

ingediend op **37-B** (2021-2022) – Nr. 1
15 december 2021 (2021-2022)

Verslag

van het Rekenhof

over de steunmaatregelen voor ondernemingen
en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis



Steunmaatregelen voor ondernemingen en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis

Steunmaatregelen van de Vlaamse overheid



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



Rekenhof

Steunmaatregelen voor ondernemingen en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis

Steunmaatregelen van de Vlaamse overheid



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 17 november 2021
Vlaams Parlement, 37-B (2021-2022) – Nr.1

INHOUD

Lijst met afkortingen	7
Kerncijfers steunmaatregelen	9
Samenvatting	11
Hoofdstuk 1	
Inleiding	19
1.1 Context	19
1.2 Onderzoeksdomein en -vragen	19
1.2.1 Onderzoeksdomein	19
1.2.2 Onderzoeksvragen	21
1.3 Onderzoeksaanpak en -normen	21
1.3.1 Onderzoeksaanpak	21
1.3.2 Onderzoeksnormen	22
1.3.3 Onderzoeksverloop	22
1.4 Leeswijzer	23
Hoofdstuk 2	
Inventaris	25
2.1 Opzet	25
2.2 Overkoepelende inventaris	26
2.2.1 Financiële impact van de steunmaatregelen	26
2.2.2 Aantal steunmaatregelen chronologisch	28
2.3 Vlaamse inventaris	29
2.3.1 Algemeen beeld	29
2.3.2 Belangrijkste maatregelen	32
2.4 Deelconclusies	37
Hoofdstuk 3	
Coördinatie en totstandkoming van steunmaatregelen	39
3.1 Globale aanpak	39
3.1.1 Organisatie en coördinatie van het crisisbeheer	39
3.1.2 Gevolgen van een gebrek aan een algemene coördinatie	42
3.1.3 Gebrek aan een draaiboek	45
3.2 Vlaamse aanpak	46
3.2.1 Coronapremies	46
3.2.2 Water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen	58
3.2.3 Uitgebreide selectie van andere steunmaatregelen	60
3.3 Deelconclusies	69

Hoofdstuk 4

Uitvoering en controle	71
4.1 Coronapremies	71
4.1.1 Datastromen	71
4.1.2 Aanvraag	76
4.1.3 Inspectie	82
4.1.4 Terugvordering en -betaling	89
4.2 Water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen	92
4.2.1 Aanvraag	92
4.2.2 Inspectie	95
4.3 Uitgebreide selectie van andere steunmaatregelen	95
4.3.1 Aanvraag	95
4.3.2 Inspectie	101
4.4 Deelconclusies	104

Hoofdstuk 5

Monitoring en evaluatie	107
5.1 Coronapremies	107
5.1.1 Monitoring	107
5.1.2 Evaluatie	107
5.2 Water- en energievergoeding voor tijdelijke werklozen	107
5.2.1 Monitoring	107
5.2.2 Evaluatie	107
5.3 Uitgebreide selectie van andere steunmaatregelen	108
5.3.1 Monitoring	108
5.3.2 Evaluatie	109
5.4 Deelconclusies	110

Hoofdstuk 6

Algemene conclusies	111
----------------------------	------------

Hoofdstuk 7

Aanbevelingen	115
----------------------	------------

Hoofdstuk 8

Antwoord van de Vlaamse minister van Economie	119
--	------------

Bijlage 1

Verklarende woordenlijst i.v.m. de parameters van de inventaris	125
--	------------

Bijlage 2

OESO – Overzicht van de beleidsfasen tijdens en na de pandemie	127
---	------------

Bijlage 3

Lijst van 45 steunmaatregelen	129
--------------------------------------	------------

Bijlage 4

Belangrijkste nieuwe steunmaatregelen eerste jaarhelft 2021	131
---	-----

Bijlage 5

Antwoord van de Vlaamse minister van Economie	133
---	-----

Bijlage 6

Managementreactie Agentschap Innoveren en Ondernemen	135
--	-----

Bijlage 7

Verloop van de audit	143
----------------------	-----

LIJST MET AFKORTINGEN

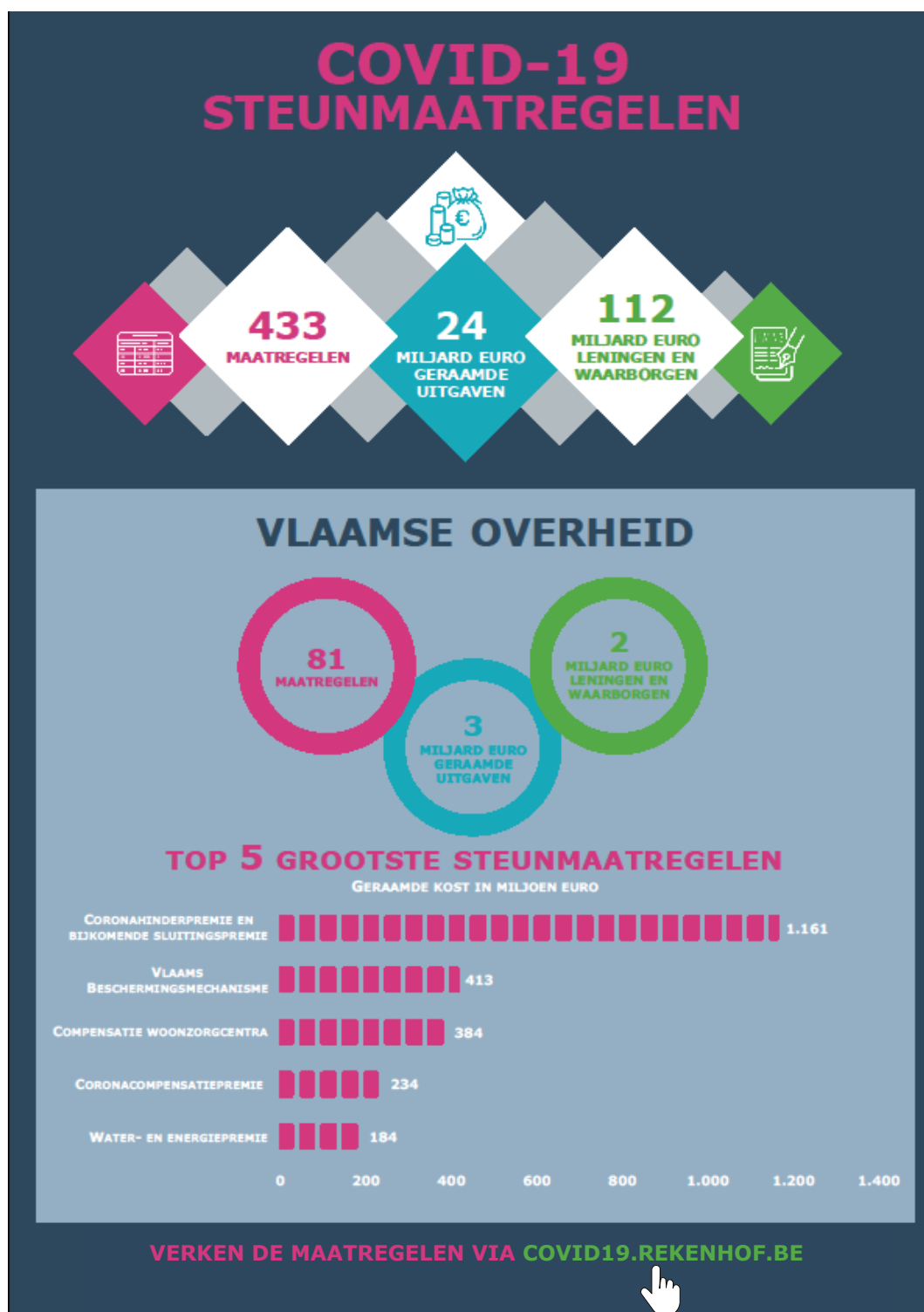
BBP	Bruto binnenlands product
ERMG	Economic Risk Management Group
FAQ	Frequently asked questions
FIT	Flanders Investment & Trade
FOD	Federale overheidsdienst
IBO	Individuele beroepsopleiding
IMC	Interministeriële conferentie
KBO	Kruispuntbank van Ondernemingen
kmo	Kleine of middelgrote onderneming
KSZ	Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid
NACE-code	Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne
NBB	Nationale Bank van België
NVR	Nationale Veiligheidsraad
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PMV	Participatiemaatschappij Vlaanderen
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SAR	Strategische adviesraad
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
Unizo	Unie van Zelfstandige Ondernemers

VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VBM	Vlaams Beschermingsmechanisme
VBO	Verbond van Belgische Ondernemingen
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VEKA	Vlaams Energie- en Klimaatagentschap
VKBO	Vlaamse Kruispuntbank van Ondernemingen
VLABEL	Vlaamse Belastingdienst
VLAIO	Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen
VLIF	Vlaams Landbouwinvesteringsfonds
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VOKA	Vlaams netwerk van ondernemingen
VTE	Voltijdsequivalent
VWF	Vlaams Woningfonds

BELEIDSDOMEINEN VLAAMSE OVERHEID

CJSM	Cultuur, Jeugd, Sport en Media
EWI	Economie, Wetenschap en Innovatie
FB	Financiën en Begroting
KBBJ	Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie
LV	Landbouw en Visserij
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
OMG	Omgeving
OV	Onderwijs en Vorming
WSE	Werk en Sociale Economie
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

KERNCIJFERS STEUNMAATREGELEN



Door de uitbraak van het coronavirus in België stelde de Nationale Veiligheidsraad op 12 maart 2020 de federale fase van het noodplan in werking, om zo een strategie in te voeren om de verspreiding van de ziekte te beperken en de bevolking te beschermen. Die strategie had echter heel wat gevolgen en werd dan ook onmiddellijk geflankeerd door socio-economische steunmaatregelen aan de getroffen ondernemingen (inclusief zelfstandigen) en particulieren. Het Rekenhof onderzocht hoe zowel de federale als de gemeenschaps- en gewestoverheden die socio-economische steunmaatregelen tot stand brachten, hoe het reglementaire kader en de controle op de correcte toekenning van de steun werden georganiseerd en hoe de maatregelen werden opgevolgd en geëvalueerd. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn uitgewerkt in vijf afzonderlijke verslagen voor de respectievelijke wetgevende vergaderingen. Dit verslag gaat over het Vlaamse bestuursniveau.

Inventaris

Het Rekenhof stelde vast dat de overheden geen overkoepelende en gedetailleerde inventaris bekendmaakten van de socio-economische steunmaatregelen. Daarom stelde het Rekenhof eerst een inventaris op van alle in 2020 uitgevaardigde steunmaatregelen. Die inventaris is beschikbaar op <https://covid19.rekenhof.be>. Het Rekenhof identificeerde voor alle onderzochte overheden in totaal 433 maatregelen voor een geraamd bedrag van 24,12 miljard euro. De belangrijkste maatregelen die in de eerste helft van 2021 werden ingevoerd, worden geraamd op 3,22 miljard euro.

Voor de Vlaamse overheid telde het Rekenhof 81 steunmaatregelen uitgevaardigd in 2020, geraamd op 3,05 miljard euro aan bijkomende uitgaven. Veel maatregelen kwamen tot stand in de beginmaanden van de crisis (maart en april). De Vlaamse overheid reageerde dus snel op de crisis. De Vlaamse overheid heeft, zoals de andere bestuursniveaus, vooral gekozen voor directe steun in de vorm van premies en subsidies (44% van alle getroffen maatregelen) en uitkeringen (14%), waarbij zij het inkomstenverlies rechtstreeks opving. In overeenstemming met haar bevoegdheden, richtte de Vlaamse overheid haar maatregelen vooral op ondernemingen. De meest groot-schalige steuninitiatieven zijn de hinder-, sluitings-, compensatie- en ondersteuningspremie en de Vlaamse beschermingsmechanismen voor ondernemingen (coronapremies), en de water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen, met een budgettair gewicht van respectievelijk 1,77 miljard euro en 168 miljoen euro. Vervuit de duurste maatregel was de coronahinder- en bijkomende sluitingspremie. Hij kostte op 31 december 2020 ongeveer 1,16 miljard euro, goed voor 44% van alle toegekende steun. In de eerste jaarhelft van 2021 is een beperkt aantal nieuwe maatregelen ingevoerd voor ongeveer 687,5 miljoen euro.

Coördinatie en totstandkoming van steunmaatregelen

In tegenstelling tot voor het beheer van de gezondheidscrisis, werd voor het beheer van de socio-economische aspecten van de pandemie geen overleg- en coördinatiestructuur opgezet. Elke regering nam afzonderlijk steunmaatregelen binnen haar bevoegdheidsdomein, zonder systematische coördinatie met de andere bestuursniveaus. De initiële opdracht van de *Economic Risk Management Group* (ERMG) om maatregelen voor te stellen en daarbij een coördinerende rol op te nemen, werd immers overgeheveld naar het politieke niveau. De opdracht bestond daardoor uit het monitoren van de economische impact van de crisis, informatie-uitwisseling tussen haar leden en de uitvoering van analyses. Het gebrek aan systematisch overleg en coördinatie leidde onder meer tot een verhoogd risico op over- of ondersubsidiëring en minder succesvolle regionale maatregelen door concurrentie van federale maatregelen.

Vlaanderen reageerde snel en in nauw contact met de betrokken socio-economische belangengroepen op de coronacrisis, onder meer via een *taskforce economische impact corona*. Bij gebrek aan voldoende beleidsdocumentatie kon het Rekenhof echter geen dieper inzicht verwerven in het eigenlijke beleidsvoorbereidende proces. De beleidskeuzes, zoals de keuze voor een bestaande maatregel als vertrekpunt, waren vooral het resultaat van de noodzaak om snel in te grijpen, en werden nadien bijgestuurd. Het Rekenhof stelde vast dat geen draaiboek, handvaten of richtinggevende basisplannen voorhanden waren, waardoor de overheid onvoorbereid getroffen werd door de economische schok.

Coronapremies

Het opzet van de coronapremies bestond erin snel financiële steun te verlenen om faillissementen te vermijden. Het Rekenhof stelde echter vast dat de formele doelstelling vaag en beperkt beschreven werd. Dat bemoeilijkte niet alleen een onderbouwde keuze van het te gebruiken middel en de voorwaarden, maar zal mogelijks ook een latere evaluatie van de maatregel hinderen.

In eerste instantie baseerde de Vlaamse overheid zich op een al bestaande, gemakkelijk uitvoerbare maatregel: de hinderpremie voor openbare werken. De hinder- en sluitingspremie, compensatiepremie en ondersteuningspremie hadden bijgevolg, net als die premie, een forfaitair karakter. Een forfaitaire vergoeding is echter geen efficiënt middel om faillissementen te vermijden. De verleende steun staat immers niet (noodzakelijk) in verhouding tot de geleden schade. Voor de Vlaamse beschermingsmechanismen schakelde de overheid over op een variabele vergoeding om een deel van de vaste kosten te compenseren. Daardoor kon al doelgerichter steun verleend worden. Verdere differentiatie, bijvoorbeeld op basis van sector, zou de doelgerichtheid van de premies evenwel nog meer geoptimaliseerd kunnen hebben, maar daarvoor ontbrak het de overheid aan een betrouwbaar classificatiesysteem van ondernemingen.

De Vlaamse overheid koos voor een breed toepassingsgebied van de coronapremies (ondernemingen in ruime zin), maar stelde toch een aantal voorwaarden: sluiting van publiek toegankelijke locatie, omzetverlies van meer dan 60%, causaal verband met de coronavirusmaatregelen, bijdrage aan de tewerkstelling en de sociale zekerheid, enz. Deze voorwaarden waren in de praktijk controleerbaar, zij het dat dit bij sommigen arbeidsintensief was.

Water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen

De formele documentering van de decretale regeling van de water- en energievergoeding bood het Rekenhof een redelijk goed zicht op de totstandkoming ervan. Door de ruime voorwaarden, die het gevolg waren van de wens snel uit te betalen, en het gebruik van een forfaitaire vergoeding, stond de steun niet altijd in verhouding tot het inkomensverlies en kon hij zelfs leiden tot inkomenswinst. De voorwaarde van tijdelijke werkloosheid sloot dan weer bepaalde groepen werknemers die ook inkomensverlies leden door corona, maar die geen recht hadden op tijdelijke werkloosheid, uit. Ten slotte kon de eenvoudige voorwaarde van één dag tijdelijke werkloosheid, ertoe leiden dat werkgevers werknemers ten onrechte in tijdelijke werkloosheid plaatsten om ze de vergoeding te laten genieten.

Andere steunmaatregelen

Voor de diverse steunmaatregelen was er op Vlaams niveau voldoende coördinatie en belangen- en koepelorganisaties waren betrokken bij de totstandkoming van de meeste maatregelen, die vaak ook steunden op breed overleg, specifieke crisisstructuren en rechtstreekse sectorbevragingen,

zij het minder op adviezen van de strategische adviesraden of de Raad van State. Dat de overheid in de meeste gevallen vertegenwoordigers van de sector raadpleegde, was niet altijd een garantie voor het succes van een maatregel. Het was begrijpelijk dat de overheid in het crisisbegin vooral teruggreep naar gekende steunmaatregelen en die aanpaste, maar dat stond mogelijks meer creatieve en doelgerichte oplossingen in de weg. Ook hier was snelheid het belangrijkste uitgangspunt dat de overheid hanteerde, gepaard aan bijsturing. Het succes van enkele maatregelen werd ondermijnd door concurrerende maatregelen van het eigen of een ander bestuursniveau. Vrij veel maatregelen hielden cumulatieverboden in. Toch heeft de Vlaamse overheid niet alle relevante cumulaties in de regelgeving verboden, mede bij gebrek aan een algemeen overzicht van alle economische steunmaatregelen en aan structurele coördinatie tussen de bestuursniveaus.

Uitvoering en controle

Coronapremies

De aanvraagtools werden bijzonder snel opgestart en de aanvraagprocedure was gebruiksvriendelijk dankzij het onlinekarakter, het automatisch ophalen van bepaalde data, en de vrij eenvoudige voorwaarden. De aanvraagvolumes waren echter zeer groot. Het VLAIO probeerde dan ook zoveel mogelijk premies automatisch toe te kennen, door authentieke bronnen te gebruiken en te werken met verklaringen op eer. Daardoor kon het aanvragen snel en massaal uitbetalen. Ondanks de grote mate van automatisatie, was het VLAIO toch genoodzaakt een groot aantal aanvragen manueel behandelen.

Om de coronapremies snel en efficiënt uit te voeren en te controleren, moesten datastromen snel opgestart kunnen worden en moesten de data betrouwbaar zijn. Het gebruik van de gegevens uit authentieke gegevensbronnen beschouwde de Vlaamse overheid immers als een van de belangrijkste maatregelen om de risico's te beheersen die aan de snelle uitbetaling waren verbonden. De juridische procedures om tot data-uitwisseling te komen tussen de betrokken overheidsinstanties vergden echter veel tijd, onder meer doordat de bestaande procedures en formaliteiten geen rekening hielden met de vereisten van een crisissituatie en uit vrees de privacyregeling te overtreden. Bovendien waren er ook technische obstakels, zoals nieuwe softwaremodules (diensten) die nog moesten worden ontwikkeld, het gebruik van verschillende formaten tussen instellingen en de soms verouderde en instabiele data-infrastructuur van authentieke bronnen. De inschakeling van de Vlaamse dienstenintegrator MAGDA, die vooral een langetermijnvisie — waarin kostenefficiëntie centraal staat — hanteert, bleek geen oplossing om in crisistijden snel en efficiënt datastromen op te zetten. Bovendien bleken de gegevens in de gebruikte authentieke bronnen, onder meer van de RSZ en de KBO, niet altijd actueel te zijn.

De dienst Inspectie van het VLAIO startte vrijwel onmiddellijk de inspectie van de hinder- en sluitingspremie. De inspectiestrategie steunde op drie pijlers: ad hoc aangedragen dossiers naar aanleiding van klachten en meldingen, dossiers die de risicoanalyse aanwees en dossiers die de fraudedetectietool selecteerde. Alle dossiers die op basis van de risicoanalyse van de hinder- en sluitingspremie als risicovol werden beschouwd, werden geïnspecteerd. Bijkomende steekproeven om de risicoanalyse te optimaliseren, vonden echter niet plaats. De risicoanalyse en inspectie van de omzetgerelateerde premies vatte pas later aan door de trage opstart van de data-uitwisseling. De risicoanalyse op basis van BTW-aangiftes en bijkomende steekproeven resulteerde in tienduizenden risicovolle dossiers. De beperkte personeelscapaciteit liet echter niet toe alle risicovolle dossiers te controleren. Die capaciteit werd al twee maal verhoogd, zij het heel geleidelijk en niet gebaseerd op de totaliteit van de geïdentificeerde risicovolle dossiers. Die hadden al in een vroeg stadium kunnen blijken uit systematische, gerichte steekproeven. Gelet op het grote

terugverdieneffect dat inspectie lijkt te hebben, zal veel onterecht toegekende steun op basis van de huidige personeelscapaciteit wellicht niet teruggevorderd worden.

Water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen

De aanvraagprocedure voor en de uitbetaling van de water- en energievergoeding verliepen grotendeels automatisch, op basis van gevalideerde gegevens over tijdelijk werklozen, zodat controle achteraf of terugvorderingen onnodig waren. De betrokken entiteiten werkten vlot samen.

Andere steunmaatregelen

Hoewel de meeste aanvragen digitaal verliepen, vergden zij soms inspanningen van de aanvragers die, vooral voor de doelgroep particulieren, niet in verhouding stonden tot hun vaardigheden of de steunomvang. Het uitgangspunt van een snelle behandeling en de soms grote aantallen aanvragen, leidden ertoe dat de administraties dikwijls soepel steun toekenden – vaak op grond van verklaringen op eer. De grondigheid van het onderzoek van de aanvragen varieerde van maatregel tot maatregel. De administraties huldigden daarbij het principe dat zij zoveel mogelijk gebruik dienden te maken van beschikbare informatie. Door de nadruk op administratief eenvoudige aanvraagprocedures en een snelle behandeling, verschoof de controle op de naleving van de voorwaarden in veel gevallen naar de inspectiefase. Zeker bij aanzienlijke aantallen begunstigden vormde dat een extra belasting voor de inspectiediensten. Zij beschikten echter doorgaans over een goede kennis van de doelgroepen, waarmee zij het risico op misbruik goed konden inschatten. Ze konden hun inspecties dan ook beperken tot steekproeven op grond van risicoanalyses. Enkele administraties gaven toe dat ze een aantal zaken niet zouden controleren.

Monitoring en evaluatie

De Vlaamse overheid monitort de verschillende steunmaatregelen in het algemeen vrij goed, vooral op financieel vlak, en beschikt over behoorlijk wat informatie over de begunstigden, mede dankzij de automatische verwerking tijdens de verschillende processen. Soms stuit zij daarbij wel op beperkingen ingevolge de privacyregulering.

De overheid heeft de meeste steunmaatregelen nog niet formeel geëvalueerd, maar stuurde ze wel tussentijds bij, wat wijst op impliciete evaluaties. Veel steunmaatregelen waren bij de afsluiting van de auditwerkzaamheden overigens nog volop in uitvoering. Soms beschikt een administratie over onvoldoende gegevens voor een evaluatie of roept ze de beperkte omvang van een maatregel in om geen evaluatie te moeten uitvoeren.

Aanbevelingen

Rekening houdende met de bovenvermelde vaststellingen, heeft het Rekenhof een aantal aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot een gecoördineerd crisisbeheer, de totstandkoming en omkadering van steunmaatregelen, alsook de opvolging en evaluatie ervan.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Context

Nadat de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de uitbraak van het nieuwe coronavirus SARS-CoV-2 op 12 maart 2020 officieel als pandemie had bestempeld, besliste de Nationale Veiligheidsraad (NVR), in aanwezigheid van en in overleg met de minister-presidenten van de gewesten en gemeenschappen, diezelfde dag nog om de federale fase van het noodplan voor crisissituaties in werking te stellen. In dit kader werd een aantal gezondheidsmaatregelen ingevoerd, om zo de verspreiding van het coronavirus af te remmen en de meest kwetsbaren in de samenleving te beschermen.

De gezondheidsmaatregelen werden onmiddellijk geflankeerd door economische steunmaatregelen aan de getroffen ondernemingen, inclusief zelfstandigen, en aan de gezinnen. Zo had de federale ministerraad al op 6 maart 2020 een tiental maatregelen ter ondersteuning van de economie goedgekeurd¹. Daarbij aansluitend vaardigden ook de regeringen van de gewesten en gemeenschappen, waaronder de Vlaamse Regering, maatregelen uit.

In de volgende weken en maanden bleven alle overheden nieuwe steunmaatregelen nemen of verlengden ze de eerdere steunmaatregelen, die nog grotendeels doorlopen in 2021 en later.

1.2 Onderzoeksdomein en -vragen

1.2.1 Onderzoeksdomein

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe de verschillende bevoegdheidsniveaus (federaal, gewesten en gemeenschappen²) een antwoord hebben geboden op de gevolgen van de economische schok die de coronavirusmaatregelen voor zowel ondernemingen als particulieren hebben veroorzaakt.

¹ Het ging daarbij om maatregelen zoals tijdelijke werkloosheid door overmacht of om economische redenen, een betalingsplan voor sociale werkgeversbijdragen, btw, bedrijfsvoorheffing en personen/vennootschapsbelasting, een vermindering van de voorafbetalingen voor zelfstandigen, het uitstel of de vrijstelling van betaling van sociale bijdragen voor zelfstandigen, het verkrijgen van een vervangingsinkomen voor zelfstandigen (overbruggingsrecht) en flexibiliteit bij de uitvoering van federale overheidsopdrachten.

² De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (Cocom) en de Franse Gemeenschapscommissie (Cocof) zijn ook betrokken in het onderzoek in de mate dat zij bevoegd zijn voor materies die naar de gemeenschappen zijn overgedragen en vervolgens, door een akkoord tussen de Franstalige niveaus, overgedragen zijn aan de gewesten. De Vlaamse Gemeenschapscommissie heeft geen soortgelijke bevoegdheden.

Gelet op het grote aantal maatregelen, heeft het Rekenhof een aantal keuzes gemaakt. De audit beperkte zich tot de analyse van de economische steunmaatregelen aan ondernemingen en particulieren. Dat zijn vooral maatregelen die tot doel hadden de continuïteit van economische activiteiten, die acuut bedreigd werd door verlies van inkomen en liquiditeitsproblemen, te vrijwaren. De gezondheidsmaatregelen vielen buiten het onderzoeksdomein. Evenmin vond een doorlichting van steun op maat van individuele ondernemingen of organisaties plaats. Alleen als lokale besturen fungeerden als louter doorgeefluik van de steun werd de maatregel bekeken. Relancemaatregelen vielen in principe ook buiten de auditscope, maar het onderscheid met economische steunmaatregelen is niet altijd helder. Om de audit beheersbaar te houden, beperkte het Rekenhof zijn onderzoek bovendien tot de economische steunmaatregelen genomen in de periode van maart tot en met december 2020.

Het Rekenhof heeft met de inventarisering van de economische steunmaatregelen niet de bedoeling gehad om een volledig beeld te geven van de totale kostprijs van de overheidsinterventie, in de eerste plaats omdat deze interventie nog niet volledig afgelopen is, maar ook omdat pas bij de controle van de begrotingsuitvoering met zekerheid de bedragen vastgesteld kunnen worden.

Het Rekenhof wilde met deze audit een eerste, algemeen onderzoek uitvoeren naar een afgebakend maatregelenpakket dat de verschillende overheden in een acute crisistijd hebben genomen. Het was niet de bedoeling alle maatregelen volledig te analyseren. Door hun hoeveelheid en verscheidenheid was dat ook niet mogelijk. Het Rekenhof heeft wel geprobeerd om knelpunten en risico's op organisatieniveau bloot te leggen. Met de bevindingen die dit opgeleverd heeft en de aanbevelingen die daarop geënt zijn, wenst het bij te dragen aan het verhelpen van die knelpunten en het beheersen van de risico's. Het uiteindelijk doel is te komen tot een overheid die niet alleen een volgende crisis beter gewapend te lijf kan gaan, maar daarmee ook haar werking structureel kan verbeteren.

In deze audit heeft het Rekenhof daarom het beslissingsproces bij de totstandkoming van de maatregelen onderzocht en geëvalueerd, alsook het reglementair kader en de organisatie van de controle op het rechtmatig gebruik van de steun. Het ging ten slotte ook na of de maatregelen gemonitord en eventueel al geëvalueerd werden of zullen worden.

De audit had niet de bedoeling het effect (de *outcome*) of de impact van de steunmaatregelen te evalueren, bijvoorbeeld door na te gaan of een bepaalde maatregel tot minder faillissementen of minder armoede heeft geleid. Daarvoor is het nog te vroeg, aangezien tal van maatregelen nog volop in uitvoering zijn. Om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de resultaten van deze maatregelen, moeten er bovendien voldoende betrouwbare gegevens beschikbaar zijn, wat tot op vandaag niet het geval is.

De audit werd op een transversale manier uitgewerkt: hij analyseert het geheel van de economische steunmaatregelen van zowel het federale bestuursniveau als van de gewesten en gemeenschappen, alsook de samenhang tussen de verschillende maatregelen. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn uitgewerkt in vijf afzonderlijke verslagen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers, het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement (alsook de Verenigde Vergadering en de Raad van de Franse Gemeenschapscommissie) en het Parlement van de Franse Gemeenschap. In juli 2021 heeft het parlement van de Duitstalige Gemeenschap het Rekenhof gevraagd een audit uit te voeren

van de uitgaven die de Duitstalige Gemeenschap in 2020 en 2021 heeft gedaan in het kader van de COVID-19-pandemie. Over de Duitstalige Gemeenschap wordt dus nog apart gerapporteerd.

1.2.2 Onderzoeksvragen

Het Rekenhof zocht een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke economische steunmaatregelen gericht op ondernemingen en particulieren heeft de overheid genomen als antwoord op de coronacrisis?
- 2 In welke mate waarborgt het beslissingsproces, rekening houdend met de hoogdringendheid, de vaststelling van coherente en onderbouwde steunmaatregelen aan ondernemingen en particulieren?
- 3 Bieden het reglementaire kader en de organisatie van de controle waarborgen voor een rechtmatig gebruik van de steunmaatregelen?
- 4 In welke procedures is voor de opvolging en evaluatie van de afzonderlijke steunmaatregelen voorzien?

1.3 Onderzoeksaanpak en -normen

1.3.1 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof heeft niet alleen keuzes gemaakt over welke maatregelen tot het onderzoeksdomein zouden behoren, het heeft ook een gedifferentieerde onderzoeksaanpak gehanteerd voor de uiteindelijk geselecteerde maatregelen. Het heeft wat het Vlaams onderzoek betreft de coronapremies en de water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen het meest uitgebreid geanalyseerd. Beide steunmechanismes vertegenwoordigen samen immers ongeveer 74% van het budget dat de Vlaamse overheid heeft uitgetrokken voor de bestrijding van de economische crisis. Bovendien worden beide mechanismen gekenmerkt door grote volumes: de coronapremies en de water- en energievergoeding werden respectievelijk toegekend aan honderdduizenden ondernemingen en tijdelijk werklozen. Mede daardoor had het onderzoek bijzondere aandacht voor de datastromen aangaande de uitvoering van deze steunmechanismes. Daarnaast werden 45 maatregelen tot op zekere hoogte geanalyseerd. Bijlage 3 van het rapport bevat een overzichtslijst van die 45 maatregelen. Deze maatregelen, die tussen de één en 150 miljoen euro kostten³, vertegenwoordigden ongeveer 25% van de economische coronasteun in 2020 en waren vaak gericht op specifieke economische sectoren of vertegenwoordigden een kleiner aantal begunstigden (van enkele honderden tot duizenden). Maatregelen die minder dan één miljoen euro kostten, werden alleen in de inventaris opgenomen, maar niet verder onderzocht⁴.

³ In deze categorie zitten ook de maatregelen waarvan het budgettair gewicht onbekend was. Het budgettair gewicht van alle maatregelen werd ingeschat vóór het eigenlijke onderzoek van start ging, hoofdzakelijk op basis van de ramingen uit de nota's aan de Vlaamse Regering. Daarbij werd geen rekening gehouden met de vraag of de uitgave al dan niet een meeruitgave was. De in deze alinea meegedeelde percentages steunen op de uitvoeringsbedragen tot en met 31 december 2020.

⁴ Het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid wees het Rekenhof er tijdens de tegensprekelijke procedure op dat de steunmaatregel compensatie aan de diensten voor gezinszorg niet in de inventaris was opgenomen. De maatregel is toegevoegd, maar werd niet onderzocht.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden heeft het Rekenhof gebruikgemaakt van overheidsdocumenten die publiekelijk beschikbaar waren of die de administraties en instellingen aanleverden. Het heeft die administraties ook bevestigd via vragenlijsten. Ook werden interviews afgenomen met leden van de administraties en met het kabinet van de Vlaamse minister van Economie. De inventaris op de website van het Rekenhof geeft meer informatie over de steunmaatregelen die de verschillende overheden hebben genomen en die het voorwerp waren van deze transversale audit⁵.

Toen het Rekenhof het onderzoek startte, leken de pandemie en de steunmaatregelen een aflopend verhaal. Het ging er dan ook van uit dat een evaluatie a posteriori al mogelijk zou zijn vanaf eind 2020. De pandemie flakkerde echter weer op en de overheid verlengde heel wat van haar steunmaatregelen en trof ook alsmaar nieuwe maatregelen. Een aantal maatregelen zijn dan ook nog volop in uitvoering en controle-activiteiten zijn soms nog niet uitgerold of bevinden zich nog in een vroeg stadium. Dat had ook gevolgen voor de onderzoeksaanpak: door de grote werklust waarmee de administraties (tijdens de tweede besmettingsgolf) geconfronteerd werden, diende het aantal afgenomen interviews noodgedwongen beperkt te blijven en was een uitgebreide en diepgaande bevestiging voor de meeste maatregelen niet mogelijk⁶.

De rapportering over de transversale audit vindt plaats in afzonderlijke rapporten, die gericht worden aan de verschillende wetgevendende vergaderingen (zie 1.2.1 - Onderzoeksdomein). Dit rapport gaat over de Vlaamse maatregelen. De afstemming tussen de verschillende bestuursniveaus kan evenwel van belang zijn bij het analyseren van de steunmaatregelen. Bijgevolg besteedt dit rapport ook aandacht aan die onderlinge afstemming en aan de coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus.

1.3.2 Onderzoeksnormen

Het normenkader voor deze audit bestaat in de eerste plaats uit de algemeen aanvaarde normen voor goed bestuur. Die werden aangevuld met normen uit beleidsdocumenten en regelgeving. Bij het interpreteren en hanteren van deze normen hield het Rekenhof echter ook expliciet rekening met de context van hoogdringendheid waarbinnen veel steunmaatregelen, in het bijzonder die in het voorjaar van 2020, moesten worden ontwikkeld en ingevoerd.

1.3.3 Onderzoeksvloei

Het Rekenhof kondigde zijn audit op 21 oktober 2020 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de leden van de Vlaamse Regering en de leidend ambtenaren van de betrokken administraties. Het Rekenhof sloot zijn auditwerkzaamheden af in juni 2021. Op 1 september 2021 stuurde het zijn ontwerpverslag aan de ministers en leidend ambtenaren van de betrokken administraties en instellingen. Van september tot oktober 2021 ontving het diverse antwoorden (zie bijlage 7).

⁵ Deze inventaris bevat ook de maatregelen die de Duitstalige Gemeenschap heeft genomen.

⁶ Na de aankondiging van de audit en in de periode van de tweede besmettingsgolf (november 2020) kreeg het Rekenhof een brief van de voorzitter van het Voorzitterscollege, het overkoepelend managementorgaan van de Vlaamse overheid, waarin aan het Rekenhof werd gevraagd de audit uit te stellen tot na de crisis. Het Rekenhof heeft daarom tot begin februari 2021 gewacht om de administratie, instellingen, kabinetten en andere betrokkenen te bevestiggen.

De antwoorden van de Vlaamse minister van Economie en van de verschillende administraties en instellingen zijn in dit verslag verwerkt. Het formele antwoord van de minister en de managementreactie van het Agentschap Innoveren en Ondernemen, waarnaar het ministeriële antwoord verwees, zijn als bijlagen opgenomen.

1.4 Leeswijzer

Het rapport bevat zo weinig mogelijk beschrijvingen en is er vooral op gericht de vastgestelde problemen te bespreken. De lezer vindt niettemin een korte beschrijving van de belangrijkste maatregelen in hoofdstuk 2. Alle maatregelen van het onderzoeks domein staan bovendien in de interactieve online inventaris <https://covid19.rekenhof.be>.

De hoofdstukken 3 tot en met 5 behandelen achtereenvolgens de voorbereiding (onderzoeksvraag 2), uitvoering (onderzoeksvraag 3) en evaluatie (onderzoeksvraag 4). Deze hoofdstukken zijn telkens opgedeeld in drie delen: (1) de coronapremies, (2) de water- en energievergoeding aan tijdelijk werklozen en (3) de uitgebreide selectie van 45 maatregelen met een aanzienlijk geraamd financieel belang. In die drie delen worden deze 45 maatregelen niet één voor één besproken, maar als voorbeeld aangehaald ter illustratie van de meer algemene vaststellingen. Daarnaast bevat de tekst ook specifieke bevindingen over individuele maatregelen, waarbij een maatregel op een bepaald punt als een goede praktijk naar voren wordt gebracht of waarbij een bepaald aspect van een maatregel dat minder goed is verlopen, wordt belicht. Deze maatregelen worden vaak aangeduid met verkorte namen, die ook gebruikt worden in de online inventaris en staan opgesomd in bijlage 3.

De coronapremies konden rekenen op veel aandacht van het parlement, de media en de bevolking. Het Rekenhof wenst een aantal specifieke aspecten van de coronapremies die veel parlementaire aandacht opriepen, te verhelderen. Deze toelichtingen heeft het in aparte, gekleurde tekstvakken doorheen het rapport opgenomen.

HOOFDSTUK 2

Inventaris

2.1 Opzet

Het Rekenhof stelde vast dat de overheden geen gedetailleerde, overkoepelende inventaris van de socio-economische steunmaatregelen hebben gepubliceerd⁷, wat weinig bevorderlijk is voor het parlementaire debat over de aanpak van de COVID-19-pandemie. Het Rekenhof werkte in het kader van deze audit daarom een dergelijke inventaris uit, met de maatregelen die de federale overheid en de overheden van de gewesten, de gemeenschappen en de gemeenschapscommissies hebben genomen, en publiceerde die ook. Daarmee wil het de parlementaire vergaderingen en andere belangstellenden een zo volledig mogelijk overzicht bieden van de socio-economische steunmaatregelen die in 2020 werden genomen ten behoeve van ondernemingen en particulieren. Deze inventaris omvat onder meer, voor zover daarover gegevens beschikbaar zijn, de kosten van de maatregelen (inclusief hun verlengingen in 2021), het aantal begunstigden en de regelgeving. De meest recente bedragen, ramingen en realisaties, zijn die welke op 30 juni 2021 beschikbaar waren (op enkele uitzonderingen na)⁸. Het gaat om een interactieve online-inventaris, die kan worden geraadpleegd op: <https://covid19.rekenhof.be>. Gebruikers kunnen de gegevens filteren op basis van een aantal voorgestelde categorieën en naar eigen wens bepaalde grafieken aanmaken.

De inventaris die het Rekenhof heeft opgesteld, kent een aantal beperkingen die een invloed hebben op de cijfers en tabellen in dit hoofdstuk:

- De inventaris beperkt zich tot de socio-economische steunmaatregelen die zijn toegekend aan ondernemingen en particulieren (zie 1.2.1 - Onderzoeksdomein).
- De inventaris neemt alleen de maatregelen uit 2020 op (met inbegrip van hun verlengingen). De belangrijkste nieuwe steunmaatregelen van de Vlaamse overheid die in de eerste helft van 2021 zijn genomen, worden opgesomd in bijlage 4.
- De inventaris omvat alle door het Rekenhof geïdentificeerde maatregelen, maar is niet exhaustief⁹.

