met 97,7 miljoen euro volgt voornamelijk uit de uitdoving van de woonbonus (-141,8 miljoen euro)

⁴³ Artikel 65quinquies BFW. Die bedragen liepen voor Vlaanderen op van 84,5 miljoen euro in begrotingsjaar 2015 tot 131,1 miljoen euro in begrotingsjaar 2020.

⁴⁴ De economische stabilisatoren betreffen onder andere de tijdelijke werkloosheid in het kader van COVID-19, de hinderpremie, sluitingspremie, compensatiepremie, aanmoedigingspremie deeltijds werken, ...

en de toename van het gebruik van PWA- en dienstencheques (+42,3 miljoen euro) na de coronacrisis.

Als gevolg van de coronacrisis is de inningsgraad voor aanslagjaar 2019 beduidend lager⁴⁵, waardoor ook de toegepaste inningscoëfficiënt daalt en de voorschotten naar beneden worden herzien. Het Rekenhof raamt de impact op de voorschotten voor begrotingsjaar 2022 op circa 23 miljoen euro⁴⁶. Als de werkelijke inningen hoger uitvallen dan geraamd, zal dit ceteris paribus resulteren in hogere afrekeningen in de volgende begrotingsjaren.

Voor de afrekeningen van de vorige aanslagjaren tijdens het begrotingsjaar gaan de Vlaamse en federale raming allebei uit van de recente ramingen van de gerealiseerde en verwachte inkoheringen van opcentiemen en fiscale uitgaven. De Vlaamse begroting berekent de afrekeningen op basis van de Vlaamse inningscoëfficiënt van 99,72%⁴⁷. In tegenstelling tot de federale raming, houdt de Vlaamse raming ook rekening met de staartkohieren⁴⁸ en de eigen raming van de fiscale uitgaven.

Fiscale uitgaven

De Vlaamse begroting neemt de federale raming van de fiscale uitgaven over, maar maakt daarnaast ook een eigen raming. De Vlaamse raming bedraagt 1.458 miljoen euro en is 29,4 miljoen euro hoger dan de federale raming. De fiscale uitgaven inzake woonfiscaliteit worden 45,1 miljoen euro hoger geraamd. De Vlaamse raming voor de fiscale uitgaven voor PWA- en dienstencheques, gebaseerd op de geschatte groei van het aantal aangekochte dienstencheques, is 18,1 miljoen lager.

3.5 Gewestelijke belastingen

De initiële begroting 2022 raamt de geconsolideerde ontvangsten op 7.236,7 miljoen euro, een stijging van 315,4 miljoen euro (+4,5%) ten opzichte van de begrotingsaanpassing 2021 (6.921,3 miljoen euro). Vergeleken met de in begrotingsjaar 2020 gerealiseerde gewestelijke belastingen (6.295,0 miljoen euro) bedraagt de stijging 941,7 miljoen euro (+15,0%).

Globaal genomen is het forse herstel dat zich in 2021 heeft voorgedaan, en ook wordt verwacht in 2022, voornamelijk een gevolg van de hoogconjunctuur in de vastgoedmarkt, met een geraamde meerontvangst van 625,8 miljoen euro (+27,6%) ten opzichte van de realisaties 2020.

De erfbelastingen (exclusief fiscale regularisatie) waren in de begrotingsaanpassing 2021, o.m. ingevolge de oversterfte tijdens de coronapandemie, toegenomen met 210,6 miljoen euro (+15,5%) in vergelijking met de realisatie 2020. In de begroting 2022 wordt een daling verwacht met 72 miljoen euro (-4,6%) in vergelijking met de begrotingsaanpassing 2021.

De raming van de gewestelijke belastingen steunt op de economische begroting van 9 september 2021 en houdt nog geen rekening met recentere gestegen inflatievooruitzichten.

⁴⁵ De inningsgraden voor aanslagjaren 2017, 2018 en 2019 bedragen respectievelijk 99,40%, 99,47% en 98,39%.

⁴⁶ Het Rekenhof hanteerde het gemiddelde voorschottenpercentage van de afgelopen drie jaar: 99,40%.

⁴⁷ De inningscoëfficiënt wordt opgesplitst volgens het Vlaamse inningsritme voor de uitvoering van de begrotingsjaren heen van het aanslagjaar.

⁴⁸ De staartkohieren zijn de kohieren die buiten de normale aanslagtermijn van 18 maanden vallen.

Globaal zijn er een aantal evoluties met gevolgen voor voornamelijk de verkeersgerelateerde belastingen en de registratiebelastingen, die het maken van een zo correct mogelijke raming complexer maken.

Belasting op inverterstelling (BIV)

De initiële begroting 2022 verwacht in vergelijking met de aangepaste begroting 2021 een daling van de ontvangsten met 32,7 miljoen euro tot 276,2 miljoen euro. De prognose voor 2021 is lager dan voorzien bij de aangepaste begroting 2021. Toen werd nog uitgegaan van een vergroenings-effect van 0%⁴⁹, maar bij de nieuwe voertuigen neemt het aandeel van hybride wagens sterk toe ten koste van de dieselwagens. Dat leidt tot een vergroeningseffect van -4,5%.

In de BBT wordt niet uitgelegd waarom het effect van de vergroening van het wagenpark in 2022 aanmerkelijk lager zou liggen dan in 2021 en waarom het wordt geraamd op -2,5%. Door de strengere Europese CO₂-normen en de uitbouw van de lage-emissiezones op lokaal niveau lijkt de vergroening van het wagenpark nochtans in een stroomversnelling te komen.

Voor begrotingsjaar 2021 wordt een daling met 3% van het aantal inschrijvingen verwacht ten opzichte van de ramingen in de begrotingsaanpassing 2021. De begroting 2022 gaat uit van een toename van het aantal inschrijvingen met 5%. Nochtans zou het tekort aan chips en halfgeleiders zich ook in 2022 nog kunnen laten voelen, met als gevolg vertragingen in de productie bij de constructeurs en lange levertermijnen. Verder blijven de ecologische veranderingen invloed hebben op de automarkt. Steeds meer consumenten kiezen voor elektrische wagens of plug-in-hybrides, maar nog vaker wordt de aankoop van een wagen uitgesteld in afwachting dat elektrische wagens goedkoper zouden worden.

De raming kon nog geen rekening houden met de eventuele invloed van de recent genomen klimaatmaatregelen, meer bepaald de principiële beslissing om vanaf 2029 enkel fossielvrije nieuwe wagens toe te laten.

Ook de meerjarenraming gaat ervan uit dat de vergroening nauwelijks effect zal hebben op de ontvangsten uit de belasting op inverterstelling. De assumptie is dat de jaarlijkse verhoging van de CO₂-factor in het tarief het effect van de vergroening zal compenseren vanaf 2024. Die veronderstelling is al eerder fout gebleken.

Verkooprecht en verdeelrecht

De raming van 2022 houdt het aantal akten constant op het niveau van 2021. Ze gaat er dus van uit dat de aanpassing van de tarieven geen invloed zal hebben op het aantal akten, m.a.w. dat de toename van het aantal akten als gevolg van de gedaalde tarieven voor de aankoop van de enige eigen woning, volledig wordt gecompenseerd door de daling van het aantal akten als gevolg van het gestegen tarief van 10% naar 12% voor andere woningen.

De nieuwe maatregelen worden voorgesteld als budgetneutraal in de overgangsperiode 2022-2023, zonder dat dit nader wordt uitgewerkt en toegelicht. Volgens interne berekeningen van de administratie zou de positieve impact op de begroting ongeveer 44 miljoen euro bedragen in 2022 en 2023, en 135 miljoen euro in 2024.

De BBT duidt ook niet of en in welke mate rekening wordt gehouden met de impact van de nieuwe regels inzake kredietverlening. De Europese Bankautoriteit (EBA) stelde een nieuwe richtlijn op die sinds 1 juli 2021 in werking is getreden: banken moeten het kredietbedrag bij een

⁴⁹ De vergroening van het wagenpark wordt geneutraliseerd door de toename van de CO₂-correctiefactor.

hypothecaire lening baseren op een objectieve waardeschatting en niet laten afhangen van de reëel betaalde aankoop prijs. De Nationale Bank heeft de Belgische banken die verplichting opgelegd vanaf 1 januari 2022.

De recent voorgestelde maatregelen voor de renovatie van woningen in het kader van het klimaatplan kunnen op termijn een verlagend effect hebben op de woningprijzen en ook de inkomsten uit registratiebelastingen beïnvloeden.

3.6 Andere ontvangsten

Fonds voor Innoveren en Ondernemen (FIO)

De initiële uitgavenbegroting 2022 neemt geen kredieten op voor coronamaatregelen, aangezien ze in 2021 allemaal aflopen. De terugvorderingen van coronapremies dienen ook terug te vloeien naar de algemene middelen. Zo is er in de aangepaste begroting 2021 in 69,0 miljoen euro voorzien als terugstortingen in het kader van terugvorderingen van coronapremies. Het Rekenhof stelde vast dat er op datum van 27 oktober 2021 cumulatief, 103,0 miljoen euro aan terugvorderingen zijn gebeurd. Het merkt op dat er in de initiële begroting 2022 van het FIO geen ontvangsten zijn gebudgetteerd voor terugvorderingen van coronapremies, noch doorstortingen naar de algemene middelenbegroting. De interne controlemaatregelen over het rechtmatig gebruik van de coronamaatregelen lopen echter nog door in 2022 en de daaropvolgende jaren.

4 Analyse van de uitgaven

4.1 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Indexprovisie lonen

Zoals vermeld in de algemene toelichting, houdt de ingediende begroting nog geen rekening met de recentste inflatievooruitzichten. De voorziene provisie in de begroting houdt rekening met een indexoverschrijding in juni 2022, terwijl die intussen door de stijgende inflatie door het FPB al met vijf maanden naar voren werd geschoven. Doordat de overschrijding van de spilindex nu al wordt verwacht in januari 2022, weegt bijna een volledige dubbele indexering van de sociale uitkeringen en de wedden op de begroting 2022. De bijkomende en nog niet begrote impact op de uitgaven wordt geraamd op 182,4 miljoen euro. De recentste vooruitzichten van het FPB van 9 november jongstleden voorzien voor de groeivoet van de gezondheidsindex nog een verdere stijging in 2022 tot 3,1% (t.o.v. 2,7% in oktober), wat nog extra uitgaven zal vergen van 11,4 miljoen euro.

Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD)

De begroting schrijft aan de ontvangstenzijde een nieuw begrotingsartikel *ontvangsten uit waarborgpremies* in, zonder een bedrag. Er is op dit moment geen rechtsgrond voorhanden om dergelijke ontvangsten op de VFLD- begroting in te schrijven. Ook aan de uitgavenzijde schrijft de begroting een nieuw begrotingsartikel in voor de schadegevallen die in de toekomst zullen moeten worden uitbetaald met betrekking tot de voornoemde waarborgen. Ook hier wordt geen bedrag opgenomen.

Een tweede basisallocatie op dit begrotingsartikel wordt pro memorie voorzien. Het betreft de toetredingsbijdrage die zal moeten worden betaald voor de inkomende bruiklenen onder indenniteit. Het betreft daarbij volgens de administratie de invoering van een staatswaarborg tot dekking van de mogelijke schade *van nagel tot nagel* en *alle risico's* voor inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen (met een internationale uitstraling). Ook aan de uitgavenzijde wordt een basisallocatie met betrekking tot schadegevallen inzake de inkomende bruiklenen onder indenniteit (pro memorie) voorzien. Momenteel is er nog geen rechtsgrond om dit volledig aan te rekenen op het VFLD.

De begroting 2022 houdt nog geen rekening met uitgaven ten gevolge van de droogteramp van 2020. De begroting houdt wel rekening met uitgaven ten gevolge van de overstromingen van 14 tot 16 juli 2021, en wel met een maximale tussenkomst van 79 miljoen euro als raming van de tussenkomst van het Vlaams Rampenfonds ten gevolge van het maximale scenario van geraamde globale schade ten bedrage van 123 miljoen euro. Volgens de laatste gegevens zou de uiteindelijke schade lager uitvallen.

Voor de gewone schadedossiers wordt in een budget voorzien van 1 miljoen euro, terwijl de voorbije jaren al dikwijls is gebleken dat de uitgaven voor dit type dossiers aanzienlijk hoger waren.

CBo-1CEX2BA-PA Participaties

Er is in 5 miljoen euro aan vereffeningskredieten voorzien binnen dit artikel voor de resterende 5 miljoen euro die nog niet is verdeeld voor het welvaartsfonds. Aangezien die kapitaalstroom noch in de begroting van PMV, noch van LRM is voorzien, is het onduidelijk welke bestemming de Vlaamse Regering aan dit resterend saldo wil geven.

Artikel 9 – overdracht vastleggingskredieten

Het artikel voorziet in de overdracht van het ongebruikte provisioneel vastleggingskrediet inzake de ondersteuning voor de invoering van de wegbeprijzing in Vlaanderen. In de begroting 2022 is echter geen provisie voor wegbeprijzing ingeschreven, noch zijn volgens het Rekenhof in de begrotingsboekhouding dergelijke overgedragen vastleggingskredieten voorhanden.

Wat betreft participaties (begrotingsartikel CBo-1CEX2BA-PA) voorziet het corpusdecreet in overdrachtsbepalingen die zonder voorwerp zijn, aangezien de voorziene kredieten in de begroting 2021 al volledig zijn aangewend én er in de begroting 2022 geen nieuwe vastleggingskredieten worden ingeschreven voor die materies. Het betreft in het bijzonder de twee overdrachtsbepalingen voor het relanceproject 171⁵⁰. Voor het relanceproject 165 inzake het welvaartsfonds werden nooit vastleggingskredieten ingeschreven in de begroting, maar zullen vermoedelijk de overschatte vastleggingskredieten voor de achtergestelde coronaleningen toegekend door PMV worden aangesproken, zodat ook die overdrachtsbepaling zonder voorwerp is. De overdrachtsbepaling in de VMH voor het artikel CBo-1CEX2BA-PA is op zijn minst verwarrend qua benaming, aangezien de betrokken vastleggingskredieten geen rechtstreeks verband meer houden met participaties in de Vlaamse Milieuholding.

Uitgavendecreet - artikel 35, §2

Volgens deze paragraaf kunnen in afwijking van artikel 15, §3, van de VCO van 29 maart 2019 het energiefonds en het verkeersveiligheidsfonds worden gespijsd met de conform §1 van artikel 35 overgeschreven kredieten van op begrotingsartikel CBO-1CBG2AH-PR en worden die fondsen gemachtigd de kredieten te ontvangen en aan te wenden voor uitgaven, met inbegrip van de toekenning van subsidies, in het kader van het relancebeleid. Die bepaling houdt een afwijking in van het principe dat begrotingsfondsen niet kunnen worden gespijsd met toelagen vanuit de algemene uitgavenbegroting. Het verdient de voorkeur een afzonderlijk begrotingsartikel te creëren, waarnaar de in paragraaf 1 van artikel 35 bedoelde kredieten kunnen worden overgeschreven.

4.2 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

Participatiemaatschappij Vlaanderen - PMV nv

PMV heeft in haar begroting 2022 een kapitaalsverhoging opgenomen van 200,0 miljoen euro. De BBT van FB licht toe op welke initiatieven die middelen betrekking hebben. Uit de BBT van EWI is het niet duidelijk of de doorstorting in 2022 betrekking heeft op de kapitaalverhogingen voor de coronaleningen, het welvaartsfonds of voor andere initiatieven.

De uitgekeerde coronaleningen op 30 september 2021 bedroegen 159,6 miljoen euro. Het blijkt dat deze maatregel minder succesvol is dan ingeschat. De Vlaamse Regering heeft zich immers initieel verbonden tot 500,0 miljoen euro aan corona achtergestelde leningen⁵¹, waarbij 250,0 miljoen euro is geformaliseerd in een kapitaalverhoging bij PMV op 15 mei 2020. Daarvan is 62,5 miljoen euro (25%) gestort in 2020 en PMV verwacht een bijkomende opvraging van ongeveer 100,0 miljoen euro in 2021. De corona achtergestelde leningen lopen momenteel tot en met eind december 2021, waarbij de aanvragen bij PMV/z vóór 15 oktober 2021 dienen aan te komen. Het is duidelijk dat:

⁵⁰ Vlaanderen chiplab van de wereld, extra ESR-8-kapitaal om via het IMEC-Xpand-fonds te investeren in beloftevolle nanotech-spin-offs en om de clean-room-capaciteit van Imec te vergroten

⁵¹ in vastleggingskredieten.

- de initiële kapitaalsverhoging van 250,0 miljoen euro op 15 mei 2020 te hoog is;
- er geen bijkomende kapitaalsverhoging van 250 miljoen euro dient te gebeuren bij PMV voor de coronaleningen.

De Vlaamse Regering heeft op 29 januari 2021 beslist om een kapitaalverhoging van 240,0 miljoen euro door te voeren bij PMV nv als startkapitaal voor het welvaartsfonds. Die principebeslissing is vastgelegd met overgedragen en herverdeeld vastleggingskrediet uit 2020 (dat oorspronkelijk was bedoeld voor de coronaleningen), maar de kapitaalverhoging is nog niet geformaliseerd. In 2021 zijn er vereffeningskredieten ingeschreven voor een bedrag van 240,0 miljoen euro voor het welvaartsfonds. Het welvaartsfonds is intussen opgericht, waarbij PMV een engagement heeft van 80,0 miljoen euro, waarvoor een kapitaalverhoging door het Vlaams Gewest nodig is. Voorlopig zijn er geen indicaties of intenties om in de toekomst het engagement van PMV voor het welvaartsfonds te verhogen. De kapitaalvolstorting van 80,0 miljoen euro zou in 2021 nog opgehaald worden bij de Vlaamse overheid.

Het Rekenhof vraagt het bedrag aan vastleggingskredieten te beoordelen ten opzichte van geplande toekomstige engagementen. Vooraleer vastleggingskredieten te voorzien voor bijkomende kapitaalverhogingen, is het wenselijk na te gaan of niet-opgevraagd en nog niet gestort kapitaal van al eerder besliste kapitaalverhogingen nog nuttig is.

4.3 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Cultuurinfrastructuur – Amerikaans Theater

Volgens de BBT Cultuur zal de minister “de overdracht van het Amerikaans Theater met de federale regering finaliseren met als doel de creatie van een nieuwe Vlaamse culturele pool in Brussel”. In de begroting 2022 zijn daarvoor geen middelen opgenomen, noch voor de overdracht, noch voor de eventuele renovatie.

Infrastructuurprojecten

Gelet op de budgettaire impact van de toekomstige culturele, jeugd- en sportinfrastructuur is het aan te bevelen in de BBT van de respectievelijke beleidsvelden een toelichting op te nemen met een overzicht van de lopende en toekomstige infrastructuurprojecten en de bijbehorende machtigingen en geraamde vereffeningskredieten voor 2022 en de volgende begrotingsjaren. Zodoende kan ook duidelijk de aansluiting worden verantwoord met de meerjarenbegroting.

4.4 Beleidsdomein Landbouw en Visserij

Uitgavendecreet - artikel 45

Artikel 45 van het uitgavendecreet machtigt de Vlaamse Regering om het vastleggingskrediet ingeschreven onder begrotingsartikel KBo-1KDB2BE-WT voor maximaal 7 miljoen euro te herverdelen naar begrotingsartikel CBo-1CCG2CY-IS voor landbouw gerelateerde rampendossiers in het kader van schadevergoedingen door het rampenfonds voor rampen erkend vanaf 1 januari 2020.

Voor de financiering van het nieuwe systeem (premiesubsidie en schadevergoeding door rampenfonds voor rampen erkend vanaf januari 2020) wordt voor jaarlijks maximaal 13 miljoen euro een beroep gedaan op het Vlaams Fonds voor Lastendelging. Als een tekort wordt vastgesteld in een bepaald jaar, wordt dat bedrag met maximaal 7 miljoen euro verhoogd afkomstig van de landbouwbegroting. In voorkomend geval zijn er geen kredieten opgenomen op begrotingsartikel KBo-1KDB2BE-WT en dienen desgevallend bijkomende kredieten te worden gevraagd, of kredietherschikkingen te worden uitgevoerd.

4.5 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Geïntegreerd investeringsprogramma (GIP)

Het Rekenhof stelt opnieuw vast dat de geplande investeringen voor het begrotingsjaar 2022 binnen het beleidsdomein MOW vaak slechts op hoofdlijnen worden toegelicht in de BBT. In een aantal gevallen verwijst de BBT naar het (ontwerp van) geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) voor een totaaloverzicht van de geplande investeringen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de investeringstoelage aan De Lijn, die stijgt met 57,1 miljoen euro, waarvan voor 55,0 miljoen euro enkel wordt verwezen naar het GIP. Midden november 2021 is het ontwerp-GIP voor 2022 nog niet aan het Vlaams Parlement bezorgd, terwijl het voor het parlement een essentieel verlengstuk van de BBT zou moeten zijn.

Het GIP moet een overkoepelend meerjarig overzicht bieden van de investeringen voor vracht- en personenverkeer, openbaar vervoer, fietsen, binnenvaart en waterbeheersing, en moet het mogelijk maken de investeringen optimaler (gerichter en efficiënter) te plannen en beter af te stemmen op de beleidsdoelstellingen en prioriteiten. Aldus kan het programma voor een grotere transparantie van de begroting van het beleidsdomein MOW zorgen. Het regeerakkoord 2019 ambieert de professionalisering van het GIP. De BBT 2022 vermeldt het GIP als operationele doelstelling en zegt de professionalisering van het GIP voort te zetten met aandacht voor de verdere realisatie van de planning- en realisatietool voor het hele beleidsdomein en de automatisering van de opvolging via bestaande systemen zoals *eDelta*. Ook de opvolging van de betalingen (of vereffeningen) via een verbinding van het GIP met de interne betalingssystemen wordt verder bijgestuurd en geëvalueerd. Het beleidsdomeinbrede GIP past ook in het samenwerkingsinitiatief binnen het beleidsdomein MOW *Samen (net)werken binnen het beleidsdomein MOW*.

Door de laattijdige beschikbaarheid⁵² van het ontwerp-GIP kan het Rekenhof de link tussen de beleidsdoelstellingen en de onderbouwing van de geraamde budgetten moeilijk beoordelen. Evenmin kan het nagaan of het GIP intussen geëvolueerd is van een gecoördineerd naar een geïntegreerd investeringsprogramma, dat een optimale beleidsdomeinbrede prioritering verzekert.

Artikel 47 van het uitgavendecreet bij begrotingsopmaak 2022 bepaalt ook dat de vastleggingskredieten tussen het VIF en de investeringstoelagen aan rechtspersonen VVM De Lijn, Lantis, De Werkvennootschap en De Vlaamse Waterweg onderling kunnen worden herverdeeld naar gelang de noden. Enerzijds past dit inderdaad binnen de filosofie van het GIP, aangezien dit artikel de flexibiliteit biedt om gedurende het jaar te kunnen beslissen om de kredieten beleidsdomeinbreed aan prioritaire projecten te besteden. Anderzijds is dit echter ook een signaal dat het GIP nog niet voldoende stabiel is om er de eenjarige begroting op te kunnen baseren.

Investerings MOW: DBFM-contracten

De BBT heeft het bij de investeringen over verschillende nieuwe projecten, waarvan sommige via DBFM zouden worden uitgewerkt en andere via de reguliere begroting zouden worden gefinancierd. De informatie in de BBT is dermate beperkt dat niet kan worden uitgemaakt welke projecten in 2022 in de voorbereidingsfase dan wel in de uitvoeringsfase zitten. Wat de eventuele impact op de begroting 2022 is en hoe groot die impact zal/kan zijn, is niet duidelijk. Het Rekenhof wijst erop dat de voorbereidingstijd en gunningsprocedure van DBFM-projecten in de praktijk lang aansleept, zodat het onwaarschijnlijk is dat ze nog in deze legislatuur zullen kunnen worden gegund. In de audit *Missing links* stelde het Rekenhof vast dat de gunningsprocedure voor de gerealiseerde DBFM-projecten tussen de twee en vier jaar in beslag nam. Op die

⁵² Ontvangen op 18/11/2021

manier worden projecten in de kijker gezet die pas in de volgende legislatuur zullen worden gegund en waarvan de realisatie op het terrein niet voor het eind van dit decennium mag worden verwacht.