⁷ Verscheidene organisaties hebben wel vanuit hun eigen werkveld inventarissen opgesteld (Nationale Bank van België - ERMG, FOD Economie, FOD Financiën, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen).

⁸ De online inventaris bevat meer details over de bronnen van de financiële gegevens en de periodes waarop zij betrekking hebben.

⁹ Het Rekenhof heeft zoveel mogelijk maatregelen opgelijst. Talrijke gegevensbronnen werden geraadpleegd om zoveel mogelijk informatie te verzamelen.

2.2 Overkoepelende inventaris

2.2.1 Financiële impact van de steunmaatregelen

Het Rekenhof identificeerde 433 socio-economische steunmaatregelen die de federale overheid en de deelstaatsentiteiten in 2020 namen naar aanleiding van de COVID-19-pandemie voor een totaalbedrag van naar schatting 24,12 miljard euro (schatting op 30 juni 2021 van de kostprijs voor de volledige toepassingsperiode van de maatregelen genomen in 2020, inclusief hun verlengingen). Dit totaal vertegenwoordigt 5,4% van het bbp in 2020 (451,18 miljard euro)¹⁰. De gerealiseerde uitgaven voor de maatregelen genomen in 2020, bedroegen op 30 juni 2021 16,15 miljard euro.

De onderstaande tabel toont voor de verschillende bestuursniveaus de belangrijkste bedragen.

Tabel 1 -Financiële impact van de socio-economische steunmaatregelen per bestuursniveau (in miljoen euro)¹¹

Bestuursniveau	Raming op 30 juni 2021	Gerealiseerd op 31 december 2020	Gerealiseerd op 30 juni 2021	Totaal uitgetrokken bedrag voor leningen en waarborgen*
Federaal	19.401	9.942	11.913	109.000
Vlaams Gewest – Vlaamse Gemeenschap	3.054	2.587	2.840	2.072
Waals Gewest	1.143	917	1.018	454
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	284	243	249	59
Franse Gemeenschap	121	45	60	5
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	90	46	50	-
Franse Gemeenschapscommissie	20	9	16	-
Duitstalige Gemeenschap	10	3	1	10
Totaal**	24.124	13.791	16.146	111.599

* In deze fase van de crisis zijn de definitieve kosten van deze instrumenten voor de overheid nog onbekend. De werkelijk opgenomen waarborgen liggen wel aanzienlijk lager dan de hier vermelde en gereserveerde bedragen.

** Door afronding komen de totalen niet volledig overeen met de som van de onderdelen. Deze bedragen worden echter aangehouden voor de consistentie met de bedragen in de inventaris.

Bron: inventaris van het Rekenhof

De kosten van de belangrijkste nieuwe maatregelen genomen in de eerste jaarhelft van 2021, zijn geraamd op 3,22 miljard euro¹².

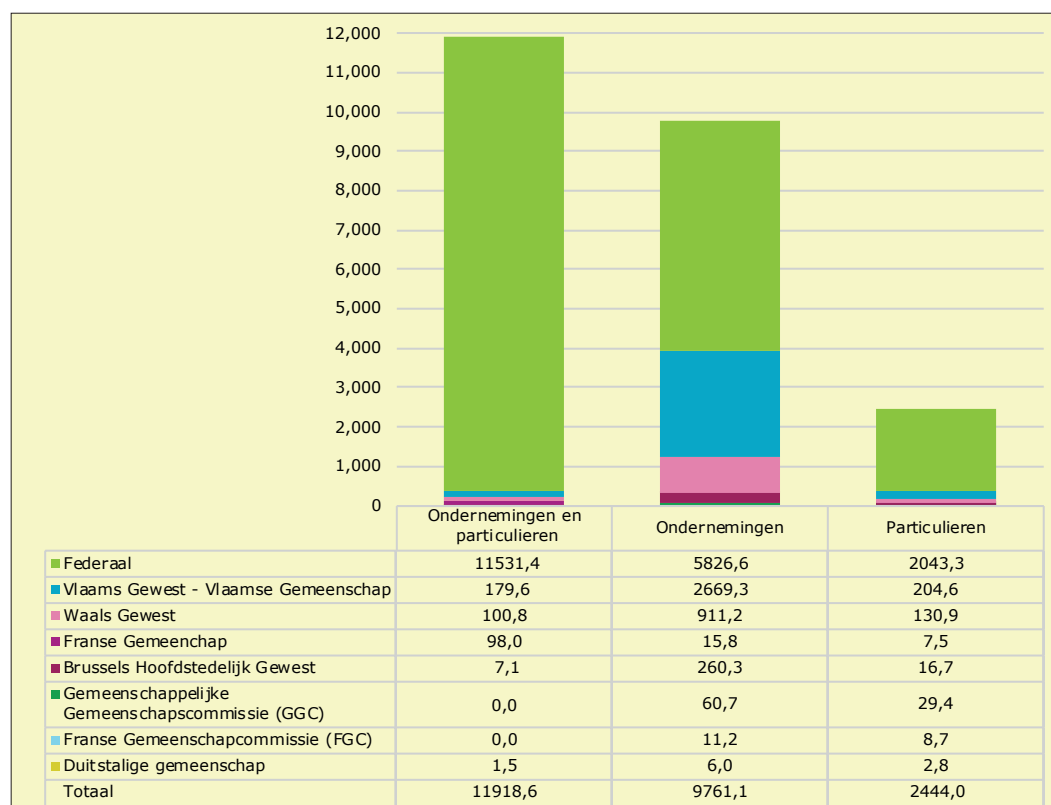
¹⁰ Bron: Eurostat.

¹¹ Voor meer informatie over de financiële parameters, zie de beschrijving ervan in bijlage 1.

¹² Federaal: 1.148,8 miljoen euro, Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap: 687,5 miljoen euro, Waals Gewest: 959,4 miljoen euro, Brussels Hoofdstedelijk Gewest/FGC/GGC: 413,8 miljoen euro, Franse Gemeenschap: 8,7 miljoen euro. Die bedragen zijn opgenomen in de bijlagen bij de rapporten van de respectievelijke bestuursniveaus.

De volgende grafiek toont hoeveel elk bestuursniveau in 2020 heeft uitgegeven aan steunmaatregelen (geraamd bedrag op 30 juni 2021), waarbij elk niveau is opgedeeld volgens de doelgroep: ondernemingen, particulieren of een mengcategorie van ondernemingen en particulieren¹³.

Figuur 1 – Kosten van de steunmaatregelen per bestuursniveau en per doelgroep (volgens ramingen op 30 juni 2021, in miljoen euro en exclusief waarborgen voor bankleningen en leningen)



Bron: inventaris van het Rekenhof

Deze grafiek toont dat:

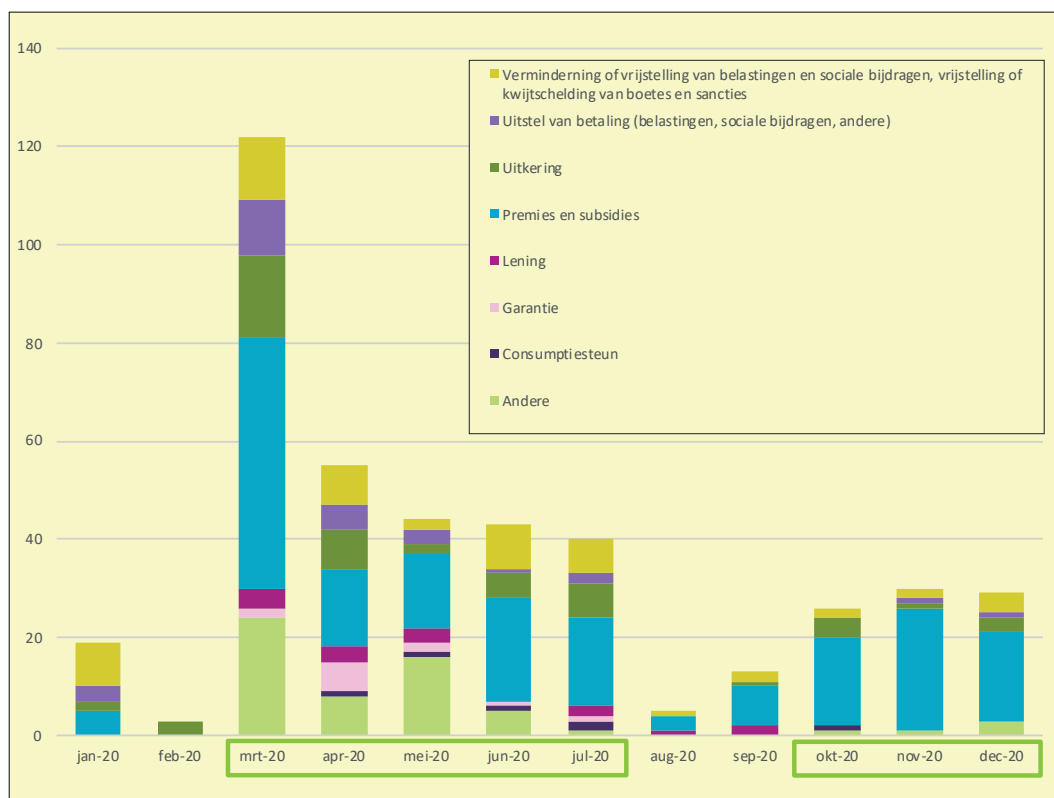
- de federale overheid het merendeel van de financiële middelen heeft vrijgemaakt voor elke doelgroep (80,4% van het totaal);
- de maatregelen voor ondernemingen en particulieren het grootste bedrag vertegenwoordigen (11,92 miljard euro, 49,4%), waarvan 4,65 miljard euro voor het crisisoverbruggingsrecht en 4,72 miljard euro voor de tijdelijke werkloosheid (versoepelde voorwaarden) door de federale overheid;
- de gewestelijke steun meestal aan ondernemingen was gericht (2,67 miljard euro voor het Vlaams Gewest, 911 miljoen euro voor het Waals Gewest en 260 miljoen euro voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest);
- particulieren meestal door de federale overheid werden geholpen, vooral langs de sociale zekerheid.

¹³ Voor meer informatie over de doelgroepen, zie bijlage 1.

2.2.2 Aantal steunmaatregelen chronologisch

De onderstaande grafiek toont de verdeling per maand en per maatregelentype van de 429 maatregelen van alle bestuursniveaus die in 2020 in werking traden¹⁴.

Figuur 2 – Chronologische evolutie van de aantallen maatregelen die in 2020 in werking traden, volgens type



Bron: Rekenhof

Uit deze grafiek blijkt het volgende:

- Meer dan een kwart van alle maatregelen trad in werking in maart 2020 en meer dan twee derde in de maanden maart tot en met juli 2020¹⁵. Ook in het najaar (tweede COVID-19-besmettingsgolf) zijn tientallen nieuwe maatregelen genomen, bovenop de verlengingen van steunmaatregelen die al eerder in werking waren getreden. De inwerkingtreding van de maatregelen loopt dus parallel met de evolutie van de pandemie.
- Subsidies en premies zijn de types maatregelen waar de overheden het meest naar teruggrepen om de economische crisis te bestrijden (46% van het geheel). De uitkeringen vertegenwoordigen echter het grootste financiële volume (51% van alle uitgaven).

De OESO beveelt een specifieke fasering aan voor de maatregelen in het kader van de COVID-19-crisis om zo langdurige schade aan het economisch weefsel te vermijden, met in de

¹⁴ Exclusief maatregelenverlengingen of -aanpassingen in 2020; vier van de 433 in 2020 genomen maatregelen zijn pas in werking getreden in 2021 en zijn niet opgenomen in figuur 2.

¹⁵ Sommige maatregelen zijn met terugwerkende kracht in werking gesteld. Dat verklaart waarom ze al in januari en februari van kracht waren, dus vóór de COVID-19-crisis. Andere maatregelen bestonden al en zijn geactiveerd (of versterkt) in het kader van de crisis.

eerste plaats maatregelen om de liquiditeit en de inkomens van de ondernemingen en gezinnen te vrijwaren, en, na verloop van tijd, maatregelen om de solvabiliteit te ondersteunen, alsook fiscale stimuli¹⁶. In een volgende fase, zodra de focus kan verschuiven naar het herstel, kunnen dan maatregelen worden genomen om de economische activiteit opnieuw aan te zwengelen, door de consumptie aan te wakkeren.

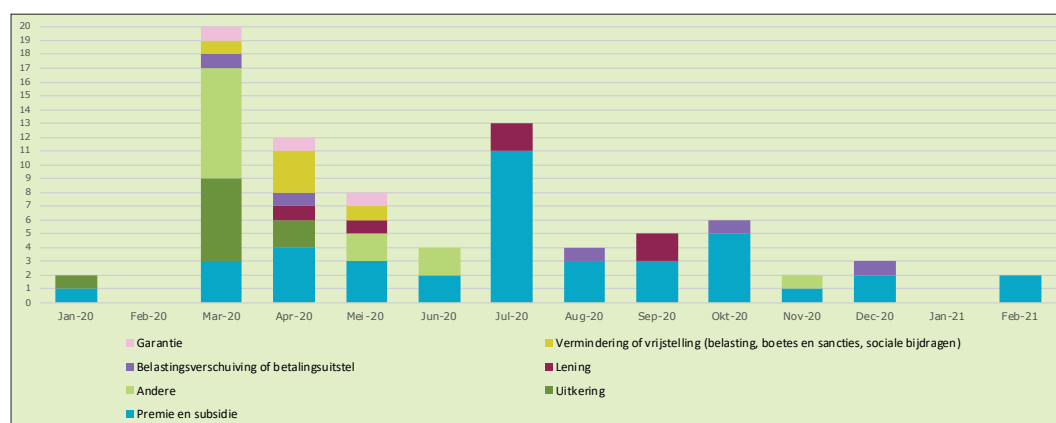
In de praktijk heeft België die fasering in het begin van de crisis wel degelijk in acht genomen: het heeft de eerste maatregelen ter vrijwaring van de liquiditeit en de inkomens immers al op 6 maart 2020 genomen. Omdat de overheden er aanvankelijk van uitgingen dat de crisis tegen de zomer van 2020 voorbij zou zijn, namen zij, toen de besmettingen beter onder controle waren, al enkele maatregelen ter versterking van de solvabiliteit. Door de onvoorzienbare evolutie van de gezondheidscrisis kon het lineaire perspectief voor het crisismanagement zoals de OESO voorstelde, niet helemaal worden gevolgd. De regeringen moesten immers vanaf het begin van de tweede besmettingsgolf, in oktober 2020, opnieuw liquiditeitsmaatregelen en inkomensondersteunende maatregelen nemen.

2.3 Vlaamse inventaris

2.3.1 Algemeen beeld

De inventaris bevat 81 steunmaatregelen van de Vlaamse overheid¹⁷. De onderstaande grafiek toont de verdeling van het aantal maatregelen per maand in de periode januari 2020 - februari 2021. Hij steunt op het tijdstip waarop de maatregelen officieel in werking traden¹⁸. De grafiek bevat ook twee steunmaatregelen die pas in februari 2021 in werking traden: VBM-4 en VBM-5. Deze maatregelen zijn ook in de analyse van de coronapremies opgenomen¹⁹.

Figuur 3 – Verdeling van het aantal maatregelen per maand en per type



Bron: Overkoepelende inventaris

¹⁶ OECD, Tax and fiscal policy in response to the coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience, mei 2020, www.oecd.org. Zie ook bijlage 2.

¹⁷ Hoewel VBM-4 en VBM-5 in de analyse van deze audit zijn opgenomen, vonden de uitgaven plaats in 2021. Ze staan in dit deel dan ook niet in de grafieken met een financiële parameter.

¹⁸ Verlengingsbesluiten of besluiten die een maatregel op een later tijdstip (gewijzigd) hernamen, zijn niet inbegrepen. De grafiek toont dus de temporele verdeling van het aantal nieuwe maatregelen. Het Rekenhof heeft de verschillende coronapremies wel telkens als nieuwe maatregelen beschouwd en niet als varianten van eenzelfde maatregel.

¹⁹ Intussen loopt het systeem van het Vlaams beschermingsmechanisme verder door tot 30 juni 2021, en voor een beperkt aantal sectoren tot eind september 2021.

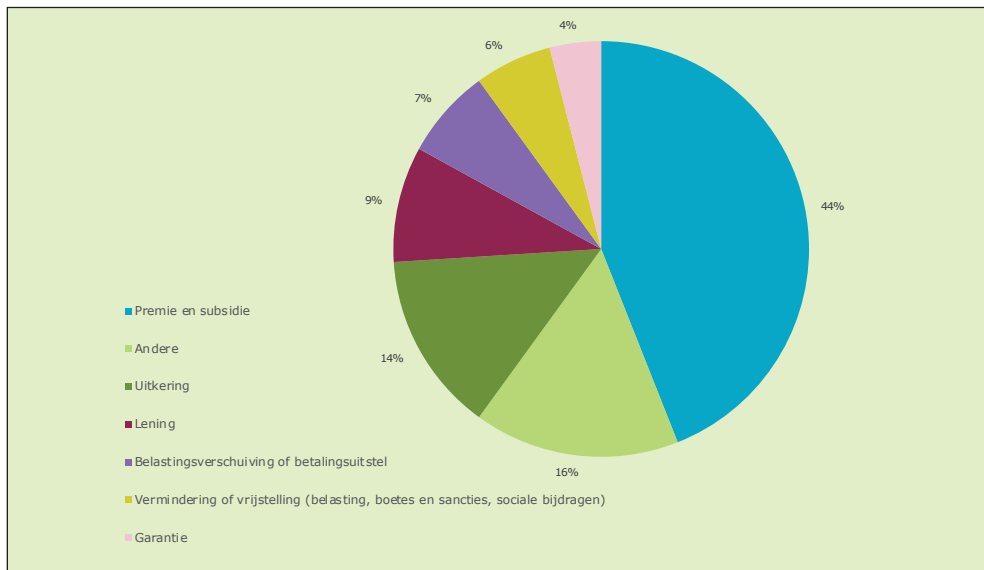
Een vergelijking met de grafiek voor alle bestuursniveaus samen (zie figuur 2) toont enkele verschillen, zoals de piek in juli voor de Vlaamse maatregelen. Daardoor is de temporele parallel met de evolutie van de pandemie minder uitgesproken. Die piek, met dertien maatregelen, is grotendeels veroorzaakt door acht maatregelen in de sectoren cultuur, jeugd en media en drie maatregelen in de autobus- en autocarsector en taxisector. In de sectoren cultuur, jeugd en media nam de Vlaamse Regering meer tijd om gepaste steun toe te kennen (maatregelen in het kader van het noodfonds – zie 2.3.2 – Belangrijkste maatregelen). In de autobus- en autocarsector en in de taxisector was de Vlaamse Regering van mening dat de al getroffen maatregelen te beperkt waren om de zware vaste kosten (het wagenpark) te dekken. In maart 2020 trad 25% van alle maatregelen van dat jaar in werking (20 maatregelen) en in de periode van maart tot juli 70%. Terwijl het eerste percentage overeenstemt met dat van alle bestuursniveaus samen, ligt het tweede percentage, door de piek in juli, hoger. Een andere opmerkelijke afwijking van de grafiek voor alle bestuursniveaus samen is dat de Vlaamse overheid slechts twee maatregelen heeft genomen die terugwerkten tot januari of februari 2020²⁰. Ook in de laatste maanden van 2020, gedurende de tweede golf, nam ze weinig nieuwe maatregelen.

Wel overeenkomend met de grafiek voor alle bestuursniveaus samen, is dat alle mogelijke types van maatregelen in de eerste maanden zijn ingevoerd. Vanaf juli valt het grote aandeel ‘premies en subsidies’ op. De bijkomende leningen in juli betroffen de autobus- en autocarsector en de taxisector, en in september het terugvorderbaar voorschot voor de evenementensector en het herstell krediet voor de sociale economie. De bijkomende verminderingen en vrijstellingen betroffen de retributie voor individueel personenvervoer (augustus), de winwinlening (oktober) en het vriendenaandeel (december).

De onderstaande grafiek toont aan dat 44% van alle getroffen maatregelen in 2020 ‘premies en subsidies’ betreffen en 14% ‘uitkeringen’. De Vlaamse overheid heeft dus, zoals ook de andere bestuursniveaus, vooral gekozen voor directe steun, waarbij zij het inkomstenverlies rechtstreeks opvangt. Het aantal leningen en garanties volgen op ruime afstand. Het type ‘andere’ maakt 16% uit. Het gaat om een restcategorie, die vooral bestaat uit een aantal kleinere sociale maatregelen, versoepelingen aan verlofstelsels of procedurele versoepelingen of verlengingen van termijnen met geen of een gering budgettair gewicht.

²⁰ Het decreet tot invoering van een uitzonderlijke gezinsbijslag in het kader van de COVID-19-maatregelen werd op 25 juni 2020 gepubliceerd in het B.S., maar had uitwerking vanaf 1 januari 2020.

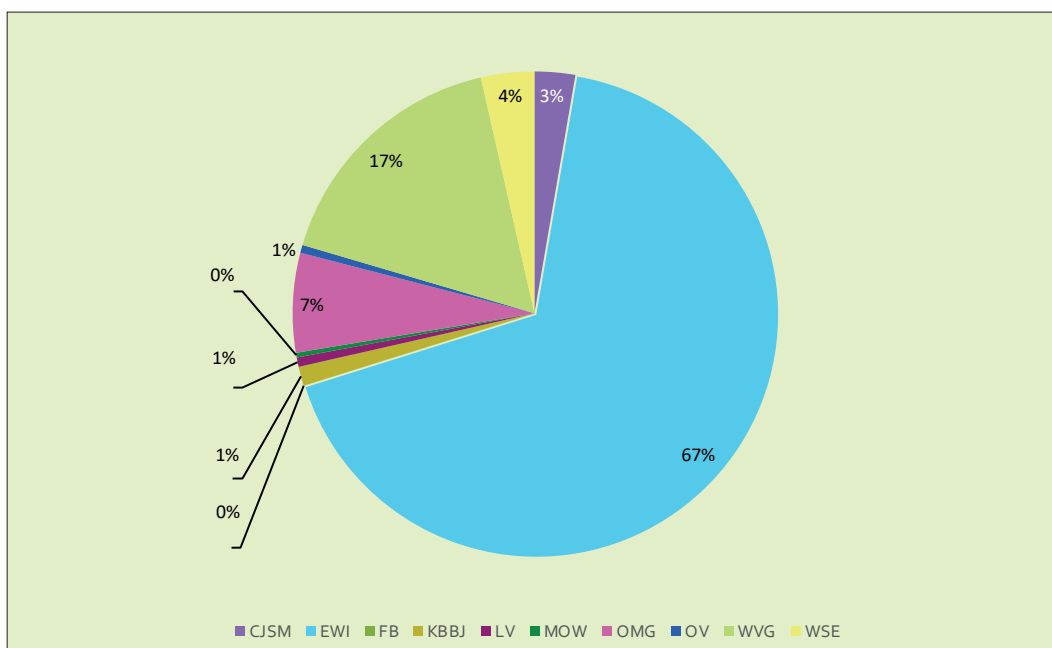
Figuur 4 – Verdeling van het aantal maatregelen volgens type in 2020



Bron: Overkoepelende inventaris

Een verdeling van de steun op basis van budgettair gewicht toont dat het beleidsdomein EWI goed is voor bijna drie vierde (67%) van de uitgaven. Dat is niet verwonderlijk, aangezien het auditrapport focust op economische steunmaatregelen. De beleidsdomeinen WVG (17%) en OMG (7%) vervolledigen de top 3. In deze vergelijking en de onderstaande grafiek zijn leningen en garanties niet inbegrepen. Zoals reeds in 2.2 uiteengezet, zouden ze een vertekend beeld geven van de werkelijke uitgaven. Een lening of garantie betekent maar een uitgave voor de overheid als zij niet wordt terugbetaald, respectievelijk uitgewonnen, en er geen bedragen meer kunnen worden gerecupereerd.

Figuur 5 – Verdeling van de uitgegeven steun volgens beleidsdomein in 2020



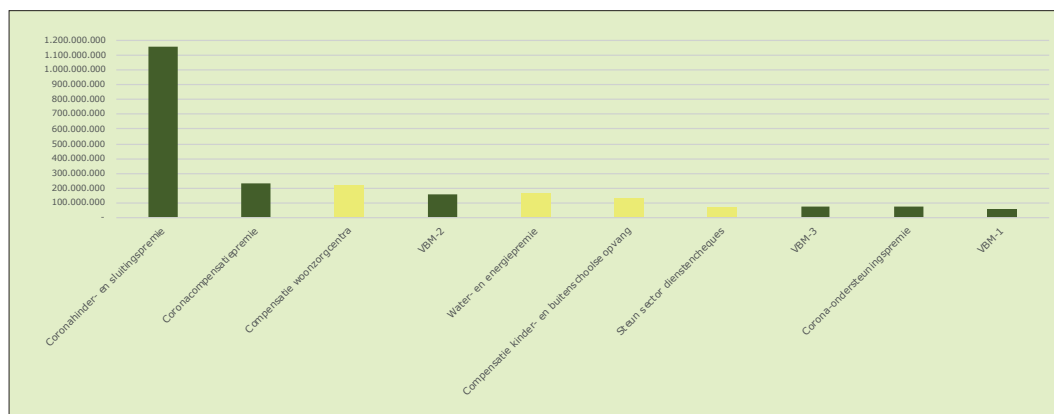
Bron: Overkoepelende inventaris

De Vlaamse overheid heeft in 2020 ongeveer 2,57 miljard euro economische steun verschaft aan zowel ondernemingen als particulieren. In de loop van 2021 gaf de overheid ongeveer 350 miljoen euro bijkomend uit doordat maatregelen verder liepen of verlengd werden. In de eerste jaarhelft van 2021 is daar ongeveer nog 687,5 miljoen euro bijgekomen voor een beperkt aantal nieuwe maatregelen (zie bijlage 4). De bedragen die aan deze nieuwe maatregelen zijn gekoppeld, betreffen in hoofdzaak ramingen afkomstig uit de nota's aan de Vlaamse Regering.

2.3.2 Belangrijkste maatregelen

Een aantal maatregelen heeft een groot budgettair gewicht. Veruit de duurste maatregel was de coronahinder- en bijkomende sluitingspremie (hierna de hinder- en sluitingspremie genoemd). Deze maatregel kostte op 31 december 2020 (en finaal) ongeveer 1,16 miljard euro, goed voor 44% van alle toegekende steun. De onderstaande grafiek geeft een overzicht van de maatregelen die de drempel van 50 miljoen euro uitgaven overschreden. De coronapremies staan in het groen aangeduid, andere maatregelen in het geel.

Figuur 6 – Uitgave voor steunmaatregelen van meer dan 50 miljoen euro op 31 december 2020



Bron: Overkoepelende inventaris

De volgende alinea's houden een bespreking in van de belangrijkste maatregelen, beginnend met twee clusters van maatregelen (*Noodfonds* en *Leningen en garanties*), gevolgd door de maatregelen weergegeven in de bovenstaande grafiek.

Noodfonds

De Vlaamse Regering richtte in juni 2020 een noodfonds op, dat tal van steunmaatregelen bevatte, vooral voor de cultuur-, jeugd-, sport- en mediasector (CJSM). De cultuursector kon rekenen op bijna 65 miljoen euro, de jeugdsector (jeugdorganisaties, hostels en jeugdverblijven) op 16 miljoen euro, de mediasector en de sportsector elk ongeveer op 10 miljoen euro²¹. Daarnaast werd, onder andere, nog 35 miljoen euro uitgetrokken voor de aardappel- en siertelers, 16,3 miljoen euro voor de sociaal-toeristische sector en 47 miljoen euro voor 'mobiliteit'. Tot die laatste categorie behoren maatregelen zoals de subsidies aan de autobus- en

²¹ Het noodfonds voorzag daarnaast ook ongeveer 87 miljoen euro voor de lokale besturen voor hun cultuur-, jeugd- en sportbeleid en voor armoedebestrijding. Aangezien dit een loutere overdracht van middelen is die de lokale besturen volgens eigen inzichten besteden, is dit niet opgenomen in de onderzochte maatregelen.

autocarsector (15,5 miljoen euro) en achtergestelde leningen aan de autobus- en autocarsector (16 miljoen), alsook aan de taxisector (12 miljoen euro). De meeste voorziene budgetten zijn in 2020 grotendeels of vrijwel volledig uitgegeven, met uitzondering van de steun aan de aardappel- en siertelers (slechts 15,5 miljoen euro uitgegeven) en de autocarsector (slechts 7,5 miljoen aan subsidies uitgegeven). De grote bedragen voorzien voor leningen aan de autocar- en taxisector werden amper benut.

Leningen en garanties²²

De Vlaamse inventaris telt zeven steunmaatregelen van het type lening en drie van het type garantie. De twee omvangrijkste in toegekend budget zijn de uitbreiding van de waarborgregeling Gigarant en de achtergestelde lening op drie jaar. 22 bedrijven deden een beroep op het eerste instrument, goed voor een verstrekt waarborgbedrag van 463 miljoen euro. Een 320-tal ondernemingen heeft via de ParticipatieMaatschappij Vlaanderen een achtergestelde lening verkregen, voor in totaal 131 miljoen euro. De derde omvangrijkste maatregel betreft het terugvorderbaar voorschot voor de evenementensector, goed voor 44 miljoen euro. Deze lening bevat evenwel de bepaling dat de verplichting tot terugbetaling vervalt als het evenement niet mag doorgaan op grond van op het moment van aanvraag nog niet gekende overheidsmaatregelen gerelateerd aan COVID-19²³. Een vierde maatregel is de handelshuurlening. In eerste instantie kende het instrument weinig succes, maar na een versoepeling van de voorwaarden was de maatregel goed voor 9,6 miljoen euro verstrekte leningen. De werkelijke kosten voor de overheid zijn momenteel nog niet gekend. Zoals al aangestipt, betekenen ze maar een uitgave als ze niet worden terugbetaald (lening) of uitgewonnen (waarborg).

Compensatie woonzorgcentra, centra voor kortverblijf, centra voor dagverzorging en centra voor dagopvang

Deze compensatie betrof een opeenvolging van technisch complexe financiële compensatiemaatregelen voor de woonzorgcentra en aanverwante instellingen. De steun richtte zich enerzijds vooral op de compensatie van gedeelde inkomsten wegens de opnamestop, verplichte sluiting, onderbezetting, enz., maar anderzijds ook op de mogelijkheid extra zorg- en ondersteunend personeel in te zetten. Dat was nodig om de grote uitval van zorgpersoneel in het begin van de pandemie op te vangen, maar ook omdat meer werd verwacht van het beschikbare personeel. De totale kostprijs bedroeg eind 2020 220 miljoen euro, waarvan 121 miljoen euro als meeruitgave.

Compensatie kinder- en buitenschoolse opvang

Sinds eind maart-begin april 2020 zijn er steunmaatregelen voor de sectoren van de kinder- en buitenschoolse opvang. Zij vangen de gedeelde inkomsten op in beide sectoren wegens de sterke terugval van het aantal opvangdagen, terwijl de opvanglocaties de verplichting kregen open te blijven. Deze compensatieregelingen koppelden heel wat voorwaarden aan de premies, zoals een tewerkstellingsengagement ten opzichte van het personeel, een verdere uitbetaling van correcte lonen, geen activatie van het overbruggingsrecht en, sinds november 2020, geen beroep doen op de Vlaamse coronapremies. De compensatieregelingen zijn ondertussen al verscheidene keren aangepast in functie van de evolutie van de coronapandemie. De budgettaire kosten bedroegen eind 2020 129 miljoen euro.

²² De bedragen zijn geactualiseerd in de periode februari/maart 2021.

²³ Zo dient bijvoorbeeld Tomorrowland een deel van de 1,8 miljoen toegekende steun niet terug te betalen.

Steun sector dienstencheques

De subsidies voor dienstenchequeprestaties zijn tijdelijk wisselend verhoogd om de verminderde inkomsten door het wegvallen van poetsopdrachten te compenseren en de verhoogde uitgaven te dekken. Het gaat om extra kosten om werknemers in veilige omstandigheden te laten werken, de uitbetaling van het gewaarborgd loon bij (het hoger) ziekteverzuim, hogere verplaatsingskosten, ... Het bestaande budget zou de kostprijs van de maatregel, 75 miljoen euro in 2020, wel volledig kunnen opvangen door de algemene terugval in dienstenchequeprestaties.

Water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen

De water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen is in het leven geroepen om werknemers te ondersteunen die tijdens de eerste coronagolf terugvielen op een verminderd inkomen door tijdelijke werkloosheid wegens overmacht of om economische redenen. Het instrument bestaat in de toekenning van een eenmalige vergoeding van 202,68 euro om de energie- en waterfactuur tijdens de eerste maand van tijdelijke werkloosheid te dekken. De budgettaire kosten bedroegen 168 miljoen euro in 2020.

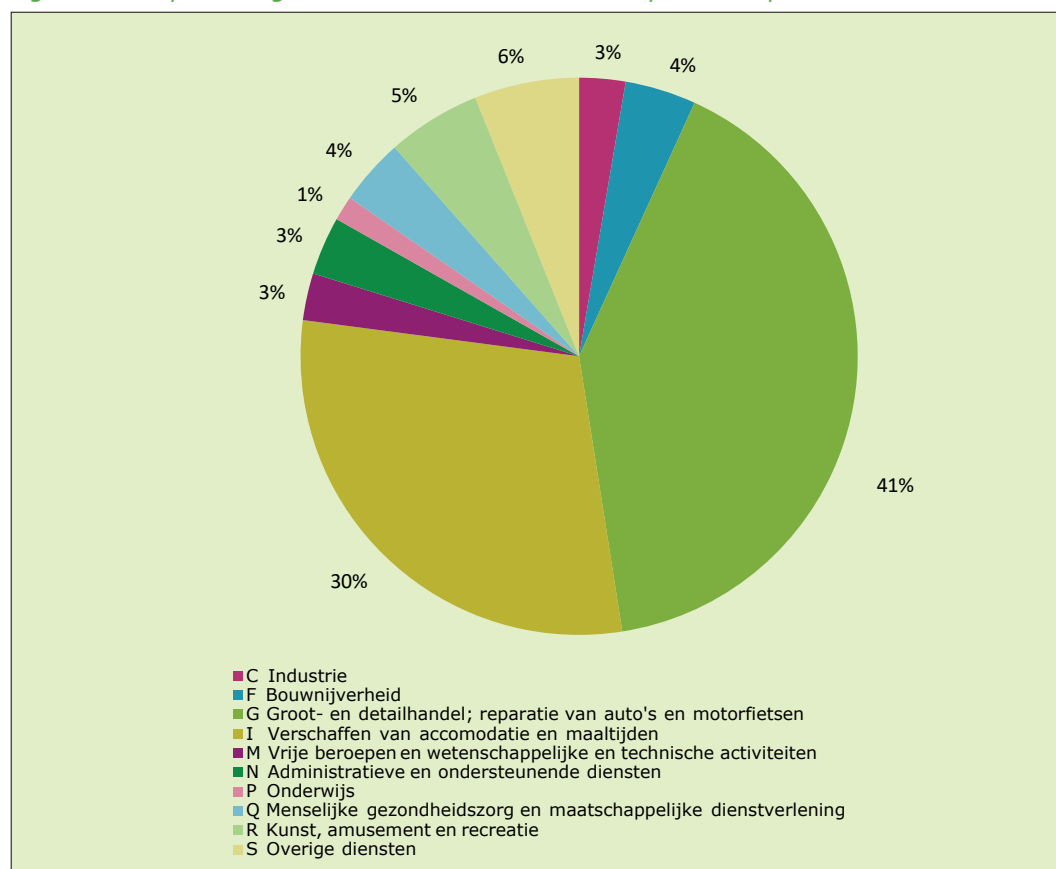
Vlaamse coronapremies

De Vlaamse coronapremies waren hét financieel steunpakket van de Vlaamse overheid voor de honderdduizenden ondernemingen en zelfstandigen die gehinderd werden door exploitatiebeperkingen. De onderstaande alinea's tonen kort naar wie de steun ging en, meer in detail, de modaliteiten van de individuele premies (toepassingsgebied, voorwaarden, ...).

De onderstaande grafiek toont de verdeling van de Vlaamse coronapremies²⁴ op sectorniveau. De grafiek beperkt zich tot de tien sectoren die de meeste steun ontvingen. Zij waren samen goed voor 96,3% van alle uitgereikte steun. De sectoren 'groot- en detailhandel, reparatie van auto's en motorfietsen' (hierna: de groot- en detailhandel), en 'verschaffen van accommodaties en maaltijden' (hierna: de horeca) hebben samen het overgrote deel van de coronasteun ontvangen (respectievelijk 41% en 30%).

²⁴ Het betreft alleen de coronapremies die tot de scope behoren: van de coronahinderpremie en de bijkomende sluitingspremie tot VBM-5. In de grafieken van dit onderdeel zijn wel de uitgaven van VBM-4 en VBM-5 verwerkt.

Figuur 7 – Top 10 toegekende steun Vlaamse coronapremies op sectorniveau



Bron: Antwoord VLAIO van 26 april 2021

De eerste coronapremie, de hinder- en sluitingspremie, kende vennootschappen en zelfstandigen in hoofdberoep met een fysieke inrichting die verplicht werden hun publiek toegankelijke locatie volledig te sluiten ten gevolge van de coronavirusmaatregelen, een forfaitaire hinderpremie toe van 4.000 euro voor de periode van 14 maart 2020 tot 5 april 2020, en vervolgens een sluitingspremie van 160 euro per bijkomende sluitingsdag. Een onderneming kon de premie voor maximaal vijf exploitatiezetels ontvangen. Het steunmechanisme liep op 31 augustus 2020 definitief af. Voor alle premies gold dat de onderneming een actieve exploitatiezetel moest hebben in het Vlaams Gewest en per bijkomende exploitatiezetel minstens één voltijdse werknemer diende te hebben die was ingeschreven bij de RSZ.

Kort daarna voerde de overheid de coronacompensatiepremie (hierna genoemd: compensatiepremie) in. Die forfaitaire premie bedroeg 3.000 euro en was bedoeld voor ondernemingen en zelfstandigen die werden geconfronteerd met een omzetsdaling van ten minste 60% ten gevolge van de coronavirusmaatregelen in de periode van 14 maart 2020 tot 30 april 2020. Vanaf deze premie hadden ook zelfstandigen in bijberoep met een minimuminkomen van 6.996,89 euro recht op steun. De premie kon opnieuw voor maximaal vijf vestigingsplaatsen worden verkregen. Vanaf deze premie werden ook uitsluitingsgronden expliciet in de regelgeving opgenomen, zoals bepaalde rechtstoestanden (ontbinding, stopzetting, faillissement of vereffening) en organisatievormen (holding-, management- of patrimoniumvennootschappen). Ook werden bepaalde cumulaties verboden, zoals die met de achtergestelde leningen van PMV en de Gigarantwaarborg.

Aansluitend was er de coronaondersteuningspremie (hierna genoemd: ondersteuningspremie). Ondernemingen en zelfstandigen ontvingen een forfaitaire premie van 2.000 euro als ze tijdens hun doorstartperiode een omzetzaling van ten minste 60% ten gevolge van de coronamaatregelen kenden²⁵. Ook die premie kon voor maximaal vijf exploitatiezetels worden toegekend. Alleen ondernemingen of zelfstandigen die onder het toepassingsgebied van de coronahinder- of de compensatiepremie vielen, konden van het nieuwe instrument genieten. Ondernemingen of zelfstandigen die geen aanvraag indienden voor één van deze premies, konden ook de steun aanvragen op voorwaarde dat ze het oorzakelijk verband tussen de exploitatiebeperkingen die ze ondervonden door de coronamaatregelen, en hun omzetzaling konden motiveren²⁶. Verder werden ondernemingen met achterstallige schulden bij VLAIO wegens de terugvordering van vorige premies, vanaf de ondersteuningspremie uitgesloten.