VIF - artikel MBU-3MFH2LB-WT – investeringsopportuniteiten MOW

De VIF-begroting vermeldt voor artikel *MBU-3MFH2LB-WT - Inspelen op (investerings)opportuniteiten binnen het beleidsdomein MOW* 39,7 miljoen euro beleidskredieten en 33,2 miljoen euro betaalkredieten. De toelichting geeft echter slechts beperkte informatie over de opportuniteiten waarvoor de kredieten zullen worden benut. Het begrotingsartikel wordt gebruikt voor talrijke compensaties (+59,5 miljoen euro) van en overhevelingen (-109,5 miljoen euro) naar andere begrotingsartikels. Verder worden de beleidskredieten op dit begrotingsartikel verhoogd met 45 miljoen euro ter uitvoering van het Vlaamse Regeerakkoord, die in de loop van het jaar zullen worden herverdeeld in functie van de betrokken investeringsnoden. Welke die noden zullen zijn, wordt echter niet verder verduidelijkt. Ook in vorige begrotingen was het niet duidelijk waarvoor de kredieten op dit artikel zouden worden gebruikt. Zowel in 2018, 2019, 2020 als tot op heden in 2021 werden op dit artikel enkel herverdelingen uitgevoerd en werden dus geen investeringen rechtstreeks aangerekend. Eind oktober 2021 blijven op dit artikel 44,6 miljoen euro aan overgedragen beleidskredieten onaangewend; de Vlaamse Regering voorziet wel 3,5 miljoen euro overgedragen VAK te benutten in 2022. Het is niet duidelijk of, en zo ja voor welke investeringsopportuniteiten, deze kredieten zullen worden gebruikt. Deze werkwijze zorgt voor een gebrek aan transparantie van de begroting en gaat in tegen het specialiteitsprincipe. Aangezien het artikel wordt gebruikt als een provisieartikel, is de classificatie als WT-artikel eigenlijk niet terecht. Het verdient ook aanbeveling de op dit artikel voorziene kredieten af te stemmen met het (ontwerp)GIP.

BAM

Volgens de financieringsovereenkomst die het Vlaams Gewest met Lantis heeft gesloten in 2018, kan Lantis een beroep doen op financiering van het Vlaams Gewest wanneer de cashpositie dat vereist. Er staat daarvoor een eerste opname van 125 miljoen euro gepland in de initiële begroting 2022. De exacte modaliteiten van de financiering, waaronder het type lening, de intrestvoet en de terugbetalingsplanning, moeten nog definitief worden bepaald. De cashnoden van Lantis zouden nog kunnen wijzigen in de loop van het jaar 2022. Zo is er nog onzekerheid over eventuele meerkosten voor de PFOS-problematiek, waarvoor in de initiële begroting 2022 nog geen kredieten zijn ingeschreven. Binnen het relancebudget wordt weliswaar reeds 23,0 miljoen euro toegewezen aan Lantis via het project *VV103 - Lantis – Pfos - vervuiling*, maar volgens een huidige schatting zou daaraan nog minstens 10 miljoen euro worden besteed in 2022. Het is echter mogelijk dat dit bedrag nog stijgt wanneer nog bijkomende saneringsmaatregelen nodig zouden zijn. Een andere factor die van belang is voor de uiteindelijke vaststelling van de cashnoden, is de voortgang van de werken.

Gevaarlijke punten - MDU-3MHH2RC-WT – FFEU

Het begrotingsartikel voorziet enkel in vereffeningskredieten, ten bedrage van 37,8 miljoen euro. Het is niet *duidelijk* voor welke projecten of clusters van projecten de middelen zullen worden aangewend. Dit begrotingsartikel groepeerdt immers FFEU-middelen voor fietspaden, gevaarlijke punten, onteigeningen voor missing links en Masterplan Antwerpen en verkeerslichtenbeïnvloeding.

Aansluitend is er onduidelijkheid of de financiering gegarandeerd is van de nog openstaande projecten van de historische lijst van gevaarlijke punten van 2002. Daarvan zijn 24 gevaarlijke punten nog niet afgewerkt. Voor 13 daarvan zijn de werken gestart en zijn de middelen in de vorige jaren vastgelegd. Voor 9 gevaarlijke punten zijn de studies nog lopende en wordt de aanbesteding in 2022 of 2023 verwacht. Bij de bespreking van het begrotingsartikel *MDU-*

3MHH2RA - WT – investeringen weginfrastructuur zegt de BBT dat op dit begrotingsartikel alle overige projecten van AWW in het plan Vlaamse Veerkracht worden aangerekend. Het relance-project *VV38 gevaarlijke punten* slaat echter niet op de nog niet aangepakte projecten van de historische lijst, maar uitsluitend op de MIA-projecten (Mobiliteit Innovatief Aanpakken) en gevaarlijke punten van de dynamische lijst. De relanceprovisie zal dus niet worden aangewend voor de openstaande gevaarlijke punten van de historische lijst. Door het ontbreken van het GIP bij de begrotingsdocumenten is er geen inzicht in de financiering van de 9 openstaande projecten.

Fietsinvesteringen

Binnen MOW ligt de focus op drie pijlers: fiets(investeringen), verkeersveiligheid en duurzaamheid. Voor de fietsinvesteringen zal in 2022 300 miljoen euro worden uitgetrokken. Daarvan komt 126 miljoen euro uit de relanceprovisie. De resterende 174 miljoen euro komt uit de middelen die verspreid zitten in de begrotingen van het VIF, de BAM, De Werkvennootschap en De Vlaamse Waterweg, waar ze meestal geïntegreerd zijn in de kredieten voor het geheel van infrastructuurinvesteringen van die entiteiten. De BBT verschaft dus onvoldoende informatie om te toetsen of het aangekondigde groeipad voor fietsinvesteringen kan worden gerealiseerd binnen de voorziene budgetten en zonder afbreuk te doen aan investeringen die nodig zijn voor de andere beleidsprioriteiten van het beleidsdomein.

Verkeersveiligheidsplan

In juli 2021 lanceerde de minister het Verkeersveiligheidsplan 2021-2025, met 37 maatregelen die zowel infrastructuur, sensibilisering als handhaving betreffen. De begroting 2022 verschaft geen duidelijkheid over de middelen die tegenover die maatregelen staan, waardoor er geen zicht is op wat in 2022 zal worden gerealiseerd en ook niet of de realisatie van het plan wel gesteund is op realistische budgetten en termijnen.

4.6 Beleidsdomein Omgeving

4.6.1 Beleidsveld Energie en Klimaat

Aankoop hernieuwbare energiestatistieken – QEo-1QEE2KL-PR

De Europese richtlijn ter bevordering van de energieproductie uit hernieuwbare energiebronnen legt de lidstaten een bindende productiedoelstelling op voor hernieuwbare energie. Voor België bedraagt de relatieve doelstelling 13% van het binnenlands eindverbruik. Voor de jaren na 2020 voorziet de Europese regelgeving dat het minimumaandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto eindverbruik, dat overeenstemt met het verplichte nationale streefcijfer voor 2020, in stand moet worden gehouden. België moet dus ook na 2020 blijven voldoen aan het minimumaandeel van 13%.

De initiële begroting 2022 voorziet een provisie, zowel bij Financiën en Begroting⁵³ als bij het VEKA⁵⁴, om tekorten aan hernieuwbare energie voor 2020 en 2021 aan te zuiveren via de aankoop van hernieuwbare energiestatistieken. Voor het tekort van 2020 plant de Vlaamse Regering in 2022 het gebruik van de centrale VAK-ruiter bij Financiën en Begroting (20,8 miljoen euro) en voorziet ze in 20,8 miljoen euro aan vereffeningskrediet. Voor het tekort van 2021 voorziet

⁵³ CB0-1CBG2AG-PR.

⁵⁴ QEo-1QEE2KL-PR – ISE Energie.

de Vlaamse Regering in 2022 een provisie van 22,0 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningkredieten bij het VEKA.

Aan de raming voor 2021 zijn tal van onzekerheden verbonden, zoals het economisch herstel na de COVID-19-pandemie. Daardoor besluit het Rekenhof dat substantiële afwijkingen op de raming mogelijk zijn. Daarnaast is het niet uitgesloten dat ook na 2022 hernieuwbare energiestatistiek dienen te worden aangekocht. Noch de BBT Energie en Klimaat, noch de meerjarenraming vermelden wat de impact op 2023 en volgende jaren zal zijn.

Vlaams klimaatfonds: geraamde inkomsten onzeker

De initiële begroting 2022 voorziet in 247,6 miljoen euro⁵⁵ aan ESR-ontvangsten⁵⁶ als Vlaams aandeel⁵⁷ van de Belgische ontvangsten van de veiling van de Europese emissierechten. Er is tot op heden nog geen beslissing genomen over de intra-Belgische lastenverdeling voor de periode 2021-2030, met inbegrip van de verdeling van de Belgische veilingopbrengsten tussen de federale staat en de gewesten vanaf 1 januari 2021. Bijkomend zal er rekening moeten worden gehouden met de verhoogde Europese klimaatdoelstelling, met inbegrip van het voorstel van de Europese commissie van juli 2021 tot aanpassing van de broeikasgasemissie tot -47% voor België.

De nieuwe of geamendeerde samenwerkingsovereenkomst dient nog decretaal te worden bekrachtigd door de betrokken parlementen. Daardoor ontbreekt sedert januari 2021 de grondslag voor de vorderingen van het Vlaamse aandeel en is de kans reëel dat het volledige regelgevend proces niet tijdig kan worden afgerond in 2022.

De geraamde ESR-ontvangsten voor het klimaatfonds zijn volgens het Rekenhof hoogst onzeker aangezien de raming anticipeert op de nog te nemen én decretaal te bekrachtigen beslissing inzake de intra-Belgische lastenverdeling en de continuering van de verdeling van de veilingopbrengsten tussen de verschillende overheden.

Niet-transparante aanwending van toekomstige middelen van het klimaatfonds

De effectieve ontvangsten van het Vlaamse aandeel van de Belgische veilingontvangsten⁵⁸ worden rechtstreeks ingezet ter financiering van de specifiek decretaal bepaalde uitgaven van het Vlaamse klimaatfonds. De initiële begroting 2022 brengt die variabele uitgavenkredieten terug naar nul, aangezien ze afhangen van de werkelijke ontvangsten en dus van een tijdige goedkeuring en decretale bekrachtiging door de betrokken parlementen van de intra-Belgische lastenverdeling voor de periode 2021-2030.

De Vlaamse Regering voorziet als alternatief een provisie⁵⁹ bij het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (en dus niet binnen het klimaatfonds) van 177,3 miljoen euro om het voorziene klimaatbeleid verder uit te voeren. Het provisioneel krediet zal in 2022 vermoedelijk worden herverdeeld naar nieuw in te schrijven begrotingsartikelen onder het programma *Klimaat*. Rekening houdend met het door de Vlaamse Regering goedgekeurde bestedingskader⁶⁰ en het principe van cofinanciering vanuit het Vlaamse klimaatfonds, kunnen subsidies vooralsnog niet

⁵⁵ QEO-9QHETIB-OW.

⁵⁶ De inkomsten BO 2022 zijn de te ontvangen Vlaamse veilingopbrengsten tussen 1/5/2021 en 30/4/2022.

⁵⁷ 52,76% - Conform artikel 39 van het samenwerkingsakkoord over de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020.

⁵⁸ QEO-9QHETIB-OW.

⁵⁹ QEO-1QHE2IB-PR.

⁶⁰ Goedgekeurde visienota VR 2020 1109 DOC.0985/1BIS.

worden aangerekend op nieuwe begrotingsartikelen wegens het ontbreken van een decretale grondslag.

Daarnaast dienen de via de algemene uitgavenbegroting geprefinancierde uitgaven te worden terugbetaald, zodra de vorderingen in het Vlaamse klimaatfonds effectief zijn geïnd.

De vooropgestelde werkwijze bemoeilijkt de leesbaarheid en transparantie van de begroting voor het Vlaams Parlement en belemmert een vlotte en eenduidige opvolging van de aanwending van de klimaatmiddelen om de vooropgestelde doelstellingen voor 2030 te behalen.

Plasticbijdrage

Om het economische herstel na de COVID-19-crisis te stimuleren, heeft de Europese Commissie een relanceplan *Next Generation EU* uitgewerkt. Om het geheel te kunnen financieren, voorziet de Europese Commissie in een plasticbijdrage: een nationale bijdrage te betalen door elk van de lidstaten en berekend op grond van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval. Met wet van 16 maart 2021 houdende instemming met het besluit (EU, Euratom) 2020/2053 werd die bijdrage goedgekeurd en zal ze nog dit jaar door alle lidstaten verschuldigd zijn. De bijdrage van België zou ca. 150,0 miljoen euro⁶¹ bedragen.

De heffing van de bijdrage is echter een gewestmaterie, waardoor het de gewesten zijn die de belasting moeten betalen. De federale overheid zal de belasting enkel voorfinancieren en terugvorderen van de gewesten. Daarvoor heeft de federale overheid een ontwerp van samenwerkingsovereenkomst⁶² opgesteld.

De Inspectie van Financiën bevestigt in haar advies van 21 juni 2021 dat “*de federale overheid moet instaan voor de prefinanciering tot dat de interregionale verpakkingscommissie haar beslissing genomen heeft over de verdeling van het terug te betalen bedrag per gewest*”. De Inspectie van Financiën wijst wel op het feit dat het ontwerp van samenwerkingsovereenkomst geen melding maakt van de termijn waarin de interregionale verpakkingscommissie haar beslissing dient te nemen en wat de regeling zal zijn, indien er geen consensus is over de verdeelsleutel.

Het Rekenhof stelt vast dat de Vlaamse Regering in deze begrotingsronde nog niks heeft voorzien als *plasticbijdrage*.

4.6.2 Beleidsveld Wonen

Afschaffing van dubbele waarborg voor de erkende kredietmaatschappijen (EKM's)

Het programmadecreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2022 legt in artikels 13 tot en met 21 de basis voor de stopzetting van de dubbele waarborg voor de EKM's, waardoor vanaf 1 januari 2022 de hypothecaire leningen en funding leningen niet meer worden gewaarborgd door het Vlaams Gewest.

Het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2022 machtigt in artikel 22 de Vlaamse Regering de door de EKM's aangegane

⁶¹ <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/02/11/wie-betaalt-de-europese-plasticbijdrage-van-150-miljoen-euro-de/>.

⁶² Ontwerp van samenwerkingsovereenkomst tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest betreffende de ten laste neming van de plasticbijdrage aan de eigen middelen van de EU 2021-2027

kredieten voor maximaal 200,0 miljoen euro te waarborgen door het Vlaams Gewest. De afschaffing van de dubbele waarborg via het programmadecreet is over het hoofd gezien, waardoor een amendement nodig is om artikel 22 te schrappen uit het uitgavendecreet.

4.7 Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie

4.7.1 Beleidsveld Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid

Aanpassingen Gemeentefonds

Met artikel 6 van het programmadecreet wordt voorgesteld artikel 19octies van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds aan te passen. Dat artikel maakt deel uit van Hoofdstuk IIIter, dat werd ingevoerd met het programmadecreet van 18 december 2009 rond een waarborg die het gewest verleende aan drie gemeenten die een leasingconstructie hadden opgezet rond hun rioolstelsel. Inmiddels is die leasingconstructie vroegtijdig ontbonden. Hoofdstuk IIIter kan bijgevolg integraal worden geschrapt.

Met artikel 4 van het programmadecreet wil de regering een lid laten toevoegen aan artikel 19 van het decreet Gemeentefonds. In het huidige artikel 19 is nog sprake van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit van 17 juli 1991 en de vrijstelling van het voorafgaand visum van het Rekenhof. Het huidige artikel 19 kan worden geschrapt omdat het voorafgaand visum van het Rekenhof jaren geleden werd afgeschaft en artikel 10, §1 van de algemenebepalingenwet voorziet in controlerecht.

4.7.2 Beleidsveld Gelijke kansen, Integratie en Inburgering

Agentschap Integratie en Inburgering

In zijn rapport *Agentschap Integratie en Inburgering: efficiëntiewinsten en herstructurering* van februari 2020 stelde het Rekenhof vast dat de werklust van het agentschap inherent onstabiel is wegens de fluctuerende toestroom van inburgeraars, zowel asielzoekers als andere doelgroepen van het agentschap. Sinds 2016 krijgt het agentschap Integratie en Inburgering extra middelen wanneer de werklust hoger ligt dan in de referentieperiode 2012-2014. Dat is echter een precaire financiering omdat het agentschap ieder jaar moet wachten tot de goedkeuring van de algemene uitgavenbegroting om te weten of de maatregel met een jaar wordt verlengd. Om die reden formuleerde het Rekenhof de aanbeveling het financieringsmechanisme beter af te stemmen op een fluctuerende werklust. Vanaf 2022 wordt overgeschakeld naar een vaste basisfinanciering. Daarmee wordt de onzekerheid over de hoogte van de dotatie weggenomen, maar er is geen afstemming meer van de financiering op de fluctuerende werklust, wat kan leiden tot een structurele onder- of overfinanciering. Daarom is het wenselijk in een mechanisme te voorzien om te garanderen dat tijdig kan worden ingegrepen wanneer extra middelen noodzakelijk zijn en het overgedragen saldo te limiteren om te vermijden dat een te groot overschot wordt opgebouwd.

4.7.3 Beleidsveld HR-beleid en Audit Vlaamse overheid

Gemeenschappelijke Dienst voor Preventie en Bescherming (GDPB)

De Gemeenschappelijke Dienst voor Preventie en Bescherming wordt geconfronteerd met een structureel personeelstekort van 6,5 VTE (toestand op 1 september 2020) om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen. Op begrotingsartikel SGo-1SAC2ZZ-LO zijn geen kredieten begroot

om dat personeelstekort te verhelpen. Ingeval van een eventuele klacht hierover bij de FOD WASO loopt de Vlaamse overheid het risico dat de erkenning van de GDPB wordt ingetrokken⁶³.

4.7.4 Beleidsveld ICT en Facilitair Management

DAB Catering en Schoonmaak

In zijn verslag bij de begroting 2021 merkte het Rekenhof al op dat de eigen ontvangsten en uitgaven van de DAB Catering en Schoonmaak geen rekening houden met de impact van de COVID-19-crisis. De eigen ontvangsten van de DAB Catering en Schoonmaak bestaan vooral uit de verkoop van voeding en drank aan de Vlaamse ambtenaren en de catering bij vergaderingen. In de begroting 2022 worden de eigen ontvangsten en uitgaven opnieuw geraamd zoals voor de COVID-19-crisis. De COVID-19-crisis is echter nog niet voorbij en ook erna zullen de eigen ontvangsten en uitgaven door het toegenomen telewerk structureel lager liggen.

⁶³ Federale overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

BIJLAGE 1:

Formele opmerkingen bij de Vlaamse begroting van 2022



Formele opmerkingen bij de Vlaamse begroting voor 2022

Bijlage 1 bij het onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2022



Verslag van het Rekenhof aan het departement Financiën en Begroting
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 19 november 2021

INHOUD

1	Ontwerp van middelenbegroting	53
2	Ontwerp van uitgavenbegroting - decreetsbepalingen	54
3	Begrotingen van DAB's, VOI's en agentschappen	55
3.1	Beleidsdomein Ecomie, Wetenschap en Innovatie	55
3.2	Beleidsdomein Werk en Sociale Economie	55
3.3	Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	55
4	Toelichtingen	56
4.1	Algemene toelichting	56
4.2	Beleidsdomein Financiën en Begroting	57
4.3	Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie	58
4.4	Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	59
4.5	Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	60
4.6	Beleidsdomein Omgeving	61
4.6.1	Beleidsveld Energie en Klimaat	61
4.6.2	Beleidsveld Wonen	61
4.6.3	Beleidsveld Omgeving en Natuur	62
4.6.4	Beleidsveld Onroerend Erfgoed	63
4.7	Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	64
4.7.1	Beleidsveld Binnenlands bestuur, Stedenbeleid en Audit Lokale besturen	64
4.7.2	Beleidsveld Justitie en Handhaving	64
4.7.3	Beleidsveld Toerisme	64
4.7.4	Beleidsveld HR-beleid en Audit Vlaamse overheid	64
5	Toepassing van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën	65

1 Ontwerp van middelenbegroting

Kilometerheffing

Enkele elementen blijven onvermeld. Zo wordt het bedrag aan ontvangsten uit boetes niet vermeld. Er staat dat het effect van de vergroening voor 2021 lager uitvalt, maar zonder dat dit verder wordt uitgewerkt en cijfermatig wordt geïllustreerd.

Planbatenheffing - CEo-9CDGTDM-OW

Wegens de specificiteit van de planbatenheffing kan pas post factum worden ingeschat welke de ingekohierde bedragen en welke de inningen zijn¹. Om die reden wordt het gemiddelde van de laatste drie jaar aan werkelijk geïnde heffingen gebudgetteerd². Het Rekenhof is voorstander van het voorzichtigheidsprincipe en stelt voor om, door het onzekere en volatiele karakter van de ontvangsten, de raming te baseren op de voorbije vijf jaar.

Negatieve rente

De initiële begroting raamt de negatieve rente als een ontvangst van 4,2 miljoen euro. Volgens de *Manual on Government Deficit and Debt*³ dienen de negatieve intresten genet te worden met de uitgaven. Het betrokken bedrag mag dus niet worden geraamd bij de ontvangsten, maar moet in mindering worden gebracht bij de raming van de rente-uitgaven.

¹ Planbatenheffing is geen weerkerende heffing en moet pas worden betaald na een startfeit.

² In 2018 -304.481 euro; 2019 -7.899.686 euro; 2020 -1.297.422 euro.

³ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10042108/KS-GQ-19-007-EN-N.pdf/5d6fc8f4-58e3-4354-acd3-a29a66f2e00c>, p 352.

2 Ontwerp van uitgavenbegroting - decreetsbepalingen

Verantwoordingen

Globaal genomen worden de decreetsartikelen omstandig verantwoord. In een aantal gevallen wordt een globale verantwoording gegeven, waarbij sommige onderdelen van artikelen onverantwoord blijven. Zo wordt artikel 67, vierde lid, betreffende de DAB Grondfonds niet verantwoord. De verantwoording bij de artikelen 35 en 36 is onderling verwisseld.

Artikel 13

Van de tabel bij artikel 13 van de algemene uitgavenbegroting kan de tweede helft worden geschrapt omdat het gaat om een herhaling van de eerste helft.

Artikel 17-18

Artikel 17 en 18 maken het mogelijk het niet-aangewende deel van de machtiging 2021 toe te voegen aan de machtiging 2022. Het Rekenhof beveelt opnieuw aan tijdens de begrotingsaanpassing 2022 het exacte bedrag op te nemen van het niet-aangewende gedeelte. Op die manier is een transparante opvolging van het uitstaand bedrag mogelijk, wat de informatiewaarde van de begrotingsdocumenten verhoogt.

Artikel 109

De geldstromen op het vermelde ordeartikel HBo-8Ho971 hebben betrekking op uitgaven van de Vlaamse Gemeenschap en betreffen geen derdengelden, zodat het aangewezen lijkt de voorschotten te laten verlopen via een thesaurieartikel.

3 Begrotingen van DAB's, VOI's en agentschappen

3.1 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

Vlaamse ParticipatieMaatschappij - VPM

In de begroting 2022 is er bij de ontvangsten (ESR-code 26.10) een bedrag van 0,4 miljoen euro opgenomen aan gekapitaliseerde intrestopbrengsten inzake de revolving credit facility Gimv Health & Care Partners.

Het gaat hier over gekapitaliseerde intrestopbrengsten, die dus niet kasmatig worden uitbetaald. De intresten dienen aan de uitgavenkant ook te worden opgenomen als een bijkomende kredietverlening (ESR-code 81). Dat is echter niet gebeurd.

3.2 Beleidsdomein Werk en Sociale Economie

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding - VDAB

De BBT vermeldt bij de bespreking van de VDAB-begroting een stijging van eigen ontvangsten van 24,4 miljoen euro⁴. De begrotingstabel rapporteert daarentegen een stijging van 15,0 miljoen euro. Op basis van de beschikbare informatie is het Rekenhof van oordeel dat dit laatste bedrag het correcte is.

3.3 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

BAM vs. CBo-9CEGABB-OW

De initiële begroting 2022 schrijft een waarborgvergoeding van 1,2 miljoen euro in bij Financiën en Begroting voor verbintenissen die BAM is aangegaan of aangaat, alsook voor de aansprakelijkheden die BAM oploopt in het kader van het project ter realisatie van de nieuwe Scheldeoeververbindingen. De begroting van de BAM voorziet slechts in 1,05 miljoen euro voor de uitbetaling van die waarborgvergoeding.

De Lijn – Bijkomend exploitatiebudget

Artikel *MBo-1MEH2ED-WT – Bijkomend exploitatiebudget VVM De Lijn* voorziet in beleids- en betaalkredieten van 4 miljoen euro als bijkomende werkingstoelage voor De Lijn. Dit artikel zou dus eerder een kwalificatie IS (interne stromen) in plaats van WT (werking en toelagen) moeten krijgen. Aangezien er al een artikel bestaat voor de werkingstoelage aan De Lijn (*MBo-1MEH2EY-IS – Vlaamse vervoersmaatschappij De Lijn*), verdient het trouwens aanbeveling de verhoging van de toelage toe te voegen aan dit artikel omwille van de transparantie van de begroting. De bijkomende werkingstoelage is ook niet terug te vinden aan de ontvangstenzijde van de begroting van De Lijn.