Op 17 augustus 2020 trad het eerste in een reeks van Vlaamse beschermingsmechanismen in werking. In tegenstelling tot de voorgaande premies, werd de tegemoetkoming bij minimaal 60% omzetzaling door de virusmaatregelen vastgesteld als een percentage van de omzet tijdens een referentieperiode, begrensd tot een maximumbedrag. Het beschermingsmechanisme hield zo meer rekening met de omzet en niet meer met het aantal vestigingsplaatsen. Bij het eerste beschermingsmechanisme (VBM-1) bedroeg de tegemoetkoming 7,5% van de omzet, met een maximum van 15.000 euro voor de periode van 1 augustus 2020 tot en met 30 september 2020.

Het tweede Vlaams beschermingsmechanisme (VBM-2) trad in werking op 30 oktober 2020 en was, net als het volgende, ook van toepassing op de vennootschappen en zelfstandigen die verder verplicht gesloten bleven, zoals cafés en restaurants. Vanaf het VBM-2 bedroeg de tegemoetkoming 10% van de omzet voor de periode van 1 (of 19) oktober 2020 tot en met 15 november 2020. Ook golden vanaf het VBM-2 minima en maxima naargelang het aantal werknemers. De cumulverboden vielen vanaf het VBM-2 weg.

Het derde Vlaams beschermingsmechanisme (VBM-3) hield een tegemoetkoming in voor de periode van 16 november 2020 tot en met 31 december 2020. Het was de laatste maatregel onder het de-minimisstelsel. Vanaf het VBM-3 konden ondernemingen die 50% of meer van hun omzet halen uit toeleveringen aan een gesloten sector, een referentieperiode kiezen die overeenstemde met de sluitingsperiode van de gesloten sector. Vanaf het vierde Vlaams beschermingsmechanisme (VBM-4 voor januari 2021 en VBM-5 voor februari 2021) diende de overheid de maatregelen aan te melden bij de Europese Commissie onder artikel 3.1 van de Tijdelijke Kaderregeling.²⁷ Daardoor waren ondernemingen in moeilijkheden, financiële instellingen en kredietinstellingen vanaf het VBM-4 uitgesloten. Verder daalden de minimum- en maximumsteun vanaf het VBM-4 en werd de bijgevoegde lijst met sectoren aangepast ten opzichte van die voor het VBM-3, zodat zij overeenstemde met de lijst van gesloten sectoren door de coronamaatregelen die het Overlegcomité bepaalde.

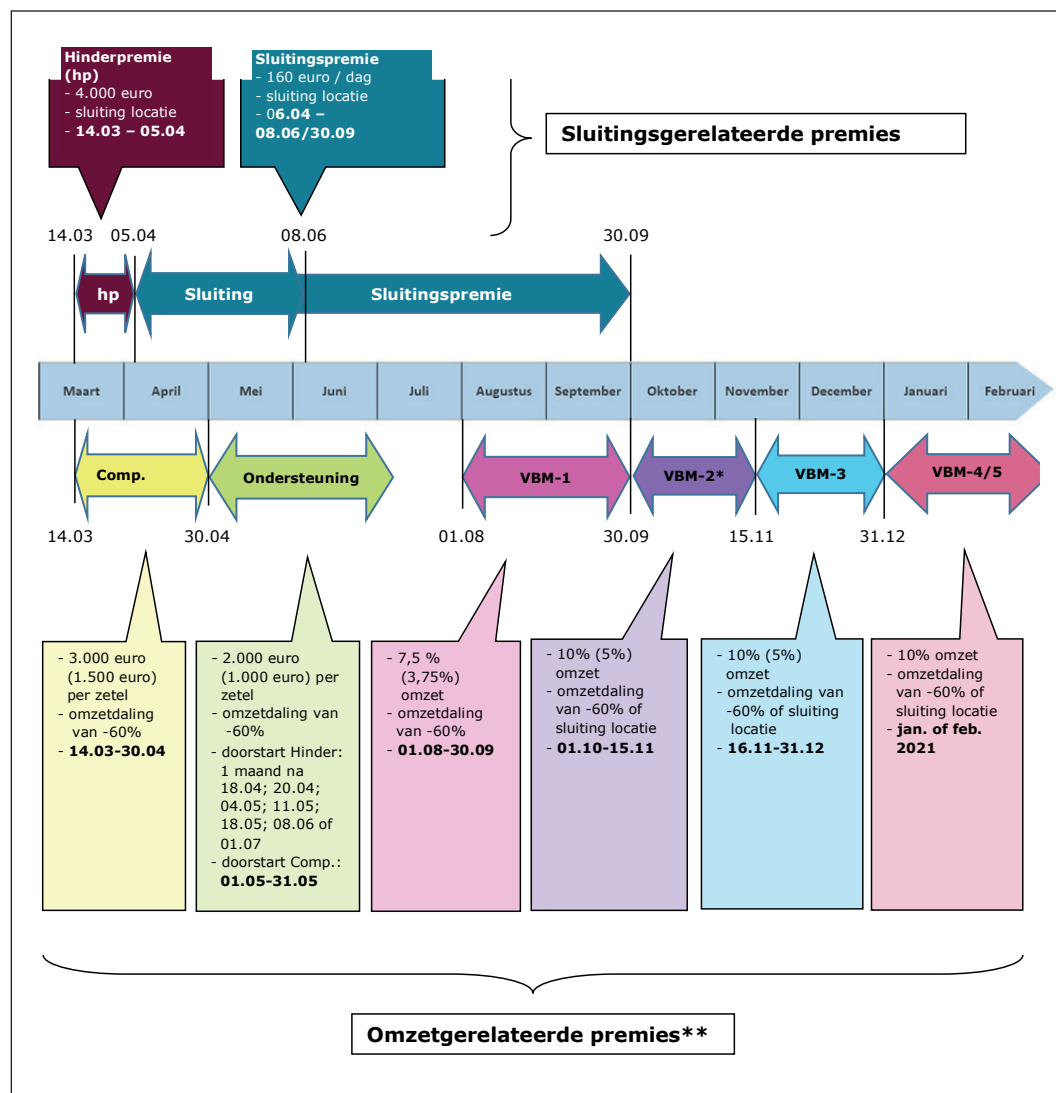
²⁵ Er waren acht verschillende doorstartperiodes van telkens van één maand. De doorstartperiode startte op de dag volgend op de opheffing van een verplichte sluiting. Deze verplichte sluiting verschilde naargelang de sector.

²⁶ De erop volgende beschermingsmechanismen bevatten alle een gelijkaardige bepaling.

²⁷ De Tijdelijke Kaderregeling voor staatssteun is een tijdelijk Europees mechanisme dat het de lidstaten mogelijk moet maken ondernemingen te ondersteunen in de context van de coronacrisis. De Europese Commissie heeft deze tijdelijke regeling op 19 maart 2020 aangenomen en nadien verscheidene malen verlengd en aangepast (bijvoorbeeld door de steunplafonds te verhogen). Op procedureel vlak past de Europese Commissie een versnelde goedkeuringsprocedure toe.

Het onderstaande schema geeft de subsidieperiodes van de coronapremies weer op een tijdslijn. VBM-6,-7, -8 en -9, die niet binnen de scope van de audit vielen, zijn niet in dit schema opgenomen.

Figuur 8 - subsidieperiodes coronapremies op tijdslijn



* VBM-2 liep ook van 19 oktober tot 15 november.

** Omzetsdaling van minimaal 60% is de basis toekenningsvoorwaarde voor de compensatiepremie, ondersteuningspremie en de VBM's. Hoewel vanaf VBM-2 sluiting opnieuw een toekenningsvoorwaarde is, spreekt het Rekenhof voor voorgenoemde premies van de omzetgerelateerde premies.

2.4 Deelconclusies

Het Rekenhof stelt vast dat de overheden geen overkoepelende en gedetailleerde inventaris bekendmaakten van de socio-economische steunmaatregelen. Daarom heeft het een dergelijke inventaris uitgewerkt en gepubliceerd voor de maatregelen die de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen in 2020 hebben genomen. In totaal werden 433 maatregelen opgelijst en beschreven in de interactieve online-inventaris.

De geraamde kosten van de opgelijste maatregelen belopen in totaal 24,12 miljard euro: 9,76 miljard euro voor de ondernemingen, 2,44 miljard euro voor de particulieren en 11,92 miljard euro voor de maatregelen die zowel ondernemingen als particulieren ten goede kwamen. Het nemen van de maatregelen volgde de evolutie van de gezondheidscrisis en de opeenvolgende lockdowns.

De Vlaamse overheid trof in 2020 tientallen nieuwe economische steunmaatregelen om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen. In totaal heeft Vlaanderen daarvoor in 2020 ongeveer 2,6 miljard euro uitgegeven. Een voorzichtige schatting brengt het totaal op 3,6 miljard euro voor de periode tot 30 juni 2021.

Veel maatregelen kwamen tot stand in de beginmaanden van de crisis (maart en april). De Vlaamse overheid reageerde dus snel op de crisis, tegelijk met de eerste gezondheidsmaatregelen. Afwijkend van het algemeen beeld voor de verschillende bestuursniveaus samen, nam de Vlaamse overheid in de zomer van 2020 relatief meer maatregelen. Zij koppelde deze maatregelen aan het noodfonds waarover zij begin juni een akkoord bereikte. In de tweede golf trof de Vlaamse overheid opmerkelijk minder nieuwe maatregelen dan de andere overheden, maar dat betekent niet dat de steunverlening stilviel. De Vlaamse Regering koos vooral voor verlenging of reactivering van eerder genomen maatregelen, eventueel in licht gewijzigde vorm.

In overeenstemming met haar bevoegdheden, richtte de Vlaamse overheid haar maatregelen vooral op ondernemingen. Het type steunmaatregel was in de eerste pandemiegolf heel divers, terwijl nieuwe maatregelen zich in de tweede golf vooral richtten op directe steun aan ondernemingen. Over het gehele jaar 2020 was directe steun, in de vorm van subsidies en premies, de meest gekozen maatregel.

De meest grootschalige steuninitiatieven, de hinder-, sluitings-, compensatie- en ondersteuningspremie voor ondernemingen en de water- en energievergoeding voor particulieren (tijdelijk werklozen) zijn in het begin van de crisis genomen. Ook zijn al vroeg financiële compenserende maatregelen in het leven geroepen voor de belangrijkste welzijnssectoren en sectoren die zich richten op kwetsbare groepen. Daar zijn vrij aanzienlijke bedragen voor uitgetrokken, hoewel niet alles een meeruitgave was. De Vlaamse Regering heeft enkele maanden meer de tijd genomen om met het noodfonds steun te verlenen aan meer specifieke economische sectoren, zoals de cultuur- of landbouwsector. Zij voorzag ook in aanzienlijke bedragen voor leningen en garanties, waarvan de uiteindelijke impact op de begroting pas binnen enkele jaren duidelijk zal zijn.

De hinder- en sluitingspremie was budgettair veruit de belangrijkste steunmaatregel van de Vlaamse overheid. Deze premie alleen vertegenwoordigde 44% van het in 2020 uitgegeven budget voor economische steun. Alle coronapremies samen waren zonder twijfel hét steunmechanisme van de Vlaamse overheid in deze economische crisis, met een totaalbedrag tot 30 juni 2021 van 2,08 miljard euro²⁸. Het merendeel ervan ging naar de groot- en detailhandel en de horeca. Dat waren ook bij uitstek de sectoren die moesten sluiten tijdens de eerste golf. De detailhandel heeft zich in 2020 goed hersteld, verder onderzoek zal moeten uitwijzen of dat ook in 2021 nog het geval was en of de coronasteun terechtgekomen is bij wie de steun het meest nodig had.

²⁸ Zie tabel 2.

HOOFDSTUK 3

Coördinatie en totstandkoming van steunmaatregelen

In februari 2020 werd België door een eerste coronabesmetting getroffen, waarna de pandemie in maart in alle hevigheid losbarstte. Zeer snel werden over de bestuursniveaus heen crisisstructuren opgezet om de nodige gezondheidsmaatregelen te kunnen treffen. Dit hoofdstuk gaat eerst dieper in op de overkoepelende aanpak van het socio-economische crisisbeheer door de overheden in België, met bijzondere aandacht voor de coördinatie tussen de bestuursniveaus. Daarna volgt het hoofdstuk de driedelige indeling die de leeswijzer heeft uiteengezet.

Coördinatie verwijst naar een werkwijze waarbij de verschillende bestuursniveaus, mét kennis van de genomen of geplande socio-economische steunmaatregelen van de andere bestuursniveaus of beleidsdomeinen, over steunmaatregelen beslissen binnen hun eigen bevoegdheidsdomeinen. Het doel van het coördinatieproces is overlappingen tussen, hiaten in en tegenspraak tussen de maatregelen te vermijden en beleidscoherentie te bevorderen.

3.1 Globale aanpak

3.1.1 Organisatie en coördinatie van het crisisbeheer

Hoewel de verschillende overheden allereerst de gevolgen van de pandemie voor de volksgezondheid wilden bestrijden, bleken ze ook van meet af aan oog te hebben voor de mogelijke schade aan het economische weefsel. De gezondheidsmaatregelen werden bijgevolg onmiddellijk geflankeerd door socio-economische steunmaatregelen aan ondernemingen (inclusief zelfstandigen) en gezinnen. Zo keurde de federale ministerraad al op 6 maart 2020 een tiental maatregelen ter ondersteuning van de economie goed. De regeringen van de gewesten en gemeenschappen kwamen daarna ook snel met eigen maatregelen. Deze steunmaatregelen beoogden alle de eerste gevolgen, zoals het verlies van inkomen en eventuele liquiditeitsproblemen, op te vangen (zie 2.2.2 – Aantal maatregelen chronologisch).

Op 19 maart 2020 riep het kernkabinet van de federale regering, op initiatief van de eerste minister, de *Economic Risk Management Group* (ERMG) in het leven. De ERMG bestond enerzijds uit een cel economische follow-up en anderzijds uit een kerncel met vertegenwoor-

digers van de federale, de gewest- en de gemeenschapsregeringen²⁹. De ERMG kreeg aanvankelijk drie opdrachten, die hij uitvoerde langs twee operationele groepen: *business continuity* en *financiering en steun aan de economie*:

1. ervoor zorgen dat de voor ons land zeer kritieke ondernemingen en infrastructuren blijven draaien;
2. de impact van de coronapandemie meten op de ondernemingen, de sectoren en de financiële markten;
3. maatregelen voorstellen aan de federale regering³⁰ om de crisis te bestrijden en daarbij een coördinerende rol spelen.

De analyses van de twee operationele groepen werden na bespreking in de cel economische follow-up van de ERMG, finaal behandeld door de kerncel.

Al snel bleek echter dat de derde opdracht werd bemoeilijkt door, enerzijds, de complexe interactie tussen de Nationale Bank van België, het Federaal Planbureau en de sociale partners en, anderzijds, de complexe politieke situatie met het kernkabinet, de uitgebreide Nationale Veiligheidsraad en de tien politieke partijen die de regering steunden³¹. Daardoor was het moeilijk eensgezindheid te vinden over concrete beleidsvoorstellen. Ook botsten sommige voorstellen van de ERMG voor maatregelen op het federale bestuursniveau op de institutionele realiteit, toen de gemeenschappen en de gewesten, binnen materies waarvoor ze zelf bevoegd zijn, een voorkeur uitdrukten voor regiospecifieke instrumenten.

Op basis hiervan werd besloten om, hoewel alle regeringen vertegenwoordigd waren in de kerncel, de derde opdracht van de ERMG over te hevelen naar het politieke niveau en de coördinerende rol van de ERMG te herdefiniëren naar het oplijsten van de genomen economische steunmaatregelen. Alle overheden in het land konden de daaruit voortvloeiende inventaris consulteren. De ERMG slaagde erin een consensus te vinden over de analyse van de crisis (de tweede opdracht), die als basis kon dienen voor de ontwikkeling van beleidsvoorstellen, zowel op het federale als op het gemeenschaps- en gewestniveau. De ERMG-enquêtes, waarbij periodiek duizenden Belgische ondernemingen werden bevraagd naar de impact van COVID-19 op hun activiteit en financiële gezondheid, vormden een belangrijk instrument bij die analyses. Daarnaast publiceerde de NBB, samen met de partners van de ERMG, een dashboard met indicatoren over de impact van de coronacrisis op de Belgische en internationale economie, met aandacht voor de situatie van de bedrijven, de financiële sector en de gezinnen. Het Rekenhof beschikt echter niet over de vereiste informatie om te kunnen beoordelen in welke

²⁹ De cel Economische follow-up was samengesteld uit vertegenwoordigers van de Nationale Bank van België, het Federaal Planbureau, de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij, de Staatssecretaris van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest belast met Economische Transitie en Wetenschappelijk Onderzoek, de belangrijkste organisaties die werkgevers en werknemers vertegenwoordigen (bv. VBO, Unizo, Union Wallonne des Entreprises, VOKA, Febelfin, de Boerenbond, de drie grote vakbonden, enz.) en academici. De kerncel was samengesteld uit vertegenwoordigers van de premier, de drie vice-premiers, de minister-president en de viceminister-presidenten van de Vlaamse overheid, de minister-presidenten van het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap, en vertegenwoordigers van de administraties belast met economische aangelegenheden.

³⁰ Bij deze opdracht werd niet gespecificeerd of het om voorstellen aan de federale regering, dan wel aan de federale én deelstaatregeringen gaat, wat niet uit te sluiten is gezien de samenstelling van de kerncel binnen de ERMG (Parl. St. Kamer, 27 november 2020, DOC 55 1672/001, De bestrijding van de economische gevolgen van de coronapandemie, p. 17-24, www.dekamer.be).

³¹ Parl. St. Kamer, 27 november 2020, DOC 55 1672/001, De bestrijding van de economische gevolgen van de coronapandemie, pp. 17-24, www.dekamer.be, p. 3.

mate de socio-economische analyses van de ERMG en het overleg binnen de bovenvermelde cellen, dat uiteindelijk slechts plaats vond in de eerste helft van 2020³², de besluitvorming over de economische steunmaatregelen hebben beïnvloed.

Het Federaal Coördinatiecomité, een uitvoerend en coördinerend orgaan van de Nationale Veiligheidsraad, richtte een socio-economische cel (ECOSOC) op, die de sociaal-economische impact van geplande of genomen steunmaatregelen analyseerde. Daarin waren de deelstaat-entiteiten echter niet vertegenwoordigd³³.

Er was ook één gemeenschappelijke *taskforce kwetsbare groepen*, die de impact van de epidemie, de gezondheids- en de economische maatregelen op kwetsbare personen moest nagaan, problemen moest identificeren en nieuwe steunmaatregelen moest voorstellen³⁴. Deze taskforce lijstte onder meer alle maatregelen op die gericht waren op de kwetsbare groepen en volgde de situatie op het terrein op³⁵. De deelstaatentiteiten richtten vaak zelf ook nog eigen taskforces op om de socio-economische gevolgen van het coronavirus voor de ondernemingen in hun regio in kaart te brengen. Met uitzondering van die van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, kwamen deze regionale taskforces niet vaak bijeen.

Ten slotte kwamen een aantal socio-economische steunmaatregelen aan bod in interministeriële conferenties (IMC's), zoals in de IMC voor Economie, KMO's, Zelfstandigen en Energie en de IMC voor Wetenschapsbeleid en Cultuur, die in 2020 enkele keren samen kwamen. De federale overheden en die van de gemeenschappen en de gewesten gaven er vooral toelichting over de geplande of genomen maatregelen. Voor cultuur hebben de Vlaamse en Waalse gemeenschapsministers ook overlegd over de gezamenlijke vraag aan de federale overheid om bestaande federale instrumenten aan te passen, zoals het sociaal statuut van personen actief in de cultuursector en de fiscale aftrekbaarheid van giften en lidmaatschappen van (sociaal-) culturele organisaties. Tijdens de IMC deden de federale gesprekspartners echter geen toezeggingen, maar deelden ze mee de vragen te zullen doorgeven. Vervolgens werd het kunstenaarsstatuut in de federale werkloosheidsreglementering tijdelijk ruimer opengesteld, opdat meer mensen uit de cultuursector in aanmerking zouden komen voor werkloosheidssteun.

Het Rekenhof merkt op dat naar aanleiding van de start van de tweede golf en na het aantreden van de nieuwe federale regering geen nieuwe organen voor het vergemakkelijken van de coördinatie van de socio-economische steunmaatregelen werden opgericht. Ook het overleg binnen de ERMG werd niet meer opgestart. Belangrijke verschuivingen waren er echter wel bij het beheer van de gezondheids crisis.

³² De laatste vergadering van de cel Economische Follow-up vond plaats op 24 juni 2020 gevolgd door een vergadering van de kerncel op 25 juni 2020. Daarna werden echter nog wel de inventaris bijgehouden, de bovengenoemde enquêtes georganiseerd en het dashboard gepubliceerd.

³³ ECOSOC werd zelf ondersteund door de (eveneens federale) interdepartementale werkgroep Sociale Impact COVID-19-Crisis (werkgroep SIC), die de sociale impact van de maatregelen en de impact op de arbeidsmarkt monitorde en evalueerde.

³⁴ Behalve vertegenwoordigers van de werkgroep SIC en een consultatiegroep met experts van middenveldorganisaties, zaten daarin ook politieke vertegenwoordigers van de verschillende bestuursniveaus.

³⁵ De fiches die de taskforce opstelde over de verschillende maatregelen (zowel bij de eerste als de tweede golf) en de informatie over de werkzaamheden kunnen worden teruggevonden op de website van de POD Maatschappelijke Integratie (<https://www.mi-is.be/nl/tools-ocmw/task-force-kwetsbare-groepen>).

Uit het bovenstaande leidt het Rekenhof af dat al deze organen over geheel 2020³⁶, dus zowel naar aanleiding van de eerste als tweede besmettingsgolf, eerder een begeleidende rol vervulden en dat bij de voorbereiding en uitwerking van maatregelen weinig tot geen sprake was van structurele coördinatie en afstemming tussen de bestuursniveaus. De dringendheid kan daarbij hebben meegespeeld en de betrokkenen zagen mogelijk niet altijd de nood aan coördinatie, doordat de bevoegdheden op het vlak van sociaal en economisch beleid gesplitst zijn en financiële steun in verschillende vormen kan worden verleend³⁷.

3.1.2 Gevolgen van een gebrek aan een algemene coördinatie

Het gebrek aan structurele coördinatie of een overlegorgaan tussen de bestuursniveaus tijdens de crisis bracht echter mee dat veel afhing van het individueel initiatief van een administratie, instelling, kabinet of sector en van de aard van de maatregel. Dit had een aantal gevolgen³⁸:

Onvoldoende coherentie tussen socio-economische steunmaatregelen op federaal, gewest- en gemeenschapsniveau

Een concreet voorbeeld betreft de federale en gewestelijke waarborgregelingen. Zo werd niet afgestemd welke waarborgen beter federaal en welke beter regionaal konden worden aangeboden. Tijdens informele en formele contacten (bv. via de kerncel van de ERMG en de interministeriële conferenties (IMC's)) bleek wél de gedeelde bezorgdheid niet op elkaars bevoegdheidsdomein te komen. De federale overheid nam vervolgens in het koninklijk besluit van 14 april 2020³⁹ een pari-passuclausule⁴⁰ op, die haar belangen zou veiligstellen als een kredietnemer ook nog een beroep zou doen op een regionale waarborgregeling. Deze clausule, waarover ook vooraf tegen betaling juridisch advies was ingewonnen, zou uiteindelijk een maat voor niets blijken, doordat de regionale regelingen complementair werden opgezet: alleen als een onderneming niet in aanmerking kwam voor een federale waarborg, kon ze nog terugvallen op een regionale regeling.

Door het gebrek aan overleg en coördinatie werd de inhoudelijke coherentie van de diverse regelingen en hun bijstellingen bovendien onvoldoende afgetoetst. Zo kwam een nieuwe lening met een looptijd van twee jaar die vóór 24 juli 2020 werd verstrekt aan een kmo alleen in aanmerking voor de regionale waarborgregeling, terwijl diezelfde kmo verplicht bij de federale regeling moest aansluiten als ze het krediet na 24 juli 2020 afsloot. Voor de kmo is dat verschil niet onbelangrijk, aangezien de garantiepremie anders wordt berekend. Ook de kredietinstelling is belangrijk, omdat de regels voor verliesdeling bij een verlies naderhand verschillen tussen de federale en regionale regelingen. In tegenstelling tot de regionale

³⁶ Zie voetnoot 32.

³⁷ Federaal vallen een groot deel van de maatregelen onder de sociale zekerheid (waar er historisch een grote inbreng bestaat van de sociale partners) en de fiscaliteit, terwijl de deelstaten veelal hebben ingezet op premies en subsidies aan ondernemingen of specifieke sectoren.

³⁸ De hierna opgenomen voorbeelden per categorie zijn niet exhaustief en worden bepaald door de selectie van economische steunmaatregelen die het Rekenhof in detail bestudeerde.

³⁹ Koninklijk besluit van 14 april 2020 tot toekenning van een staatswaarborg voor bepaalde kredieten in de strijd tegen de gevolgen van het coronavirus.

⁴⁰ Dit is een verklaring in de kredietovereenkomst waarbij de kredietnemer belooft dat er geen activa als zekerheid aan andere schuldeisers werden verstrekt (dan die welke expliciet werden vermeld) en er ook in de toekomst geen nieuwe zekerheden aan derden zullen worden verstrekt alvorens het krediet is terugbetaald. Indien de kredietnemer deze verbintenis niet nakomt, kan de kredietgever het contract opzeggen en zal hij op gelijke voet worden behandeld als andere schuldeisers.

regelingen, dekt de federale waarborgregeling bovendien de intresten op de lening, alsook de garantiepremie.

Een ander voorbeeld betreft een belastingmaatregel die, zonder overleg, op het federale en regionale bestuursniveau werd ingevoerd. De federale maatregel, die bekend staat als de *Tax Shelter COVID*⁴¹, verleent een belastingvermindering voor de directe aankoop van aandelen in bedrijven die in 2020 een omzetverlies leden. Daarnaast maakt de Vlaamse maatregel, het Vriendenaandeel, het ook mogelijk om in 2021 via aandelen te investeren in kmo's en daardoor een belastingkrediet te verkrijgen, tenzij voor deze investering al een federale belastingvermindering of een federaal belastingkrediet werd verkregen (bv. via de *Tax Shelter COVID*)⁴². Belastingplichtigen kunnen in principe het stelsel kiezen dat voor hen het meest gunstig is. Het naast elkaar bestaan van concurrerende en elkaar uitsluitende belastingstelsels tussen de bestuursniveaus ondermijnt echter de coherentie van het algemene beleid, vergroot de fiscale complexiteit (door vergelijkbare, maar verschillende toepassingsvoorwaarden) en verzwaart ook de controles, doordat moet worden nagegaan of de maatregel voor een bepaalde uitgave niet ook wordt ingeroepen op het andere bestuursniveau (de twee stelsels mogen wel degelijk worden gecombineerd, maar niet voor eenzelfde investering).

Niet-succesvolle regionale maatregelen

Een aantal regionale maatregelen bleek uiteindelijk veel minder succesvol dan initieel ingeschat doordat de federale overheid vrij gelijktijdig maatregelen lanceerde, soms tegen gunstiger voorwaarden.

Een concreet voorbeeld is de Vlaamse aanmoedigingspremie voor arbeidsduurvermindering, waarvoor Vlaanderen oorspronkelijk een budget van 14 miljoen euro heeft uitgetrokken. Doordat de premie niet gecombineerd kon worden met de federale maatregel *tijdelijke werkloosheid*, werd uiteindelijk geen enkele aanvraag ingediend. Zo ook werd voor de Vlaamse cultuurcoronapremie een budget van 29,3 miljoen euro vooropgesteld, waarvan slechts 3,1 miljoen euro werd besteed, doordat het federale bestuursniveau het kunstenaarsstatuut uitbreidde én de toepassing van tijdelijke werkloosheid voor kunstenaars versoepelde⁴³. Nog een voorbeeld is dat geen enkele land- of tuinbouwer een beroep deed op de waarborgregeling van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds, aangezien de federale waarborgregeling, volgens de bankensector, gunstiger voorwaarden stelde⁴⁴.

Verhoogd risico op over- of ondersubsidiëring

De gecombineerde federale en regionale steun verhoogde het risico op een (soms tijdelijke) oversubsidiëring van sectoren of ondernemingen. Dat een alomvattende benadering voor overheidssteun aan (categorieën van) begunstigden ontbreekt, kan leiden tot oversubsidië-

⁴¹ Zie FOD Financiën, Circulaire 2020/C/140 over de belastingvermindering taks shelter 'COVID-19' voor ondernemingen die hun omzet sterk hebben zien dalen. De Tax Shelter COVID is ingevoerd bij wet van 15 juli 2020 houdende diverse dringende fiscale bepalingen ten gevolge van de COVID-19 pandemie (CORONA III), art. 15, en verlengd bij wet van 2 april 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie, art. 12.

⁴² Ook breidde zowel het Vlaams als het Waals Gewest zijn fiscaal gunstige instrumenten om geld te lenen aan ondernemingen (respectievelijk Winwin- en Coup de pouce-leningen) uit naar aanleiding van de pandemie, door zowel de bedragen als de looptijden ervan te verhogen, alsook door de overheidsgarantie en fiscale voordelen te vergroten.

⁴³ Deze uitbreiding was wel gewenst door de deelstaateninstellingen.

⁴⁴ De schade van dit probleem blijkt natuurlijk beperkt als de nood toch gelenigd was door andere maatregelen. Niettemin moet vermeden worden dat administraties in crisissituaties tijd en energie stoppen in een maatregel die niets oplevert.

ring als gevolg van cumulaties die niet werden ingeschat bij het ontwerpen van de steunmaatregelen of die zelfs expliciet werden toegestaan.

Een concreet voorbeeld is het Vlaams beschermingsmechanisme. Dat kende een subsidie toe aan ondernemingen die door de gezondheidsmaatregelen moesten sluiten of een omzetsdaling van minstens 60% optekenden. Een voorwaarde was dat de onderneming minstens één exploitatiezetel in het Vlaams Gewest had. De subsidie, die als een fractie van de omzet in een referentieperiode werd bepaald, werd echter berekend op basis van de volledige omzet, inclusief de omzet van exploitatiezetels in de andere gewesten. Aangezien het Brussels en Waals Gewest⁴⁵ ook subsidies toekenden aan ondernemingen die door de gezondheidsmaatregelen werden getroffen, konden bedrijven met exploitatiezetels in meer gewesten dubbel gesubsidieerd worden. Op het federale niveau konden gewestelijke premies voor bedrijven dan weer gecombineerd worden met andere steunmaatregelen, zoals de crisismaatregelen bij het overbruggingsrecht.

Ook het omgekeerde kan voorkomen: het gebrek aan structureel overleg verhoogt volgens het Rekenhof het risico dat de ondernemingen en particulieren (gezinnen) die het ergst door de gezondheidsmaatregelen werden getroffen, niet het meest werden ondersteund doordat de overheden geen algemeen zicht hadden op hoe elke doelgroep uiteindelijk zou worden geholpen. Een overkoepelende inventaris van alle steunmaatregelen had in dit geval meer inzicht kunnen verschaffen. Ideaal wordt deze inventaris gekoppeld aan een databank waarin ook het gebruik van de maatregelen wordt bijgehouden, waardoor vervolgens over- of ondersubsidiëring op het niveau van de individuele ondernemingen kan worden onderzocht.

Gebrek aan overleg over en uitwisseling van informatie die op een ander bestuursniveau aanwezig is

In de praktijk moest het gebrek aan informatie op het eigen bestuursniveau (te) vaak worden opgelost door de steunvragers een ‘verklaring op eer’ te laten ondertekenen⁴⁶. Voorafgaand overleg had echter kunnen leiden tot maatregelen met beter geformuleerde en controleerbare voorwaarden, eventueel met afspraken over de uitwisseling van noodzakelijke gegevens. Dat kon de moeilijkheden bij de steuntoekenning en de controle gereduceerd hebben⁴⁷.

Een concreet voorbeeld zijn de economische steunmaatregelen die onder de *de-minimis*-regeling vallen⁴⁸. Aangezien de steunbedragen in deze regeling in principe beperkt zijn⁴⁹,

⁴⁵ Het risico voor het Waals Gewest was kleiner doordat de regelgeving er bepaalt dat ondernemingen die een financiële tegemoetkoming ontvangen van een andere instantie, geen premie kunnen krijgen in het Waals Gewest. Deze voorwaarde controleren is echter niet evident, want er is geen gegevensuitwisseling tussen de regio's ingebouwd.

⁴⁶ Het Rekenhof erkent echter dat hier nog altijd, waar mogelijk, ex-postcontroles kunnen worden opgezet.

⁴⁷ In punt 4.3.2 - Inspectie wordt dieper ingegaan op de informatie-uitwisseling tussen de verschillende overheden, op basis van de controle op de economische steunmaatregelen.

⁴⁸ Hier gaat het om minimale, vandaar de naam *de-minimis*, steunbedragen die overheden volgens Europa mogen toekennen, zonder mededeling aan of goedkeuring van de Europese commissie. De regeling is vervat in Verordening (EU) Nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (EU Publicatieblad van 24 december 2013, L 352/1). Die was van toepassing vanaf 1 januari 2014 tot en met 31 december 2020. Ze werd verlengd tot eind 2023 door Verordening (EU) Nr. 2020/972 van de Commissie van 2 juli 2020.

⁴⁹ Volgens Verordening (EU) Nr. 1407/2013 mag een onderneming over een periode van drie jaar niet meer dan 200.000 euro de-minimissteun ontvangen (100.000 euro voor een onderneming uit de transportsector). In geval van verbonden ondernemingen gelden deze drempels op het groepsniveau, waardoor het plafond sneller wordt bereikt. De drempels gelden echter per lidstaat, wat impliceert dat de-minimissteun toegekend in een andere lidstaat aan, bijvoorbeeld, een dochteronderneming niet hoeft te worden meegerekend.

beschouwt Europa deze staatssteun niet als concurrentieverstorend. Overheden moeten deze steunmaatregelen dan ook niet aanmelden bij de Europese Commissie. Wél moeten ze erover waken dat de staatssteun conform is met de geldende regelgeving. Omdat momenteel geen centraal register voor de-minimissteun bestaat⁵⁰, vragen de overheden in ons land ondernemingen bij de aanvraag van een steunmaatregel in een verklaring op eer aan te geven dat zij niet meer dan 200.000 euro de-minimissteun hebben ontvangen in de laatste drie belastingjaren. Zo'n verklaring op eer vereist echter dat ondernemingen zelf weten welke maatregelen de Europese Commissie als staatssteun beschouwt en welke niet, alsook welke maatregelen onder de uitzondering van de de-minimisregeling vallen. Bovendien moeten ondernemingen er rekening mee houden dat ze de-minimissteun weliswaar mogen cumuleren met, bijvoorbeeld, steun op grond van de Tijdelijke Kaderregeling⁵¹, maar de drempels die deze laatste regeling oplegt, niet mogen overschrijden. Het spreekt voor zich dat bij gebrek aan een centraal databestand dat alle toegekende steun op nationaal niveau bijhoudt, een goede opvolging (en controle) van deze regels niet evident is.

Moeizame opvolging en evaluatie van de socio-economische steunmaatregelen

De informatie over het gebruik van de verschillende steunmaatregelen is momenteel zeer verspreid. Dat bemoeilijkt ook al de bijsturing van de maatregelen in de periode dat daar nood aan was. Daarnaast is er ook weinig zicht op de mate waarin de steunmaatregelen voldeden aan de noden.

3.1.3 Gebrek aan een draaiboek

Een draaiboek, met daarin o.a. een lijst met criteria waaraan de voorgestelde socio-economische steunmaatregelen konden worden getoetst, was niet beschikbaar bij de aanvang van de pandemie. Verwijzend naar de grote mate van autonomie van de gewesten en gemeenschappen, ontbrak ook de nodige duiding over welke aspecten aan bod moeten komen binnen een overleg- en coördinatiestructuur in geval van een crisis. Een draaiboek dat op de voorgaande punten een antwoord geeft, had een nuttig hulpmiddel kunnen vormen voor de federale en regionale overheden om meer efficiënte en doeltreffende economische steunpakketten uit te werken en zodoende een zo hoog mogelijke *return on investment* te behalen met de ingezette overheidsmiddelen.

Daarbij zou een onderscheid kunnen zijn gemaakt tussen sectoren die te kampen hadden met uitgestelde consumptie (bv. meubelwinkels) tegenover sectoren met definitief verloren consumptie (bv. horeca of contactberoepen). Nu kozen de federale, gemeenschaps- en gewestoverheden er vaak voor om eenduidige maatregelen uit te werken, die aan een aantal eenvoudige principes beantwoordden en die relatief gemakkelijk in te voeren waren, omdat zij met

⁵⁰ Als een overheid steun heeft verleend aan een individuele onderneming, moet zij, in functie van de onderstaande drempelbedragen, daarover informatie publiceren op een IT-platform van de Europese Commissie, de *State Aid Transparency Award Module (TAM)*. Het drempelbedrag voor steun verleend op grond van de Tijdelijke Kaderregeling is 100.000 euro, en dat in het kader van de algemene groepsvrijstellingsverordening 500.000 euro. Hetzelfde probleem stelt zich ook daar.

⁵¹ De Tijdelijke Kaderregeling voor staatssteun is een tijdelijk Europees mechanisme dat het de lidstaten mogelijk moet maken ondernemingen te ondersteunen in de context van de coronacrisis. De Europese Commissie heeft deze tijdelijke regeling op 19 maart 2020 aangenomen en nadien verscheidene malen verlengd en aangepast (bijvoorbeeld door de steunplafonds te verhogen). Op procedureel vlak past de Europese Commissie een versnelde goedkeuringsprocedure toe.

hulpvragen vanuit uiteenlopende sectoren werden geconfronteerd en zich genooddaakt zagen om snel te reageren.

3.2 Vlaamse aanpak

3.2.1 Coronapremies

3.2.1.1 Totstandkoming

Overleg en coördinatie binnen de Vlaamse overheid

Op 3 maart 2020 vond een eerste *taskforce economische impact corona* (verder afgekort tot: taskforce) plaats, met de bedoeling de economische gevolgen van de coronacrisis te analyseren. Extra maatregelen werden nog niet in het vooruitzicht gesteld. De taskforce bestond (initieel) uit de agentschappen VLAIO, FIT en Toerisme Vlaanderen, alsook uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties zoals de SERV, de Boerenbond, de Vereniging voor Social-Profit Ondernemingen (Verso), Voka en Unizo⁵².

De Nationale Veiligheidsraad nam op 12 maart 2020 en de daaropvolgende dagen en weken alsmaar verregaander gezondheidsmaatregelen om de coronapandemie in te dijken. Handelszaken moesten hun publiek toegankelijke locatie sluiten en evenementen werden afgelast. Als onmiddellijke reactie daarop, besliste de Vlaamse Regering al op 13 maart 2020 ondernemingen die een publiek toegankelijke locatie moesten sluiten, te zullen steunen.

Vanaf 13 maart 2020 dacht de taskforce dan ook na over de uitwerking en uitvoering van de coronahinderpremie door het VLAIO. De taskforce kwam meermaals in videoconferentie bijeen, waarbij diverse deelnemers zouden hebben aangedrongen op een snelle ontwikkeling van de aanvraagapplicatie en de premie-uitbetaling. Op de vergadering van 17 maart 2020 merkten sommige ondernemersorganisaties op dat door de maatregel te beperken tot ondernemers die hun zaak (fysiek) moesten sluiten, heel wat getroffen ondernemingen (onder meer toeleveranciers voor de horeca) niet voor steun in aanmerking zouden komen. Daaraan werd snel tegemoet gekomen met de invoering van een premie die niet meer steunde op sluiting, maar op omzetsdaling. Dat werd de compensatiepremie, die de basis zou vormen voor de ondersteuningspremie en de latere Vlaamse beschermingsmechanismen.

De Vlaamse Regering keurde het eerste uitvoeringsbesluit voor de hinder- en sluitingspremie goed op 15 maart 2020. Zij verving dat door het uitvoeringsbesluit van 20 maart 2020 en vervolgens door het uitvoeringsbesluit voor de compensatiepremie op 10 april 2020. De overheid baseerde zich voor de hinder- en sluitingspremie op een al bestaande steunmaatregel voor ondernemingen die moesten sluiten door een externe factor: de hinderpremie voor openbare werken⁵³. Ook de applicatie voor die premie diende als basis voor de ontwikkeling van de applicatie voor de hinder- en sluitingspremie. De aanvraagapplicatie stond dan ook al op 18 maart 2020 online.