⁴ P. 52.

4 Toelichtingen

4.1 Algemene toelichting

Rente op de directe overheidsschuld

De rente op de directe overheidsschuld bestaat uit de onderstaande componenten.

Tabel 1 – Componenten rente 2022 (in miljoen euro)

Componenten	Rente initiële begroting
Totaal EMTN 2015	14,1
Totaal EMTN 2016	13,7
Totaal EMTN 2017	20,0
Totaal EMTN 2018	21,2
Totaal EMTN 2019	11,3
Totaal EMTN 2020	35,1
Totaal Parikosten lopende EMTN's tem 2020	4,3
Andere rentebetalingen (gemeentelijke holding, vismijn Oostende, overgenomen gemeenteleningen)	5,5
Totaal gekende rentebetalingen tem 2020	125,2
Gekende rentebetalingen 2021	15,0
Geraamde rentebetalingen 2021	20,1
Totaal geraamde rentebetalingen 2021	35,1
Totaal geraamde rentebetalingen 2022	34,7
Ontvangst 1,25 miljoen uit relanceprovisie voor project VV010 sociale huisvesting	⁵ -1,3
Totaal rentebetalingen	193,7
Raming andere financiële kosten	8,3
Algemeen totaal CB0-1CEG2BA-WT	202,0

Bron: Initiële begroting 2022 - BBT Financiën en Begroting

De BBT van Financiën en Begroting is niet duidelijk over hoe het rente bedrag wordt bepaald voor de leningen die worden afgesloten in 2021 en 2022. De rente op leningen die in de loop van 2021 al werden afgesloten, wordt meegenomen in het totaal van de gekende rentebetalingen, maar in de BBT wordt niet duidelijk gemaakt tot welke datum de gegevens worden meegenomen.

Voor de nog niet afgesloten leningen in 2021 én 2022 wordt één globaal rentebedrag vermeld (53,5 miljoen euro), maar het is uit de BBT niet af te leiden hoe dat bedrag werd berekend of welk bedrag betrekking heeft op leningen afgesloten in 2021 of 2022.

Het departement FB stelde wel de details ter beschikking, maar het Rekenhof beveelt aan om minstens voor de meest materiële componenten van de rente de berekeningen op te nemen in de BBT. Nu worden enkel de componenten van de financieringsbehoefte opgesomd (begrotingstekort, sociale huisvesting, ESR-8, relance, ...) zonder vermelding van het te financieren bedrag en het geraamde rentebedrag.

⁵ In de BBT wordt als raming voor nog niet bekende leningen 53,5 miljoen euro vermeld. Dat is 20,1 + 34,7 - 1,3 miljoen euro.

Voor de leningen van het lopende jaar (2021) dient een duidelijke opsplitsing te worden gemaakt tussen de al afgesloten leningen (met limietdatum) en de leningen die nog zullen worden afgesloten.

Totale rentekosten

De rentekosten voor het ministerie bedragen 197,3 miljoen euro⁶, waarvan 193,7 miljoen euro⁷ betrekking heeft op de schuld en 3,6 miljoen euro op moratoriumintresten bij de Vlaamse Belastingdienst.

De rentekosten sluiten aan met de bovenstaande tabel, maar zijn onderschat met 1,25 miljoen euro. De rente afkomstig van de relancemiddelen moet hier ook mee worden opgenomen. De correcte raming van de rente voor Financiën en Begroting is dus 195,0 miljoen euro, waardoor het totale geraamde rentebedrag voor het ministerie op 198,5 miljoen euro komt in plaats van 197,3 miljoen euro.

De rentekosten van het Amorasproject voor in totaal 1,8 miljoen euro werden ook niet meegeteld in de totale rentekosten.

De impact van de ontbrekende componenten op de totale rentekost zal volledig worden teniet gedaan als de negatieve rente correct wordt aangerekend als een negatieve uitgave.

Terugbetaling interne financiering

De initiële begroting 2022 voorziet voor de terugbetalingen van interne financieringen in 143,7 miljoen euro, bestaande uit de terugbetalingen van leningen die zijn aangegaan tot en met 31 december 2020 met een vervaldatum in 2022. De begroting voorziet echter geen krediet voor de terugbetaling van de leningen die zijn aangegaan in 2021 met een vervaldatum in 2022 (15,5 miljoen euro). Bovendien worden er geen ramingen⁸ ingeschreven bij de rechtspersonen⁹ om die terugbetalingen aan te rekenen.

4.2 Beleidsdomein Financiën en Begroting

CE – Financiële operaties - overzichtstabellen

De BBT Financiën en Begroting vermeldt in de overzichtstabellen bij programma *CE - Financiële operaties* een leningopbrengst van 8.469,0 miljoen euro. Dat is echter het bedrag van de aangepaste begroting 2021. Het correcte bedrag is 5.622,9 miljoen euro.

⁶ Tabel 5-3: Van uitgavenkredieten naar geconsolideerde primaire ESR-uitgaven.

⁷ Gegevens departement Financiën en Begroting.

⁸ Op ESR 96.30 : terugbetaling kredieten binnen de overheidssector.

⁹ Voor 2022 komen de terugbetalingen bijna uitsluitend van Gigarant.

4.3 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

ISE 2 - Ondernemerschap - ECH-1ECB5CA-WT: Bevorderen van ondernemerschap - 1EC314 Fiscale minderinkomsten federale overheid in het kader van de win-winlening (artikel 132 decreet)

De BBT meldt dat er voor de begroting 2022 11,2 miljoen euro aan kosten wordt verwacht en dat dit zowel aan vastleggings- en vereffeningszijde is gebudgetteerd. Dat bedrag is gebaseerd op een oude raming en dient in de tekst te worden aangepast naar 8,4 miljoen euro. Bij benodigd vastleggings- en vereffeningskrediet staat wel het juiste bedrag vermeld, namelijk 8,4 miljoen euro. Dat bedrag komt ook overeen met de berekening die het Rekenhof heeft ontvangen.

Verder is ook de tekst bij *1ec372 – provisie voor het investeren in O&O en het bedrijfsleven* verkeerd. Hier staat namelijk: “*Verder dient de stijgende kost van de minderinkomsten win-winlening in 2022 (+3,941 miljoen euro; supra) grotendeels gedragen te worden door een daling op deze provisie. Enkel het gedeelte van de meerkost die het gevolg is van de coronacrisis werd toegekend*”. De stijging van de fiscale minderinkomsten voor de win-winlening bedraagt slechts 1,2 miljoen euro en niet 3,9 miljoen euro.

ISE 3 - Groei-ondersteuning kmo's en groeibedrijven - ECH-1ECB5DC-WT : Groei-ondersteuning van kmo's en groeibedrijven – stimuleren van groei, transformatie en innovatie

Voor het bovenstaande begrotingsartikel is in de begroting van het Fonds voor Innoveren en Ondernemen (FIO) 213,8 miljoen euro aan vastleggings- en 257,2 miljoen euro vereffeningskrediet opgenomen. In de gedetailleerde begrotingstabel van het FIO kan dat bedrag worden aangesloten. In de BBT blijkt echter een verschil. Het totaal van de programma's bedraagt 213,8 miljoen euro aan vastleggings- en 237,0 miljoen euro vereffeningskrediet. Daardoor is het duidelijk dat de bedragen opgenomen in de BBT niet overeenstemmen met de begroting van het FIO.

Het Rekenhof oordeelt dat de informatie die is opgenomen in de BBT niet accuraat is. De BBT maakt bijvoorbeeld geen melding van de *CCS/CCU U projecten (Carbon Capture & Storage/Carbon Capture & Utilisation)*, terwijl dit in de gedetailleerde begrotingstabel wel het geval is en er ook expliciet melding van wordt gemaakt in de algemene toelichting. In de begroting van het FIO wordt in een bedrag van 7,0 miljoen euro vastleggingskrediet voorzien voor CCS/CCU projecten.

Verder wordt het vastleggingskrediet van 8,3 miljoen euro voor de Vlaamse cofinanciering van EFRO en Interreg niet geduid.

ISE 6 - Ondernemerschapsvorming

Dit ISE omvat twee aspecten, namelijk (1) ondernemersvorming en (2) dividenduitkering van VPM (een deel dat onder geen specifieke ISE-component te catalogeren valt).

De Vlaamse Participatiemaatschappij (VPM) wordt vermeld in ISE Financiering ondernemingen, beleidsveld Economie. Het ontvangstenartikel van VPM is echter opgenomen in ISE 6 Ondernemerschapsvorming in hetzelfde beleidsveld. Het is wenselijk het ontvangstenartikel op te nemen in het ISE Financiering ondernemingen.

4.4 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Onderbenutting universiteiten en hogescholen

Op basis van de aangegeven berekening bij de initiële begroting 2018 kon het bedrag van de onderbenutting bij de begrotingsopmaak 2022 worden berekend. Er is een verschil van 15,6 miljoen euro tussen de berekende onderbenutting (171,2 miljoen euro) en de vermelde onderbenutting in de algemene toelichting (155,6 miljoen euro). Volgens het departement Financiën en Begroting wordt dit verschil verklaard door verrichtingen op de ESR-codes 03.10 en 03.11, maar de ingediende begrotingen van de universiteiten en hogescholen¹⁰ bevatten geen verrichtingen op deze codes.

Universiteiten en hogescholen

Volgens de algemene toelichting is 44,6 miljoen euro van de ESR-ontvangsten van de universiteiten en hogescholen afkomstig van bedrijven voor de ondersteuning van onderzoek en kosten met betrekking tot vorming en bijscholing. Het is onduidelijk hoe dat cijfer werd berekend, aangezien volgens de begrotingen die zijn opgenomen in de *bijlagen bij het uitgavendecreet over de Vlaamse rechtspersonen niet onder rechtstreeks gezag van de Vlaamse regering* blijkt dat de universiteiten en hogescholen meer dan 206 miljoen euro realiseren bij de verkoop van niet-duurzame goederen en diensten aan bedrijven (ESR-code 16.11).

Programmadecreet

Artikel 62 wijzigt de opdrachten van de pedagogische begeleidingsdiensten. Artikel 63 voert een besparing door op die diensten en artikel 64 kent er extra gekleurde werkingsmiddelen aan toe. De Vlaamse Regering neemt daarmee zowel bepalingen op over de kerntaken als over de financiering van de pedagogische begeleidingsdiensten, zodat er een duidelijk zicht zou zijn op wat er met welke middelen moet worden gerealiseerd.

Artikel 63 bepaalt dat het verlof wegens bijzondere opdracht voor schooljaar 2021-2022 kan worden uitgeoefend in 150,5 voltijdse betrekkingen. Voor schooljaar 2022-2023 kan het verlof wegens bijzondere opdracht worden uitgeoefend in 106 voltijdse equivalenten. De vermindering met 44,5 voltijdse equivalenten heeft dus ook nog een effect op 2022 (van september tot december).

Uit de BBT Onderwijs en Vorming kan worden afgeleid dat de maatregel in 2022 zou leiden tot een besparing op de lonen secundair onderwijs (FCo-1FDD2DD-WT). De loonkost van de vervangers valt namelijk weg, aangezien de gedetacheerden terugkomen. De besparing zit vervat onder de bijstelling van 1,6 miljoen euro (samen met de budgettaire gevolgen van de vervroeging vaste benoeming). Volgens de administratie bedraagt de besparing in de pedagogische begeleiding 0,902 miljoen euro. De besparing heeft geen effect op de lonen pedagogische begeleiding. Het zou voor de lezer duidelijker zijn mocht de toelichting daar ook bij de pedagogische begeleiding een paragraaf aan wijden met een verwijzing naar het begrotingsartikel van de lonen secundair onderwijs.

De extra werkingsmiddelen (5 miljoen euro voor 2022) zijn in het betrokken artikel van de begroting (FCo-1FGD2GB-WT) en van de BBT niet terug te vinden.

¹⁰ Bijlagen bij het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2022, parlementair document 15 (2021-2022) nr. 1 - bijlagen

Toelichting begrotingsartikel FCo-1FDD2DA-WT – Lonen Basisonderwijs

De tabel bij dit begrotingsartikel over de andere bijstellingen bevat geen correcte optelling van middelen.

(duizend euro)			
Andere bijstellingen	VAK	VEK	Toelichting
Prijs-effect	9.622	9.622	Vergrijzing personeel
Volume-effect	-4.914	-4.914	Verwacht leerlingeneffect
SEPAR	13.217	13.217	Stijging SES-omkadering door aantal leerlingen in groeipakket
Lerarenplatform	-13.636	-13.636	Nieuw LRP gefinancierd vanuit provisie versterken onderwijs CB0-1CBG2AJ-PR
maatregelen	-1.071	-1.071	Actualisatie raming opbrengst vaste benoeming
TOTAAL	-8.640	-8.640	

De vervroeging van de vaste benoeming zorgt nog niet voor een opbrengst in 2022 (+1,07 miljoen euro in plaats van -1,07 miljoen euro). Verder wordt geen melding gemaakt van het bedrag zelf (14,0 miljoen euro) dat in mindering wordt gebracht voor het weghalen uit de basiskredieten van de middelen voor de extra teldatum in het buitengewoon basisonderwijs. De volgende tabel geeft een correcte aansluiting weer.

Tabel 2 – Correcte samenstelling andere bijstellingen (in duizend euro)

Andere bijstellingen	VAK	VAK	Toelichting
Prijseffect	9.622	9.622	Vergrijzing personeel
Volume-effect	-4.914	-4.914	Verwacht leerlingeneffect
SEPAR	13.217	13.217	Stijging SES-omkadering door aantal leerlingen in groeipakket
Lerarenplatform	-13.636	-13.636	Nieuw LRP gefinancierd vanuit provisie Versterken onderwijs (CB0-1CBG2AJ-PR)
Maatregelen	1.071	1.071	Actualisatie raming opbrengst vaste benoeming
Corona – Capaciteit buitengewoon	-14.000	-14.000	Verwijdering middelen voor buitengewoon onderwijs uit basiskredieten
	-8.640	-8.640	

Bron: Berekening door het Rekenhof

4.5 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

GE0-1GHF2TI-WT

De tekst en de tabel bij het begrotingsartikel gaan ervan uit dat de revalidatieziekenhuizen niet werden overgedragen, wat niet correct is. In werkelijkheid werd er 94,8 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskrediet overgedragen naar het VSB.

GBo-1GEF2QX-IS

Bij het begrotingsartikel GBo-1GEF2QX-IS is sprake van 4.174,7 miljoen euro, terwijl in de administratieve uitgaventabel en in de begroting van Opgroeien Regie rekening wordt gehouden met een ontvangst uit de interne stroom GBo-1GEF2QX-IS van 4.170,9 miljoen euro.

4.6 Beleidsdomein Omgeving

4.6.1 Beleidsveld Energie en Klimaat

Ontbrekende toelichting

Op begrotingsartikel QEO-9QHETIB-OW van het klimaatfonds zou, naast het Vlaamse aandeel in de Belgische opbrengsten van veiling van de Europese emissierechten, ook de mogelijke opbrengsten worden aangerekend voor de periode tot 2020 van het klimaat responsabiliseringsmechanisme ingeschreven in artikel 65quater van de bijzondere financieringswet. De geraamde opbrengsten zijn niet meegenomen in de krediettabel en de BBT bevat geen enkele verwijzing naar de mogelijke opbrengsten op termijn van het klimaatresponsabiliseringsmechanisme.

Artikel 13 – Financiering rentesubsidies

De BBT geeft toelichting bij een krediet¹¹ van 84,0 miljoen euro voor de energielening en de energielening+. Daarnaast wordt in 13,3 miljoen euro voorzien voor uitbetalingen van rentesubsidies in kader van het renteloos renovatiekrediet.

De financiering van de uitbetalingen van rentesubsidies wordt deels voorzien op het energiefonds en deels via het klimaatfonds via een te voorziene *toelage* vanuit de klimaatprovisie van 7,5 miljoen euro.

Artikel 13 van het uitgavendecreet creëert een wettelijke basis voor die uitgaven zowel binnen¹² als buiten¹³ het klimaatfonds. De uitgave *buiten* het klimaatfonds dient in een later stadium te worden gecompenseerd via een desaffectatie vanuit het klimaatfonds naar de algemene middelen.

Die werkwijze wordt waarschijnlijk vooropgesteld omdat een begrotingsfonds niet kan worden gespijsd met een toelage uit de uitgavenbegroting (VCO, artikel 15, §3). De mogelijkheid tot spijziging via een toelage middels het klimaatfonds is wel voorzien in het oprichtingsdecreet.

Het Rekenhof oordeelt dat een dergelijke werkwijze leidt tot een gebrek aan transparantie en de aanwending en de opvolging ervan bemoeilijkt. Bovendien stemt de manier van werken niet overeen met het doel van een begrotingsfonds.

4.6.2 Beleidsveld Wonen

QFo-1QDG5QM-IS

De begroting van Wonen-Vlaanderen voorziet in 1,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten als interne stroom naar het garantiefonds voor huisvesting. Er worden echter geen vastleggingskredieten gebudgetteerd, terwijl er in het verleden al krediet werd aangerekend op dit begrotingsartikel.

¹¹ QEO-1QEE2KB-PA.

¹² QEO-1QHE4IB-WT.

¹³ QEO-1QHE2IB-WT.

QFo-1QDG2TC-PR

Dit provisioneel krediet is toegelicht in de BBT als een krediet om *nieuwe beleidsinitiatieven binnen het beleidsveld wonen te financieren*. Onderzoek toont dat dit provisioneel krediet niet enkel dient voor nieuwe beleidsinitiatieven, maar vooral ter aanvulling van de bestaande kredieten. De toelichting in de BBT is dan ook te beperkend.

Kwaliteit toelichting

Artikel 11, §4, van het VCO vraagt om een duidelijke toelichting bij de samenstelling van de beleidskredieten, opgedeeld naar de aard van de ingezette middelen en instrumenten. De samenstelling van het krediet moet dus in de BBT per instrument - in geval van een subsidie per basisallocatie - worden opgenomen. De huidige BBT neemt slechts het bedrag per begrotingsartikel op, waardoor de lezer het voorziene krediet per subsidie niet kan afleiden. Het Rekenhof pleit voor een tabel per begrotingsartikel waar de samenstelling per basisallocatie of subsidie kwantitatief is opgenomen.

ISE thema-overschrijdend instrumentarium

Het BVR van 2 oktober 2019¹⁴ heeft voor het beleidsveld Wonen drie inhoudelijke structuurelementen (ISE) vastgelegd, namelijk aanbodzijde, vraagzijde en woonkwaliteit. De BBT maakt melding van een vierde ISE: *thema-overschrijdend instrumentarium*. Dat ISE omvat alle taken, doelstellingen en budgetten die verband houden met het beleidsveld Wonen en die niet eenduidig toe te wijzen zijn aan een ander ISE binnen het beleidsdomein Wonen. Het Rekenhof merkt op dat het BVR niet voorziet in een dergelijk thema-overschrijdend ISE.

4.6.3 Beleidsveld Omgeving en Natuur

Afwijking tussen de BBT en het uitgavendecreet

Artikel 66, §1, van het uitgavendecreet keurt de begroting goed van de DAB Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuurbehoud, afgekort Minafonds. Verder somt artikel 63, §3, de begrotingsartikelen op waarvoor de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om subsidies toe te kennen.

De overzichtstabel neemt twee begrotingsartikelen op die niet overeenstemmen met de bijgevoegde begroting, namelijk QBX-3QCE2DD-WT en QDX-3QCE2DD-WT. Vermoedelijk wordt QBX-3QCE2DA-WT en QDX-3QCE2DA-WT bedoeld.

Bij de steun aan gemeenten voor milieugerelateerde projecten met inzet van doelgroepwerknemers sloop er waarschijnlijk een tikfout in het begrotingsartikel: QBX-3WCE2OC-WT moet QBX-3QCE2OC-WT zijn.

Bijkomend schrijft de begroting van de DAB onder QDX-3QCE2DA-WT een vereffeningskrediet in van 4,1 miljoen euro. De BBT geeft geen toelichting over het begrotingsartikel of het ingeschreven vereffeningskrediet.

¹⁴ Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie, wat betreft de vaststelling van beleidsvelden en inhoudelijke structuurelementen.

QBX-3QCEzEA-WT – onvoldoende toelichting

De korte inhoud bij het begrotingsartikel QBX-3QCEzEAWT bespreekt enkel het bodemsaneringsfonds Vlabotex vzw. De begrotingsopmaak verhoogt de vastleggings- en vereffeningskredieten 3,5 miljoen euro ter compensatie voor de werkingssubsidies aan het bodemsaneringsfonds Tersana vzw. De toelichting verwijst echter niet naar de erkenning en wijze van subsidiëring van die bodemsaneringsorganisatie voor de garage- en carrosseriesector, noch naar het verschil tussen de subsidie aan Vlabotex vzw (1,2 miljoen euro) en het resterende vastleggingskrediet- en vereffeningskrediet.

4.6.4 Beleidsveld Onroerend Erfgoed**QGo-1QGGzBB-WT – geen decretale basis**

Uit de BBT blijkt dat de kredieten zullen worden aangewend voor werkingssubsidies voor de ondersteuning van de secretariaten van respectievelijk het UNESCO werelderfgoed Begijnhoven en het UNESCO werelderfgoed Koloniën van Weldadigheid. Beide subsidies worden echter niet vermeld in artikel 12 van het uitgavendecreet, zodat de decretale basis van de subsidieverlening vooralsnog ontbreekt.

Inconsistentie tussen artikel 12, §3, administratieve uitgaventabel en BBT-WT

Artikel 12, §3, van het uitgavendecreet kent aan HERITA vzw een subsidie toe voor maximaal 1,5 miljoen voor de restauratie eigen open erfgoedsites van Herita vzw, met name het Kasteel van Horst, het Fort Napoleon en het Kasteel van Beauvoorde. Het voorziene vastleggings- en vereffeningskrediet in de administratieve uitgavenbegroting bedraagt respectievelijk 0,9 en 0,7 miljoen euro. De BBT spreekt dan weer van een vastleggings- en vereffeningsimpact van 0,6 miljoen euro.

Visienota Lokaal Onroerend Erfgoed beleid

De Vlaamse Regering keurde op 26 februari 2021 de visienota *Lokaal onroerend erfgoedbeleid* goed. De Commissie voor Wonen en Onroerend Erfgoed besprak de nota op 20 mei 2021. De implementatie van de nota is voorzien in 2023, maar focust in 2022 onder meer op de aanpassing van de regelgeving. De bijlage *Overzicht beleids- en regelgevingsinitiatieven* vermeldt dit initiatief niet of verwijst niet naar de toelichting ervan.

Wachtlijsten onroerend erfgoedpremies

De BBT Onroerend Erfgoed vermeldt dat de wachtlijst in 2021 werd afgebouwd met 83 dossiers via de relancemiddelen voor een totaal premiebedrag van ongeveer 43,1 miljoen euro en met 30 dossiers via de reguliere kredieten voor een totaal premiebedrag van ongeveer 23,5 miljoen euro. Dat is niet correct. In de inleiding wordt gesteld dat 32 van de 100 miljoen euro aan relancemiddelen is bestemd voor de afbouw van de wachtlijst. Uit Oradin blijkt overigens dat op 9 november 2021 30,9 miljoen euro vastleggingskrediet werd benut op QGo-1QGGzCB-WT 1QG792 *Relance budget 99 – Wegwerken wachtlijst onroerend erfgoedpremies*.

4.7 Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie

4.7.1 Beleidsveld Binnenlands bestuur, Stedenbeleid en Audit Lokale besturen

ISE Stedenbeleid

Bij de inhoudelijke toelichting evolutie is sprake van -69.000 euro vastleggings- en -69.000 euro vereffeningskrediet. Dit moet tweemaal -37.000 euro zijn (zie de cijfers bovenaan op bladzijde 37).

4.7.2 Beleidsveld Justitie en Handhaving

Agentschap Justitie en Handhaving

Het nieuwe Agentschap Justitie en Handhaving dat werd opgericht in het beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie gaat van start op 1 januari 2022. De medewerkers die worden ondergebracht in het nieuwe agentschap, komen gedeeltelijk uit het Beleidsveld Welzijn en gedeeltelijk uit het beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie. Naar aanleiding van de overheveling van personeel worden ook de budgetten verbonden aan de afdeling Justitiehuzen, het team Hulp- en Dienstverlening aan gedetineerden en de functies uit de ondersteunende diensten welke werden toegewezen aan het nieuwe agentschap Justitie en Handhaving, overgeheveld vanuit het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Hoewel de begroting voorziet in 64 miljoen euro apparaatskredieten, maakt de BBT geen enkele vermelding van die apparaatskredieten of over de samenstelling er van.