⁵² www.vlaio.be/oprichting-taskforce-economische-impact-corona.

⁵³ Zelfstandigen en kleine ondernemingen met maximum 9 werknemers die ernstige hinder ondervinden van wegenwerken voor de deur, kunnen een hinderpremie van 2000 euro bekomen. Wie genooddaakt is zijn zaak ten minste 21 opeenvolgende kalenderdagen te sluiten ingevolge de hinder, kan eventueel ook genieten van de sluitingspremie van 80 euro per sluitingsdag. Deze premie kon aangevraagd worden voor werken die startten na 1 juli 2017. Gelijkaardige compensatiemechanismen bestonden ook al voor werken die startten vóór 1 juli 2017.

Al in april 2020 overwoog de overheid versoepelingen en in mei een relance. Zij verwachtte immers dat de corona- en economische crisis tegen de zomer van 2020 voorbij zou zijn, of minstens onder controle. Een plotse besmettingenopstoot in Antwerpen in augustus 2020 leidde op 7 augustus tot de introductie van het Vlaams beschermingsmechanisme, dat een variabele vergoeding (op grond van de omzet) introduceerde. Dat type premie kende sindsdien al enkele opvolgers.

Overleg en coördinatie met andere bestuursniveaus

Zoals al aangegeven, vonden in de beginfase van de crisis enkele interministeriële conferenties plaats, waarop elk bestuursniveau een stand van zaken meedeelde, gevolgd door een gedachtewisseling over wat elke overheid complementair kon doen vanuit haar bevoegdheden. Het is niet bekend of het IMC voor Economie, KMO's, Zelfstandigen en Energie de coronapremies heeft besproken, noch wat het eventuele resultaat daarvan was. De coronapremies kwamen niet ter sprake op de ERMG.

Adviezen

Het snelle overheidsoptreden was onder andere mogelijk doordat geen advies werd gevraagd aan de Raad van State. De wet op de Raad van State voorziet voor besluiten van de Vlaamse Regering in deze mogelijkheid in gevallen van hoogdringendheid. Doordat de overheid gekozen heeft voor een opeenvolging van korte subsidieperiodes, gekoppeld aan telkens nieuwe premies, heeft zij telkens de hoogdringendheid ingeroepen om geen advies aan de Raad van State te moeten vragen⁵⁴. Deze aanpak had als voordeel dat de Vlaamse Regering de premies snel kon afstemmen op de actuele noden en verfijnen op grond van nieuwe inzichten.

Wel vroeg de Vlaamse Regering telkens het advies van de Inspectie van Financiën. Bij de eerste versie van de hinder- en sluitingspremie had de inspecteur opmerkingen bij de doelmatigheid, de hoogte van de bedragen en de keuze van de sectoren die in aanmerking kwamen. De Vlaamse Regering heeft deze regeling enkele dagen later vervangen en sindsdien waren alle adviezen gunstig: de opmerkingen hadden in hoofdzaak betrekking op de inschatting van de budgettaire kosten door de overheid.

⁵⁴ De eerste voorzitter van de Raad van State en de voorzitter van de afdeling Wetgeving hebben in het begin van de pandemie echter medegedeeld dat de adviesaanvragen op 5 of 30 dagen zoveel mogelijk beperkt moesten worden als gevolg van de coronavirusmaatregelen (zie overheid.vlaanderen.be/coronavirus-aanpassingen-adviesaanvragen-afdeling-wetgeving). Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de Vlaamse Regering in het algemeen geen advies gevraagd heeft aan de Raad van State m.b.t. de economische steunmaatregelen (zie ook 3.2.3.1 - Totstandkoming).

Budgettaire ramingen

Tabel 2 – Budgettaire ramingen door Vlaamse Regering en Inspectie van Financiën

	Raming in de nota aan de Vlaamse Regering	Raming Inspectie van Financiën	Uitbetaald bedrag (op 30/06/2021)
Hinder- en sluitingspremie	551.880.000	-	1.160.871.840
Compensatiepremie	317.854.896	378.000.000	236.368.500
Ondersteuningspremie	176.625.000	176.700.000	71.345.000
VBM-1	80.000.000	80.000.000	56.761.171
VBM-2	200.000.000	250.000.000	174.011.016
VBM-3	400.000.000	400.000.000	182.408.054
VBM-4	202.600.000	204.000.000	101.411.339
VBM-5	209.149.260	286.000.000	100.144.283
Totaal	2.138.109.156	-	2.083.321.203 ⁵⁵

Bron: Nota's aan de Vlaamse Regering, adviezen van de Inspectie van Financiën en het VLAIO

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de ramingen voor de verscheidene premies verschilden van de uiteindelijk uitgegeven bedragen, maar dat het totaalbedrag vrijwel gelijk was. Voor de meeste premies werd er aanzienlijk minder uitgegeven dan geraamd. Enkel voor de hinder- en sluitingspremie is veel meer uitgegeven dan geraamd. De formele raming in de nota aan de Vlaamse Regering bestaat echter voornamelijk uit een raming voor de hinderpremie⁵⁶. Door de onzekerheid over de evolutie van de coronamaatregelen was het zeer moeilijk een inschatting te maken voor de automatisch bijkomende sluitingspremie. De sluitingspremie werd bijgevolg telkens voor een bepaalde periode informeel geraamd en op basis van deze berekeningen werd bijkomend budget aangevraagd.

Europese regels voor staatssteun

Door de beperkte hoogte van de steun kon de Vlaamse Regering die verstrekken onder de Europese de-minimisverordening. De Vlaamse overheid moest de steunmaatregelen daarvoor niet voor goedkeuring aan de Europese Commissie voorleggen. Sinds het VBM-4 heeft zij de premies wel aangegeven onder de Tijdelijke Kaderregeling voor staatssteun. Een onderneming die alle premies zou hebben verkregen, kon vanaf het VBM-4 immers uitstijgen boven het drempelbedrag van 200.000 euro voor de-minimissteun.

Betrokkenheid van het VLAIO bij de beleidsvoorbereiding

Het VLAIO was aanwezig op de vergaderingen van de taskforce. Bij de voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten en de nota's aan de Vlaamse Regering vond nauw overleg plaats tussen het kabinet van de minister van Economie en het VLAIO. De medewerkers van het VLAIO waren ook betrokken bij vergaderingen van interkabinettenwerkgroepen, die zij voorzagen van informatie en waarin zij aangaven wat uitvoerbaar en werkbaar zou zijn. De dienst Steun van het VLAIO bereidde de eigenlijke uitvoeringsbesluiten voor. Het VLAIO stelde de maat-

⁵⁵ Het betreft uitbetaalde bedragen, dus exclusief ongeveer 79 miljoen euro teruggevorderde premies, waarvan 39 miljoen euro terugbetaald. Inclusief de Vlaamse beschermingsmechanismen 6, 7, 8 en 9 en het globalisatiemechanisme was er op 30 juni 2021 2,4 miljard euro betaald.

⁵⁶ De raming van 551,88 miljoen euro is een som van de ramingen van de hinderpremie van 542 miljoen (VR 2020 2003 DOC.0258/1BIS) en de bijkomende sluitingspremie van 9.879.870 euro (VR 2020 1206 DOC.0603/1BIS).

regelenvoorbereiding en kostprijsraming onder meer op gegevens van de kruispuntbank van ondernemingen (KBO) en Graydon⁵⁷. Het datateam van het VLAIO heeft bijgedragen tot zo goed mogelijke budgettaire inschattingen.

Bevindingen

De Vlaamse overheid heeft onmiskenbaar bijzonder snel gereageerd. Er was ook eensgezindheid tussen de overheid en de betrokken socio-economische belangengroepen om snel in financiële steun te voorzien. De overheid stond tijdens de coronacrisis altijd in nauw en frequent contact met de belangrijkste ondernemersorganisaties en andere sociale partners. De snelle introductie van de compensatiepremie toont aan dat de betrokken belangenorganisaties de noden van de ondernemingen signaleerden en dat de overheid die signalen heeft opgepikt. De Vlaamse overheid heeft ook afgestemd met de andere bestuursniveaus, maar de frequentie daarvan lijkt beperkter te zijn geweest en het is niet duidelijk welke afspraken werden gemaakt.

Hoewel het een tijdslijn met enkele cruciale beslissingen kon reconstrueren, kon het Rekenhof bij gebrek aan voldoende beleidsdocumentatie geen dieper inzicht bieden in het eigenlijke beleidsvoorbereidende proces. Van de taskforcevergaderingen en de IMC's werden bijvoorbeeld geen formele notulen opgemaakt. De snelheid van handelen leidde ertoe dat vele beslissingen mondeling of via mail werden gemaakt en dat er bijgevolg geen verslag werd opgemaakt. Alleen de verslagen van enkele parlementaire commissievergaderingen van EWI en een interview met het kabinet van de minister van Economie (en enkele medewerkers van het VLAIO) verschaften enige duidelijkheid over cruciale (politieke) keuzes.

Het Rekenhof kon dan ook niet of maar op grond van indicaties (zoals vastgestelde uitvoeringsproblemen) nagaan of de taskforce alternatieven heeft overwogen; in hoeverre de IMC's de complementariteit van de premies met steunmaatregelen van andere bestuursniveaus hebben besproken en concrete afspraken hebben gemaakt; in welke mate het politieke beslissingsproces rekening hield met de operationalisering van de voorwaarden; in hoeverre de politieke besluitvormers al nadachten over het operationeel kader dat de uitvoering en inspectie zou vereisen, en in hoeverre de verwachte budgettaire impact de voorwaarden beïnvloedde⁵⁸.

Hoewel de motieven om op grote schaal steun (in de vorm van premies) toe te kennen voor de hand lijken te liggen, zijn ze nergens gespecificeerd. Uit een interview met het kabinet van de minister van Economie bleek dat de overheid zich als veroorzaker van schade beschouwde, die ze wilde compenseren. Het onverhoeds karakter van de exploitatiebeperkingen, waardoor de ondernemingen zich niet hadden kunnen voorbereiden op het omzetverlies, het grote aantal

⁵⁷ Graydon is een private onderneming die financiële dienstverlening aanbiedt.

⁵⁸ Het maximale aantal vestigingszetels (5) waarvoor een hinder- of sluitingspremie kon worden toegekend, is wel ingegeven door budgettaire overwegingen.

getroffen ondernemingen en het gegeven dat ook veel andere Europese landen snel en op grote schaal steun begonnen te verlenen, waren andere overwegingen die een rol konden spelen ⁵⁹.

Het Rekenhof stelde meer in het algemeen vast dat geen draaiboeken of scenario's voorhanden waren om voorbereid te reageren op een economische schok (zie 3.1.3 – Gebrek aan een draaiboek). De Vlaamse overheid was dan ook hier aangewezen op snel improviseren. De keuze voor een bestaande maatregel als vertrekpunt was niet onlogisch, en verdedigbaar in dergelijke urgente omstandigheden, maar bleef het resultaat van improvisatie. Dat heeft ertoe geleid dat de vergoeding van de eerste, en uiteindelijk budgettair belangrijkste, premie, met name de hinder- en sluitingspremie, maar ook de compensatie- en ondersteuningspremie, (nog) een forfaitair karakter hadden. Het is pas het VBM-1 (7 augustus 2020) dat een variabele vergoeding heeft geïntroduceerd, dat de nadruk expliciet op compensatie van een deel van de vaste kosten heeft gelegd.

3.2.1.2 Doelstelling en uitgangspunten

Doelstellingen

Hoewel van een beleid geen sprake is – het betreft immers een opeenvolging van kortlopende steunmaatregelen – kon het Rekenhof een aantal (neven)doelstellingen en begeleidende principes identificeren die het steunmechanisme enige doelgerichtheid verleend hebben. Zij werden beslist gedurende het politieke besluitvormingsproces.

Het Rekenhof heeft in beleidsdocumenten en interviews de volgende expliciete doelstelling vastgesteld: de overheidsinterventie was er in de eerste plaats op gericht faillissementen te vermijden⁶⁰. De overheid meende die doelstelling te kunnen bereiken met rechtstreekse financiële steunverlening in de vorm van een compensatie voor het inkomsten- of omzetverlies. Zij specificeerde deze intermediaire doelstelling vanaf het VBM-1 specifiekier als het *compenseren van een deel van de vaste kosten*. Bovendien was de overheid, zoals al aangegeven, van oordeel dat zij een schadeveroorzaker was en dat zij die schade moest vergoeden. De sluitingen en exploitatiebeperkingen die leidden tot omzetverlies, waren immers zelf het directe gevolg van de coronavirusmaatregelen die de (federale) overheid dwingend oplegde. Snelheid was een cruciaal element van het overheidsoptreden: de overheid moest snel een steunmechanisme opzetten, beslissingen over aanvragen nemen en de uitbetalingen uitvoeren.

Op grond van de bovenstaande informatie formuleerde het Rekenhof de doelstelling van de coronapremies als volgt: faillissementen van de ondernemingen die getroffen waren door de coronavirusmaatregelen, vermijden door snel directe financiële steun te verlenen.

⁵⁹ De juridisch mogelijkheid te interveniëren was voorzien in art.35 van het decreet van 16 maart 2012 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid. Dit artikel voorziet dat de Vlaamse regering steun kan verlenen aan ondernemingen waarvan de economische bedrijvigheid ernstig getroffen wordt door een openbare ramp of crisis die door een besluit van de Vlaamse Regering als dusdanig wordt erkend. De Vlaamse regering erkende de coronacrisis als crisis in artikel 2 van het uitvoeringsbesluit van 20 maart 2020. Dit decreet vormt de basis voor alle Vlaamse steunregimes die aangestuurd worden vanuit het Agentschap Innoveren & Ondernemen. Het verslag van de commissie voor Economie in kader van de totstandkoming van het decreet (stuk 1411 (2011-2012) – Nr. 3) overwoog dat het aangewezen was dat de steunverlenende overheden gebruik konden maken van alle Europees toelaatbare vormen van staatssteun, teneinde de concurrentiepositie ten aanzien van andere regio's en landen te behouden.

⁶⁰ De overheid hanteerde ook de uitdrukking: 'de continuïteit van de ondernemingen te vrijwaren'.

Uit de regelgeving blijkt dat de overheid alleen ondernemingen *die getroffen waren door de coronavirusmaatregelen*, wenste te vergoeden. Dat vereist een causaal verband tussen schade en maatregelen. Aanvankelijk vulde de overheid het getroffen zijn heel beperkt in en beschouwde zij alleen verplicht gesloten ondernemingen als zijnde getroffen. Maar al snel stuurde zij dat bij naar ondernemingen die drastische omzetsdalingen door exploitatiebeperkingen ingevolge de coronavirusmaatregelen ervoeren. Dat betekende wel dat de overheid ervoor opteerde geen omzetverliezen te vergoeden die bijvoorbeeld het gevolg waren van een plotse daling van het aantal bestellingen (door verminderd consumentenvertrouwen), klanten die niet meer konden betalen (al dan niet door de crisis), etc. Dat de overheid niet ook deze ondernemingen deels wilde compenseren, doet vermoeden dat zij het toepassingsgebied wilde bewaken om te vermijden dat ze de hele economie zou moeten stutten en de begroting zou ontsporen.

Uit de bespreking in de delen hierna zal blijken dat de overheid ook de vergoedingen aan de ondernemingen die rechtstreeks getroffen waren door exploitatiebeperkingen, differentieerde.

Het causale denken leidde tot steunmaatregelen voor korte subsidieperiodes en het frequent starten van nieuwe premies: zo reageerde de overheid telkens op nieuwe coronavirusmaatregelen. Zij verantwoordde haar keuze voor een cascade van kortlopende maatregelen ook door de initiële verwachting dat de crisis niet lang zou duren, en, later, door de wens elke premie toch enigszins te evalueren voordat zij een nieuwe premie startte, de premies zoveel mogelijk af te stemmen op de coronavirusmaatregelen en de intentie zo lang mogelijk onder de Europese de-minimisdrempel te blijven, zodat zij de goedkeuring van de Europese Commissie niet moest afwachten.

De overheid wilde de financiële steun snel verstrekken. In het licht van de ultieme doelstelling, faillissementen vermijden, was dat verantwoord. Om faillissementen af te wenden moest zij immers op korte termijn in liquiditeiten voorzien waarmee de ondernemingen hun leveranciers, huur, energiefactuur, enz., konden betalen. Veel ondernemingen hadden geen grote cashbuffers, bijvoorbeeld *start-ups* of snelgroeiende ondernemingen. Bovendien konden veel ondernemingen zich door het plotse karakter van de maatregelen niet voorbereiden, wat het falingsrisico verhoogde. Omwille van snelheid moesten de premies eenvoudig zijn, moesten de ondernemers weinig administratieve aanvraaglasten ervaren (*only once* principe) en moest gebruik worden gemaakt van authentieke gegevensbronnen. De overheid gaf aan dat ze omwille van snelheid een aantal berekende risico's nam. Het voornaamste risico was wellicht het gebruik van de *verklaring op eer*. De overheid beschouwde het gebruik van de gegevens uit authentieke gegevensbronnen als een manier om dat risico te beheersen.

Hoewel de verschillende onderdelen van de doelstelling vrij coherent verbonden zijn, is het Rekenhof van oordeel dat een meer precieze en uitgebreide formulering en onderbouwing van wat de overheid na verloop van tijd exact wilde bereiken, wenselijk ware geweest. Dat zou immers de keuze van middel en voorwaarden beter gekaderd hebben.

Middel

De overheid hoopte de doelstelling te bereiken door middel van een premie aan de getroffen ondernemingen. Daarbij kon een onderneming vrij beslissen over de premiebesteding. De overheid heeft dus geen verbodsbepalingen ingevoerd in functie van de doelstelling faillis-

sementen te vermijden, zoals een (tijdelijk) verbod de premie uit te keren als dividend aan aandeelhouders of als bonus aan het management.

Forfaitaire vergoeding

De eerste premie (20 maart 2020⁶¹), de *hinder- en sluitingspremie*, had een forfaitair karakter. Dit kwam, zoals al aangegeven, doordat de overheid zich in de beginweken van de crisis op de forfaitaire hinderpremie voor openbare werken baseerde. Ook voor de volgende premies, de *compensatiepremie* (10 april 2020) en *ondersteuningspremie* (12 juni 2020), die niet meer een sluiting, maar een omzetsdaling van te minste 60% vereisten, koos de overheid nog voor een forfaitaire vergoeding.

Het onvoorziene karakter van de economische crisis speelde een rol bij de bepaling van de forfaitaire hinder- en sluitingspremiehoogte: de overheid verdubbelde de forfaitaire hinderpremie voor openbare werken omdat de ondernemingen niet gepland konden anticiperen op het omzetverlies. Het is niet geheel duidelijk waarop de overheid voor de compensatie- en ondersteuningspremiehoogte steunde. Aangezien de begunstigde ondernemingen niet moesten sluiten, achtte de overheid het wellicht mogelijk dat zij alsnog enige omzet zouden genereren en verlaagde zij daarom de premiebedragen.

Zelfstandigen in bijberoep ontvingen maar de helft van de vergoeding⁶². Zodoende wilde de overheid de volledige vergoeding voorbehouden voor de zelfstandigen die een volwaardige bijdrage aan de sociale zekerheid leverden. Zij kende de forfaitaire premies toe voor elke gesloten exploitatiezetel van een onderneming. Zij heeft de beperking tot vier *extra* exploitatiezetels niet alleen beslist uit budgettaire overwegingen, maar ook omdat zij ervan uitging dat winkeliers een grotere financiële buffer hadden om tegenslagen mee op te vangen.

Variabele vergoeding

Vanaf het Vlaams beschermingsmechanisme werd het steunbedrag een percentage van de omzet van de onderneming in de referentieperiode. Dat percentage steunde op de vaste kosten van een onderneming, die gemiddeld 15% van de omzet zouden bedragen. De overheid wilde de helft daarvan (7,5%), en vanaf het VBM-2, twee derde, (10%) op zich nemen met een premieverstrekking.

Voor het bepalen van de steunpercentages hield de overheid rekening met de steunpercentages in de buurlanden, om de concurrentiekracht van de Vlaamse ondernemingen te beschermen. Een gemiddeld aandeel van 15% vaste kosten in de omzet is een heel algemene inschatting. Verschillende sectoren kunnen immers een zeer verschillende kostenstructuur hebben. Toch heeft de overheid beslist de vergoedingen niet af te stemmen op de verschillende kostenstructuren van de sectoren, omdat ze de NACE-codes⁶³

⁶¹ De vermelde data zijn die van de uitvoeringsbesluiten.

⁶² Zelfstandigen in bijberoep kwamen niet in aanmerking voor de hinder- en sluitingspremie, dus dit gold vanaf de compensatiepremie

⁶³ De NACE-code van een onderneming is een officiële code voor het omschrijven van haar activiteiten waarvan het gebruik gestandaardiseerd is in de Europese Unie. Deze codes worden gebruikt voor statistieken en overzichten. De NACE-code van de vzw Smals is bijvoorbeeld: 63.110 - *Gegevensverwerking, webhosting en aanverwante activiteiten*.

niet betrouwbaar genoeg achtte⁶⁴. Het Rekenhof stelde overigens vast dat de overheid geen betrouwbaar classificatiesysteem voor ondernemingen en sectoren heeft (zie ook 4.1.1.2 - Kwaliteit van de data).

Vanaf het VBM-2 heeft de overheid de omzetgerelateerde vergoedingen geplafonneerd. Zij differentieerde de maxima wel naargelang het aantal werknemers en de duurtijd van de sluiting van de betrokken sector, omdat zij belang hechtte aan de bijdrage aan de tewerkstelling in Vlaanderen.

De steunbedragen en omzetvoorwaarden waren weinig onderbouwd. Dat was in de eerste fase, toen snel interveniëren belangrijk was, begrijpelijk. Vanaf het VBM (7 augustus 2020) was echter een grondiger onderbouwing aangewezen. Bij de bepaling van de steunhoogtes zullen ongetwijfeld ook budgettaire overwegingen een rol gespeeld hebben.

Forfaitaire premies zijn geen geschikt instrument om in algemene zin faillissementen te vermijden. Immers, hoe hoger de omzet van een onderneming is, hoe minder een forfaitaire vergoeding van enkele duizenden euro invloed heeft op het falingsrisico. Een gedeelte van de vaste kosten compenseren was alvast een betere benadering, maar voor sectoren met veel hogere vaste kosten dan 15% van de omzet, zal ook dat het falingsrisico minder sterk hebben beïnvloed. Bepaalde sectoren die de sociale partners of hun belangenorganisaties vaak onder de aandacht brachten, ontvingen wel extra steun van de Vlaamse overheid. Het Rekenhof heeft niet onderzocht in hoeverre dat de tekortkomingen compenseerde.

Door de maxima zullen ook de omzetgerelateerde premies weinig invloed hebben op de financiële gezondheid van middelgrote en grote ondernemingen. Voor die ondernemingen moet de overheid haar doelstelling faillissementen te vermijden, ook afwegen tegen het risico voor de overheidsfinanciën, dat tot dergelijke beperking noopt. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen of de premies voor grotere ondernemingen effect hebben gehad op het faillissementsrisico.

3.2.1.3 *Kwaliteit van de voorwaarden*

Het Rekenhof beoordeelde de kwaliteit van de voorwaarden voor de coronapremies vanuit een dubbel perspectief: droegen de voorwaarden bij tot het bereiken van de doelstelling en in hoeverre waren ze uitvoerbaar en controleerbaar?

De meeste voorwaarden waaraan een aanvrager moet voldoen, zijn gekoppeld aan het toepassingsgebied. In de eerste plaats wenste de overheid alleen ondernemingen te ondersteunen die financieel getroffen waren door sluiting en exploitatiebeperkingen als gevolg van de coronavirusmaatregelen. Het Rekenhof beschouwt deze voorwaarden dan ook als de basis-toekenningsvoorwaarden. De vertaling van de coronavirusmaatregelen naar concrete wetgeving bleek echter geen eenvoudige opdracht. De besluitvorming in de Veiligheidsraad hield

⁶⁴ Er is nog een tweede, gelijkaardig voorbeeld in die zin. Zo gebruikte de Vlaamse overheid in eerste instantie in de regelgeving wel de NACE-codes om holding-, management- en patrimoniumvennootschappen uit te sluiten (BVR 7 april 2020). Toen bleek echter dat deze NACE-codes voor sommige ondernemingen niet overeenkwamen met hun werkelijke activiteiten en dat de NACE-codes dus niet betrouwbaar waren. Bijgevolg heeft de Vlaamse overheid daarna specifiek in de regelgeving beschreven dat holding-, management- en patrimoniumvennootschappen uitgesloten waren, zodat beoordeeld kon worden op de werkelijke activiteiten van de onderneming.

(logischerwijze) immers geen rekening met hoe de coronavirusmaatregelen omgezet konden worden in een sluitend steunmechanisme.

Basistoekeningsvoorwaarden

- *Sluiting van een voor het publiek toegankelijke ruimte door de coronavirusmaatregelen*⁶⁵

De coronavirusmaatregelen leidden tot het verplicht sluiten van niet-essentiële winkels, kappers, horecazaken, etc. De Vlaamse overheid vertaalde deze maatregel op vrij direct wijze naar een steunmechanisme, de *hinder- en sluitingspremie*, met als basistoekeningsvoorwaarde het verplicht sluiten van een publiek toegankelijke locatie (toonzaal, verbruiksruimte, winkel). Met de hinderpremie voor openbare werken kende de Vlaamse overheid al een premie die in steun voorziet voor ondernemingen waarvan de fysieke toegankelijkheid van de zaak belemmerd wordt.

Gelet op het soort ondernemingen dat vooral moest sluiten, met name horecazaken, niet-essentiële winkels, fitnesscentra, rijsscholen, etc., was verplichte sluiting een vrij goede voorwaarde in het licht van de doelstelling. Het was logisch te verwachten dat ondernemingen die ruimten moesten sluiten waarin ze een (groot) deel van hun verkoop realiseerden, in die periode schade zouden lijden in de vorm van inkomstenverlies, wat hun falingsrisico zou verhogen. Maar dat vergt een kanttekening. Niet van *alle* ondernemingen zou de globale omzet evenveel lijden onder dergelijke sluitingen. Sommige ervan konden andere inkomstengenerende activiteiten of online verkoopactiviteiten voortzetten.

De voorwaarde was in de praktijk wel controleerbaar. Dat blijkt uit de weigering van 25.000 op 30.000 aangevraagde hinder- en sluitingspremies van ondernemingen zonder NACE-code op de lijst die het VLAIO hanteerde (zie 4.1.2 - Aanvraag). Wel vereiste de controle van dergelijke volumes veel tijd, want voorwaarde-aspecten zoals *een voor het publiek toegankelijke ruimte*, vergden opzoekingswerk en interpretatie.

Belangrijk was ook de vermelding *door de coronavirusmaatregelen*. De overheid eiste immers, zoals al vermeld, een causaal verband. Deze voorwaarde was een onderdeel van de bovenstaande doelstelling. De premies telkens sterk enten op de voortdurend veranderde coronavirusmaatregelen, had het voordeel dat de koppeling met sluiting in die specifieke periodes voor de meeste ondernemingen zo aannemelijk was, dat werken met een verklaring op eer voor die categorieën weinig risico stelde.

- *Omzetsdaling van minimaal 60% door exploitatiebeperkingen ten gevolge van de coronavirusmaatregelen*⁶⁶

Veel ondernemingen die niet moesten sluiten, ondervonden indirect toch veel hinder van de exploitatiebeperkingen, zoals toeleveringsbedrijven van sectoren die wel moesten sluiten,

⁶⁵ Dit is natuurlijk een basistoekeningsvoorwaarde van de hinder- en sluitingspremie, maar ook vanaf het VBM-2 (23 oktober 2020), toen heel wat ondernemingen weer verplicht moesten sluiten door de tweede coronagolf. Van toen af behoorden zowel de ondernemingen die moesten sluiten, als de ondernemingen met een omzetsdaling van 60% of meer, tot het toepassingsgebied.

⁶⁶ Omzetsdaling van minimaal 60% is de basis toekeningsvoorwaarde voor de compensatiepremie, ondersteuningspremie en de VBM's. Hoewel vanaf VBM-2 sluiting opnieuw een toekeningsvoorwaarde is, spreekt het Rekenhof voor voorgenoemde premies van de omzetgerelateerde premies.

of essentiële winkels in een winkelstraat, die niets meer verkochten doordat er geen *passage* meer was. Om op deze problematiek een antwoord te bieden, riep de overheid de compensatie- en ondersteuningspremie in het leven. De basistoekeningsvoorwaarde voor deze premies was een omzetzdaling van ten minste 60% in vergelijking met de referentieperiode in 2019. Deze voorwaarde gold ook voor de Vlaamse beschermingsmechanismen die nadien volgden. Het Rekenhof is van oordeel dat de voorwaarde van een omzetzdaling van minimaal 60% beter aansloot bij de finale doelstelling van de coronapremies. Omzetzdaling geeft een correcter zicht op de totale financiële impact op een onderneming.

De Vlaamse overheid wenste een breed toepassingsgebied te hanteren voor de coronapremies en geen sectoren a priori uit te sluiten. Daartegenover staat dat zij, in vergelijking met internationale of Europese criteria, voorzichtig was in de bepaling van het steunbedrag en gekozen heeft voor een vrij ingrijpend niveau van omzetzdaling (60%). De Tijdelijke Kaderregeling liet bijvoorbeeld compensatie toe vanaf 30% omzetzdaling. De wens om geen sectoren a priori uit te sluiten, was ook ingegeven uit bezorgdheid dat de overheid zou geconfronteerd worden met een groot aantal gerechtelijke procedures wegens schending van het gelijkheidsbeginsel.

De eis van causaliteit gold ook voor de premies die omzetzdaling compenseerden, maar in die gevallen was de causaliteit minder voor de hand liggend: de coronavirusmaatregelen zouden de sluiting hoogstwaarschijnlijk veroorzakt hebben, maar een drastische omzetzdaling kon nog andere oorzaken hebben. Daarom moesten ondernemingen het verband in hun aanvraag omstandig motiveren. Een voorafgaandelijke controle van het causaal verband was moeilijk en arbeidsintensief, want zij betrof een feitenkwestie, die dossier per dossier moest worden beoordeeld. Deze controle was zo arbeidsintensief dat de overheid vanaf de ondersteuningspremie bepaalde dat de onderneming het causaal verband tussen omzetzdaling en exploitatiebeperkingen niet meer moest aantonen, als zij al eerder een hinder- en sluitingspremie of een compensatiepremie had ontvangen.

Om snel de omzetgerelateerde premies te kunnen uitbetalen, stelde de Vlaamse overheid korte subsidieperiodes voorop. De omzetzdaling moest zich voordoen in die periodes en veroorzaakt zijn door verminderde prestaties. De begunstigde diende dat te kunnen bewijzen op grond van dagontvangsten, geleverde prestaties, tijdsregistratie, etc. De overheid koos voor deze bewijselementen omdat ze manipulatie wilde vermijden: aanvragers die met facturen zouden schuiven tussen kwartalen, konden een 60%-omzetzdaling immers op kunstmatige wijze bereiken. Deze elementen hebben een juridische basis, maar de controle van geleverde prestaties op grond van die boekhoudkundige stukken, en dus van de voorwaarde van een omzetzdaling van minstens 60%, vergde een intensieve manuele inspectie. Hoewel de bewijslast bij de onderneming lag, was het voor een inspecteur niet evident uit de geleverde stukken en ingevulde berekeningstabellen op te maken of de onderneming inderdaad de vereiste verminderde prestaties leverde.

Deze visie was het gevolg van de veronderstelling, ook in de tweede golf, dat de crisis maar een beperkte duur zou kennen. Door niet te kiezen voor langere subsidieperiodes (bijvoorbeeld een of meer kwartalen) konden btw-aangiften niet als bewijs gebruikt worden, maar enkel als indicator. Dat belette een automatische verwerking en inspectie. Het belang van deze keuze mag niet overschat worden. Later in dit rapport zal blijken dat de voorwaarde van een minimale omzetzdaling van 60% maar voor een beperkt deel van de risicovolle ondernemingen zal kunnen worden geïnspecteerd. Ook zouden langere subsidieperiodes de publieke financiën

mogelijks minder bezwaard hebben, aangezien ondernemingen over een langere tijdspanne meer kans hadden op enige recuperatie van zware omzetverliezen.

Het Rekenhof erkent evenwel dat een keuze voor langere en op btw-aangiftes geënte subsidieperiodes ook nadelen zou hebben gehad. Om snel te kunnen uitbetalen, had de overheid dan wellicht moeten werken met voorschotten, die onderneming zouden moeten terugbetalen als zij uiteindelijk de vereiste omzetsdaling niet behaalden. Ook zouden langere periodes het causaal verband met de coronavirusmaatregelen, die vaak in kortere, specifieke periodes golden, minder duidelijk maken, wat meer inspecties zou hebben gevergd en waarbij de ondernemingen de beoordeling wellicht vaker zouden hebben gecontesteerd.

Bijkomende voorwaarden

De economische schok als gevolg van de coronacrisis trof tal van sectoren en veel verschillende soorten ondernemingen. Omwille van het principiële punt dan ook geen ondernemingen bij voorbaat uit te sluiten, koos de Vlaamse overheid voor een breed toepassingsgebied: zij heeft de term *onderneming* breed ingevuld en recent gestarte ondernemingen niet uitgesloten. Toch wilde de overheid blijkbaar niet aan alle ondernemingen die aan de basistoekeningsvoorwaarden voldeden, (de volle) steun verlenen. De onderstaande alinea's bespreken vanuit dit dubbele perspectief de meest relevante bijkomende voorwaarden⁶⁷.

Zo eiste de Vlaamse overheid voor de forfaitaire premies dat de exploitatiezetels zich in het Vlaams Gewest moesten bevinden. Voor de omzetgerelateerde premies volstond het dat de onderneming ten minste één exploitatiezetel in het Vlaams Gewest had. Deze voorwaarde kon gemakkelijk in de KBO vastgesteld worden. Doordat de omzet op ondernemingsniveau de basis was voor de berekening van deze tweede type premies, vergoedde Vlaanderen mogelijks ook omzetverliezen in een of meer exploitatiezetels in andere gewesten. De vraag rijst daarbij of de Vlaamse overheid ondernemingen die hun omzet (grotendeels) elders genereerden, moest behoeden voor een faillissement.

De vereiste ten minste één ingeschreven voltijds werknemer tewerk te stellen en de uitsluiting van holdings-, management-, of patrimoniumvennootschappen, toonden andermaal aan dat de overheid belang hechtte aan de bijdrage aan de tewerkstelling door de ondernemingen.

Zombiebedrijven uitgelicht

Er zijn enkele parlementaire vragen gesteld over de toekenning van steun aan zombiebedrijven (er bestaan verschillende definities over wat een zombiebedrijf is, maar het komt er telkens op neer dat het gaat om een gevestigde onderneming waarvan één of enkele financiële parameters onder bepaalde drempels gezakt zijn). Hoewel de discussie relevant is of het opportuun is deze ondernemingen te steunen, waren ze niet uitgesloten (financieel gezond zijn was immers geen voorwaarde). Vanaf het VBM-4 is daar wel rekening mee gehouden. Een onderneming mocht dan immers geen onderneming-in-moeilijkheden op 31 december 2019 zijn. Dat was evenwel een voorwaarde die de Europese regelgeving heeft opgelegd.

⁶⁷ Er zijn immers ook nog bepalingen in de besluiten die voorwaarden stellen, maar deze zijn er eerder op gericht om de verwerking voor VLAIO van de aanvragen efficiënter te kunnen verwerken.

Daaruit blijkt eigenlijk nog een bijkomende doelstelling: tewerkstelling beschermen. Zoals al aangegeven, schatte de overheid ook de bijdrage aan de sociale zekerheid naar waarde: zij sloot zelfstandigen in bijberoep, die een beperkte bijdrage leveren aan de sociale zekerheid, uit. Deze vereiste kon de administratie pas op grote schaal vaststellen vanaf de zomer van 2021, toen de gegevensuitwisseling met de RSVZ effectief op gang kwam (zie ook 4.1.1 – Datastromen).

Ondernemingen moesten bovendien een *actieve* exploitatiezetel hebben⁶⁸. Ondernemingen die aan het einde van hun juridisch leven waren gekomen (ontbinding, stopzetting, faillissement, vereffening), werden uitgesloten. Dat was uiteraard een logische beperking. Ondernemingen die economische of juridisch geen teken van leven (meer) gaven, moesten niet gered worden. Nagaan of een onderneming actief was, kon de overheid vrij snel aftoetsen met gegevens uit de KBO. Zij kon dat ook controleren met, onder andere, een internetzoektocht of het opvragen van boekhoudkundige stukken.

Tot en met het VBM-1 bevatten de premies cumulatieverboden, vooral met twee steunmaatregelen van de PMV: de Gigarant-waarborgregeling en de achtergestelde lening op drie jaar (van meer dan 75.000 euro). Deze cumulatieverboden bleken vrij gemakkelijk controleerbaar. Aangezien de economische crisis langer duurde dan verwacht, besliste de overheid de cumulatieverboden vanaf het VBM-2 te schrappen.

Ten slotte waren er een aantal specifieke voorwaarden voor horecazaken. Zo werd de premie afgetopt voor horecazaken die geen geregistreerd kassasysteem (*witte kassa*) hadden, terwijl dat voor hen verplicht was. Het is voor het Rekenhof niet duidelijk waarom die horecazaken niet gewoon werden uitgesloten van het premiestelsel. De overheid controleerde deze vereiste aan de hand van een dataset die zij van de FOD Financiën ontving. Dat is wel de enige voorwaarde waarmee de overheid bedrijven bestraft die niet in regel waren met hun sociaalrechtelijke of fiscale verplichtingen⁶⁹. Horecazaken die moesten sluiten, moesten geen omzetzaling van minstens 60% aantonen. Probeerden ze hun omzetverlies op eigen kracht te compenseren door *take away*-activiteiten te organiseren, dan moesten ze dat wel. De aanvrager moest op eer verklaren dat hij niet meer dan 50% van zijn omzet uit *take away*-activiteiten haalde.

⁶⁸ Voor omzetgerelateerde premies is dit niet echt een relevante voorwaarde, want indien geen omzet gegenereerd wordt, moet ook geen premie uitbetaald worden.

⁶⁹ In het Besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2021 betreffende het corona globalisatiemechanisme werd in art.6 wel opgenomen dat de coronapremies geweigerd, niet-uitbetaald of teruggevorderd kunnen worden als de onderneming niet voldoet aan de regelgeving die van toepassing is in het Vlaams Gewest. Hierdoor heeft de overheid, bij de controle op de coronapremies, wel de mogelijkheid om ondernemingen die niet in regel zijn met hun sociaalrechtelijke of fiscale verplichtingen achteraf te bestraffen.

Bevindingen

De overheid wilde niet zomaar iedereen van het faillissement redden die getroffen was door de exploitatiebeperkingen, maar eiste een bijdrage aan de tewerkstelling en de sociale zekerheid, alsook een actieve economische activiteit. De cumulatieverboden bleken uiteindelijk niet wenselijk. Pas vanaf het VBM-4 speelde ook de financiële gezondheid van een bedrijf vóór de economische crisis een rol. Territoriaal was de afbakening van de Vlaamse beschermingsmechanismen te ruim en bij de keuze van de bewijselementen voor de basistoekeningsvoorwaarde van omzetsdaling (geleverde prestaties, tijdsregistratie, etc. in plaats van btw-aangiften) werd de mogelijkheid tot automatisering van de controle wellicht niet ten volle onderzocht.