4.7.3 Beleidsveld Toerisme

Toerisme Vlaanderen

De BBT Toerisme omvat een inconsistentie. De toelichting onder begrotingsartikel SFo-ASQE5WJ-WT vermeldt dat in 2022 geen projectoproepen meer worden voorzien in het kader van *Iedereen verdient vakantie*. De toelichting betreffende de besteding van het krediet vermeldt daarentegen dat Toerisme Vlaanderen jaarlijks een subsidieoproep lanceert en daarvoor in 0,5 miljoen euro vastleggingskrediet voorziet in 2022.

4.7.4 Beleidsveld HR-beleid en Audit Vlaamse overheid

Begrotingsartikel SGA-3SKC2TA -Organisatieontwikkeling, recrutering en selectie

In de BBT HR en audit VO is bij de bespreking van het begrotingsartikel SGA-3SKC2TA (*Organisatieontwikkeling, recrutering en selectie*) verkeerdelijk sprake van het begrotingsartikel PGH-3PKC2TA-WT. Het correcte begrotingsartikel na de fusie is SGA-3SKC2TA-WT.

Bij hetzelfde begrotingsartikel is in de titel *Toelichting andere bijstelling: -3.407 VAK* een fout geslopen: dat moet +3.407 VEK zijn.

5 Toepassing van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën

Classificatie van Diensten Afzonderlijk Beheer (DAB's)

De VCO maakt in hoofdstuk 2 *Begroting* een duidelijke opdeling tussen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en die van de Vlaamse rechtspersonen. Artikel 109, §3, van het VCO-decreet stelt dat de begroting van de diensten met afzonderlijk beheer (DAB's) deel uitmaken van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. In de tabellen bij de algemene toelichting¹⁵ worden de cijfers van de DAB's foutief toegevoegd aan de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen.

Ontbreken van verplichte informatie

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

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

Net zoals bij de vorige begrotingsrondes ontbreekt de economische classificatie en de classificaties van de overheidsfuncties.

Artikel 17 van de VCO stelt dat de algemene toelichting ten minste de volgende elementen moet bevatten:

1. een synthese en analyse van het begrotingsbeleid;
2. een schets van de economische omgeving;
3. de evolutie van de ontvangsten en de uitgaven op geconsolideerde basis;
4. de toelichting bij de normnaleving;
5. de informatie over het financieel beheer en de schuldbestand;
6. de stand van de uitstaande verplichtingen.

Het Rekenhof stelt vast dat het laatste punt ontbreekt in de algemene toelichting.

¹⁵ Vlaams Parlement, 15 (2021-2022) – Bijlage Afdeling III – Diensten met Afzonderlijke Beheer.

BIJLAGE 2:
Relanceplan Vlaamse Veerkracht



Relanceplan Vlaamse Veerkracht

Bijlage 2 bij het onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2022



Verslag van het Rekenhof aan het departement Financiën en Begroting
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 19 november 2021

INHOUD

1	Situering	71
2	Budgetten en geraamde uitvoering 2021	71
2.1	Monitoringrapport Vlaamse Relance	71
2.2	Ramingen 2021	72
3	Budgetten in 2022	73
4	Opmerkingen	74
4.1	Financiën en Begroting	75
4.2	Werk en Sociale Economie	76
4.3	Mobiliteit en Openbare Werken	76
4.4	Omgeving	76
4.5	Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	77
5	Conclusies	77
6	Aanbevelingen	78

1 Situering

Eind september 2020 stelde de Vlaamse Regering het relanceplan Vlaamse Veerkracht (verder relanceplan) voor. Dat telt 158 eenmalige relanceprojecten, geclusterd in 35 clusters en 7 speerpunten, waarvoor de komende jaren 4,3 miljard euro in de economie en de maatschappij wordt geïnvesteerd. Een deel van deze relanceprojecten wordt gefinancierd met Europese middelen. Vlaanderen maakt aanspraak op 2,3 miljard euro Europese steun.

Volgens een studie van de Nationale Bank van september 2021¹ zou de Europese steun voor België 750 miljoen euro² of ongeveer 12% lager kunnen zijn dan voorzien bij de opmaak van het plan omdat de economische prestaties van België recent beter waren dan die van andere EU-lidstaten. Voor Vlaanderen zou dat dus een impact hebben van ongeveer 270 miljoen euro. De raming van 2,3 miljard euro is immers een voorlopig cijfer. Dit bedrag zal nog worden herzien in 2022 wanneer het bbp-verloop tussen 2019 en 2021 gekend zal zijn.

Daarnaast wordt voor 22 hervormingsprojecten in een extra budget voorzien uit de reguliere middelen³. Die projecten hebben onder meer betrekking op economie (PMV-instrumenten), zorg (bv. VIA6, uitbreidingsbeleid, wachtlijsten gehandicaptenzorg,...), werk (bv. jobbonus) en onderwijs (bv. scholenbouw). De budgetten die de rapportering over Vlaamse Veerkracht vermelden, omvatten zowel eenmalige investeringsbedragen, zoals de scholenbouw, als ramingen van jaarlijks terugkerende lasten voor de begroting, zoals de jobbonus. Daardoor kan voor deze projecten geen totaalbudget geraamd worden.

2 Budgetten en geraamde uitvoering 2021

2.1 Monitoringrapport Vlaamse Relance

De Vlaamse Regering heeft op 5 februari 2021 vastgelegd hoe de monitoring van het relanceplan de komende jaren zal verlopen. Er zal drie keer per jaar worden gemeten (in maart-april, augustus-september en november-december), waarbij telkens een monitoringrapport zal worden gesteld. De onderstaande tabel vat een aantal kerncijfers uit het meest recente rapport van september 2021 per speerpunt samen.

¹ https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2021/ecorevii2021_h2.pdf.

² De NBB berekening gebeurde op basis van de EC-zomerprognose 2021.

³ Project 159 tot 180.

Tabel 1 – Relanceplan Vlaamse Veerkracht – speerpunten (in miljoen euro)

	Beleids- ruimte	Europese steun ⁴	Uitvoering VAK 09/2021		Uitvoering VEK 09/2021	
			mln. €	%	mln. €	%
Economie en samenleving verduurzamen	1.606,0	1.240,5	204,6	15,0%	31,6	2,0%
Investeren en infrastructuur	1.128,0	345,5	145,2	12,9%	22,2	2,0%
Vlaanderen digitaal transformeren	447,0	213,8	46,7	10,4%	13,0	2,9%
Investeren in mensen en talenten	721,0	447,1	235,6	32,7%	1,2	0,2%
Het Vlaamse zorg- en welzijnssysteem versterken	280,0	0,0	66,0	23,6%	5,2	1,9%
De Coronacrisis beheren en Brexit	113,0	0,0	14,3	12,6%	3,2	2,8%
De overheid efficiënter maken	10,0	8,3	1,3	12,9%	0,2	2,3%
Totaal	4.305,0	2.255,0	749,8	17,4%	76,6	1,8%

Bron: <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/vlaamse-veerkracht-voortgangsrapportering-september-2021>

Deze rapportering gaat alleen over de uitvoering van de relancekredieten (158 projecten voor in totaal 4,3 miljard euro) en niet over de uitvoering van het extra budget voor de 22 hervormingsprojecten. Voor een toelichting daarover wordt verwezen naar de jaarlijkse beleids- en begrotingstoelichting van de betrokken beleidsdomeinen. De beslissing van de Vlaamse Regering van 5 februari 2021 over de monitoring vereist nochtans het volgende: *Concreet rapporteren we dus de komende jaren drie keer per jaar inhoudelijk over 180 projecten (158 + 22) en de investeringen die eraan gekoppeld zijn. Deze uitgebreide rapportering die de basis vormt voor een mededeling aan de Vlaamse Regering, wordt telkens vertaald in een helder communicatief verhaal.*

Het monitoringrapport rapporteert evenmin over de aanwending van de relanceprovisie.

2.2 Ramingen 2021

De onderstaande tabel vergelijkt de ramingen bij de begrotingsaanpassing 2021 met de meer recente ramingen uit de meerjarenraming 2021-2026.

⁴ Deze bedragen houden geen rekening met een eventuele herberekening van de Europese steun.

Tabel 2 – Overzicht ramingen 2021 (in miljoen euro)

	Aangepaste begroting 2021	Geraamde cijfers MJR 2021-2026	Vershil
Vereffeningskrediet	2.000,0	⁵ 439,2	1.560,8
Relance-ontvangsten van Europa	1.048,8	⁶ 230,1	818,7
Correctie op begrotingsdoelstelling	951,2	209,1	742,1
Funding Relance project	1.450,8	146,3	1.304,5

Bron: Algemene toelichting bij begrotingsaanpassing 2021 en meerjarenraming (MJR) 2021-2026

Uit de geraamde uitvoeringscijfers 2021 blijkt dat de realisatie van de relanceprojecten niet zo snel loopt als was verwacht bij de opmaak van de begrotingsaanpassing 2021. De meerjarenraming 2021-2026 hield bij de berekening van de geconsolideerde schuld eind 2021⁷ terecht rekening met de tragere uitvoering. Daardoor daalde de geraamde geconsolideerde schuld eind 2021 met 1,3 miljard euro ten opzichte van de begrotingsaanpassing 2021. De aangepaste financiering voor 2021 is het verschil tussen het aangepaste bedrag van de uitvoering van het vereffeningskrediet (439,2 miljoen euro) en het al uitbetaalde voorschot (293,1 miljoen euro)⁸.

3 Budgetten in 2022

De begroting 2022 groepeerst, net als in 2021, de relancemiddelen op een provisioneel krediet van het departement Financiën en Begroting.

De vastleggingskredieten bedroegen 4,3 miljard euro in 2021. Voor 2022 werd niet in nieuwe kredieten voorzien. Wel wordt het saldo van deze provisie, dat eind 2021 nog niet was herverdeeld, overgedragen⁹ waardoor het ook nog in 2022 voor relanceprojecten kan worden aangewend. De begroting 2022 bevat geen overdrachtsbepaling meer om niet gebruikte relancebudgetten over te dragen naar 2023.

De initiële begroting 2022 heeft de vereffeningskredieten voor de relanceprojecten 1 tot en met 158 geraamd op 1,6 miljard euro. Het departement Financiën en Begroting stelde een lijst ter beschikking met de voor 2022 geraamde vereffeningskredieten per relanceproject. De onderstaande tabel toont de geraamde vereffeningsbudgetten per speerpunt.

⁵ Zie voetnoot 7 bij tabel 4.1 Vorderingsaldo bij constant beleid 2021-2026 uit de meerjarenraming 2021-2026.

⁶ Dit bedrag staat niet in de meerjarenraming 2021-2026. Het is het aandeel van Europa in de relance-uitgaven (52,4% van de geraamde uitvoeringscijfers, zijnde het percentage van de Europese relance-steun ten opzichte van de totale, geraamde relance uitgaven). In de volgende jaren wordt ook hetzelfde percentage toegepast op de geraamde uitgavencijfers voor de relance.

⁷ Tabel 7.1: Evolutie van de geconsolideerde schuld uit de meerjarenraming 2021-2026.

⁸ Dit bedrag is gelijk aan 13% van het totale, toegekende bedrag van 2.255,0 miljoen euro.

⁹ Zie artikel 8 aanpassing uitgavenbegroting 2021 dat stipuleert dat het niet gebruikte kredietsaldo in vastleggingskredieten overgedragen wordt naar 2022.

Tabel 3 – Vlaamse Veerkracht – geraamde VEK in 2022 (in miljoen euro)

	Beleidsruimte	Geraamd VEK 2022
Economie en samenleving verduurzamen	1.606,0	477,7
Investeren en infrastructuur	1.128,0	276,2
Vlaanderen digitaal transformeren	447,0	150,4
Investeren in mensen en talenten	721,0	314,6
Het Vlaamse zorg- en welzijnssysteem versterken	280,0	194,7
De Coronacrisis beheren en Brexit	113,0	55,5
De overheid efficiënter maken	10,0	2,6
Totaal	4.305,0	1.472,0
+/- 10% extra vereffeningskrediet		1.600,0

Bron: VEK budgetten ter beschikking gesteld door het departement Financiën en Begroting

Omdat de inschattingen over de voortgang van de projecten en de daarvoor vereiste middelen vrij ruw waren, werd beslist in ongeveer 10% extra vereffeningskredieten als buffer te voorzien. Zo kwam de administratie tot een totaal van 1,6 miljard euro vereffeningskredieten.