Op eigen kracht verlies buiten de subsidieperiode goedmaken, de steun verplicht gebruiken om de onderneming te redden, en geen achterstallige fiscale of sociaalrechtelijke schulden hebben, waren geen voorwaarden. De overheid had ondernemingen met een fiscale schuld of een achterstand in de betaling van de sociale zekerheidsbijdragen aan de RSZ, kunnen uitsluiten, zoals ze dat in de overheidsopdrachtenwetgeving kan doen. In het licht van de hoofddoelstelling, faillissementen vermijden, kon de overheid ook bepalen dat zij een premie kon terugvorderen van een onderneming die in een bepaalde periode na de steuntoekenning toch haar activiteiten zou stopzetten of in een van de uitsluitende rechtstoestanden zou terechtkomen. Zo zou zij respectievelijk hebben vermeden dat ondernemers die al vóór de crisis van plan waren te stoppen, hun economische activiteit nog een tijdlang voortzetten om de premie te bekomen, of dat een mogelijke vertraging van het verschijnen van de werkelijke rechtstoestand in de KBO alsnog tot een premiebetaling zou leiden.

De keuze voor een eenvoudig steunmechanisme rechtvaardigt enigszins de afwezigheid van meer nevenvoorwaarden. Immers, meer voorwaarden vereisen ook meer operationalisering, controle en inspectie. Het Rekenhof is ook van oordeel dat de Vlaamse overheid bij de beleidsvoorbereiding voldoende aandacht heeft besteed aan de uitvoerbaarheid van de voorwaarden, hoewel die soms erg arbeidsintensief was. De afweging tussen de verschillende voorwaarden en nevendoelstellingen blijft voor het Rekenhof echter weinig transparant.

3.2.2 Water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen

3.2.2.1 Totstandkoming, doelstelling en uitgangspunten

Door coronavirusmaatregelen die de overheid heeft opgelegd, werden honderdduizenden werknemers tijdelijk werkloos wegens overmacht. Daardoor vielen ze abrupt terug op een RVA-uitkering van 70% van hun gemiddeld loon. De Vlaamse Regering wenste dan ook snel een maatregel die deze inkomensschok opving. Zij was van oordeel dat water en energie belangrijke vaste kosten inhielden voor de Vlaamse huishoudens en er kwam snel een politiek akkoord tot stand om daarin tegemoet te komen met een eenmalige water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen. Deze maatregel werd genomen bij (unaniem goedgekeurd) decreet⁷⁰. Deze decretale regeling bood het Rekenhof een redelijk goed zicht op de totstand-

⁷⁰ Decreet van 3 april 2020 tot afwijking van diverse bepalingen van het Energiedecreet van 8 mei 2009, het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en de uitvoeringsbesluiten ervan, en tot dekking van de kosten voor elektriciteitsverbruik, verwarming of waterverbruik voor de eerste maand van tijdelijke werkloosheid ten gevolge van de coronacrisis (hierna: het decreet van 3 april 2020).

koming ervan, dankzij het verslag van de plenaire vergadering, de memorie van toelichting, amendementen, enz.

De politiek verantwoordelijken bepaalden de grote lijnen van het decreet. Op grond van deze richtlijnen en externe adviezen heeft de juridische dienst van het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap de regelgeving onder grote tijdsdruk uitgeschreven. Overlegmomenten met betrokken organisaties, zoals de vakbonden (in hun functie van betalingsinstelling), de RVA, de KSZ en het departement Financiën en Begroting, werden niet in verslagen geformaliseerd. Een beraadslaging met de KSZ over de uitwisseling van RVA-gegevens, volgde al enkele dagen na de goedkeuring van het decreet.

Het decreet duidde het departement Financiën en Begroting aan als verantwoordelijke administratie, maar toen naderhand bleek dat het departement Omgeving gedeeltelijk in de administratieve verwerking zou worden betrokken en de water- en energievergoeding op zijn budget werd aangerekend, heeft dat departement uiteindelijk de uitvoering grotendeels op zich genomen, samen met de agentschappen VEKA en VMM. Doordat het departement Omgeving niet bij de totstandkoming van het decreet betrokken was, kon het niet anticiperen op de operationalisering van de uitvoering. Bij de uitwerking van de concrete aanpak moest het daardoor nog snel enkele knelpunten oplossen in de data-uitwisseling en de automatische toekenningsprocedure.

Overleg met andere bestuursniveaus vond niet plaats. Het Waals Gewest had eveneens een water- en energievergoeding in het leven geroepen. Tijdelijk werklozen die waren gedomicilieerd in het Vlaams Gewest (werknemers die in het Waals of Brussels Gewest woonden, kwamen niet in aanmerking voor de Vlaamse premie en grensarbeiders werden alleen meegenomen omwille van Europese regelgeving), één of meer verblijven in het Waals Gewest hadden én – voor de Waalse energiepremie – een budgetmeter in die verblijven hadden, konden zowel een Vlaamse als een Waalse water- en energiepremie ontvangen. Er was wel geen risico dat dezelfde kosten tweemaal zouden worden gecompenseerd.

De toelichting bij het decreet en de bespreking ervan raamden de kostprijs van deze maatregel niet. Volgens het departement Omgeving zou hij 160 miljoen euro bedragen. Die raming was vrij goed. In juni 2021 bedroegen de uitgaven ervoor 168 miljoen euro.

3.2.2.2 *Kwaliteit van de voorwaarden*

In overeenstemming met de wens van de initiatiefnemers snel te kunnen uitbetalen, bevatte het decreet een beperkt aantal eenvoudige voorwaarden, die de maatregel een ruim toepassingsgebied verschaften. Al vanaf één dag tijdelijke werkloosheid had de werkloze eenmalig recht op de water- en energievergoeding. Volgens het Rekenhof was deze voorwaarde niet in overeenstemming met de doelstelling van de maatregel, namelijk: plots inkomensverlies *gedeeltelijk* compenseren. Gelet op de hoogte van de vergoeding (202,68 euro), konden begunstigden daarmee immers in sommige gevallen hun normale inkomen verhogen⁷¹.

⁷¹ Zoals personen die op hetzelfde adres woonden, eenzelfde water- en energiefactuur deelden en allemaal maar voor één of enkele dagen tijdelijk werkloos waren.

De overheid koos voor de voorwaarde van minstens één dag tijdelijke werkloosheid (in plaats van meer, al dan niet opeenvolgende, dagen) om tijdig over gevalideerde data te beschikken waarmee zij snel kon uitbetalen. Of iemand tijdelijk werkloos was, kon de RVA onmiddellijk met zekerheid vaststellen, zonder nood aan een (extra) validatie. De duur van de tijdelijke werkloosheid (het aantal dagen) valideert de RVA pas enkele maanden later. Had de voorwaarde uit meer dagen tijdelijke werkloosheid bestaan, dan had de administratie moeten werken met voorlopige gegevens of verscheidene maanden moeten wachten met uitbetalen, in strijd met de wens tot snelle compensatie.

Ook werd eenzelfde bedrag toegekend aan iedere rechthebbende. Het voorstel van decreet heeft dat bedrag degelijk onderbouwd. Het werd berekend op het gemiddelde verbruik per afnamepunt (energie), dat dikwijls meer dan één verbruiker bediende, of per gemiddeld gezin (water). Daardoor kon de vergoeding als ruim beschouwd worden voor alleenstaanden, maar klein voor grote gezinnen.

Door de ruime voorwaarden, die zelf het gevolg waren van de wens snel uit te betalen, en het gebruik van een forfaitaire vergoeding, stond de steun dus niet altijd in verhouding tot het inkomensverlies en kon hij zelfs leiden tot inkomenswinst.

Vanuit een ander perspectief kan de voorwaarde van tijdelijke werkloosheid als beperkt beschouwd worden. Bepaalde groepen werknemers die ook inkomensverlies leden door corona, maar die geen recht hadden op tijdelijke werkloosheid, zoals werknemers van wie de tijdelijke arbeidsovereenkomst niet werd verlengd of die door corona volledig werkloos of langdurig ziek werden, kwamen niet in aanmerking voor de premie. Het toepassingsgebied naar die categorieën uitbreiden, zou waarschijnlijk aanzienlijk meer tijd gevegd hebben voor zowel de uitwerking als de uitvoering van de maatregel, en dat zou dan weer haaks gestaan hebben op de doelstelling snel uit te betalen⁷². De gekozen werkwijze had het voordeel dat het louter gegeven van tijdelijke werkloosheid door overmacht of om economische redenen in de eerste periode van de civiele noodsituatie, het heel aannemelijk maakte dat het inkomensverlies door de coronacrisis werd veroorzaakt. In die andere gevallen was dat causale verband minder gemakkelijk vast te stellen.

Ten slotte valt niet uit te sluiten dat de eenvoudige voorwaarde van één dag tijdelijke werkloosheid, ertoe leidde dat werkgevers werknemers in ten onrechte tijdelijke werkloosheid plaatsten om ze de vergoeding te laten genieten.

3.2.3 Uitgebreide selectie van andere steunmaatregelen

De coronapremies en de water- en energievergoeding hadden veruit de grootste budgettaire impact en waren gericht op een groot doelpubliek (zie figuur 6), maar de Vlaamse overheid nam nog andere maatregelen in uiteenlopende beleidsdomeinen. De onderstaande alinea's schetsen op grond van een beperkte analyse een algemeen beeld van de totstandkoming van de 45 maatregelen.

⁷² Het decreet van 3 april 2020 voorzag wel in de mogelijkheid om bijkomende categorieën toe te voegen. Dit is uiteindelijk éénmalig gebeurd voor de zeevarenden.

3.2.3.1 Totstandkoming

Coördinatie en afstemming op het niveau van de Vlaamse overheid

Het risico op afstemmingsproblemen doet zich minder voor binnen de Vlaamse overheid dan tussen de bestuursniveaus (zie 3.2 – Vlaamse aanpak), gelet op de afgebakende beleidsdomeinen en de rol van de Vlaamse Regering, waarin alle vakministers zijn vertegenwoordigd en waaraan alle beslissingen ter goedkeuring werden voorgelegd. Bovendien werden sommige maatregelen gecoördineerd in overleg tussen de betrokken kabinetten.

De Vlaamse overheid richtte geen specifiek orgaan op voor de afstemming en het overleg tussen de beleidsdomeinen. Diverse beleidsdomeinen hebben taskforces opgericht, die vooral overleg met vertegenwoordigers van betrokkenen in de sector organiseerden⁷³. Twee taskforces zorgden behalve voor overleg met betrokkenen in de sector, ook voor overleg tussen verschillende beleidsdomeinen in de Vlaamse overheid: de al besproken taskforce *economische impact corona*, waaraan behalve de minister-president ook de ministers van economie, toerisme, binnenlands bestuur en begroting deelnamen, en de ook al genoemde taskforce *kwetsbare groepen*, die bestond uit een werkgroep stakeholders⁷⁴ en een politieke groep met vertegenwoordigers van alle Vlaamse ministers. Deze taskforce coördineerde de communicatie van vragen en noden van de doelgroep aan de leden van de Vlaamse Regering en zorgde voor terugkoppeling over de genomen maatregelen.

Het Rekenhof vond geen indicaties van problemen die te wijten waren aan onvoldoende coördinatie op Vlaams niveau.

Inschatting van algemene noden

Om gepast te kunnen reageren op de noden van de getroffen ondernemingen en particulieren, was het aangewezen dat de overheid in de voorbereidingsfase van de maatregelen overlegde met organisaties die deze doelgroepen en hun noden goed kenden. Dat waren in de eerste plaats belangen- en koepelorganisaties. Deze organisaties waren inderdaad betrokken bij de totstandkoming van de meeste maatregelen, wat vaak een goed gevolg had. Zo kwam het *FIT Corona Exit-plan* tot stand na consultaties met het middenveld, met name de structurele partners van FIT (Voka, Unizo, de federatie van de Belgische voedingsindustrie Fevia, de werkgeversorganisatie voor technologiebedrijven Agoria, de beroepsvereniging voor bedrijven uit de textiel-, hout- en meubelindustrie Fedustria, etc). Het waren vaak ook deze organisaties die de noden als eerste kenbaar gemaakt hebben aan de Vlaamse overheid. Zo signaleerden de belangenorganisaties (Boerenbond, Algemeen Boerensyndicaat) en een vertegenwoordiging van de sector (de beroepsvereniging voor de Vlaamse sierteelt en groenvoorziening AVBS, de beroepsvereniging voor de Belgische aardappelhandel en -verwerking Belgapom, de bran-

⁷³ Die gingen niet altijd over economische steunmaatregelen, bijvoorbeeld de taskforce COVID-19-zorg.

⁷⁴ Volgende stakeholders namen deel aan de werkgroep: Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV), Minderhedenforum, Welzijnzorg, Stichting ATD Vierde Wereld, Nederlandstalige Vrouwenraad, Netwerk tegen armoede, Samenlevingsopbouw, Armen Tekort, Welzijnsschakels, Vlaamse Gemeenschapscommissie, Vlaams platform Sterk Sociaal Werk, Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG), Vlaamse Ouderenraad, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanonzekerheid en sociale uitsluiting, Centra Algemeen Welzijnswerk, De Link Armoede, Steunpunt Mens en Samenleving (SAM), UNIA, Intermutualistisch overleg Diensten Maatschappelijk Werk van de Ziekenfondsen, Vlaamse adviesraad handicap (NOOZO), Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Kinderrechtencommissariaat, Steunpunt voor jeugdwerk en jeugdbeleid met kinderen en jongeren in een maatschappelijk kwetsbare situatie (Uit de Marge) en Caritas Vlaanderen.

cheorganisatie voor de Belgische aardappelketen Belpotato) de preciaire situatie in de sectoren sierteelt en aardappelen aan de bevoegde minister en aan het departement Landbouw en Visserij. De werkgevers- en werknemersorganisaties van de dienstenchequesector vroegen steun aan de overheid nadat de vraag naar dienstenchequeprestaties aanzienlijk terugviel. Na diverse overlegmomenten kreeg de overheid een duidelijk zicht op de noden.

De Vlaamse overheid probeerde in de meeste beleidsdomeinen ook inzicht te krijgen in de impact van de coronapandemie en de gezondheidsmaatregelen op de sector en op de belangrijkste noden door snel een breed overleg op te zetten, soms ook met kennisinstellingen en deskundigen⁷⁵.

Om het overleg te stroomlijnen hebben sommige administraties ook specifieke crisisstructuren opgezet. Zo heeft het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) in het kader van de compenserende maatregelen voor zorgaanbieders en houders van een persoonlijk assistentiebudget of een persoonsvolgend budget, gewerkt met interne sleutelfiguren, een inhoudelijk en operationeel crisisteam en een focusgroep met externe stakeholders.

De Vlaamse Regering moet in bepaalde gevallen advies vragen aan de strategische adviesraden van de Vlaamse overheid. Deze adviesraden kunnen ook zelf op eigen initiatief advies geven, ook over ontwerpen van uitvoeringsbesluiten⁷⁶. Aangezien de samenstelling van deze raden vaak ruimer en evenwichtiger is, kunnen zij mogelijks de problematiek objectiever inschatten⁷⁷. De meeste strategische adviesraden (SAR) brachten een analyse uit over de coronacrisis, maar ze verleenden zelden een advies⁷⁸. Alleen de SAR voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media en de SERV brachten, op vraag van de Vlaamse Regering, advies uit over enkele economische steunmaatregelen (noodfonds CJSM, culturele activiteitenpremie en jeugdhoevellen, en uitbreiding van de waarborgregeling van Gigarant). Adviezen die werden gevraagd aan andere adviesraden, hadden geen betrekking op de economische aspecten van de pandemie (bv. advies van de Vlaamse onderwijsraad, de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de Vlaamse Ouderenraad, ...). Dat veel maatregelen eenmalig en tijdelijk waren en dus geen strategisch karakter hadden of niet pasten in een ruimer beleid, kan het beperkt aantal adviezen verklaren.

Verscheidene administraties verzamelden bijkomende informatie in een rechtstreekse bevestiging van de sector (autobussector en CJSM) of bepaalde doelgroepen (toerisme bij zorgverblijven en vakantieorganisaties). Soms gebruikten zij ook informatie van externe organisaties (zoals de Graydon-analyse van de impact van corona op cultuursector). De administraties gebruikten ook eigen bestaande monitoringinformatie, zoals de (twee)wekelijkse enquête bij de maatwerkbedrijven door het departement WSE en de permanente opvolging van de marktsituatie in de landbouw- en visserijsector door het departement L&V.

⁷⁵ Het kon gaan om breed overleg met veel deelnemers (daarvoor werden de al genoemde *taskforces* ook ingezet, alsook de *taskforce cultuur, jeugd en media*), overleg met enkele specifieke partners of een combinatie van beide (na enkel bijeenkomsten van de *taskforce CJM* werd vooral overlegd in klankbordgroepen per sector en via bilaterale contacten). Soms kon een beroep worden gedaan op bestaande overlegorganen, zoals het administratief technisch comité in de sector Maatwerk en het boekenoverleg voor de literaire sector.

⁷⁶ Zie art. III.93-III.94 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

⁷⁷ Het voordeel van dergelijke adviesraden is de representatieve samenstelling, maar dat kan ook hun nadeel zijn: de SERV kon geen advies uitbrengen over de win-winlening en het vriendenaandeel doordat de werknemersorganisaties en de NBB niet op dezelfde lijn zaten als de werkgeversorganisaties.

⁷⁸ Strategische adviesraden moeten hun adviezen publiceren op hun website.

Een specifiek aspect van de inschatting van de noden was het nagaan of andere steunmaatregelen van andere agentschappen of bestuursniveaus de noden al niet lenigden. Zoals vermeld onder punt 3.1.2., is dit voor een aantal maatregelen te weinig gebeurd waardoor ze on succesvol waren. Een andere, verdedigbare aanpak bestond erin dat administraties afwachtten welke maatregel een ander bestuursniveau troffen om vervolgens de eigen maatregel daaraan complementair te maken. Een duidelijk voorbeeld daarvan was de coronacrisiswaarborg van de PMV, die maximaal complementair werd gemaakt aan de federale waarborgregeling en aan het engagement van de banken om, op eigen risico, betalingsuitstel te verlenen.

De overheid kon niet altijd een juiste inschatting van de noden maken. Dat zij in de meeste gevallen vertegenwoordigers van de sector raadpleegde, was niet altijd een garantie voor een goede inschatting van de noden. Zo leidde de *VLIF-waarborgregeling COVID-19* tot geen enkele aanvraag, ondanks de betrokkenheid van financiële instellingen en belangenorganisaties bij de conceptie van de maatregel. Bij de achtergestelde lening aan de autobus- en autocarsector en aan de taxisector bleek dat de bereidheid van de privésector om (meer voordelige) kredieten te verlenen, groter was dan initieel geschat, zodat slechts 15, respectievelijk 37 leningen werden toegekend. Ondanks de voorafgaande besprekingen met de sectororganisatie, bleek ook de omvang van de aangevraagde subsidiebedragen voor de autobus- en autocarsector kleiner dan geraamd, mede doordat de aankoopwaarde van de bussen als basis voor de berekening van de subsidie, beduidend lager lag door de vele tweedehandsvoertuigen. Over sectoren of doelgroepen waarvan de Vlaamse overheid geen belangrijke financier was, had ze soms maar beperkte doelgroepinformatie, wat mogelijk leidde tot een verkeerde inschatting van de noden. Zo had de administratie Cultuur weinig zicht op de situatie van de culturele actoren die gewoonlijk geen beroep doen op subsidies. Hoewel zij ook gebruik heeft gemaakt van externe gegevens over de sector (bv. Graydon), bleek de nood aan een financieel vangnet voor cultuurwerkers toch veel lager dan ingeschat⁷⁹.

Hoewel complementaire maatregelen een goede praktijk vormen om concurrentie met andere (meer voordelige) maatregelen, eventueel van een ander bestuursniveau, te vermijden, kunnen zij resulteren in een residuaire nood die veel beperkter is dan verwacht. Dit was het geval bij de al vermelde cultuurcoronapremie, die de impact ondervond van de invoering van steunmaatregelen voor de cultuursector in andere bestuursniveaus, en mogelijk ook bij de coronacrisiswaarborg van de PMV.

Druk van de sector kon ook leiden tot minder noodzakelijke steun. Niettegenstaande de administratie de nood aan tariefvermindering voor de opvang van kinderen uit gezinnen met een laag inkomen laag inschatte, omdat zij verwachtte dat ouders hun kinderen vooral thuis zouden houden uit angst voor besmetting en niet zozeer om financiële redenen, werd deze tariefvermindering toch ingevoerd op vraag van de sector. In maart 2021 was nog maar een fractie van het voorziene budget besteed.

Opstellen van maatregelen

De maatregelen uit de beginperiode van de crisis steunden dikwijls op of waren minstens geïnspireerd door al bestaande maatregelen. Bestaande maatregelen aanpassen gaat immers sneller dan nieuwe steunmechanismen uitwerken en veel tijd om nieuwe, creatieve oplos-

⁷⁹ Met 2.311 aanvragen was de cultuurcoronapremie geen on succesvolle maatregel, maar de noden waren veel hoger ingeschat.

singen uit te denken was er niet. Zo werd de bestaande termijn voor de herberekening van de sociale huurprijzen ingekort van drie opeenvolgende maanden naar één maand voor huurders wier inkomen door de coronacrisis met minstens 20% was gedaald. De IBO-cursist van wie de overeenkomst werd stopgezet, bleef tijdelijk 70% van de premie ontvangen waarop hij recht had op het moment van de stopzetting. Voor dienstenchequebedrijven en maatwerkbetrieben steunde de vergoeding van extra kosten door corona op de bestaande toeslag op dienstencheques of loonpremies. De coronacrisiswaarborg van de PMV, de COVID-19-waarborg van Gigarant en de VLIF-waarborgregeling waren varianten of uitbreidingen van bestaande waarborgen.

De voorwaarden werden bijna altijd vastgelegd in een reglementair kader, meestal een besluit van de Vlaamse Regering, en uitzonderlijk soms een specifiek decreet. Een voorbeeld van een decreetale regeling was de COVID-19-waarborg van Gigarant. Als de steun werd toegekend door een organisatie waarmee de Vlaamse overheid een (beheers)overeenkomst sloot, zijn de essentiële voorwaarden bepaald in een addendum, bijvoorbeeld met de cvba Hefboom voor de verstrekking van herstel-cultuurkredieten of het Vlaams Fonds der Letteren (Literatuur Vlaanderen) voor steun aan de boekensector. Ten slotte zijn er voorbeelden van maatregelen waarbij meer concrete voorwaarden werden uitgewerkt door een raad van bestuur en vermeld in een openbare oproep, zoals bij de coronacrisiswaarborg van de PMV, of waarbij de Vlaamse Regering de uitwerking van de voorwaarden volledig delegeerde, zoals voor de achtergestelde lening op drie jaar van de PMV.

De dringende noodzakelijkheid werd dikwijls ingeroepen om het advies van de Raad van State niet te hoeven te vragen, ook bij maatregelen die na de eerste maanden tot stand kwamen (zie ook voetnoot 54).

Inschatten kostprijs

De nota's aan de Vlaamse Regering bevatten meestal een berekening van de kostenraming, maar er waren uitzonderingen. Zo toonde geen enkel officieel document het voorziene steunbedrag voor de sportsector, zelfs niet in het besluit van de Vlaamse Regering. In het algemeen mag worden aangenomen dat de Vlaamse overheid, rekening houdend met de uitzonderlijke omstandigheden, inspanningen heeft geleverd om bij de aanvang van de steunmaatregelen de kosten redelijk in te schatten. Aangezien heel wat steunmaatregelen steunden op al bestaande maatregelen, nam zij de uitgaven van die als basis voor de financiële ramingen. Zij vroeg en ontving vrijwel altijd het advies van de Inspectie van Financiën.

Bevindingen

Het beeld dat het Rekenhof kan schetsen op grond van de beperkte analyse van deze maatregelen, is dat van een overheid die snel overleg tot stand heeft gebracht en informatie heeft ingewonnen bij de meer wendbare belangenorganisaties, en minder bij de formele adviesraden. De moeilijke en urgente omstandigheden verklaren dat, maar het stelde de overheid ook bloot aan eenzijdige druk en kon een objectieve analyse van de exacte noden mogelijk kleuren. De aanzienlijke budgettaire impact van sommige maatregelen verhoogde de risico's. Bovendien zijn er mogelijks ook segmenten van de economie die minder georganiseerd zijn en de toegang tot de besluitvorming minder vinden. Dat de overheid aanvankelijk vooral teruggreep naar gekende steunmaatregelen en die aanpaste, was in de context van de eerste

crisisweken en -maanden begrijpelijk, maar leidde mogelijk ook wel tot een tunnelvisie, in de zin dat het misschien meer creatieve en efficiënte oplossingen in de weg stond.

3.2.3.2 Doelstellingen en uitgangspunten

Doelstellingen

Veel maatregelen hadden als finale doelstelling een (gedeeltelijke) compensatie van inkomsten- of omzetverliezen. Voor bedrijven en particulieren is de steun doorgaans niet geoormerkt (bijvoorbeeld inkomenssteun, subsidies autobus- en autocarsector). Vooral voor gesubsidieerde organisaties en voorzieningen was de steun wel expliciet of impliciet bestemd: zij moesten de steun voor inkomstenverlies besteden aan de opdrachten waarvoor ze de oorspronkelijke subsidie ontvingen (ook al vermeldde de coronaregelgeving dat niet expliciet) en ze moesten de besteding ook achteraf (kunnen) verantwoorden. Zo kon de cultuursector een subsidie verkrijgen specifiek voor de kosten van activiteiten die zij opzetten vanaf het najaar 2020. Voorts vergoedde de overheid in enkele sectoren ook specifieke kosten. Zo vergoedde zij bij maatwerkbedrijven en dienstencheque-ondernemingen (een deel van) de extra kosten die werden veroorzaakt doordat zij de opgelegde beperkingen om de verdere verspreiding van het coronavirus af te remmen, moesten volgen. Behalve de finale doelstelling, blijkt uit sommige voorwaarden dat de overheid ook belang hechtte aan continuïteit of een snelle hervatting van de activiteiten door voorzieningen die welzijnsdiensten aanboden.

Het steuninstrumentarium van de PMV had als doelstelling de liquiditeit en solvabiliteit van ondernemingen te versterken, door ofwel zelf leningen aan te bieden (de achtergestelde lening op drie jaar, de handelshuurlening), ofwel private kredietverstrekkers zekerheid te verschaffen (Gigarantwaarborg, coronacrisiswaarborg), ofwel door een fiscaal gunststelsel aan te bieden aan particulieren die zelf krediet (winwinlening) of kapitaal (vriendenaandeel) verschaffen aan KMO's. Voor enkele specifieke sectoren werden dergelijke instrumenten uitgewerkt buiten de PMV om, zoals het *herstel cultuurkrediet* bij de cvba Hefboom en de *waarborgregeling COVID-19* bij het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (de VLIF-waarborg).

Uitgangspunt

Net als bij de coronapremies en de water- en energievergoedingen was snelheid het belangrijkste uitgangspunt dat de overheid hanteerde. De Vlaamse overheid trof de overgrote meerderheid van de maatregelen in de eerste weken en maanden van de coronacrisis, mede onder de grote druk door politieke besluitvormers en administraties. Eventuele effectstudies zullen moeten uitwijzen of snel interveniëren voordeliger was dan een tragere, maar meer behoedzame aanpak, die wellicht voor meer doelgerichte steun en minder over- of ondersubsidiëring zou hebben geleid. De overheid heeft in elk geval een aantal maatregelen ook vrij snel bijgesteld, waarmee zij eventuele onvolkomenheden door haar snelle optreden heeft geredigeerd.

Middel

Het Rekenhof heeft vaak weinig zicht op de wijze waarop steunbedragen of -percentages zijn gekozen. De forfaitaire beschermingsvergoeding voor maatwerksteunbedrijven steunde op de bestaande premie van 4% van het geplafonneerde referteloon die als een forfaitaire onkostenvergoeding wordt toegekend om verzekeringskosten voor arbeidskledij e.d. te vergoeden. Het is echter niet duidelijk of de uitgaven door corona in dezelfde grootteorde liggen. De verhoogde tegemoetkoming aan de dienstenchequesector voor uitgevoerde prestaties in de

periode van 16 maart 2020 tot 30 juni 2020 en van 1 november 2020 tot 31 december 2020, was bedoeld voor uitgaven om werknemers in veilige omstandigheden te laten werken en voor andere coronakosten, zoals meer ziekteverzuim, hogere vervoerkosten, enz. Tot 8 mei bedroeg de extra subsidie ongeveer 60% van de gewone tegemoetkoming. Daarna daalde ze geleidelijk. In de eerste periode, tot 8 mei, moesten begunstigden 25% van de subsidie besteden aan uitgaven voor veilige werkomstandigheden, daarna het grootste deel van de subsidie. Het is niet duidelijk waarop de verschillende bedragen steunen en in hoeverre zij goed onderbouwd werden en niet ook leidden tot over- of ondersubsidiëring.

3.2.3.3 *Kwaliteit van de voorwaarden*

Algemeen

De kwaliteit van de voorwaarden bepaalt mede het succes van een maatregel. Als de overheid een verkeerde inschatting maakt tijdens de voorbereiding, kan dat leiden tot onsuccesvolle maatregelen. Zoals beschreven in punt 3.1.2, heeft de Vlaamse overheid enkele maatregelen genomen die dezelfde noden probeerden op te vangen als maatregelen van andere bestuursniveaus met gunstiger voorwaarden. Een ander voorbeeld is de VLIF-waarborgregeling, waarvoor geen aanvragen werden ingediend omdat, volgens de banken⁸⁰, de federale waarborgregeling gunstiger was en minder strenge voorwaarden stelde (zie ook 3.2.3.1 - Totstandkoming). Het succes van een maatregel kan echter ook ondermijnd worden door een concurrerende maatregel van het eigen bestuursniveau of zelfs hetzelfde agentschap: zo kende het vriendenaandeel door zijn minder gunstige voorwaarden minder succes dan de winwinlening: op 30 april 2021, meer dan drie maanden na de inwerkingtreding van het uitvoeringsbesluit, waren nog geen vriendenaandeelaktes geregistreerd.

Ook te restrictieve voorwaarden kunnen het succes van een maatregel in de weg staan. Dat is ook een van de mogelijke oorzaken van het gebrek aan succes van de coronacrisiswaarborg bij de PMV.

Soms leidde een gebrekkige aftoetsing van de uitvoerbaarheid van voorwaarden tot weinig aanvragen. Zo was een andere mogelijke oorzaak van het beperkte aantal aanvragen voor de coronacrisiswaarborg van de PMV, dat de financiële instellingen ten voordele van wie de borg werden toegekend, hun administratieve systemen niet wilden aanpassen aan een nieuwe waarborgregeling.

Sommige voorwaarden belemmeren een effectieve uitvoering van de maatregelen. Zo heeft de overheid enkele oncontroleerbare voorwaarden gesteld. Zij stelde bijvoorbeeld voor de steun aan gesubsidieerde culturele organisaties als voorwaarde dat de organisatie inspanningen moest doen om solidariteit van gebruikers te verkrijgen, dat wil zeggen dat gebruikers geen terugbetaling mochten vragen voor afgelaste voorstellingen en andere activiteiten. Ook het exportaandeel van een bedrijf dat bijzondere exportsteun aanvroeg, kon niet worden nagegaan⁸¹. Soms ontbrak de nodige gegevensuitwisseling om bepaalde voorwaarden na te gaan, zoals voor de voorwaarde dat de autobus-, autocar- en taxisector een achtergestelde lening

⁸⁰ Het departement heeft de banken na afloop van de eerste aanvraagprocedure bevraagd in kader van een stakeholdersbevraging.

⁸¹ Een voorwaarde om in aanmerking te komen voor de bijzondere exportsteun bestond erin dat de aanvrager tijdens het laatst afgesloten boekjaar een exportaandeel van minstens twintig procent gerealiseerd moest hebben (art. 5, 5° van het BVR van 4 september 2020).

maar konden bekomen als zij geen steun hadden gevraagd in een ander gewest (zie ook 3.1 – Globale aanpak).

Specifieke voorwaarden

Om de beoogde doelstelling met de maatregelen te bereiken, heeft de overheid regelmatig enkele specifieke voorwaarden gesteld. Om activiteiten te stimuleren in sectoren die door de coronamaatregelen lang stillagen en waarvoor een herneming van activiteiten nog altijd een groot risico inhield, koppelde de overheid de culturele activiteitenpremie en de terugvorderbare voorschotten voor evenementen aan het opzetten van een activiteit of evenement vóór een bepaalde datum en met een bepaald uitgavenniveau.

Maatregelen voor het behoud of de hervatting van een economische activiteit beschermden indirect tewerkstelling. Met andere maatregelen beoogde de overheid dat op een meer directe wijze. Zo stelde zij voor de culturele activiteitenpremie als een van de voorwaarden dat ten minste twee contracten met cultuurwerkers moesten zijn gesloten. Voor sommige steunmaatregelen moeten ondernemingen uitdrukkelijk tewerkstellingsengagementen onderschrijven, zoals voor de uitbreiding van de waarborgregeling van Gigarant en de achtergestelde lening op drie jaar van de PMV. Met deze lening had de Vlaamse overheid evenwel ook de bedoeling dat werknemers zo min mogelijk tijdelijk werkloos zouden worden. In die zin ging het ook om een soort cumulatieverbod.

De overheid wenste met financiële steunmaatregelen soms niet alleen de tewerkstelling te vrijwaren, maar ook de dienstverlening te garanderen. In die gevallen stelde zij als voorwaarde dat de werknemers geen gebruik mochten maken van het stelsel van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht (corona). Zo hield de compensatieregeling voor de kinder- en buitenschoolse opvang een verbod in op financiële tegemoetkomingen of vervangingsinkomens van de overheid en op tijdelijke werkloosheid. Het was immers de bedoeling opvanglocaties open te houden voor kinderen van mensen uit de cruciale sectoren en in de essentiële dienstverlening. Ook koppelde de overheid de steun aan maatwerkbedrijven en dienstenchequebedrijven aan de aantallen tewerkgestelde werknemers en geleverde dienstenchequeprestaties, omdat zij de hervatting of verderzetting van deze activiteiten wilde stimuleren.

Cumulatieverboden

Doordat tientallen overheidsentiteiten in alle bestuursniveaus in dezelfde korte periode financiële steunmechanismen startten, nam het risico op oversubsidiëring toe, waarbij de begunstigde meer overheidssteun ontvangt dan dat hij inkomstenverlies of kosten heeft (extreme vorm), of waarbij hij voor eenzelfde probleem steun uit verschillende bronnen cumuleert.

Cumulatieverboden in de regelgeving inschrijven kan daarvoor een oplossing bieden. Dat vereist in de eerste plaats dat een administratie weet welke maatregelen andere entiteiten nemen. Het is niet duidelijk of de diverse overheden de inventaris van de EMRG effectief hebben gebruikt, en zo niet, wat de reden daarvoor was. Wel publiceerden verscheidene Vlaamse

administraties in de loop van 2020 een overzicht van hun maatregelen op hun website. Bovendien bood de website van het VLAIO een ruim overzicht van de Vlaamse economische maatregelen, ook in andere sectoren. Het bestemde deze informatie echter in de eerste plaats voor de begunstigden en niet voor het gebruik door andere administraties bij de toekenning of de controle van steun. Zolang een dergelijke, actueel gehouden inventaris ontbreekt, is structureel overleg met agentschappen en bestuursniveaus met gelijkaardige bevoegdheden nog meer aangewezen.

De Vlaamse overheid verbodt aan vrij veel maatregelen cumulatierregels. Soms verbodt zij uitdrukkelijk cumulatie van vergelijkbare steun of van steun met eenzelfde doel. Zo mochten begunstigden garanties of leningen meestal niet cumuleren met federale garantie- en leningsmaatregelen of met andere garanties of leningen van hetzelfde bestuursniveau (achtergestelde leningen voor de autobus-, autocar- en taxisector). Toch waren er mogelijks ook enkele maatregelen waarvoor een cumulatieverbod eveneens wenselijk ware geweest. Zo bevatte de compensatieregeling aan de sectoren van de kinder- en de buitenschoolse opvang pas vanaf 1 november 2020 een cumulatieverbod met de Vlaamse coronapremies.

De overheid kon nog op andere wijzen het cumulatierisico door de verscheidenheid aan steunmaatregelen tegengaan. Zij kon de aanvrager bijvoorbeeld verplichten eerst een beroep te doen op andere beschikbare Vlaamse of andere steun, en de maatregel voorbehouden voor de resterende noden of voor als er geen recht was op andere steun. De andere steun kon zij dan in mindering brengen van eventuele Vlaamse steun. Zo moesten de gesubsidieerde culturele en jeugdorganisaties en aanvragers voor het herstellkrediet cultuur eerst een beroep doen op andere mogelijke steun. Het is niet duidelijk of de administratie voldoende zicht had op de bestaande maatregelen om dat te controleren, maar het kon aanvragers wel aanzetten om bestaande steunmogelijkheden uit te zoeken. In andere gevallen kon de overheid andere ontvangen steun meerekenen in de bepaling van de financiële behoefte. Dit deed zij voor de steun aan hostels, jeugdverblijven, audiovisuele producties, regionale televisieomroepen, etc. Voor die begunstigden compenseerde de overheid (gedeeltelijk) het financieringstekort dat ontstond door minderinkomsten ingevolge corona.

Bij de financiering van kosten voor bepaalde activiteiten had de overheid vooral oog voor de aard van de vergoede kosten. Bij een voldoende verantwoording van die kosten, had zij weinig aandacht voor een mogelijke dubbele steunverlening. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de culturele activiteitenpremie.

Bevindingen

Hoewel vrij veel maatregelen cumulatieverboden inhouden, blijft het voor een overheid moeilijk alle relevante cumulverboden in de regelgeving op te nemen zolang geen algemeen, actueel overzicht bestaat van alle economische steunmaatregelen of zolang geen structureel overleg en coördinatie tussen bestuursniveaus plaatsvindt. Er bestaan evenwel alternatieve oplossingen om het cumulatierisico tegen te gaan, zoals de aanvragers verplichten eerst andere steun uit te putten of een maatregel complementair maken. Een maatregel complementair maken kan ook aangewezen zijn om te vermijden dat hij weggeconcurrereerd wordt door een andere maatregel van het eigen of een ander bestuursniveau. Het risico stijgt dan wel dat de maatregel weinig succesvol zal zijn om andere redenen, zoals een beperkte omvang van de residuaire nood of een te restrictief karakter van de voorwaarden.

3.3 Deelconclusies

De afstemming tussen de verschillende bestuursniveaus was bij de totstandkoming van de economische steunmaatregelen beperkt en vond ad hoc plaats. De opdracht van enkele actoren die de federale overheid heeft opgericht, beperkte zich grotendeels tot informatie verzamelen en analyses uitvoeren, die ook de regio's konden benutten. De bevoegdheidsverdeling zorgde voor een vrij duidelijke taakverdeling, maar het Rekenhof stelde toch enkele, al dan niet gerealiseerde, risico's vast: soms onvoldoende coherentie tussen gelijkaardige economische steunmaatregelen op federaal en regionaal niveau, een aantal weinig succesvolle regionale maatregelen, een verhoogd risico op over- of ondersubsidiëring en een mogelijk moeizame opvolging en evaluatie van de economische steunmaatregelen. Binnen de Vlaamse overheid was het risico op afstemmingsproblemen beperkt, aangezien alle beslissingen werden voorgelegd aan de Vlaamse Regering, waarin alle vakministers waren vertegenwoordigd. Het Rekenhof vond geen indicaties van problemen ingevolge onvoldoende coördinatie op Vlaams niveau.

De Vlaamse overheid was niet voorbereid op een dergelijke economische schok. Zij beschikte niet over draaiboeken of plannen met mogelijke oplossingen of richtinggevende criteria voor een eerste respons. Daardoor en mede door de druk om snel te handelen, koos zij dikwijls voor vrij eenvoudige maatregelen met een soms ruim toepassingsgebied of greep zij terug naar een bestaande maatregel, die zij aanpaste. Zij hanteerde ook een kortetermijnvisie, omdat zij inschatte dat de pandemie tegen de zomer van 2020 voorbij zou zijn. Daardoor bleef de context van dringendheid ook nadien aanhouden en moest zij blijvend snel handelen.

Het Rekenhof kon geen volledig inzicht verwerven in de totstandkoming van de maatregelen doordat het beleidsvoorbereidend proces weinig gedocumenteerd is en politieke besluitvormers daarin een aanzienlijke rol speelden. Het kon niet nagaan in hoeverre alternatieven werden overwogen en wat de exacte onderbouwing van cruciale maatregelenelementen was. Voor decretaal geregelde steunmaatregelen waren de beleidsvoorbereiding en -onderbouwing duidelijker, zoals voor de water- en energievergoeding.