De begrotingsdocumenten bevatten geen verdere inhoudelijke details over deze raming van 1,6 miljard euro. Het werken met een provisie voor dergelijk grote bedragen, vormt een inbreuk op het specialiteitsbeginsel. Bovendien wordt het Vlaams Parlement op die manier inhoudelijke informatie onthouden over 1,6 miljard euro uitgaven. De verschillende BBT's waarop de relanceprojecten betrekking hebben bevatten evenmin meer duiding, doordat de kredieten niet onder de betrokken entiteiten zijn ingeschreven¹⁰.

4 Opmerkingen

Doordat veel projecten zich nog in een beginfase bevinden, kon niet altijd een evaluatie gemaakt worden van de vastleggings- en vereffeningskredieten die voor 2022 vereist zijn. Dat zal verder opgevolgd worden bij de volgende begrotingsrondes.

Voor een aantal relanceprojecten blijkt het bedrag dat gebruikt werd om het totaal van de relanceprovisie te bepalen, niet aan te sluiten met de gegevens die het Rekenhof heeft verkregen van de betrokken entiteiten. Meestal is het budget in de relanceprovisie overschat. In totaal zou het om iets meer dan 50 miljoen euro gaan. Het is echter onduidelijk of het over een effectieve onderbenutting gaat of over een verschuiving naar 2023.

De ramingen die gebruikt werden door het departement Financiën en Begroting werden opgevraagd medio september 2021, terwijl het onderzoek door het Rekenhof uitgevoerd werd begin november 2021. Dit tijdsverschil verklaart de afwijkingen.

¹⁰ Zie artikel 2, 27° van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën: *een krediet dat voorlopig in de begroting is opgenomen voor te verwachten uitgaven, maar dat nog niet kan worden toegewezen aan de begrotingsartikelen waarop de uitgaven finaal aangerekend zullen worden*

Tabel 4 – Afwijkingen tussen ramingen relanceprovisie en ramingen volgens betrokken entiteiten (in miljoen euro)

	Geraamde component in relanceprovisie	Geraamde budgetten volgens betrokken entiteiten	Vershil
Economie, Wetenschap en Innovatie			
VV021 - Onderzoek infrastructuur	25,0	27,2	-2,2
VV023 - Versterking Onderzoeksveld en versnelling O&O	18,0	10,0	+8,0
Onderwijs en Vorming			
VV017 - Aandacht voor de meest kwetsbaren	75,4	64,2	+11,2
Cultuur, Jeugd, Sport en Media			
VV089 - Musea Brugge	4,5	1,8	+2,7
VV156 Jeugdinfrastructuur	10,0	7,0	+3,0
Omgeving			
VV006 - Financiering energieluik woningenrenovatiepremie	70,0	40,0	+30,0
Totaal			52,2

Bron: Onderzoek Rekenhof

4.1 Financiën en Begroting

Project VVo10 : sociale woningbouw

Dit project wil de sociale woningbouw en de renovatie van sociale woningen versnellen door in 2021 eenmalig de FS3-machtiging van de VMSW te verhogen met 250 miljoen euro. Daarmee zal de VMSW goedkope leningen toekennen aan de sociale huisvestingssector. Voor de financiering van die leningen ontvangt de VMSW een renteloze lening van het Vlaams Gewest. Vlaanderen leent die middelen op de kapitaalmarkt. Voor die bijkomende financiering komt het departement Financiën en Begroting tegemoet in de rentelasten, waarvoor het een budget van 5 miljoen euro ter beschikking krijgt (1,25 miljoen euro gedurende 4 jaar).

Het Rekenhof merkt daarbij het volgende op:

- De VMSW deelde mee dat zij de extra 250 miljoen euro pas in 2022 zal opvragen, waardoor de herverdeling van 1,25 miljoen euro in 2021 ten gunste van de rentekredieten bij Financiën en Begroting in 2021 nog niet gebruikt kan worden voor dit relanceproject. Het departement bevestigde dat deze herverdeling nog niet nodig was, aangezien pas mag herverdeeld worden zodra de extra financiering is opgenomen.
- De ramingen voor 2021 en 2022 voorzien voor de VMSW geen extra financiering in vergelijking met de voorgaande jaren:

Tabel 5 – Evolutie financiering VMSW vanuit het departement FB (in miljoen euro)

	Begroting	Uitvoering
2019	1.100,0	1.100,0
2020	1.100,0	1.100,0
2021	900,0	(tot 16 nov 21) 500,0
2022	900,0	

Bron: BBT begroting en uitvoering 2019, 2020, 2021 en 2022

- De leningen voor de VMSW hebben een looptijd van 20 jaar of langer, terwijl maar een tegemoetkoming wordt toegekend voor 4 jaar. De toegekende rente van 0,5% is lager dan de geraamde kostprijs van de leningen, vooral door de langere looptijd van deze leningen.

- Voor de relancemiddelen is het de bedoeling dat alles vastgelegd is tegen eind 2022, maar voor dit project zal dat niet lukken, want de rente is een recurrente uitgave die loopt tot en met 2024 en op jaarbasis wordt vastgelegd.
- Bij de mijlpalen in de rapportering van het relanceplan ontbreekt de belangrijkste mijlpaal, namelijk het tijdstip van de effectieve verhoging van de leningsmachtigingen. Nu vermeldt de rapportering alleen de herverdeling van de kredieten als mijlpaal. Dat zegt niets over de werkelijke uitvoering van dit relanceproject.

4.2 Werk en Sociale Economie

De Jobbonus (projectcode VV177) maakt deel uit van de hervormingsprojecten met financiering vanuit de reguliere middelen. De kredieten van deze maatregel zijn begroot bij de Vlaamse Belastingdienst, maar de uitwerking ervan situeert zich bij het beleidsdomein Werk en Sociale Economie. Deze maatregel stond al in het regeerakkoord 2019-2024, wat de kwalificatie van de relancemaatregel twijfelachtig maakt.

4.3 Mobiliteit en Openbare Werken

Het Verkeersveiligheidsfonds¹¹ kan volgens artikel 35, §2, van het uitgavendecreet aanspraak maken op een deel van de relanceprovisie. Met dit budget kan het fonds subsidies uitreiken aan lokale besturen om veilige schoolroutes aan te leggen op gemeentewegen. Door de herverdeling van kredieten uit de centrale relanceprovisie naar een begrotingsfonds, ontstaat het risico dat ongebruikte relancebudgetten onbeperkt overgedragen kunnen worden en, specifiek voor het geval van de Vlaamse relance, niet worden vastgelegd vóór eind 2022. Kredieten in een begrotingsfonds worden immers niet geannuleerd op het einde van het begrotingsjaar. De beslissing van de Vlaamse Regering¹² die de regelgeving voor deze subsidie specificeerde, gaf echter aan dat gemeenten hun subsidieaanvraag moeten indienen vóór 1 november 2022 om in aanmerking te komen voor de subsidie.

4.4 Omgeving

Volgens artikel 35, §2, van het uitgavendecreet 2022 kan het Energiefonds kredieten uit het Vlaams relanceplan ontvangen. Ook in dit geval geldt dat de herverdeling van krediet vanuit de centrale relanceprovisie naar een begrotingsfonds, het risico creëert dat ongebruikte relancebudgetten onbeperkt overgedragen worden en niet worden vastgelegd voor eind 2022. Dat risico stelt zich vooral voor projecten waarbij premies worden uitbetaald. Het moment van de vastlegging van een premie loopt immers vaak gelijk met het moment van de vereffening. Voor het Energiefonds spitst dit risico zich voornamelijk toe op de asbestpremies (VV001 en VV003) en de EPC-labelpremie (VV008). Op grond van de timing die het monitoringrapport van september 2021 opgaf voor de premie-uitbetaling, raamt het Rekenhof dit risico op minimaal 59,2 miljoen euro.

Voor het project VV090 – *subsidies energetische renovaties* is in een relancebudget van 30,0 miljoen euro voorzien. Het gaat om bijkomende middelen in een bestaand systeem. Uit de uitvoeringcijfers van de vorige jaren blijkt dat dit geen extra relance-uitgaven bovenop de reguliere kredieten betreft. De kredieten zijn inclusief de relance zelfs lager dan de reguliere kredieten voor 2020 en vroeger. Toen werd ook telkens een relatief grote onderbenutting vastgesteld. Voor 2021 en 2022 werden geen reguliere kredieten in de begroting opgenomen.

¹¹ MB0-1MHH4NA-WT.

¹² VR 2021 1903 VV DOC.0023.

Tabel 6 – Subsidies energetische renovaties (in miljoen euro)

	Regulier VEK budget	Relance VEK budget	Uitvoering
2016	20,0		2,3
2017	20,0		17,8
2018	23,0		15,8
2019	33,3		24,0
2020	50,0		18,8
2021	0,0	15,0	
2022	0,0	15,0	

Bron: Begroting en rekening betrokken jaren.

4.5 Kancelarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie

Het relanceplan voorziet via de projecten VV₁₁₀ – *Congres* (5 miljoen euro beschikbaarheidsvergoedingen voor 4 jaar) en VV₁₁₁ – *Hefboomrelanceprojecten* in 70,0 miljoen euro relancemiddelen. De BBT Toerisme vermeldt dat uit het relanceplan 150,0 miljoen euro beschikbaar is voor de relance van de toeristische sector en overschat de relancemiddelen met 80 miljoen euro.

Het project VV₁₁₀ – *Congres* betreft verscheidene pps-projecten, waarvoor gedurende 20 jaar een beschikbaarheidsvergoeding van 5 miljoen kan worden uitgekeerd (in totaal dus 100 miljoen euro). Alleen de middelen tijdens de huidige legislatuur, 20 miljoen euro, zijn vervat in de relancemiddelen. De overige middelen zullen nadien moeten worden gefinancierd met reguliere kredieten. Er zal ook rekening mee moeten worden gehouden dat de ESR-aanrekening van de uitgaven niet altijd gelijk loopt met de uitbetalingen van de beschikbaarheidsvergoedingen.

5 Conclusies

Wanneer de economische groei van België tussen 2019 en 2021 beter is dan die van andere EU-lidstaten, zal de Vlaamse Regering voor haar relanceplan *Vlaamse Veerkracht* op minder Europese middelen kunnen rekenen. Op basis van de EC-zomerprognose 2021 zou Vlaanderen 270 miljoen euro minder ontvangen. De monitoringrapportering beperkt zich in de praktijk tot de uitvoering van de 158 relanceprojecten en heeft het niet over de 22 hervormingsprojecten, noch over de aanwending van de relanceprovisie, wat de Vlaamse Regering nochtans gevraagd had. Uit de geraamde uitvoeringscijfers voor 2021 blijkt dat de realisatie van de relanceprojecten niet zo snel loopt als verwacht. De begroting 2022 groepeerde de relancemiddelen op een provisioneel krediet van het departement Financiën en Begroting en raamt de vereffeningskredieten voor de relanceprojecten op 1,6 miljard euro, maar geeft geen verdere inhoudelijke details over deze raming. Het werken met een provisie voor dergelijk grote bedragen, vormt overigens een inbreuk op het specialiteitsbeginsel van de begroting. Het Rekenhof stelde vast dat de relanceprojectbudgetten overschat zijn met ruim 50 miljoen euro. Voor de relancemiddelen is het de bedoeling dat alles vastgelegd is tegen eind 2022, maar het Rekenhof merkt op dat dit voor enkele projecten niet zal lukken, mede doordat de herverdeling van kredieten uit de centrale provisie naar begrotingsfondsen, het risico creëert dat ongebruikte relancebudgetten onbepaald naar volgende jaren overgedragen kunnen worden. Bovendien twijfelt het Rekenhof aan de kwalificatie van enkele projecten als relancemaatregel.

6 Aanbevelingen

- De Vlaamse Regering dient meer duiding te geven over de relance in de algemene toelichting bij de begroting en in de verschillende BBT's waarop de relanceprojecten betrekking hebben.
- De Vlaamse Regering moet het verlies aan informatie voor het Vlaams Parlement door de groepering van de relancemiddelen op een provisioneel krediet ondervangen door een gedetailleerde rapportering.
- De rapportering over de uitvoering van het relanceplan moet alle relanceprojecten betreffen, ook de hervormingsprojecten.
- De Vlaamse Regering moet het risico beperken dat ongebruikte relancebudgetten onbeperkt naar volgende jaren overgedragen kunnen worden.
- De kwalificatie van enkele projecten als relancemaatregel dient te worden herzien.