De overheid heeft belangengroepen en sociale partners nauw betrokken bij de maatregelenontwikkeling. Zij hielpen effectief de noden inschatten. In de context van dringendheid was dat een goede werkwijze om snel informatie te bekomen. Zij hield echter ook het risico in dat getroffen, minder goed georganiseerde groepen, minder werden gehoord. Bovendien bestonden de risico's op eenzijdige informatie of op onjuiste inschattingen door belangengroepen, temeer aangezien de overheid de officiële adviesinstanties zoals de strategische adviesraden of de Raad van State, minder of niet heeft geraadpleegd. Zelfs als de overheid een goed zicht had op de noden, was zij nooit van plan alle noden volledig te compenseren. Budgettaire beperkingen speelden een rol in de vaststelling van de hoogte van de steunbedragen en -percentages, maar die werden niet voor alle steunmaatregelen even goed onderbouwd.

De Vlaamse overheid formuleerde de doelstellingen van de coronapremies heel ruim en op summiere wijze. Haar snelle optreden verklaart dat enigszins, maar zij stelde de doelstellingen in de loop van 2020 maar in beperkte mate bij. De doelgerichtheid was verder afhankelijk van de afbakening van het toepassingsgebied en de voorwaarden. Op dat vlak vertoonden de coronapremies een evolutie of leercurve: de doelgerichtheid nam toe door bijkomende uitsluitingsgronden, differentiaties (in grootte van de onderneming, in ondernemingen die geen

omzetverlies moesten aantonen, in maximaal subsidiebedrag), enz. Deze aspecten waren controleerbaar, zij het arbeidsintensief.

De budgettaire belangrijkste maatregelen waren forfaitaire vergoedingen met weinig gedifferentieerde voorwaarden. Zij waren minder efficiënt doordat de steun niet altijd in verhouding stond tot de economische schade of het inkomstenverlies.

Onvoldoende kwaliteitsvolle gegevens, zoals de NACE-codes, verhinderden dat premies met een variabele vergoeding gericht omzetverlies compenseerden. Aangezien gevalideerde gegevens over de duur van tijdelijke werkloosheid niet tijdig beschikbaar zouden zijn geweest, voorzag de regelgeving erin dat de water- en energievergoeding al na één dag tijdelijke werkloosheid kon worden bekomen. Daardoor kon de vergoeding het inkomstenverlies van de begunstigden in bepaalde gevallen overtreffen.

Bij gebrek aan structurele coördinatie en overleg met de andere bestuursniveaus, had de Vlaamse overheid niet altijd zicht op de maatregelen waarmee andere overheden dezelfde noden lenigden. Zij kon cumulatieverboden daardoor niet op een consistente manier in alle maatregelen inschrijven. Ze heeft wel inspanningen geleverd om maatregelen complementair te maken, maar de noden waren op dat moment meestal al grotendeels gelenigd.

Maatregelen die niet doelgericht genoeg zijn, kunnen leiden tot over- of ondersubsidiëring. Over- of ondersubsidiëring is een belangrijk probleem, want het staat gelijk aan een niet efficiënte besteding van overheidsmiddelen. Oversubsidiëring kan in extreme vorm beschouwd worden als een verkwisting van middelen en vermindert het vertrouwen van de bevolking in de rechtvaardigheid van de steunmechanismen die de overheden opzetten. Ondersubsidiëring vermindert dan weer de kans dat de uiteindelijke doelstellingen van de overheidsinterventie bereikt worden.

Het Rekenhof concludeert dat een voortdurende zoektocht naar evenwicht tussen doelgerichtheid enerzijds en snelheid en realistische uitvoerbaarheid (werklast in het kader van de controle) anderzijds, de voorbereidende fase van de economische reddingsoperatie kenmerkte. Tekortkomingen op het vlak van een expliciete doelstellingenformulering, de keuze van het juiste instrument, de kwaliteit en de tijdige aanlevering van data en overleg tussen overheden, hebben ervoor gezorgd dat de maatregelen niet optimaal doelgericht waren.

HOOFDSTUK 4

Uitvoering en controle

4.1 Coronapremies

4.1.1 Datastromen

De regelgeving voor de coronapremies ging uit van een maximaal gebruik van authentieke bronnen⁸². De Vlaamse overheid beschouwt het gebruik van deze data dan ook als een van de belangrijkste maatregelen om risico's te beheersen. Dergelijke grote volumes kan zij alleen controleren (a priori of a posteriori) met een bepaalde mate van automatisatie. Dat betekent dat de voorwaarden die het beslissingsproces bepaalt, afgestemd moeten zijn op beschikbare en snel te starten datastromen. Het is ook noodzakelijk de data snel, frequent en op grote schaal uit te kunnen wisselen en te kunnen vertrouwen op de kwaliteit van de data uit deze bronnen om tot een efficiënte en effectieve uitvoering en controle van de coronapremies te komen.

4.1.1.1 Realisatie van de data-uitwisseling

Algemeen kader

Het VLAIO wilde voor de controle van de coronapremies gebruik maken van gegevens uit vijf authentieke bronnen: de KBO, de RSZ, de FOD Financiën, het RIZIV en het RSVZ. De gegevensuitwisseling verliep niet altijd op dezelfde manier, maar voor alle datastromen moest wel hetzelfde proces (*data governance process*) gevolgd worden, dat het VLAIO gedetailleerd heeft uitgeschreven⁸³.

Met uitzondering van de data van de KBO, had het VLAIO geen rechtstreekse toegang tot deze data. Om rechtmatig (conform de privacyregelgeving) toegang te krijgen tot die data, moest het VLAIO toestemming bekomen van de instelling die de bron beheerde. Deze toestemming moest geformaliseerd en uitgewerkt worden in een protocol (een soort overeenkomst die de modaliteiten, doeleinden, duur van de gegevensuitwisseling, enz. bepaalde)⁸⁴.

⁸² Een authentieke gegevensbron is een gegevensbron die de Vlaamse Regering heeft erkend als zijnde de meest volledige, kwalitatief hoogstaande verzameling van gegevens die op elektronische wijze worden bijgehouden en die voor de overheidsinstanties (...) nuttig of noodzakelijk zijn bij de uitvoering van de taken van algemeen belang waarmee ze zijn belast of bij de uitvoering van de verplichtingen die op hen rusten. (Art. III.66. §1, 1^e lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 – verkorte versie).

⁸³ Dit proces bood antwoorden op vragen als: Wat is de informatiebehoefte?, Heeft het VLAIO die data in eigendom? Heeft het VLAIO de juridische bevoegdheid om die data op te slaan?, Zijn ze te verkrijgen via een protocol?, etc.

⁸⁴ Decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer van 18 juli 2008.

De uitwisseling van sociale persoonsgegevens vereiste voorafgaandelijk een beraadslaging van het (federale) Informatieveiligheidscomité⁸⁵.

Op technisch vlak kregen de Vlaamse overheidsinstanties het sterke advies de datastroom te organiseren via het agentschap Digitaal Vlaanderen⁸⁶, dat de rol van Vlaamse dienstenintegrator vervult door middel van een gegevensdelingsplatform, dat unieke gegevens uit diverse Vlaamse en federale databanken ontsluit. Deze dienst heet MAGDA. De Vlaamse Regering heeft in het regeerakkoord 2019-2024 aangegeven radicaal te willen inzetten op digitalisering en stelde dat: *de Vlaamse dienstenintegrator (MAGDA) wordt uitgebreid en evolueert tot de unieke en verplicht te gebruiken data-draaischijf voor de uitwisseling van unieke gegevens binnen de Vlaamse publieke sector, waaronder de steden en gemeenten, en met de federale dienstenintegratoren om de data-uitwisseling voor alle overheidsactoren te verbeteren*. Sinds juli 2021 heeft het Vlaams parlement de rol van de Vlaamse dienstenintegrator versterkt door de Vlaamse overheidsinstanties te verplichten op deze een beroep te doen om gegevens te raadplegen uit authentieke gegevensbronnen of andere verplicht te gebruiken gegevensbronnen.⁸⁷

Kruispuntbank voor Ondernemingen

De Vlaamse overheid gebruikt de gegevens van de KBO om verscheidene voorwaarden te controleren bij alle premies (bijvoorbeeld de rechtstoestand, de rechtsvorm, vestigingen, de NACE-code⁸⁸ en de hoofdactiviteit). Het VLAIO heeft rechtstreeks toegang tot een beperkt aantal gegevens van de KBO (zoals contactpersonen en rekeningnummers, maar niet de INSZ-nummers) op grond van een overeenkomst die het al vóór de coronacrisis met de KBO had afgesloten. Deze overeenkomst was echter nog niet operationeel bij het begin van de coronacrisis. Bij de aanvraag van de coronapremies haalde het VLAIO deze data automatisch op uit het VKBO⁸⁹ via MAGDA. Voor de data-uitwisseling langs MAGDA had het VLAIO geen nieuwe samenwerkingsovereenkomst met de KBO nodig, aangezien het proces van het ophalen van de gegevens gelijkaardig was aan al bestaande steuninstrumenten. Voor de inspectie haalde het agentschap de data rechtstreeks uit de KBO, maar de dataset van de KBO bevat geen historiek van de onderneming.

Aangezien het voor de coronapremies belangrijk was de toestand van de onderneming op het moment van de aanvraag te kennen (Welke NACE-code had de onderneming op het moment van de aanvraag? Was de onderneming actief op het moment van de aanvraag?), heeft het VLAIO de bestaande overeenkomst met KBO opnieuw onderhandeld, om toegang te krijgen tot de volledige dataset mét historiek. Het bekwam het akkoord van de FOD Economie⁹⁰ in het laatste kwartaal van 2020. De data-uitwisseling verliep vlot: in het eerste kwartaal van 2021

⁸⁵ Het Informatieveiligheidscomité is opgericht bij wet van 5 september 2018. Zijn opdracht bestaat er onder andere in beraadslagingen te verlenen, functionarissen voor gegevensbescherming te ondersteunen en goede praktijken te formuleren.

⁸⁶ Volgens art.2 van het decreet houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator van 13 juli 2012 is een dienstenintegrator: *“een instantie die bij of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie belast is, binnen een bepaald overheidsniveau of in een bepaalde sector, met een taak van algemeen belang, en meer bepaald met de organisatie van elektronische gegevensuitwisseling over instanties heen en met de geïntegreerde ontsluiting van gegevens.”*

⁸⁷ Art.47 van het decreet van 2 juli 2021 tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

⁸⁸ De NACE-code van een onderneming is een officiële code voor de omschrijving van haar activiteiten, waarvan het gebruik gestandaardiseerd is in de Europese Unie. Deze codes worden gebruikt voor statistieken en overzichten. De NACE-code van de vzw Smals is bijvoorbeeld: 63.110 - *Gegevensverwerking, webhosting en aanverwante activiteiten*.

⁸⁹ De VKBO is een kopie van de KBO, die het Agentschap Digitaal Vlaanderen verkrijgt met gegevens uit andere bronnen.

⁹⁰ De KBO is een databank van de FOD Economie die alle gegevens van ondernemingen verzamelt.

werd de ontsluiting van de volledige dataset gerealiseerd (inclusief wijzigende NACE-code, adreswijzigingen, start- en stopdatum).

Rijksdienst voor Sociale Zekerheid

Om voor alle premies te kunnen controleren hoeveel voltijdse werknemers een onderneming heeft, maakt het VLAIO gebruik van de dienst *Geef-tewerkstelling* van het MAGDA-platform. Die dienst is een softwaremodule die de data van de RSZ weergeeft. MAGDA heeft hem al eerder ontwikkeld en Vlaamse overheidsentiteiten kunnen hem dus vrij gebruiken. Het VLAIO haalt deze data bij een aanvraag van coronapremies automatisch op uit de VKBO. Voor de data-uitwisseling langs MAGDA had het VLAIO geen nieuwe samenwerkingsovereenkomst met RSZ nodig, aangezien het proces van het ophalen van de gegevens gelijkaardig was aan al bestaande steuninstrumenten.

Federale Overheidsdienst Financiën

In mei 2020 startten gesprekken met de FOD Financiën om BTW-kwartaalaangiften en gegevens uit het geregistreerd kassasysteem te bekomen, nodig voor de controle van de omzetgerelateerde premies. Een juridisch kader voor de data-uitwisseling vastleggen was echter een moeizaam en langdurig proces. Pas op 25 januari 2021 konden het VLAIO en de FOD Financiën een protocol sluiten, niettegenstaande de bereidwillige medewerking van de FOD Financiën. Er was echter overleg tussen de leidend ambtenaren vereist om het proces te versnellen en de juridische toetsing verliep heel moeizaam. Het ontwerpprotocol onderging vaak kleine wijzigingen en voor elke kleine wijziging moest opnieuw een advies gevraagd worden aan de *Data Protection Officer* (DPO) in het kader van de privacyregelgeving, aangezien de gegevens van zelfstandige ondernemers beschouwd worden als persoonsgegevens.

Het VLAIO onderhandelde ook het technisch kader voor de gegevensuitwisseling rechtstreeks met de FOD Financiën. Het heeft initieel overlegd met MAGDA over het opzetten van de vereiste datastroom, maar die dienst (specifieke softwaremodule) was niet ontwikkeld en zou ook maar eenmalig gebruikt worden. MAGDA gaf zelf aan dat het in de context van herbruikbaarheid geen meerwaarde kon bieden en dat het VLAIO dus het beste rechtstreeks met FOD Financiën gegevens kon uitwisselen. Daarna bereikte het VLAIO snel een akkoord over een technische uitwisselingsmethodiek met de FOD Financiën. De gegevensuitwisseling startte onmiddellijk na het afsluiten van het protocol en verloopt vlot.

Rijksinstituut voor de Sociale Verzekering der Zelfstandigen

VLAIO moest het zelfstandigenstatuut kennen om te weten of het de volle vergoeding, de helft van de vergoeding of geen vergoeding mocht uitbetalen (zie 3.2.1.3 - Kwaliteit van de voorwaarden). Het bracht daarvoor snel een juridisch kader voor de betrokken datastroom vanuit het RSVZ tot stand. De eerste *beraadslaging* over de datastroom van het RSVZ aan het VLAIO dateert van 15 mei 2020 (en werd aangepast op 6 oktober 2020). Het VLAIO had echter alleen toestemming voor het gebruik van deze data voor de controle van de hinder- en sluitingspremie en van de compensatiepremie. De beraadslaging van 2 februari 2021 behandelde de data-uitwisseling tussen beide in de strijd tegen de sociale fraude en had ook betrekking op gegevens over het zelfstandigenstatuut voor andere premies. Die beraadslaging kwam er op initiatief van beide organisaties.

Technisch verliep de effectieve data-uitwisseling minder vlot: de eerste data waren pas in mei 2021, één jaar na de beraadslaging, beschikbaar voor het VLAIO.

Overeenkomstig de digitaliseringstrategie van de Vlaamse Regering, wilde het VLAIO de datastroom langs MAGDA opzetten. Het wilde ook met MAGDA werken omdat het RSVZ zelfstandig alleen identificeert met rijksregisternummers, en niet met ondernemingsnummers, en het VLAIO niet de juridische bevoegdheid heeft om rijksregisternummers op te slaan. Het vroeg de vereiste RSVZ-data bijgevolg aan via MAGDA, maar de effectieve data-uitwisseling kwam moeizaam tot stand. De softwaremodule die de gevraagde data bevat, bestond nog niet bij MAGDA en moest nog ontwikkeld worden. Dat zorgde voor enkele maanden vertraging. Daarnaast had het VLAIO, zoals hierboven geschetst, data nodig op grond van het ondernemingsnummer. De dienst die MAGDA ontwikkelde, leverde echter data aan op basis van rijksregisternummers. Een extra koppeling moest worden ontwikkeld om ondernemingsnummers en rijksregisternummers te koppelen, wat een bijkomend knelpunt vormde. Niet alleen vergde het op gang brengen van de datastroom tijd, de datadoorstroom verliep ook traag tussen alle betrokken partijen. Verder had het VLAIO voor de controle van de coronapremies nood aan grote volumes (volledige datasets), terwijl MAGDA alleen kleine volumes per keer kon aanleveren (1.000 lijnen).

Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering

Het VLAIO had RIZIV-gegevens nodig voor de controle op de omzetsdalingen van de paramedische beroepen (kinesisten, logopedisten, etc.). Een juridisch akkoord daarover kwam moeilijk tot stand. De gesprekken startten in mei 2020, maar de toestemming tot gegevensdeling dateert pas van 18 juni 2021, ruim een jaar later. Juridische-technische kwesties in verband met en door bezorgdheden voor overtredingen van de privacyregelgeving vertraagden de onderhandelingen. Voorts werkt het RIZIV nog vaak met papieren attesten, waarvan de verwerking meer tijd in beslag neemt, wat mogelijks ook tot vertraging leidde.

Op technisch vlak opteerde het VLAIO, na overleg met MAGDA, voor rechtstreekse onderhandelingen met het RIZIV. MAGDA kon de gewenste data immers niet op korte termijn en in de gewenste volumes aanleveren. Daarna zijn het VLAIO en het RIZIV snel tot een akkoord gekomen over de uitwisselingsmethodiek (het RIZIV levert de data in *big data*-formaat en het VLAIO downloadt die rechtstreeks voor gebruik).

Bevindingen

Een datastroom opzetten kent een juridisch en een technisch luik. De juridische procedures om tot data-uitwisseling te komen tussen de betrokken overheidsinstanties vergde veel tijd. Alle partijen stelden zich constructief op, maar waren vaak niet vertrouwd met de vereiste formele stappen, noch met de correcte en vereiste bewoordingen in de overeenkomsten. Dat leidde tot aanslepende juridische discussies en stappen die moesten worden overgedaan⁹¹. De bestaande procedures en formaliteiten om een datastroom op te zetten waren dus te omslachtig voor een crisissituatie. Ook heerste een grote behoedzaamheid, om de privacyregeling (*General Data Protection Regulation*) niet te overtreden.

⁹¹ Als een data-aanvraag niet alle informatie bevatte of niet correct geformuleerd was, moest een nieuwe beraadslaging bekomen worden. Aangezien het Informatieveiligheidscomité maar één keer per maand bijeen kwam, leidde dat tot vertragingen.

Er waren ook veel technische obstakels, zoals nieuwe softwaremodules (*diensten*) die nog moesten worden ontwikkeld, het gebruik van verschillende formaten tussen instellingen en de soms verouderde en instabiele data-infrastructuur van authentieke bronnen⁹². Een data-stroom via de Vlaamse dienstenintegrator opzetten, is voor de Vlaamse overheid doorgaans voordelig. De Vlaamse overheid stimuleert en verplicht in bepaalde gevallen het gebruik van de dienstenintegrator om op de lange termijn en op grote schaal de kosten van de data-uitwisseling te drukken. Immers, softwaremodules kunnen, eens ze ontwikkeld zijn, hergebruikt worden door andere overheidsinstanties. Bovendien bewaakt MAGDA ook de veiligheid van de persoonsgegevens (door alleen de *vereiste* gegevens te delen), wat ook de broninstellingen vertrouwen geeft. Ten slotte kan MAGDA de gebruiker *ontzorgen* door wijzigingen in de bron op te vangen. Het Rekenhof stelt echter vast dat deze overkoepelende langetermijnvisie in crisistijden een snelle en efficiënte opzet van datastromen hindert.

4.1.1.2 Kwaliteit van de data

Authentieke bronnen gebruiken voor de controle van coronapremievoorwaarden is essentieel voor een effectieve premie-uitvoering en -inspectie. De Vlaamse overheid erkende de authentieke bronnen en vertrouwt erop. Het Rekenhof stelt echter vast dat de kwaliteit van hun gegevens niet altijd volstond. Het VLAIO rekende bijvoorbeeld op de RSZ-gegevens om de voorwaarde *één voltijdse werknemer per exploitatiezetel* te controleren. Deze data waren echter niet actueel en bijgevolg onbruikbaar. Daardoor kon het VLAIO deze voorwaarde strikt genomen niet controleren⁹³. Ook de tewerkstellingscategorieën die de RSZ in de VKBO opnam, waren niet actueel en liepen een half tot anderhalf jaar achter⁹⁴.

De data uit de KBO bleken zelf evenmin actueel (onder andere de NACE-codes en de gegevens over contactpersonen). De KBO verzamelt gegevens van ondernemingen in één databank om de werking van verscheidene overheidsdiensten efficiënter te maken en administratieve procedures voor ondernemingen te vereenvoudigen. De data in de KBO worden verder gebruikt om geaggregeerde statistieken op te maken. Sommige data, zoals de NACE-codes, geven de ondernemingen zelf aan. Er is echter geen stimulans die de ondernemers aanzet om de data in de KBO up-to-date te houden. Ze moeten daarvoor trouwens betalen. Evenmin zijn er gevolgen verbonden aan het niet up-to-date houden van die informatie. De NACE-codes zijn een veel gebruikte parameter voor de coronapremies, hoewel ze initieel een andere finaliteit hadden. Aan het begin van de crisis hebben dan ook veel ondernemingen hun NACE-codes gewijzigd, al dan niet bewust met het oog op premies. Dat was in elk geval een duidelijke indicatie dat de KBO niet up-to-date was⁹⁵. Verder heeft het VLAIO sommige data afgetoetst aan zijn eigen databank met gegevens over ondernemingen die het in het verleden al door kreeg

⁹² Deze databanken waren opgezet voor eigen gebruik en hadden vaak niet de capaciteit om (op grote schaal) data te delen.

⁹³ Het VLAIO ging daar pragmatisch mee om: om de voorwaarde toch enigszins te controleren, maakte het gebruik van het totaal aantal ingeschreven voltijdse werknemers en het aantal vestigingszetels en ging het na of er gemiddeld 1 voltijdse werknemer per exploitatiezetel ingeschreven was.

⁹⁴ De VKBO voert maar tweemaal per jaar een update van de RSZ-data uit en vooraleer de RSZ geaggregeerde data (zoals tewerkstellingscategorieën) doorstuurt, moet ze die zelf nog bewerken.

⁹⁵ Gedurende de eerste vier maanden van de coronacrisis hebben ongeveer 110.000 ondernemingen volgens het VLAIO een wijziging aan hun NACE-code aangebracht (waarvan er 8.722 een hinderpremie ontvingen). Door de invoering van de maatregelen beseften heel wat ondernemingen dat het belangrijk was de KBO-gegevens up-to-date te houden en voerden zij veel regularisaties uit. Aangezien maar 8% effectief een hinderpremie ontving, bleek een NACE-codewijziging dus niet altijd bedoeld te zijn om onterechte steun te bekomen.

voor aanvragen van reguliere steun. Het merkte daarbij afwijkingen op tussen zijn data en die van de KBO.

4.1.2 Aanvraag

4.1.2.1 Aanvraagprocedure

De applicatie om de hinder- en sluitingspremie aan te vragen stond op 26 maart 2020 al online. Het VLAIO werkte daarvoor snel en intens samen met zijn IT-partner. De achterliggende technologie van de applicatie steunde voor alle premies op de applicatie van de hinderpremie voor openbare werken, maar het online-aanvraagformulier werd telkens aangepast aan de kenmerken van elke premie.

De ondernemingen dienden zich aan te melden met een digitale sleutel, waardoor hun KBO-nummer en alle daaraan gekoppelde en relevante informatie uit de KBO en de VKBO, zoals de vestigingen (met adres) en de NACE-codes van de onderneming, automatisch werden opgehaald. De aanvrager moest zijn aanvraag vervolledigen met contactgegevens, het rekeningnummer van de onderneming en een beperkte hoeveelheid feitelijke informatie, zoals openingsuren, het causale verband tussen de sluiting of omzetsdaling en de coronavirusmaatregelen. Ten slotte moest de onderneming een verklaring op eer aanvinken, waarmee zij te kennen gaf dat de meegedeelde en verklaarde informatie en enkele aan te vinken opties en voorwaarden correct waren⁹⁶. Als de aanvraag onontvankelijk was, in het geval dat ze niet voldeed aan de automatische controle bij de digitale aanvraag, werd deze automatisch geweigerd. Ontvankelijke aanvragen werden verder behandeld.

Ondernemingen die recht hadden op een hinderpremie, hoefden geen bijkomende aanvraag in te dienen voor de sluitingspremies (met betrekking tot de periode vóór 8 juni 2020). Het VLAIO ging in die gevallen zelf na of en op hoeveel sluitingspremies deze ondernemingen recht hadden. Ondernemingen die er niet in slaagden de aanvraag online in te dienen, hadden de mogelijkheid hun boekhouders via een webformulier een aanvraag te laten indienen. Marktkramers en ondernemingen die de sluitingspremies vanaf respectievelijk 18 mei en 8 juni 2020 wensten te bekomen, moesten eveneens een aanvraag indienen via een webformulier.

De aanvraagtools werden bijzonder snel opgestart, de aanvraagprocedure was gebruiksvriendelijk en een aanvraag kon dus snel worden ingediend. Dat is te danken aan het digitale karakter van de aanvraag, de automatische informatie-ophaling uit de (V)KBO, het werken met een verklaring op eer voor moeilijk te controleren voorwaarden en uiteindelijk ook het feit dat de premies vrij eenvoudige steunmaatregelen waren, met relatief weinig voorwaarden. Het VLAIO wist de begeleidende principes dan ook goed in de praktijk om te zetten⁹⁷.

Deze werkwijze vervulde een eerste noodzakelijke voorwaarde om bij steunmaatregelen met dergelijk grote aanvraagvolumes snel te kunnen beslissen en uitbetalen. Dat er sprake was van grote volumes, toont de onderstaande tabel. Het totaal komt overeen met ongeveer 220.000 unieke ondernemingen die een aanvraag hebben ingediend.

⁹⁶ Zo moest de onderneming het toepasselijke zelfstandigenstatuut aanvinken, alsook de bevestiging dat de omzetsdaling ten minste 60% bedroeg.

⁹⁷ De begeleidende principes die het VLAIO moest hanteren, waren het *only once* principe en het gebruik van authentieke gegevensbronnen.

Tabel 3 - Aantallen ingediende aanvragen

Hinder- en sluitingspremie	132.343
Compensatiepremie	95.567
Ondersteuningspremie	35.880
VBM-1	15.379
VBM-2	63.863
VBM-3	57.698
VBM-4	46.333
VBM-5	38.115
Totaal	485.178

Bron: Rekenhof, samengesteld op basis van data verkregen van VLAIO⁹⁸

4.1.2.2 Behandeling van de aanvraag

Een aanvraag kon automatisch afgewerkt worden of een interventie van de medewerkers van de dienst Steun van het VLAIO vereisen.

Automatisch

Het VLAIO probeerde zoveel mogelijk premies automatisch toe te kennen. Door het gebruik van authentieke bronnen, kon het een aantal voorwaarden automatisch toetsen aan gegevens uit de KBO en de VKBO.

Manueel

Ondanks de grote mate van automatisatie, was het VLAIO genoodzaakt een aanzienlijk aantal aanvragen manueel behandelen. Dat was vooral het gevolg van het principe zo weinig mogelijk sectoren a priori uit te sluiten.

De dienst Steun van het VLAIO bepaalde een aantal categorieën van aanvragen die een manuele behandeling vereisten. Zo werden aanvragen waarbij de aanvrager een alternatieve referentieperiode wenste te gebruiken of van startende ondernemingen met financiële plannen, de motivering van de exploitatiebeperking bij eerste aanvragen, aanvragen van ondernemingen op de grijze lijst (waarbij eerder onregelmatigheden vastgesteld zijn) en aanvragen van ondernemingen waarvan de personeelsklasse niet gekend is, onmiddellijk door een dossierbeheerder behandeld. Voor andere categorieën van dossiers zette het VLAIO een datascreening-tussenstap om uiteindelijk maar een selectie van de dossiers in de betrokken categorie ook effectief manueel te moeten behandelen. Het zocht naar indicaties van onjuiste informatie, en hield bij die selectie ook rekening met geweigerde andere coronapremies. Het deed dat voor aanvragen van ondernemingen met een openstaande schuld bij het VLAIO en bij aanvragen vanaf VBM-3 waarbij de omzet uit de referentieperiode de omzet uit de overeenstemmende BTW-kwartaalaangifte overschrijdt.

De manuele behandeling bestond niet altijd uit een volledige controle van het dossier. Het ging alleen om specifieke voorwaarden, waarbij het VLAIO de aangeleverde informatie niet

⁹⁸ Bron: mail van het VLAIO d.d. 15 juni 2021; alleen de cijfers over het VBM-4 en het VBM-5 zijn voorlopige cijfers, verkregen van het VLAIO op 26 april 2021. Verder blijkt uit de Nota aan de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 (VR 2021 1607 DOC.0888/1BIS) dat op 1 juni 2021 in totaal reeds 564.844 premies werden aangevraagd.

automatisch kon verwerken en het risico op oneigenlijke aanvragen te groot werd bevonden om te verschuiven naar de inspectiefase. Het betrof enerzijds en in de eerste plaats feitelijke informatie in verband met een basistoekeningsvoorwaarde van de premie: sluiting van een voor het publiek toegankelijke ruimte, omzetsdaling van minimum 60% of het causale verband met exploitatiebeperkingen en coronavirusmaatregelen. Anderzijds was de tussenkomst van een dossierbehandelaar soms ook nodig om op grond van meegedeelde informatie de vergoeding of de grenzen ervan te berekenen⁹⁹.

De onderstaande alinea's belichten enkele belangrijke categorieën van aanvragen waarin de dienst Steun van het VLAIO manueel tussenkwam.

- NACE-code niet op de lijst

Een belangrijke voorwaarde bij de hinder- en sluitingspremie was dat de onderneming haar voor het publiek toegankelijk locatie(s) verplicht moest sluiten door de coronavirusmaatregelen. Om dat automatisch te kunnen verwerken, heeft het VLAIO een indicatieve lijst aangelegd van NACE-activiteitscodes die het kon koppelen aan de nominatief opgesomde sectoren in de Federale FAQ van de Nationale Veiligheidsraad¹⁰⁰. Het was voor deze activiteiten immers heel aannemelijk of nagenoeg zeker dat ze door de coronavirusmaatregelen hun zaak moesten sluiten. De aanvragen van ondernemingen met een NACE-code die niet voorkwam op die lijst, moesten de activiteiten omschrijven en aantonen waarom ook zij moesten sluiten. De dienst Steun behandelde deze aanvragen op dat punt manueel.

Ook voor de compensatiepremie moesten ondernemingen die een activiteit uitvoerden waarvan de corresponderende NACE-code niet voorkwam op een lijst met NACE-codes, hun activiteiten en de impact van de exploitatiebeperkingen erop, toelichten in de aanvraag. Deze informatie beoordeelde het VLAIO aanvraagdossier per aanvraagdossier.

- Eerste aanvraag

Vanaf de ondersteuningspremie controleerde de dienst Steun bij de aanvragen van ondernemingen die niet al een voorgaande premie ontvingen, of de omzetsdaling effectief veroorzaakt was door de exploitatiebeperkingen ingevolge de coronavirusmaatregelen.

- Startende onderneming

Startende ondernemingen hadden vaak nog geen referentieperiode waarmee ze de omzet in de subsidieperiode konden vergelijken. Deze ondernemingen konden toch een VBM aanvragen, maar moesten de omzet en de omzetsdaling die ze in de subsidieperiode verwachtten, aantonen. Dat konden ze op grond van het financieel plan dat startende ondernemingen normaliter opmaken. Het VLAIO ging manueel na of de inschatting die deze ondernemingen in

⁹⁹ Dit moest gebeuren vanaf het VBM-2, toen het steunplafond bepaald werd op basis van de personeelsklasse. Bij sommige aanvragen van ondernemingen was de personeelsklasse niet gekend in de VKBO en moesten ze dat zelf opgeven, of waren de ondernemingen niet akkoord met de informatie in de VKBO. De dossierbehandelaar moest dan de vergoeding vaststellen op grond van het werkgeverrepertorium van de RSZ.

¹⁰⁰ Dat toont aan hoe het VLAIO heel rechtstreeks de coronavirusmaatregelen van de federale overheid vertaalde in haar aanpak.

de aanvraag gemaakt hadden, redelijk was, zodat een omzetsdaling van minstens 60% gefundeerd was.

Soms verschoof de administratie de controle naar een andere fase. Zo verschoof zij de controle op de omzetsdaling bij de aanvragen met het verzoek tot gebruik van een alternatieve referentieperiode vanaf het VBM-1 van de inspectiefase naar de aanvraagfase en vanaf het VBM-4 weer naar de inspectiefase. De aanvragen van startende ondernemingen die hun omzetsdaling baseerden op een financieel plan, werden vanaf het VBM-1 op dat punt manueel gecontroleerd. Bij de compensatie- en ondersteuningspremie werd dat nog afgedekt met een verklaring op eer.

Door steeds voor korte subsidieperiodes en aangepaste premies te kiezen, moest de administratie telkens opnieuw beslissen welke aanvragen ze manueel zou behandelen en hoe ze dat zou doen. Deze pragmatische aanpak lijkt te zijn ingegeven door de vrij beperkte personeelscapaciteit. De processen zijn schematisch beschreven en de wijze waarop de dossierbehandelaars bepaalde aspecten moesten beoordelen is in praktische ad hoc leidraden uiteengezet, maar een uitgebreide, gedetailleerde handleiding ontbreekt. Het Rekenhof heeft geen dossiercontrole op de manuele behandelde aanvragen uitgevoerd. Enkele indicaties wezen in de richting van een behoorlijk uitgevoerde manuele behandeling. Uit de leidraden blijkt wel een zekere appreciatiemarge voor de individuele dossierbehandelaars, wat kan leiden tot afwijkende beoordelingen van gelijkaardige situaties of informatie, afhankelijk van de dossierbehandelaar. Gelet op de aard van de kernvoorwaarden is dat echter geen verrassing en wellicht ook in grote mate onvermijdelijk. Het Rekenhof stelt vast dat een nauwe samenwerking tussen de dienst Steun en de dienst Inspectie om te komen tot uniforme interpretaties, de toepassing van het vier-ogenprincipe bij elke dossierbehandeling en een praktijk van overleg met partner-dossierbehandelaars bij twijfel, goede beheersmaatregelen zijn voor dat risico.

Van de 132.343 aanvragen voor een hinder- en sluitingspremie vond bij ongeveer 54.444 (41,1%) ervan een manuele interventie plaats. Voor de compensatiepremie kende 63,5% van de dossiers een manuele behandeling. Vanaf de ondersteuningspremie werden procentueel meer dossiers automatisch behandeld, aangezien de meerderheid van de aanvragers al een hinder- en sluitingspremie of compensatiepremie had bekomen, zodat zij het causaal verband niet meer opnieuw moesten aantonen.

Tabel 4 – Aantallen automatisch en manueel behandelde aanvragen

	Automatisch behandelde aanvragen	Percentage ingediende aanvragen	Manueel behandelde aanvragen	Percentage ingediende aanvragen
Hinder- en sluitingspremie	77.899	58,9%	54.444	41,1%
Compensatiepremie	34.858	36,5%	60.709	63,5%
Ondersteuningspremie	31.844	88,8%	4.036	11,2%
VBM-1	12.815	83,3%	2.564	16,7%
VBM-2	49.366	77,3%	14.497	22,7%
VBM-3	47.585	82,5%	10.113	17,5%

Bron: Rekenhof, samengesteld op basis van data verkregen van VLAIO¹⁰¹

¹⁰¹ Bron: mail VLAIO d.d. 15 juni 2021. Cijfers voor VBM-4 en VBM-5 zijn momenteel nog niet beschikbaar voor het Rekenhof.

Mogelijke gevolgen van een behandelde aanvraag

Een aanvraagbehandeling kon leiden tot een goedkeuring, een annulatie of een weigering. Op een goedgekeurde aanvraag (automatisch of manueel) volgde een uitbetaling. Bij een geweigerde aanvraag bestond altijd de mogelijkheid een bezwaar in te dienen.

Uitbetaling

Doordat de behandeling van de aanvragen voor de meerderheid van de dossiers automatisch verliep en het VLAIO bij de manuele behandeling enkele efficiënte keuzes (gefocust of getrapt) maakte, kon het de positief bevonden aanvragen ook snel en massaal uitbetalen. De onderstaande tabel toont voor de aanvaarde aanvragen van de verschillende premies de gemiddelde tijd tussen aanvraagindiening en steunuitbetaling¹⁰².

Tabel 5 – Gemiddelde doorlooptijd tussen steunaanvraag en -uitbetaling

	Gemiddelde doorlooptijd in dagen Stand van zaken op 26/04/2021
Hinder- en sluitingspremie	2
Compensatiepremie	22
Ondersteuningspremie	12
VBM-1	8
VBM-2	10
VBM-3	5
VBM-4	2
VBM-5	1
Gewogen gemiddelde	8

Bron: Rekenhof, samengesteld op basis van data verkregen van VLAIO

Annulatie

Een aanvraag kan geannuleerd worden bij een manuele interventie als het een foutieve aanvraag betreft, bijvoorbeeld als een andere premie aangevraagd moest worden, als de aanvraag verkeerd was ingevuld of als de onderneming uiteindelijk geen aanvraag wenste in te dienen. Een annulatie gebeurde steeds door de dienst Steun van het VLAIO, ofwel op vraag van de onderneming ofwel na een vaststelling door het VLAIO. Voornamelijk voor de compensatiepremie werden veel aanvragen geannuleerd (11.482). Dit was vaak het gevolg van onvoldoende of onjuiste informatie in de aanvraag waardoor het VLAIO de aanvraag niet kon behandelen. Na een annulatie heeft de onderneming wel de mogelijkheid om opnieuw een aanvraag in te dienen.

¹⁰² Soms werd een aanvraag goedgekeurd, maar volgde toch geen uitbetaling, bijvoorbeeld omdat een onderneming nog een uitstaande schuld had bij het VLAIO, een automatische schuldvergelijking plaatsvond en er geen uitbetalingssaldo uit bleek.

Tabel 6 – Aantallen automatische en manuele geweigerde en aanvaarde aanvragen

	Automatisch aanvaarde aanvragen	Geannuleerde aanvragen	Manueel geweigerde aanvragen	Manueel aanvaarde aanvragen	Totaal
Hinder- en sluitingspremie	77.805	378	25.631	28.529	132.343
Compensatiepremie	34.856	11.482	5.820	43.409	95.567
Ondersteuningspremie	31.842	22	1.176	2.840	35.880
VBM-1	12.813	29	895	1.642	15.379
VBM-2	49.364	437	1.121	12.941	63.863
VBM-3	47.585	258	1.027	8.828	57.698

Bron: Rekenhof, samengesteld op basis van data verkregen van VLAIO¹⁰³

Weigering na manuele interventie

De belangrijkste reden om de hinder- en sluitingspremie te weigeren was het niet beschikken over een verplicht gesloten, voor het publieke toegankelijke locatie in het Vlaams Gewest (92,9% van de weigeringen). Bij de compensatiepremie was dat het niet voldoen aan de vereisten van het zelfstandigheidsstatuut bij zelfstandigen in bijberoep (43,7% van de weigeringen)¹⁰⁴. Verder was bij de omzetgerelateerde premies het niet aantonen van het causaal verband tussen de omzetsdaling en de exploitatiebeperkingen ingevolge de coronavirusmaatregelen de voornaamste, of bij de compensatiepremie minstens een belangrijke, weigeringsgrond.

Opmerkelijk in de bovenstaande tabel is het hoge percentage geweigerde aanvragen bij de hinder- en sluitingspremie in verhouding tot de andere premies. Aangezien de compensatiepremie pas drie weken na de hinder- en sluitingspremie van start ging en in die tussentijd nog geen steunmechanisme voor omzetsdaling bestond, is een mogelijke verklaring dat veel ondernemingen uit wanhoop, een gebrek aan kennis van de voorwaarden of op goed geluk de hinder- en sluitingspremie hebben aangevraagd. Een andere mogelijke verklaring is dat het aantal ondernemingen dat het verband tussen omzetsdaling en exploitatiebeperkingen moesten aantonen, bij de hinder- en sluitingspremies verhoudingsgewijs veel hoger was dan de ondernemingen die dat niet moesten doen, waardoor het aandeel manueel gecontroleerde dossiers ook veel hoger lag.

¹⁰³ Bron: mail VLAIO d.d. 25 oktober 2021. Cijfers voor het VBM-4 en het VBM-5 zijn momenteel nog niet beschikbaar voor het Rekenhof.

¹⁰⁴ Om recht te hebben op de helft van de vergoeding, moesten de zelfstandigen in bijberoep in 2019 een beroepsinkomen hebben tussen de 6.996,89 euro en 13.993,78 euro en geen betrekking uitgeoefend hebben die meer dan 80% bedroeg van een voltijdse betrekking. Hoewel de geautomatiseerde gegevensuitwisseling over het zelfstandigenstatuut tussen de RSVZ en het VLAIO pas op gang is gekomen in mei 2021, kon de ondernemer ook altijd de optie aanvinken in het aanvraagsscherm dat hij of zij een zelfstandige was die geen beroepsinkomen had boven de 6.996,89 euro of een betrekking uitoefende die meer dan 80% van een voltijdse betrekking bedroeg. Als hij dat had aangevinkt, werd de aanvraag automatisch geweigerd omdat deze categorie was uitgesloten.

Bezwaren

De dienst Steun stond ook in voor de afhandeling van de bezwaren in geval van (gedeeltelijke) weigering of terugvordering. De vele bezwaren¹⁰⁵, die een grotere personeelsinzet bleken te vereisen dan de manuele aanvraagcontrole, hadden mogelijks ook invloed op de keuze van voorwaarden en subcategorieën van aanvragers voor wie een manuele tussenkomst wenselijk werd geacht. Een onderzoek van de bezwaren viel buiten de scope van het onderzoek, maar veel bezwaren kunnen teruggeleid worden tot de aanzienlijke interpretatieruimte die de kernvoorwaarden vaak lieten, zoals bij *een voor het publiek toegankelijke locatie*. De vele weigeringen op dat punt wijzen in dezelfde richting.

4.1.3 Inspectie

4.1.3.1 Inspectiestrategie

Als tegengewicht voor de snelle steuntoekenning op grote schaal, voorzag de Vlaamse overheid in een inspectie na de steuntoekenning op de vervulling van een aantal toekenningsvoorwaarden, vooral op die waarvoor de onderneming enkel op eer moest verklaren dat ze vervuld waren. De coronapremie-inspectie was dus een belangrijk onderdeel van de uitvoering van de maatregelen. De dienst Inspectie van het VLAIO startte vrijwel onmiddellijk (in maart 2020) met deze inspecties. Zij steunde haar inspectiestrategie op drie pijlers: ad hoc aangedragen dossiers naar aanleiding van klachten en meldingen, dossiers die de risicoanalyse aanwees en dossiers die de fraudedetectietool detecteerde. Initieel inspecteerde zij alleen ad hoc aangedragen dossiers op vraag van de dienst Steun. Ook inspecteerde zij ondernemingen met een vestiging op eenzelfde adres (initiële risicoanalyse). Op 8 mei 2020 startte de dienst Inspectie een systematische controle van de hinderpremie op grond van een meer uitgebreide risicoanalyse. Zij screende voorts ook risicogevoelige ondernemingen met de fraudedetectietool. Die tool selecteerde alle ondernemingen die enigszins verbonden waren, zoals ondernemingen met eenzelfde adres, telefoonnummer of rekeningnummer.

Het eerste jaar beperkte de inspectiestrategie zich voornamelijk tot de hinderpremie. Het VLAIO wachtte immers nog op de btw-aangiftes van de FOD Financiën om die als indicator in de risicoanalyse van de omzetgerelateerde premies te gebruiken. Wel inspecteerde het al enkele omzetgerelateerde premies in het kader van de controle op de hinderpremie. Als de risicoanalyse een onderneming als risicovol aanwees, controleerde het VLAIO immers alle premies die de onderneming had aangevraagd.

De onderstaande tabel geeft de resultaten van deze inspectiestrategie weer: op 16 maart 2021 waren 10.874 dossiers gecontroleerd, zijnde 2,5% van alle aanvaarde dossiers. Het merendeel betrof een controle op de hinder- en sluitingspremie (95,2% van alle gecontroleerde dossiers), aangezien de algehele inspectie van de omzetgerelateerde premies op grond van een toegespitste risicoanalyse pas in april 2021 startte. Doordat het VLAIO niet bijhield tot welke pijler de risicovolle dossiers behoorden, kan op dat vlak geen exacte uitsplitsing gemaakt worden. In april 2021 schatte het VLAIO dat op dat moment ongeveer 60% van de gecontroleerde dossiers volgens de risicoanalyse risicovol waren. De overige 40% betrof ad hoc aangedragen dossiers

¹⁰⁵ In het kader van 6.000 terugvorderingen (hinder- en sluitingspremie) werden 1.400 bezwaren ingediend (bron: interview d.d. 29 januari 2021). Deze bezwaren moesten alle manueel behandeld worden door een beperkt team van drie medewerkers, die daarvoor zelfs niet voltijds (konden) worden ingezet.

en dossiers die gecontroleerd werden naar aanleiding van de controle van een aanverwant dossier.

Tabel 7 - Resultaten van de inspectiestrategie op 16 maart 2021

	Gecontroleerde dossiers	Aanvaarde dossiers	Percentage van aanvaarde dossiers
Hinder- en sluitingspremie	10.350	106.334	9,73%
Compensatiepremie	130	78.265	0,17%
Ondersteuningspremie	136	34.682	0,39%
VBM-1	108	14.455	0,75%
VBM-2	92	62.305	0,15%
VBM-3	56	56.413	0,10%
VBM-4	1	44.508	0%
VBM-5	0	38.115	0%
Totaal	10.873	435.077	2,50%

Bron: Rekenhof, samengesteld op basis van data verkregen van VLAIO¹⁰⁶

Ad hoc aangedragen dossiers

Het VLAIO startte de inspectie van de coronapremies onmiddellijk op basis van ad hoc aangedragen dossiers. Het ging om dossiers die het voorwerp waren van klachten en meldingen via het contactcenter, opmerkingen van de bedrijfsrevisor of een vraag van de politie, steden of gemeenten. De ad hoc controles steunden op een indicatie van oneigenlijke aanvraag (of fraude). Deze dossiers werden allemaal gecontroleerd.

Zo bezorgde de stad Vilvoorde het VLAIO een lijst met in totaal 273 risicovolle dossiers, die de inspectiedienst allemaal controleerde en waarbij hij in ongeveer 75% van de gevallen besloot tot terugvordering¹⁰⁷. Dat toont aan dat de terreinkennis van politie, steden en gemeenten een meerwaarde kan zijn bij de inspectie van de coronapremies. Het VLAIO heeft van bij het begin een meldpunt opengesteld, maar de steden en gemeenten deelden niet vaak informatie¹⁰⁸.

Verder heeft het VLAIO na enkele mediaberichten contact opgenomen met Graydon over de *spookbedrijvenlijst*. Van die lijst met ongeveer 1.600 ondernemingen, bleken 1.262 ondernemingen een aanvraag te hebben ingediend. Van de 1.028 aanvaarde dossiers vroeg het VLAIO na controle in 585 dossiers (51%) terugbetaling.

Risico-analyse

Met een risicoanalyse bracht het VLAIO de risicovolle dossiers in kaart. De risicoanalyse was echter niet gelijk voor alle coronapremies. Er was een duidelijk verschil tussen de risicoanalyse voor de hinderpremie en die voor de omzetgerelateerde premies.

¹⁰⁶ Bron: mail administratie VLAIO d.d. 15 juni 2021; alleen de cijfers over het VBM-4 en het VBM-5 zijn voorlopige cijfers, verkregen op 26 april 2021.

¹⁰⁷ Bijvoorbeeld van ondernemingen die op papier bestonden, maar in werkelijkheid niet actief waren.

¹⁰⁸ Het VLAIO heeft met 47 lokale besturen een protocol afgesloten voor gegevensuitwisseling omdat de lokale besturen inzage wensten in de ondernemingen die steun van het VLAIO ontvingen, om te kunnen inzetten op bijkomende steun aan getroffen ondernemingen. Het VLAIO vroeg aan de lokale besturen mogelijks onterecht toegekende steun te melden. Het ontving echter maar van zes lokale besturen een of meer meldingen in het kader van deze protocollen.

Hinderpremie

Spookbedrijven uitgelicht

Data-expert Graydon rapporteerde in de media dat veel spookbedrijven onterecht premies hadden gekregen. Spookbedrijven zijn, in tegenstelling tot zombiebedrijven, bedrijven die niet (meer) of nauwelijks actief zijn. Zij konden bijgevolg in principe geen aanspraak maken op de premies. De premies konden alleen worden toegekend in geval van een actieve bedrijfsvoering. De spookbedrijvenlijst werd volgens het VLAIO echter samengesteld op grond van ruime criteria en in werkelijkheid waren niet al die bedrijven spookbedrijven. Na een volledige inspectie van de spookbedrijvenlijst, bleek een terugvorderingspercentage van 56,9%, wat iets hoger was dan het algemene terugvorderingspercentage van de hinder- en sluitingspremie (50,2%).

Initieel was de risicoanalyse voor de hinderpremie zeer beperkt. Zij gebruikte één risico-indicator, namelijk: vestiging op eenzelfde adres. De risicoanalyse werd echter begin mei 2020 al bijgestuurd en uitgebreid met andere indicatoren op grond van parameters die het VLAIO ter beschikking had uit de aanvraagapplicatie (voornamelijk informatie die de aanvragers aanleverden en data uit de KBO). De uitgebreide risicoanalyse werkte vervolgens met *vlagjes*. Als een adres, naam, voornaam, e-mail, IBAN of URL meermaals voorkwamen in de lijst met aangevraagde dossiers, kreeg het dossier een vlagje (één per parameter). Het kreeg dat ook als de NACE-code voorkwam op de lijst met risicovolle NACE-codes¹⁰⁹.

Vanaf drie vlagjes, beschouwde het VLAIO een onderneming als risicovol en controleerde het die. Het controleerde alle risicovolle dossiers uit de risicoanalyse van de hinderpremie.

Het VLAIO stelde de risicoanalyse nadien niet meer bij. Het bepaalde de partij te controleren dossiers in mei 2020 en dat waren en bleven de dossiers die specifiek voor de hinderpremie gecontroleerd moesten worden. Het VLAIO heeft de kwaliteit van de risicoanalyse niet gecontroleerd door, bijvoorbeeld, een steekproef te nemen van de dossiers die als niet of minder risicovol uit de risicoanalyse kwamen. De dienst Inspectie heeft de risicoanalyse evenmin bijgestuurd op grond van de bevindingen uit de controle van de ad hoc aangedragen dossiers. Deze elementen wijzen erop dat de risicoanalyse voor de hinderpremie niet verder geoptimaliseerd werd.

De belangrijkste determinant van de inspectiestrategie was volgens het VLAIO de (beperkte) personeelscapaciteit. De dienst Inspectie onderzocht hoeveel dossiers een bepaald aantal vlagjes zouden opleveren. Ongeveer 6.000 dossiers zouden drie vlagjes dragen en de controle daarvan leek haalbaar met het beschikbare personeel. Daarom werd beslist dossiers met drie vlagjes als risicovol te beschouwen, en niet dossiers met twee of vier vlagjes. Het Rekenhof is echter van oordeel dat de personeelscapaciteit de optimalisatie van de risicoanalyse niet mocht verhinderen. Het VLAIO diende de te controleren partij (volgens de uitgebreide risico-

¹⁰⁹ De lijst met risicovolle NACE-codes werd door het VLAIO zelf opgemaakt op grond van interne analyse en intuïtie. NACE-codes kregen een code 1, 2 of 3. De dossiers met een code 1 of 2 werden als risicovol beschouwd en gevlagd. Controles van de hinderpremie op specifieke NACE-codes vonden alleen plaats bij bakkerijen. Veel bakkerijen vroegen een hinderpremie aan en uiteindelijk bleken veel aanvragen ook terecht, aangezien de bakkerijen ook een verbruikszaal hadden, die ze verplicht moesten sluiten.

analyse van mei 2020) ook niet noodzakelijk volledig te hebben gecontroleerd, voordat het de risicoanalyse kon optimaliseren.

Omzetgerelateerde premies

De risicoanalyse voor de omzetgerelateerde premies is nog maar in het voorjaar van 2021 opgesteld, aangezien zij volledig afhankelijk is van de data die het VLAIO via de FOD Financiën heeft verkregen (zie 4.1.1.1 - Realisatie van de data-uitwisseling). Om een selectie te maken, gebruikt de dienst Inspectie maar één risico-indicator, namelijk de evolutie van de omzet op basis van de btw-aangiftes. De basistoekenningsvoorwaarde voor omzetgerelateerde premies is immers een omzetsdaling van minstens 60% ten opzichte van de referentieperiode. De btw-aangiftes van de ondernemingen geven een indicatie van de waarschijnlijkheid dat zich een omzetsdaling voordoet door verminderde prestaties¹¹⁰.

De onderstaande tabel toont dat de btw-aangiftes erop wijzen dat een groot deel van de aanvaarde dossiers voor compensatiepremiën, ondersteuningspremiën en Vlaamse beschermingsmechanismen (1-3), geen omzetsdaling van minstens 60% door verminderde prestaties inhielden. Aangezien een volledige controle van die 95.405 dossiers onmogelijk is met de huidige personeelscapaciteit, heeft het VLAIO besloten zich in eerste instantie te richten op dossiers met een *omzetstijging* (in totaal 23.836 dossiers). Een belangrijke kanttekening bij deze cijfers is dat de btw-aangiftes louter indicatief zijn, zoals al aangegeven. Aangezien de subsidieperiodes niet overeenstemmen met kwartalen, is het mogelijk dat de btw-aangifte geen omzetsdaling van minstens 60% door verminderde prestaties toont, terwijl die er in de praktijk wel was.

Tabel 8 – Indicaties van omzetevoluties volgens de btw-aangiftes

	Aanvaarde dossiers	Indicatie geen omzetsdaling 60%	Percentage van aanvaarde dossiers	Indicatie omzetstijging	Percentage van aanvaarde dossiers
Compensatiepremie	78.265	40.530	51,8%	10.960	14,0%
Ondersteuningspremie	34.682	8.560	24,7%	2.180	6,3%
VBM-1	14.455	4.885	33,8%	1.045	7,2%
VBM-2	62.305	25.257	40,5%	6.254	10,0%
VBM-3	56.413	16.173	28,7%	3.397	6,0%
Totaal	246.120	95.405	38,8%	23.836	9,6%

Bron: Rekenhof samengesteld op basis van data verkregen van VLAIO¹¹¹

De risicoanalyse werd ook voor de omzetgerelateerde premies afgestemd op het aantal beschikbare inspecteurs. De dienst Inspectie selecteerde dossiers op grond van sector en materialiteit. Aangezien omzetverlies bij door de coronavirusmaatregelen verplicht gesloten sectoren aannemelijker was, richtte het VLAIO zich op de niet gesloten sectoren.

¹¹⁰ De omzet van een onderneming wordt bepaald aan de hand van het totaal aantal verkochte goederen en diensten in een bepaalde periode. Deze goederen en diensten moet de onderneming factureren aan de klanten. Vervolgens moet een onderneming, op basis van de facturen, elk kwartaal een btw-aangifte indienen. De inkomsten (factuurbedragen) van de onderneming blijken dus uit de btw-aangifte. Dat komt echter niet altijd één op één overeen met de omzet voor dat kwartaal, aangezien de factuurdatum niet altijd gelijk is aan de leverdatum. Het zou dus kunnen dat de omzet van een bepaalde periode pas in de volgende periode in de btw-aangifte verschijnt.

¹¹¹ Bron: mail administratie VLAIO d.d. 15 juni 2021 en de presentatie over de inspectiestrategie d.d. 26 april 2021.

De operationalisering van de niet geautomatiseerde basistoekeningsvoorwaarde *omzetdaling van minstens 60%* impliceerde een arbeidsintensieve controle. Bijgevolg moest het VLAIO door zijn beperkte personeelscapaciteit in de risicoanalyse harde keuzes maken om tot een beheersbare selectie te controleren dossiers te komen. Het Rekenhof is van oordeel dat het VLAIO met de gemaakte keuzes wellicht de meest risicovolle dossiers selecteert. Het is inderdaad logisch te beginnen met dossiers waarvoor de btw-aangiftes een omzetstijging signaleren.

Momenteel loopt een eerste fase van de specifieke inspectie van omzetgerelateerde premies op basis van de bovenstaande risicoanalyse. Het VLAIO geeft aan dat het lessen zal trekken uit deze eerste fase om de risicoanalyse verder te optimaliseren. Deze goede praktijk heeft het evenwel niet toegepast bij de risicoanalyse van de hinderpremie.

Behalve de omzetstijging als risico-indicator voor te controleren dossiers, gebruikt de dienst Inspectie ook steekproeven om het risico van enkele parameters te bepalen. Voorbeelden daarvan zijn dossiers met omzet in 2019 en geen omzet meer in 2020, wat een vermoeden van stopzetting doet ontstaan, alsook dossiers met evenveel omzet in 2019 als in 2020, wat een managementvennootschap doet vermoeden. Deze controles zijn gestart in de zomer van 2021.

Hoewel samengesteld uit mogelijks de meest risicovolle dossiers, toont een eerste gecontroleerde steekproef op basis van de risicoanalyse met BTW-gegevens alvast een bijzonder hoog terugvorderingspercentage (bijna 94%) aan¹¹². Op basis van de controle van de omzetgerelateerde premies in het kader van de algehele controle op de hinder- en sluitingspremies was er reeds een eerste indicatie dat de controle van de omzetgerelateerde premies zou gekenmerkt kunnen worden door hoge terugvorderingspercentages (73%).

Fraudedetectietool

Een laatste pijler van de inspectiestrategie is de fraudedetectietool. Deze tool werd initieel ontwikkeld voor de KMO-portefeuille en is aangepast aan de coronapremies. De tool bevat software die op twee manieren dossiers screent: met een *community check*-detectiemethode en met een *rule based*-detectiemethode.

De *community check*-detectiemethode wordt al gebruikt. Als bij de controle van een risicovol dossier het vermoeden van een netwerk rijst, screent de fraudedetectietool de onderneming en de ermee verbonden ondernemingen (de *community*).

Het VLAIO ontwikkelde verder in de zomer van 2021 ook nog de *rule based*-detectiemethode. Bij deze methode krijgen verschillende risico-indicatoren in de tool een risicogewicht toegerekend. De tool kan alle dossiers dan doorlichten op deze gewogen risico-indicatoren, bijvoorbeeld een gewijzigde NACE-code, en een risicoscore toekennen.

¹¹² Nota aan de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 (VR 2021 1607 DOC.0888/1BIS).

Met de fraudedetectietool zal het VLAIO wellicht de meest risicovolle ondernemingen kunnen selecteren. De vraag rijst evenwel hoe het VLAIO deze tool zal kunnen inzetten als zijn personeelsinzet niet verhoogt.

4.1.3.2 Inspectie-agenda

Voor de hinder- en sluitingspremie werden ongeveer 6.000 dossiers uit de risicoanalyse geselecteerd. Daarvan waren op 16 maart 2021 nog 1.603 controles niet afgerond. Voor deze ondernemingen controleerde de inspectiedienst echter ook alle andere toegekende premies, wat resulteerde in een volume van 3.143 te controleren dossiers. Bijkomend komen er per maand nog 1.000 te controleren dossiers bij door ad hoc meldingen vanuit allerlei kanalen.

Wijziging NACE-code uitgelicht

De NACE-codes worden vaak gebruikt als parameter in de uitvoering van de coronapremies. Ondernemers zijn zelf verantwoordelijk voor de rapportering van hun NACE-code(s). Aan het begin van de crisis werden zeer veel wijzigingen van NACE-codes geregistreerd. Dat kan mogelijk bewust geschied zijn, om coronapremies te verkrijgen. Aangezien het VLAIO maar recent toegang kreeg tot de historische data van de KBO, kon het deze gegevens niet opnemen in zijn risicoanalyse van de hinderpremie. Een gewijzigde NACE-code vormt echter een risico op een oneigenlijke aanvraag (of fraude) en om dat te controleren is een codewijziging als gewoon risico-indicator in de fraudedetectietool opgenomen.

De planning van de specifieke inspectie van de hinderpremie loopt nog tot 31 december 2021. Daarna zal de inspectiedienst de hinderpremie nog alleen controleren na ad hoc meldingen of naar aanleiding van de specifieke controle van andere premies. Door deze strategie zal de hinderpremie-inspectie grotendeels ophouden zonder zekerheid over de risicograad van de resterende dossiers met minder vlagjes. Het VLAIO is zich daarvan bewust. De dienst Inspectie heeft een aantal mogelijkheden opgelijst om diepgaander te controleren, maar met de huidige personeelscapaciteit zijn die niet haalbaar (zie 4.1.3.4 - Personeelsinzet).

De specifieke inspectie van de omzetgerelateerde premies startte pas in april 2021. In een eerste fase (april-mei) zijn 217 unieke ondernemingen (gekoppeld aan 800 dossiers) geselecteerd. Het doel van deze eerste inspectiefase is te leren uit deze controles en de planning daarop af te stemmen. Ook in dit geval bepaalt de personeelscapaciteit grotendeels de inspectieplanning (zie 4.1.3.4 - Personeelsinzet).

4.1.3.3 Dossiercontrole in het kader van de inspectie

Voor de dossiercontrole hanteert de dienst Inspectie het *only once* principe. Ondernemingen worden zo weinig mogelijk gevraagd informatie in te vullen of aan te leveren.

In het algemeen werkt de controle met een inspectiesjabloon. Daarin moet een inspecteur aangeven of de begunstigde aan bepaalde voorwaarden heeft voldaan en een inspectieconclusie formuleren. Het oorspronkelijke inspectiesjabloon diende alleen voor de controle van de hinderpremie. Als de inspecteurs alle elementen in het inspectiesjabloon daadwerkelijk controleerden, zouden nagenoeg alle hinderpremievoorwaarden gecontroleerd zijn,

inclusief de verklaringen op eer over het zelfstandigenstatuut en de vereiste van één onderneming op éénzelfde adres. Alleen zouden zij niet de verklaring op eer dat het de-minimisplafond voor de onderneming niet werd overschreden, gecontroleerd hebben, wellicht doordat zij geen totaaloverzicht hadden van alle aan de onderneming toegekende overheidssteun.

Voor de inspectie van de omzetgerelateerde premies stelde het VLAIO een algemeen inspectiesjabloon op, waarin alle premies voorkomen. Eerst mailt het VLAIO de ondernemingen die de risicoanalyse selecteerde, dat de btw-aangifte een indicatie gaf dat zij geen omzetsdaling van minstens 60% leden en verzoekt het de onderneming de omzetgegevens in een tabel te bewijzen en stavingstukken toe te voegen. Met die gegevens vult het de inspectiesjablonen verder aan. Hoewel de dienst Inspectie de controle met het gebruik van de tabel probeerde te standaardiseren, bleef zij vaak complex en arbeidsintensief. De te controleren voorwaarden in het inspectiesjabloon omvatten overigens niet alle voorwaarden uit de regelgeving. Een inspectie die alleen berust op het sjabloon, controleert dus niet alle voorwaarden van de omzetgerelateerde premies. Zo wordt de correctheid van de verklaringen op eer niet standaard onderzocht, maar alleen als er een vermoeden is dat ze niet kloppen.

4.1.3.4 *Personeelsinzet*

Het inspectiekader voor de coronapremies bestond in de eerste maanden van de crisis uit alle reguliere inspecteurs van het VLAIO. De administratie versterkte dit team snel met medewerkers van andere diensten in het VLAIO en zelfs van andere Vlaamse agentschappen, zij het maar voor enkele maanden. Het VLAIO vroeg de maanden erna dan ook om verdere versterking aan de Vlaamse Regering. Die trok op 18 december 2020 bijkomende middelen uit voor de aanwerving van tien voltijdse inspecteurs voor twee jaar. Deze aanwervingen vonden gradueel plaats. Het inspectiekader bestond in het voorjaar van 2021 uit 11,5 inspecteurs. Het VLAIO zou het team nog verder versterken met twee inspecteurs vanaf augustus 2021 (ook voor twee jaar). Op basis van meer recente gegevens van het VLAIO uit de controle van de coronapremies heeft de Vlaamse Regering in juli 2021 beslist het inspectiekader verder uit te breiden met 15 inspecteurs voor twee jaar.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering van 18 december 2020 bleek dat een inspecteur ongeveer 1.520 dossiers per jaar kon controleren. Volgens meer recente informatie van het VLAIO kan een inspecteur *maximaal* ongeveer 720 dossiers per jaar inspecteren. Wellicht komt dat doordat de analyse van boekhoudkundige gegevens in het kader van de inspectie van de omzetgerelateerde premies arbeidsintensiever was dan gedacht¹¹³. Aanvankelijk schatte de overheid in dat met de aanwervingen van 10 voltijdse inspecteurs in de tijdspanne van twee jaar dus ongeveer 30.000 dossiers zouden kunnen worden gecontroleerd. De meer recente berekening van het VLAIO bracht deze optimistische inschatting terug tot *maximum* 16.560 dossiers op twee jaar. Rekening houdend met de bijkomende aanwerving van 15 inspecteurs voor twee jaar, zou het inspectieteam van het VLAIO in de komende twee jaar maximum 38.160 dossiers kunnen controleren. Zoals duidelijk blijkt uit de reeds uitgevoerde risicoanalyse van de

¹¹³ Hoewel de bewijslast bij de onderneming ligt – zij moet aantonen dat haar omzet met minstens 60% is gedaald in de subsidieperiode door verminderde prestaties die op hun beurt het gevolg zijn van de coronavirusmaatregelen – is het voor de inspecteurs niet altijd evident onmiddellijk uit de aangeleverde boekhoudkundige documenten op te maken of de onderneming gelijk heeft.

omzetgerelateerde premies, resten dan nog steeds tienduizenden risicovolle dossiers¹¹⁴. Deze cijfers zijn exclusief de eventuele risicodossiers in het kader van VBM-4, -5, etc., (die data zijn nog niet beschikbaar). Verder komen daar via de ad hoc kanalen per maand nog 1.000 dossiers bij. Vervolgens dienen nog cijfers bekomen te worden van hoeveel aanvragen niet het correcte zelfstandigenstatuut hadden meegedeeld, alsook van de omzetsdaling van paramedische beroepen en andere risicovolle dossiers die momenteel op basis van steekproeven worden bepaald. Daarnaast worden mogelijks risicovolle dossiers niet geïdentificeerd met de huidige inspectiestrategie. Met de meest actuele personeelsinzet zou het VLAIO mogelijks veel onterecht toegekende steun niet kunnen recupereren.

Het Rekenhof stelde al vast dat een inspecteur, op basis van de beperkte cijfers waarover het beschikt, nochtans een groot terugverdieneffect lijkt te hebben¹¹⁵. Uit de nota aan de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 bleek zelfs een terugverdieneffect met factor 43: per 1 euro besteed aan de personeelskosten voor een inspecteur wordt 43 euro terugbetaald. Het Rekenhof vindt die bijkomende aanwerving, die expliciet onderbouwd wordt met het terugverdieneffect, een positieve evolutie. Het is echter van oordeel dat de uitbreiding van de personeelscapaciteit niet gebaseerd is op de totaliteit van geïdentificeerde risicovolle dossiers die reeds in een vroeg stadium zou kunnen vastgesteld worden aan de hand van een systematische toepassing van gerichte steekproeven. De niet proactieve aanwervingen van de Vlaamse overheid bemoeilijken mogelijks de terugvorderingen. Naarmate de tijd verstreken is sinds de uitbetaling, daalt mogelijks het terugbetalingspercentage omdat meer ondernemingen zelf in financiële moeilijkheden komen of omdat ondernemingen moeilijker aanvaarden dat ze nog premies moeten terugbetalen.

De regelgeving voorzag in een termijn van vijf jaar voor terugvorderingen. In de praktijk hebben de inspecties echter maar een tijdshorizon van twee jaar, aangezien de inspecteurs maar voor twee jaar zijn aangeworven. Zoals in het voorgaand deel al is aangetoond, moest het VLAIO bij zijn inspecties voortdurend keuzes maken om de meest risicovolle dossiers te inspecteren (recent hield het ook rekening met materialiteit). De inspectiestrategie is dus vooral gebaseerd op de personeelsinzet, in plaats van omgekeerd.

4.1.4 Terugvordering en -betaling

4.1.4.1 Terugvordering

Ook de terugvorderingspercentages en zeker de terugbetalingspercentages¹¹⁶ zouden een belangrijk element in de inspectiestrategie moeten zijn. De regelgeving voorziet in de mogelijkheid tot terugvordering als wordt vastgesteld dat de premie onterecht is toegekend.

¹¹⁴ Zoals tabel 8 aangeeft, waren er 95.405 dossiers met geen omzetsdaling van minstens 60%, waarvan er 23.836 zelfs een omzetsstijging kenden.

¹¹⁵ Per onderneming werd gemiddeld bijna 11.000 euro hinder- en sluitingspremies uitbetaald. Voor de omzetgerelateerde premies komt dat neer op ongeveer 2.700 euro per onderneming (bron: Rekenhof op basis van gegevens van het VLAIO). De loonkosten van een inspecteur bedragen 68.310 euro per jaar (bron: nota aan de Vlaamse Regering van 18 december 2020 - VR 2020 1812 DOC.1571/1). Als een inspecteur ongeveer 720 dossier per jaar kan controleren, dan genereert hij, bij een hypothetisch terugbetalingspercentage van 25%, 1.980.000 euro in het geval van de hinder- en sluitingspremie en 486.000 euro bij de omzetgerelateerde premies. Dat zijn factoren van 29, respectievelijk 7.

¹¹⁶ Niet elke terugvordering leidde immers tot een effectieve terugbetaling. Sommige ondernemingen konden niet terugbetalen, andere waren intussen failliet, nog andere tekenden bezwaar aan (administratief beroep) en krijgen gelijk. Ook heeft het VLAIO niet altijd het volledig toegekende bedrag teruggevorderd.

Controle kan binnen de vijf jaar na uitbetaling en terugvordering tot zes jaar na indiening van de steunaanvraag. Het uitvoeringsbesluit van 2 april 2021 (voor het VBM-5) voerde voor de toekomst 100 euro administratiekosten in per terugvordering.

Als de administratie vermoedens van fraude heeft, dient ze dat aan te geven aan de politiediensten, die het parket informeren. De overheid kan zich burgerlijke partij stellen. Het uitvoeringsbesluit van 4 juni 2021 heeft een sanctie ingevoerd voor fraude. Ondernemingen die fraude plegen of valse verklaringen afleggen, worden voor vijf jaar uitgesloten van VLAIO-subsidies. Eind mei waren er 137 gevallen van vermoedelijke fraude of valsheid in geschrifte bij coronapremies medegedeeld aan de Centrale Dienst voor Bestrijding van Corruptie. Dat impliceerde een veelvoud aan dossiers, aangezien één aanvrager dikwijls voor verschillende ondernemingen onterechte aanvragen indiende.

Terugvordering vindt plaats na inspectie, maar kan ook onmiddellijk na aanmelding door politie of lokale besturen als de vaststellingen voldoende duidelijk zijn. Ook bij inbreuken op de coronavirusmaatregelen, waarbij begunstigen de verplichte sluiting niet naleefden, vorderde de administratie de hinderpremie terug.

Het VLAIO beschikt over procedurebeschrijvingen en instructies voor de terugvordering, met aanduiding van de verantwoordelijkheden (dienst, dossierbehandelaar). Op grond van de vaststellingen in het inspectieverslag, wordt eventueel teruggevorderd. De inspecteur duidt zijn vaststellingen aan in de applicatie, de dienst Steun controleert dat en staat in voor de effectieve terugvordering. Zij kan de steun volledig of gedeeltelijk terugvorderen. Volledige terugvorderingen verlopen geautomatiseerd, gedeeltelijke terugvorderingen niet, doordat zij een herberekening vereisen¹¹⁷.

Fraude versus foutieve aanvragen

Fraude is niet gelijk aan foutieve aanvragen. Fraude is opzettelijk een misleidende voorstelling van zaken geven/verkeerde gegevens meedelen met het doel er voordeel uit te halen. Er wordt dus bewust onrechtmatig gehandeld om ten onrechte de premie te verwerven. Foutieve aanvragen zijn ter goeder trouw gedaan. Dus zonder bewust verkeerde informatie te geven, vergissingen, onzorgvuldigheden, vergetelheden, verkeerde interpretatie voorwaarden. Het onderscheid maken is vaak niet eenvoudig.

Eenmaal de terugvorderingsbrief is uitgestuurd, volgt de financiële dienst de terugbetaling op. Tegen de terugvordering is ook bezwaar mogelijk. Dat wordt behandeld door de dienst Steun, die ook daarvoor instructies heeft opgesteld. De terugvordering wordt opgeschort in afwachting van de behandeling van het bezwaar. Die behandeling is, zoals al aangegeven, arbeidsintensief. Er wordt soms opnieuw een beroep gedaan op de dienst Inspectie om bepaalde aangehaalde elementen te controleren. Terugvorderingen verhogen ook de druk op de boekhouding. Het VLAIO is niet vertrouwd met massale steunterugvordering. Het deelde mee dat het bij de premies te maken had met veel wanbetalers, ondernemingen met betalingsmoeilijk-

¹¹⁷ Een gedeeltelijke terugvordering bij hinderpremie kon bijvoorbeeld als er onvoldoende personeelsleden waren voor het aantal vestigingen, dus als er niet voor elke vestiging waarvoor een premie was gevraagd, één voltijds personeelslid kon zijn. Voor de andere premies kon het zijn dat de aanvrager geen zelfstandige in hoofdberoep was of gelijkgesteld.

heden en faillissementen. De boekhoudkundige verwerking, het uitsturen van aanmaningen, afbetalingsplannen regelen, verkeerde terugbetalingen corrigeren, enz., vergen veel extra tijd. Daarom is bij de boekhouding tijdelijk extra personeel ingezet. Ondertussen heeft het VLAIO de aanmaningsprocedure vereenvoudigd en meer geautomatiseerd. Aanvankelijk stuurde het bij niet-betaling binnen de 30 dagen na de terugvorderingsbrief, twee aanmaningen en een ingebrekestelling naar de onderneming. Het heeft dat teruggebracht tot één aanmaning, die tegelijk geldt als ingebrekestelling. Blijft de betaling uit, dan stuurt het VLAIO het dossier naar de centrale invorderingscel van VLABEL.

4.1.4.2 Terugbetaling

Begin 2021 raamde de administratie de gemiddelde doorlooptijd tussen de terugvordering en de eigenlijke terugbetaling op 95 dagen. De meeste bedrijven betaalden sneller terug. De categorie ondernemingen die na aanmaning nog niet betaalden, vertekende dit gemiddelde. Het vergt immers veel moeite en tijd om de toegekende steun van deze ondernemingen terug te krijgen. Tal van ondernemingen (762) vroegen een afbetalingsplan voor de terugbetaling.

Tabel 9 - Teruggevorderde steun op 31 mei 2021

	Uitbetaalde steun (euro)	Teruggevorderde steun (euro)	Percentage teruggevorderde steun	Terugbetaald bedrag (euro)	Terugbetaald van terugvordering
Hinder- en sluitingspremie	1.160.860.639	¹¹⁸ 61.440.729	5,29%	33.337.869	54,26%
Compensatiepremie	236.338.500	2.368.769	1%	2.015.244	85,08%
Ondersteuningspremie	71.349.000	553.869	0,78%	260.300	47,00%
VBM-1	173.749.547	839.536	0,48%	321.876	38,34%
VBM-2	56.722.922	670.534	1,18%	152.716	22,78%
VBM-3	181.865.404	487.574	0,27%	91.302	18,73%
VBM-4	100.607.605	280.494	0,28%	57.878	20,63%
VBM-5	98.841.908	19.074	0,02%	16.526	86,64%

Bron: VLAIO

Tot op heden waren er vooral terugvorderingen van hinderpremies, doordat de inspectie zich tot begin 2021 alleen op deze premies richtte. De eerste terugvorderingen en terugbetalingen vonden plaats in juli 2020. Op 31 mei 2021 was 5,3% van het uitgekeerde bedrag hinderpremies teruggevorderd. Ongeveer de helft daarvan was ook daadwerkelijk geïnd¹¹⁹. Zoals vermeld, had de inningsachterstand verschillende oorzaken: de toegestane terugbetalingstermijn, de mogelijkheid bezwaar in te dienen en problematische, moeilijk inbare dossiers.

De inspecties richtten zich op risicodossiers, die meer kans op terugvordering boden. Meer inspecties zullen op termijn verhoudingsgewijs mogelijks minder terugvorderingen opleve-

¹¹⁸ Van de 6.040 ondernemingen met een teruggevorderde hinder- en sluitingspremie op 16 april 2021 hebben er 995 een aanvraag ingediend voor de compensatiepremie en deze premie ook ontvangen.

¹¹⁹ Een kanttekening bij deze cijfers is dat er ook een mogelijkheid tot schuldcompensatie bestaat. Dit houdt in dat de teruggevorderde steun niet noodzakelijk terugbetaald hoeft te worden, maar dat het VLAIO dit kan compenseren met nog uit te betalen steun. Zo werden tot op 30 augustus 2021 190 teruggevorderde dossiers van de hinderpremie gecompenseerd met de uitbetaling van Vlaams Beschermingsmechanismen. Het percentage "terugbetaald van terugvordering" in de tabel is daardoor licht vertekend.

ren, maar aangezien door capaciteitstekorten wellicht niet alle risicovolle dossiers zullen worden geïnspecteerd, zal de kosten-batenafweging nog gunstig zijn. De voortdurende verlenging van het VBM heeft ertoe geleid dat het bedrag van alle omzetgerelateerde premies samen in de buurt komt van het totaalbedrag aan uitgekeerde hinder- en sluitingspremies. Eenzelfde terugvorderingspercentage zou voor het totale bedrag aan andere premies dat eind mei was toegekend, 48,7 miljoen euro terugvorderingen opleveren.

Het is ten slotte twijfelachtig of de recente initiatieven voldoende afschrikwekkend zullen zijn om fraude of opportuniteitsaanvragen¹²⁰ in de toekomst te vermijden. Vooral die laatste soort aanvragen waren wellicht een grote belasting tijdens de maatregeluitvoering.

4.2 Water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen

4.2.1 Aanvraag

4.2.1.1 Aanvraagprocedure

Door de economische schok en de versoepeling van het stelsel van tijdelijke werkloosheid eind maart 2020, was het al duidelijk dat er voor de water- en energievergoeding veel rechthebbers zouden zijn. Een grotendeels automatische verwerking was dus noodzakelijk, temeer daar het decreet een snelle uitbetaling wenste, voor de meeste begunstigden op grond van verstrekte werkloosheidsgegevens, dus zonder aanvraagprocedure.

De regelgeving bepaalde duidelijk de voorwaarden om recht te hebben op de vergoeding, alsook, in grote lijnen, de vereiste data en data-uitwisseling voor de controle van deze voorwaarden¹²¹. De administratie moest op korte termijn de toekenningsprocedure opzetten en tot een werkbare data-uitwisseling komen (zie ook 3.2.2 – Water- en energievergoeding voor tijdelijke werklozen). Het departement Financiën en Begroting trad op als juridisch verantwoordelijke administratie, overeenkomstig het decreet, en zorgde voor goedkeuring van betalingsopdrachten en uitbetaling. Het departement Omgeving stond in voor de dataverwerking, de communicatie, het online loket voor de bijzondere categorieën van tijdelijk werklozen en de coördinatie van het proces. Beide departementen waren betrokken bij het opzetten van de datastroom van de KSZ naar het departement Omgeving.

De aanvraagprocedure verliep grotendeels automatisch. Mensen die tijdelijk werkloos waren en in Vlaanderen woonden (artikel 6), kregen de premie automatisch toegekend. De toekenning steunde op gegevens van de RVA over tijdelijke werkloosheid die de KSZ aanleverde. De rekeningnummers in de data van de RVA waren echter niet altijd volledig. Bijgevolg heeft het departement Omgeving ervoor gekozen deze informatie uit een andere bron te halen.

¹²⁰ Opportuniteitsaanvragen kunnen worden omschreven als aanvragen waarbij de aanvrager niet weet of hij aan de voorwaarden voldoet, maar toch een aanvraag indient omdat geen sancties of kosten verbonden zijn aan een foutieve aanvraag.

¹²¹ Art. 6, §2, van het decreet van 3 april 2020 (ingekorte versie): De RVA bezorgt gedurende de periode aan het Departement Financiën en Begroting een bestand met de gegevens van de natuurlijke personen die (...). De RVA bezorgt vervolgens maandelijks een bestand met de gegevens van de nieuwe natuurlijke personen die (...). Die bestanden bevatten alle gegevens die nodig zijn voor de verwezenlijking van de doeleinden van dit decreet en worden ter beschikking gesteld via de KSZ. Voor de verwezenlijking van de doeleinden van dit decreet zal de KSZ zo nodig de bestanden verrijken met extra persoonsgegevens uit andere bronnen. Daarnaast bezorgt de RVA, via de KSZ, na verificatie een geüpdatete lijst van de natuurlijke personen die (...).

De uitbetalingsinstellingen voor werkloosheid (vakbonden en de hulpkas voor werkloosheid) bezorgden de rekeningnummers via InterUI¹²² aan de KSZ, die ze doorgaf aan de Vlaamse administratie.

Begunstigden die niet in Vlaanderen woonden of Vlaamse inwoners die rechthebbend waren in een buitenlands werkloosheidsstelsel (artikel 7), moesten een aanvraag en bewijsstukken indienen via het e-loket (manuele verwerking). De agentschappen Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) en Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) controleerden deze aanvragen. De goedgekeurde aanvragen bezorgde het departement Omgeving aan het departement Financiën en Begroting voor goedkeuring en uitbetaling.

De betrokken entiteiten werkten vlot samen. De behandelende administraties leverden goed werk bij de uitwerking van de concrete procedures en geautomatiseerde verwerkingssystemen:

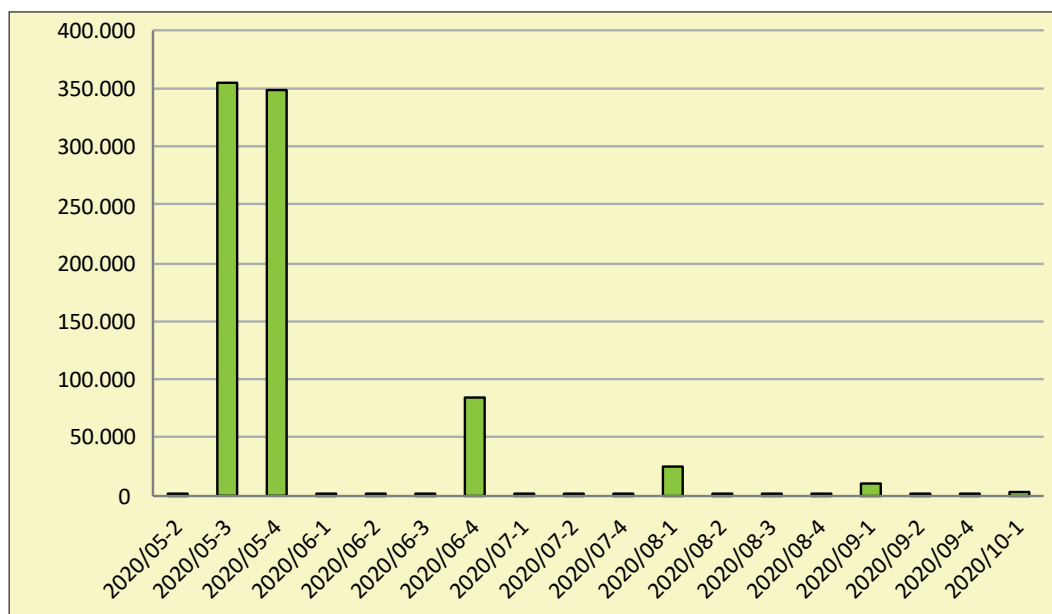
- Overleg met dataleveranciers leidde tot afspraken over de aanlevering van bruikbare, definitieve data voor de automatische toekenning. Hoewel het decreet deze mogelijkheid bood, werd niet uitbetaald op basis van voorlopige gegevens, die later konden worden gecorrigeerd op basis van gevalideerde lijsten. Zo werd vermeden dat vergoedingen moesten worden teruggevorderd. Door definitieve, gevalideerde bestanden te gebruiken, was geen controle achteraf nodig. De administratie testte ook de kwaliteit van de aangeleverde data.
- Er is een draaibroek ontwikkeld en personeel opgeleid voor de manuele verwerking van aanvragen. Tevens werden voor de dossierbehandeling, ook medewerkers ingeschakeld die tijdelijk minder werk hadden door de coronasituatie.
- Een beperkt aantal rechthebbenden kwam niet voor in de RVA-bestanden en viel dus buiten de automatische betaling. Het decreet voorzag niet in deze situatie. De administratie heeft de tijdelijk werklozen die meenden recht te hebben op een premie, maar die niet ontvingen, de mogelijkheid geboden een aanvraag en bewijsstukken in te dienen. De dossierbehandelaar maakte daarmee een dossier op. Daarvoor is geen applicatie gecreëerd.

4.2.1.2 *Behandeling van de aanvraag*

De automatische uitbetaling verliep vlot. De beraadslaging met de KSZ kwam er al op 7 april 2020. De eerste KSZ-lijsten bereikten het departement Omgeving al in de tweede week van mei 2020 voor werklozen van maart 2020. Binnen de week na ontvangst volgde de uitbetaling als het rekeningnummer voorhanden was. Na ontvangst doorliepen de data eerst een validatieproces in het departement Omgeving, dat ze daarna naar het departement Financiën en Begroting stuurde voor een formele betalingsgoedkeuring en uitbetaling door de kassier van de Vlaamse Gemeenschap. Begin juni 2020 waren de meeste premies uitbetaald.

¹²² InterUI is een verdeelcentrum dat er voor zorgt dat de aangiften m.b.t. de werkloosheid, die ingevuld worden door de werkgever of zijn mandataris, terechtkomen bij de uitbetalingsinstelling van zijn werknemers.

Figuur 9 - Wekelijkse verdeling van het aantal gerechtigden op de automatische uitbetaling



Bron: departement Omgeving

Volgens het departement Omgeving was de kwaliteit van de data goed. In de beginperiode waren er wel veel ongeldige of lege rekeningnummers. Een vlotte samenwerking tussen de RVA, de KSZ en het departement heeft dat probleem verholpen: voor zo'n 67.000 dossiers werd het rekeningnummer aangevuld of gecorrigeerd.

Op 10 mei 2021 waren 2.654 betalingen nog niet uitgevoerd doordat geen rekeningnummer gekend was of de betaling mislukte.

Tabel 10 - Behandelde dossiers op 10 mei 2021

Tijdelijk werkloos in België				Inkomende en uitgaande grens- arbeiders	Zeevarenden
Inwoner VG					
Automatische verwerking			Manuele verwerking		
Rechthebbend	Uitbetaald	Niet uitgevoerd		Uitbetaald	Uitbetaald
830.709	828.055	2.654 163		3.819	169

Bron: departement Omgeving

Behalve het probleem met de rekeningnummers, veroorzaakte ook een deel van de RVA-gegevens vertragingen. In 2021 ontving het departement Omgeving nog elke maand RVA-bestanden met enkele nieuwe rechtgebenden. Het ging om dossiers die de RVA op papier verwerkte en om achterstanden bij de verwerking door de Hulpkas voor Werkloosheid. De regelgeving voorzag niet in een einddatum voor de uitbetaling van de categorie tijdelijk werklozen die automatisch, zonder aanvraag, recht hadden op de vergoeding. Doordat nog bestanden met nieuwe rechtgebenden binnenkwamen en doordat wie geweigerd is voor tijdelijke werkloosheid bezwaar kan aantekenen tegen de beslissing van de RVA, kon het systeem voor automatische betaling niet worden afgesloten. De KSZ zal echter op een bepaald moment de data-uitwisselingsdienstverlening willen stopzetten, zoals zij al de dienstverlening inzake

InterUI-rekeningnummers heeft stopgezet. Rekeningnummers komen nu binnen met nieuwe data van de RVA.

De behandeling leidde zelden tot problemen. Bij de automatische behandeling zijn 33 vergoedingen betaald op verkeerde rekeningnummers. Ook de manuele behandeling door de agent-schappen VEKA en VMM verliep goed. De betrokken administraties stemden de procedure op voorhand af. Zij werkten voor de dossierbehandelaars een draaiboek uit en stelden coördi-natoren aan als aanspreekpunt voor problemen. In het systeem was een controle ingebouwd, zodat per rijksregisternummer maar één keer een premie kon worden uitbetaald.

4.2.2 Inspectie

Doordat alleen werd uitbetaald op basis van definitieve, gevalideerde gegevens over tijdelijk werklozen, was geen controle achteraf nodig. Terugvorderingen waren dan ook niet nodig. De administratie trachtte alleen betalingen op verkeerde rekeningnummers te recupereren, maar dat ging moeizaam door het bankgeheim.

Het federale niveau was belast met de controle op de essentiële voorwaarde voor een water- en energievergoeding: één dag tijdelijke werkloosheid. De rechtmatigheid van de vergoedingtoe-kenning hangt daardoor ook af van de federale controles. Het departement Omgeving heeft met de RVA afgesproken dat deze dienst vaststellingen van fraude met tijdelijke werkloosheid zal doorgeven, opdat de Vlaamse overheid de onterechte premie kan terugvorderen. Toen de audit plaatsvond, waren nog geen fraudedossiers doorgestroomd.

4.3 Uitgebreide selectie van andere steunmaatregelen

4.3.1 Aanvraag

4.3.1.1 Aanvraagprocedure

De regelgeving heeft de verantwoordelijke administraties of instellingen aangeduid. Zij ston-den in voor de concrete uitwerking van de aanvraagprocedure.

De administraties hebben inspanningen gedaan om de doelgroep te informeren over de maat-regelen en de aanvraagprocedure. Zij hebben de interpretatie en toepassing van de steunvoor-waarden toegelicht op websites en via koepels en steunpunten, FAQ, webinars, brochures, enz. In sommige gevallen was geen aanvraag nodig en werd de steun automatisch toegekend op basis van beschikbare gegevens. Voor de IBO-premie, de wijk-werkpremie en de steun aan maatwerkbedrijven en aan dienstenchequebedrijven kon de administratie de vereiste gege-vens verkrijgen op basis van het reguliere subsidiesysteem. In de meeste gevallen was wel een aanvraag nodig.

De meeste aanvragen verliepen digitaal. Dit betekende niet dat zij van de aanvrager geen inspanning vergden. Vooral voor de doelgroep particulieren, moest de complexiteit worden

bewaakt. Soms stond de gevraagde inspanning niet in verhouding tot de vaardigheden van de doelgroep of de omvang van de steun. De administratieve last was bij de eerste coronatoeslag bijzonder zwaar voor de doelgroep kwetsbare gezinnen, terwijl de steun amper 125 euro bedroeg. De vraag rijst of het vriendenaandeel een succes zal worden, gelet op de vele formaliteiten die de aanvrager moet vervullen. Hoewel de coronacrisiswaarborg van de PMV een (semi-)automatisch waarborg was – binnen bepaalde grenzen konden de financiële instellingen de waarborg automatisch toestaan –, was hij toch weinig succesvol. Zoals al gesteld, was een van de mogelijke oorzaken dat de banken er tegenop zagen hun administratieve of IT-processen aan deze nieuwe waarborg aan te passen.

De aanvraag van meer complexe instrumenten zorgt soms ook bij de administratie voor problemen. Zo bijvoorbeeld moest het kredietcomité van PMV een groot aantal aanvragen voor achtergestelde leningen op drie jaar onontvankelijk verklaren of op inhoudelijk gronden weigeren. Dat zou onder meer te wijten zijn aan de beperkte financiële kennis van veel aanvragers. Het VLAIO en de PMV hebben daarop snel en adequaat gereageerd door informatiesessies voor ondernemers en boekhouders te organiseren. De cultuur- en jeugdorganisaties moesten hun financieringsbehoefte aantonen voor de periode van 14 maart 2020 tot en met 31 augustus 2020. Doordat de aanvraagperiode van de noodfondssubsidie in de zomer lag (en de referentieperiode nog niet voorbij was), betekende dit dat elke organisatie die een aanvraag wenste te doen, een eigen inschatting moest maken van de timing en variabiliteit van kosten en opbrengsten in die referentieperiode. De complexiteit van die oefening kan (kleinere) organisaties afgeschrikt hebben effectief een aanvraag te doen.

Doordat de coronapandemie doorheen een aantal fasen evolueerde, wijzigden de aanvraagprocedures en -voorwaarden van een maatregel een aantal keer. Zo kende de compensatieregeling voor de kinder- en buitenschoolse opvang in totaal al zes besluiten (deels verlengingen, deels bijsturingen). Het agentschap Opgroeien trachtte in de mate van het mogelijke daarop in te spelen met infobrochures en nieuwsbrieven. Niettemin zag de Vlaamse overheid zich genooddakt eind januari 2021 termijnen in te voeren waarbinnen organisatoren rechtzettingen van al ingediende gegevens konden aanvragen.

Het uitgangspunt van een snelle behandeling van steunaanvragen en de soms grote aantallen aanvragen, leidden ertoe dat de administraties dikwijls soepel steun toekenden en de controle naar later verschoven.

Een manier om de steunaanvraag en -behandeling te vereenvoudigen, was het gebruik van een verklaring op eer. Niet alleen voor de coronapremies, maar ook voor tal van andere steunmaatregelen hebben administraties over diverse beleidsdomeinen heen gebruik gemaakt van een verklaring op eer. Ook in normale tijden gebruikt de overheid deze techniek, zij het minder vaak dan tijdens de coronacrisis. Zij gebruikte de verklaring op eer vooral voor voorwaarden waarvan de controle eigenlijk onmogelijk was, de doorlooptijd sterk zou verhogen of de inzet van veel medewerkers zou vergen. De administraties konden de verklaringen achteraf controleren aan de hand van bewijsstukken, maar soms voorzagen zij alleen bij twijfelgeval in een controle. Volgens de overheden heeft een verklaring op eer, ook zonder controle, mogelijk een sensibiliserende werking. Er is immers altijd kans dat de voorwaarde alsnog gecontroleerd zal worden.

De vele steunmaatregelen kenden een grote verscheidenheid aan voorwaarden. Aanvragers moesten onder meer de volgende zaken op eer verklaren:

- dat het bedrag niet afkomstig was van een criminele activiteit (vriendenaandeel);
- dat de aanvrager eenzelfde krediet niet heeft laten afdekken door nog een andere garantie (achtergestelde lening autobus- en autocarsectoren en taxisector);
- dat de kredietnemer geen achterstallen had op lopende kredieten of bij de belastingen, btw of sociale zekerheidsbijdragen (achtergestelde lening op drie jaar);
- dat er een causaal verband was tussen de omzetsdaling of de uitblijvende verkoop en de coronacrisis (betalingsuitstel bijzondere sociale lening bij VMSW of VWF zelfstandigen);
- dat aan de werknemers geen tijdelijke werkloosheid was toegestaan (compensatie woonzorgcentra);
- dat de inkomsten met 20 % waren gedaald (betalingsuitstel bijzondere sociale lening bij de VMSW of het VWF);
- dat de organisatoren beschikbaar bleven om de dienstverlening voort te zetten (compensatieregeling in de sectoren van de kinder- en buitenschoolse opvang);
- dat het verlies niet al gedekt was door een inkomstendervingsverzekering (sierteelt en aardappelteelt);
- dat de opvanglocaties volzet waren (projectsubsidies lokale besturen voor (nood)opvang schoolkinderen) of dat het centrum voor dagverzorging verplicht was te sluiten bij gebrek aan personeel (compensatie woonzorgcentra);
- dat de aanvrager een exportaandeel van minimum 20% van de omzet had (bijzondere exportsteun);
- dat de onderneming geen onderneming in moeilijkheden was (de vereiste van de Tijdelijke Kaderregeling);
- dat de onderneming in de laatste drie jaren geen totale overheidssteun heeft verkregen die de drempel van Europese de-minimissteun overschreed (achtergestelde lening autobus- en autocarsector en taxisector, VLIF-waarborgregeling);
- dat de kosten van het evenement correct waren geraamd (culturele activiteitenpremie);
- dat andere COVID-steun was aangevraagd en bekomen (gesubsidieerde jeugd- en cultuurorganisaties);
- dat derden in de waardeketen waren betaald volgens de gemaakte overeenkomsten (gesubsidieerde culturele organisaties).

Soms bevatte de regelgeving een soort *catch all*-bepaling, waarbij de aanvragers of begunstigen *bijkomend* op eer dienden te verklaren dat zij alle voorwaarden van het decreet en haar uitvoeringsbesluiten naleefden (win-winlening en vriendenaandeel).

In het kader van garanties was het niet ongebruikelijk dat de overheid ook een verklaring op eer vroeg aan de kredietinstellingen. Dit kon de vorm aannemen van een charter dat de waarborghouders samen ondertekenden (uitbreiding crisiswaarborg PMV)¹²³.

¹²³ In dat Charter verklaarden de waarborghouders geen dubbel gebruik te zullen maken voor eenzelfde krediet van zowel de coronacrisiswaarborg van de PMV als de federale garantiwaarborgregeling.

4.3.1.2 *Behandeling van de aanvragen*

Hoe grondiger het onderzoek in de aanvraagprocedure was, hoe minder achteraf moest worden gecontroleerd. Bij leningen en garanties waarbij kredietcomités betrokken waren, was het risico op onterechte toekenningen beperkt. De grondigheid van het onderzoek van de aanvragen varieerde echter van maatregel tot maatregel. Soms vond een grondige controle van de voorwaarden plaats en moest de aanvrager bewijsstukken indienen, maar gelet op het veelvuldig gebruik van verklaringen op eer, was er dikwijls een verschuiving naar controle achteraf.

Bij de aanvraagbehandeling gingen de administraties uit van het algemeen principe dat zij zoveel mogelijk gebruik dienden te maken van beschikbare informatie en dat zij die niet opnieuw zouden opvragen bij de aanvrager.

Enerzijds beschikten de administraties over eigen informatie, bijvoorbeeld op grond van gewone toekenningsprocedures, zoals jaarrekeningen van gesubsidieerde organisaties, bezettingcijfers voor jeugdverblijven en hostels, stopzettingen en de resterende duurtijden van IBO-overeenkomsten, door wijkwerkers geleverde prestaties in de referentieperiode, aantallen tewerkgestelde VTE bij maatwerkbedrijven, ...

Anderzijds maakten de administraties gebruik van publieke databanken, vooral de KBO voor informatie over ondernemingen (maatregelen bus- en taxisector, cultuurcoronapremie, culturele activiteitenpremie, bijzondere exportsteun, coronastarterspakket, handelshuurlening). Zo heeft het VLAIO voor de winwinlening die particulieren kunnen verstrekken aan kmo's, gebruik gemaakt van de KBO om na te gaan of de kredietgever geen bestuurder of aandeelhouder was van de kredietnemer. Het gebruikte de KBO ook om, onder meer, rechtstoestanden, NACE-codes of exploitatiezetellocaties te verifiëren. Sommige KBO-toepassingen bevatten een rechtstreekse link naar publieke databanken, zoals die van de NBB, waar jaarrekeningen, een belangrijke bron van financiële informatie, te vinden zijn. Het FIT gebruikte die om na te gaan of ondernemingen geen negatief eigen vermogen hadden (bijzonder exportsteun en starterspakket internationalisering). Er zijn enkele indicaties dat sommige KBO-gegevens niet kwaliteitsvol (correct, actueel en volledig) waren, maar dit is geen algemene vaststelling. Het kan ook het gevolg zijn van het feit dat de KBO de status heeft van een authentieke gegevensbron, waarvan de administratie de kwaliteit niet in vraag stelde en dus niet verifieerde. Ook Belfirst was een veel gebruikte, commerciële databank voor financiële informatie over ondernemingen.

Voor verschillende maatregelen hebben de administraties gebruik gemaakt van persoonsgegevens, vaak uit databanken van federale sociale zekerheidsinstellingen. In sommige gevallen trad de KSZ op als coördinator voor de gegevensverstrekking door deze instellingen. Veel gebruikte gegevensbronnen waren de RSZ (werknemers), de RVA (werkloosheid) en het RSVZ (zelfstandigen). Informatie die administraties nodig hadden van de RSZ waren het aantal voltijdse equivalenten (bijzondere exportsteun). Van de RVA kwamen zij te weten of werknemers op tijdelijke werkloosheid waren gezet. Dat was voor een aantal maatregelen immers een voorwaarde, bijvoorbeeld bij voorzieningen die al compensatie ontvingen om hun perso-

neel aan de slag te houden (compensatieregeling kinder- en buitenschoolse opvang en woonzorgcentra). Het RSVZ bezorgde onder meer informatie over zelfstandigen die een beroep deden op het overbruggingsrecht (cultuurcoronapremie). In het algemeen waren de administraties tevreden over de samenwerking met de RSZ en de KSZ, maar vonden zij dat de aanvraagprocedure soms (te) veel tijd in beslag nam. Het ging immers om een uitwisseling van persoonsgegevens, waarvoor zij eerst een uitwisselingsmachtiging moesten krijgen. Zo werd verschillende maanden intens onderhandeld over de gegevensuitwisseling voor de cultuurcoronapremie. De beraadslaging met de KSZ was pas rond op 1 september 2020, net op tijd om binnen een redelijke termijn te kunnen starten met de behandeling van de steunaanvragen, die op 31 augustus 2020 moesten zijn ingediend.

Bij een beperkt volume is een manuele aanvraagbehandeling mogelijk. Zo waren de 22 door Gigarant op 19 mei 2021 verstrekte covidwaarborgen maatwerk (uitbreiding waarborgregeling Gigarant). Gelet op de hoge gemiddelde waarborgbedragen, was een individuele opvolging nodig en door het beperkte aantal dossiers is die ook perfect mogelijk¹²⁴. Zelfs bij hogere volumes, zoals de 700 starterspakketten internationalisering van FIT, was het risico beheersbaar, doordat een individuele dossierbehandelaar de onderneming bleef opvolgen. Ook de toekenning van de achtergestelde lening aan de autobus- en autocarsector en de taxisector verliep deels manueel en vlot door het lage aantal aanvragen.

Waar een administratie een groot aantal aanvragen verwachtte, heeft zij de aanvraag vrijwel volledig of grotendeels automatisch afgehandeld. Dat was niet alleen het geval bij de water- en energiepremie en de hinderpremie, maar ook bij de cultuurcoronapremie. Nadat de bronnen werden geïdentificeerd en was bepaald welke data effectief nodig waren, werden de criteria, zoals inkomen, cumulatie met bepaalde coronasteun, NACE-code, enz., door het systeem *Automatisch Advies*¹²⁵ getoetst. Het departement CJM ontving alleen de beoordeling (*Ja* of *Nee*). De behandelaar kon wel de reden voor een negatieve beoordeling zien en hij kon eventueel bijkomende informatie of een toelichting vragen.

Omvang van de concrete nood

Bij maatregelen die bedoeld zijn om inkomstenverlies of schade te vergoeden, moet de overheid zich eerst een beeld vormen van de geleden schade of het inkomstenverlies, voordat zij de steun toekent. Zij kan dat op twee manieren: zij kan de steunaanvrager vragen met bewijsstukken de schade of het inkomstenverlies aan te tonen of zij kan dat op grond van de inkomstenstromen zelf en geautomatiseerd vaststellen. De eerste manier kan leiden tot een administratief zware aanvraagprocedure; de tweede veronderstelt het bestaan van een snelle toegang tot systemen die inkomsten- of omzet(verliezen) in een afgebakende periode actueel weergeven.

Bij maatregelen met grote volumes is eigenlijk alleen de tweede manier een werkbare optie. In het algemeen kan een actuele omzetsdaling bij ondernemingen gemakkelijk worden vastgesteld met de btw-aangiftes, die een zekere mate van betrouwbaarheid hebben, aangezien ze voor de FOD Financiën de basis vormen voor de berekening van de omzetbelasting. Bij par-

¹²⁴ In 2020 ging het om een gemiddeld waarborgbedrag van 15,6 miljoen euro per onderneming. In 2021 was dat 31,7 miljoen euro.

¹²⁵ *Automatisch Advies* is een dienst (of softwaremodule) die het gegevensuitwisselingsplatform MAGDA aanbiedt. Zie ook 4.1.1.1 – Realisatie van de data-uitwisseling.

ticulieren daarentegen zijn er onvoldoende actuele inkomensstromen beschikbaar die snel een volledig en accuraat beeld kunnen geven van inkomstendalingen. Zo moet een particulier maar jaarlijks zijn belastingaangifte indienen. Voor particulieren zijn de privacyregels ook strenger, wat een automatische gegevensinzameling bemoeilijkt. Na de eerste coronatoeslag voor kwetsbare gezinnen was het duidelijk dat de maatregel veel minder succesvol was dan verwacht, door de zware aanvraagprocedure, die tal van bewijsstukken (en zelfs kadastrale informatie) vereiste ten bewijze van de inkomstendaling. De overheid heeft dan ook voor de tweede coronatoeslag besloten de exacte inkomstendalingen niet meer na te gaan en het resterende budget zelf te verdelen over alle kwetsbare gezinnen, ongeacht hun inkomstenverlies.

Soms werkte de overheid met indicatoren voor inkomensverlies. Bij de cultuurcoronapremie was het niet halen van een bepaald minimaal inkomensniveau (het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen) een dergelijke indicator: cultuurwerkers konden de premie ontvangen als ze dat minimuminkomen niet haalden en geen beroep deden op andere inkomenssteun van een overheid. Met informatie van de KSZ over de inkomsten van de aanvrager en eventuele andere ontvangen steun, kon het departement CJM de aanvragen automatisch verwerken en steun toekennen. Bij de water- en energiepremie was tijdelijke werkloosheid de indicator. Een optimale oplossing was dat niet, want die indicator bood de overheid nog altijd geen zicht op de exacte grootte van het inkomstenverlies.

Causaal verband met de coronavirusmaatregelen

De economische steunmaatregelen onderscheidden zich vaak van de relancemaatregelen doordat de regelgeving daarvoor een causaal verband vereiste tussen het omzet- of inkomensverlies en de gezondheidsmaatregelen¹²⁶.

Zoals eerder gesteld, vloeit het causale verband dikwijls op aannemelijke wijze voort uit de afgebakende periode van de omzetsdaling of sluiting, of uit de voorwaarden (zoals een minimumpercentage omzetsdaling). Dat was bijvoorbeeld het geval voor de steun uit het noodfonds sierteelt en aardappelsector of de VLIF-waarborgregeling: aangezien de afzetmarkten in een bepaalde periode gesloten waren, was het aannemelijk dat land- en tuinbouwers hun producten niet konden verkopen. Ook bij de coronapremies was dat zo.

Het verband was echter niet altijd zo duidelijk. De overheid probeerde dat verband wel altijd vast te stellen en te controleren alvorens zij de steun toekende, bijvoorbeeld door een gedetailleerde toelichting te eisen (steun aan de audiovisuele sector, bepaalde categorieën van ondernemingen bij de coronapremies) of een uitgewerkt onderdeel van een plan dat de ondernemingsraad of de vakbondsafvaardiging goedkeurde (aanmoedigingspremie voor deeltijdswerken). Zowel de onderneming als de financiële instelling die een crisiswaarborg van de PMV wensten te bekomen, moesten het verband aantonen in hun dossier (analyseverslag). Voorzieningen die kosten inbrachten voor extra personeelsaanwervingen, dienden in hun afrekeningsdossier aan te geven waarom ze deze personeelsaanwerving nodig hadden in kader van COVID-19 (compensatie personen met een handicap).

Om betalingsuitstel voor zijn bijzondere sociale lening te bekomen, moest de aanvrager getroffen zijn door een inkomensdaling ingevolge corona. Het Vlaams Woningfonds vroeg zelfstandigen daarvoor om een bewijs van aanvraag en toekenning van een (andere) steun-

¹²⁶ Een ander element was uiteraard de beperkte toepassings- en aanvraagperiode.

maatregel. Zodoende besteedde het de controle op het causale verband eigenlijk uit aan een andere overheidsentiteit, zonder te weten of die dat ook effectief controleerde. De Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen vroeg van zelfstandigen alleen een verklaring op eer en voerde verder geen controle uit. Voor eenzelfde maatregel pasten beide maatschappijen dus niet alleen elk hun eigen richtlijnen toe, waardoor zij aanvragen op een verschillende wijze behandelden, maar controleerden ze eigenlijk het verband met de gezondheidsmaatregelen niet zelf.

Aangezien het verband met de coronacrisis geen feitenkwestie is, was er enige discretionaire ruimte voor de beoordelaar. Het managementcomité van het beleidsdomein MOW heeft weliswaar richtlijnen uitgevaardigd met enkele, beperkt uitgewerkte scenario's, die de betrokken ambtenaar houvast moesten geven bij zijn beoordeling van het verband tussen de tekortkoming van de opdrachtnemer of de vertraging van de openbare werken en COVID-19 of de opgelegde maatregelen. In dit geval stond meer op het spel dan de louter terugbetaling van een subsidie. Van de beoordeling hing immers af of straffen en vertragingsboetes moesten worden opgelegd¹²⁷.

4.3.2 Inspectie

De regelgeving voorzag altijd in de mogelijkheid na de steuntoekenning toezicht uit te oefenen op de naleving van de voorwaarden. Steun die onrechtmatig werd verkregen, die niet werd besteed aan het doel waarvoor hij was bestemd of waarbij voorwaarden niet continu werden nageleefd, kon worden teruggevorderd¹²⁸. Zo kon de PMV het saldo van een achtergestelde lening op drie jaar teruggeisen als zou bleek dat de onderneming-ontlener de tewerkstellingsengagementen niet naleefde. Als maatwerkbodrijven de aanpassingspremie niet gebruiken om hun onderneming coronaveilig te maken, bepaalt de regelgeving dat ze het betwiste gedeelte moeten terugbetalen. In uitzonderlijke gevallen was geen toezicht achteraf meer nodig, doordat alle voorwaarden bij de toekenning met zekerheid gekend waren, de toekenning automatisch plaatsvond of de bestedingswijze vrij was. Dat laatste was vooral het geval bij sociale steun (premies voor IBO-cursisten en wijkwerkers, tweede coronatoeslag voor kwetsbare gezinnen, lagere huurprijs voor sociale huurders).

4.3.2.1 Algemene aanpak van de inspecties

Bij steunmaatregelen aan organisaties en sommige instellingen die al gesubsidieerd werden, was de inspectie op de economische steunmaatregelen meestal geïntegreerd in het gewone (jaarlijkse) toezicht. Dat was het geval voor de steun aan gesubsidieerde culturele en jeugdorganisaties, sportorganisaties en -evenementen, audiovisuele producties en regionale televisieomroepen. Ook de steun voor woonzorgcentra, kinderdagverblijven, dienstenchequebodrijven, ... werd met een zekere regelmaat geïnspecteerd.

¹²⁷ Draaiboek Plaatsen en uitvoeren van overheidsopdrachten tijdens de covid-19-pandemie, van 15 oktober 2020, p.15-16.

¹²⁸ De algemene regel is dat subsidies moeten worden terugbetaald, als ze niet worden aangewend voor de doeleinden waarvoor ze zijn verleend, overeenkomstig artikel 13 van de algemene bepalingenwet van 16 mei 2003. Die bepaling is ook toepasselijk op de gemeenschappen en gewesten. Ook de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (29 maart 2019) bepaalt dat dit artikel toepasselijk is op subsidies verleend door een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid of door een andere rechtspersoon, die rechtstreeks of onrechtstreeks van de Vlaamse Gemeenschap een subsidie ontvangt (art 76). Deze regel geldt dus altijd, ook als hij niet is vermeld in de specifieke regelgeving.

Het risico op misbruiken of oneigenlijke aanvragen was niet bij elke maatregel even groot. Bij een beperkte hoeveelheid dossiers, kon bij de aanvraag grondiger gecontroleerd worden. Bovendien kende de administratie sommige doelgroepen goed, doordat ze al veel informatie had over de individuele ondernemingen of organisaties die een aanvraag indienden. Zo had het departement Landbouw en Visserij via de verzamelaanvraag veel informatie over land- en tuinbouwers. FIT had dan weer veel informatie over gevestigde exporteurs, het Agentschap Opgroeien over de kinderdagverblijven en het Agentschap Zorg en Gezondheid over de woonzorgcentra. Dat sommige begunstigden voor hun financiering volledig afhankelijk waren van de overheid, temperde ook het risico. Woonzorgcentra die bewust verkeerde informatie door-gaven, werden bij ontdekking daarvan nauwlettend opgevolgd door het agentschap en door de zorginspectie.

Administraties controleerden vaak een steekproef van dossiers, die zij selecteerden op grond van een risicoanalyse. Zo controleerde FIT 20% van de dossiers voor bijzonder exportsteun grondig en maakte het voor de selectie gebruik van knipperlichten. Het Departement Landbouw en Visserij controleert 6% van de dossiers voor steun uit het noodfonds sierteelt en aardappelsector ter plaatse: daarvan liet het 25% door toeval bepalen en 75% door een voorafgaandelijke risicoanalyse. Ook het Agentschap Opgroeien voerde gerichte controles uit voor de compensatieregeling van kinder- en buitenschoolse opvang (ongeveer 174 miljoen euro), deels bij organisatoren over wie het agentschap klachten of signalen ontving, deels in locaties met afwijkend hoge bezettingsgraden. De controle op de besteding van de extra vergoeding voor dienstencheques steunde op een risicoanalyse, die rekening hield met de omvang van de toegekende bedragen. Ook de culturele activiteitenpremie, die een omvangrijk aantal dossiers produceerde, kon alleen steekproefsgewijs gecontroleerd worden.

Andere administraties beperkten zich dan weer tot een algemene, oppervlakkige controle. Zo ging het Agentschap Zorg en Gezondheid voor de financiële steun aan woonzorgcentra tussen 13 maart en 31 juli 2020 ter compensatie van gederfde inkomsten (door de verplichte sluiting en opnamestop), maar enkele basiselementen na. Een administratie moet uiteraard altijd een afweging maken tussen materialiteit en risico voor zij een, soms beperkt bemand, inspectieteam inzet. Hoewel een aantal elementen het risico op verkeerde informatie beperkten, was het uitgegeven bedrag in die specifieke periode, 71,2 miljoen euro, vrij hoog.

Op het moment van de auditinterviews en -vragenlijsten (februari-april 2021) waren nog niet alle administraties al aan inspecties of zelfs de uitwerking van een inspectiestrategie toegekomen, zoals bij het vriendenaandeel, waarvoor het VLAIO en de PMV de inspectiestrategie nog moesten uittekenen. Het VAPH had evenmin al afspraken gemaakt met de zorginspectie voor de controle op de voorwaarde dat voorzieningen tijdens de COVID-19-periode hun personeelsleden moesten blijven tewerkstellen en betalen of hun personeelsleden ter beschikking moesten stellen (compensatie personen met een handicap). Politiek is immers de afweging gemaakt om daar niet prioritair op in te zetten. Andere administraties gaven toe dat ze een aantal zaken niet zouden controleren. Zo zal de Vlaamse Sociale Inspectie bij controles van maatwerkbedrijven geen kostenverantwoording vragen over de beschermingsvergoeding, hoewel de regelgeving daarin voorzagt, omdat het om beperkte bedragen gaat (in totaal 1,4 miljoen euro). Niet alleen de materialiteit speelde een rol in een dergelijke beslissing, maar ook het tekort aan inspectiecapaciteit en de moeilijkheidsgraad van de controle. De administratie van het Agentschap Zorg & Gezondheid gaf aan het verbod op tijdelijke werkloosheid niet te zullen controleren. Het departement Landbouw & Visserij gaf aan dat het heel moeilijk

is te controleren of een landbouwer inkomsten heeft uit een inkomstendervingsverzekering, uitkeringen of andere schadeloosstellingen en die inkomsten verzwijgt (en dus bewijsstukken achterhoudt).

Door de nadruk op administratief eenvoudige aanvraagprocedures en een snelle behandeling, verschoof de controle op de naleving van de voorwaarden via de techniek van de aanvragen op eer in veel gevallen naar de inspectiefase. Zeker bij grote aantallen begunstigden vormde dat een extra belasting voor de inspectiediensten. Zo vergrootten de vele aanvragen voor de culturele activiteitenpremie, die een snelle behandeling kenden en weinig verantwoording vereisten, het risico op fouten die achteraf moeten worden rechtgezet. De inspectie van deze dossiers kwam bovenop de gewone activiteiten van de inspectiediensten van het departement CJM.

4.3.2.2 *Inspectie van specifieke voorwaarden*

Tewerkstellingsengagements en continuïteit van de dienstverlening

Zoals al besproken, verbond een aantal steunmaatregelen de steuntoekenning aan het behoud van tewerkstelling, om te vermijden dat een bedrijf zou delokaliseren, zoals de uitbreiding van de waarborgregeling van Gigarant. De inspectie van die voorwaarde is vrij eenvoudig, aangezien de ondernemingen elk jaar een tewerkstellingstabel, geattesteerd door de commissaris van de onderneming of een bedrijfsrevisor, moeten overleggen. Zij moeten het saldo van de achtergestelde lening op drie jaar terugbetalen als zij de tewerkstellingsengagements niet respecteren. De PMV heeft contractuele rapporteringsrechten en kan de naleving op grond daarvan controleren. Zij kan de tewerkstelling ook in de jaarrekening (sociale balans) controleren.

De compensatieregeling voor kinder- en buitenschoolse opvang had de bedoeling dat de opvang verzekerd bleef. Het Agentschap Opgroeien deed daarom gerichte controles na meldingen of klachten en de zorginspectie ging te plaatse na of de opvangvoorzieningen effectief open en beschikbaar waren (zie 3.2.3.2 – Doelstellingen en uitgangspunten). VAPH-voorzieningen en woonzorgcentra mochten hun personeel geen gebruik laten maken van het stelsel van tijdelijke werkloosheid op straffe van subsidie-inhouding of voorschottenterugvordering. De Vlaamse overheid compenseerde deze voorzieningen immers al voor hun personeelskosten in tijden dat zij inkomstenverlies leden. Nagaan of geen personeel in tijdelijke werkloosheid werd geplaatst, kon maar ter plaatse of door data-uitwisseling met de RVA. Aangezien de voorzieningen dit niet moesten aantonen en de administratie voor de controle ervan louter verwees naar de zorginspectie, zal de niet-naleving in deze gevallen mogelijks slechts bij een latere, periodieke inspectie aan het licht komen.

Cumulatieverboden

De overheid schreef cumulatieve verbodsbepalingen in de regelgeving in, maar veel overheden konden ook tijdens het toezicht achteraf niet nagaan welke individuele ondernemingen van welke andere entiteiten nog steun ontvingen. Dat probleem stelde zich het scherpst tussen bestuursniveaus. Soms nam een agentschap bijvoorbeeld een bijzonder breed cumulatieve verbod in het uitvoeringsbesluit op, maar gaf ze aan het Rekenhof toe dat ze dit niet kon contro-

leren wegens ontbrekende informatie. Volgens de regelgeving voor de financiële compensatie van woonzorgcentra konden de centra een vergoeding bekomen voor gepresteerde uren van werknemers, als ze geen tegemoetkoming in de loonkosten van de medewerkers ontvingen via de bestaande, reguliere financiering of via maatregelen in het kader van COVID-19. Het agentschap Zorg en Gezondheid gaf echter toe geen zicht te hebben op eventuele financiële ondersteuning door andere entiteiten. FIT kon evenmin controleren of ondernemingen voor dezelfde kosten niet al andere financiële tegemoetkoming aanvroegen of verkregen bij een internationale, federale, gewestelijke, regionale of lokale overheid (coronastarterspakket Internationalisering). Het departement LV vond daarentegen een oplossing in een bevraging van andere administraties of overheden die aan landbouwondernemingen waarborgen konden verstrekken (VLIF-waarborgregeling). Over de steun aan de aardappelsector overlegden het Waals en het Vlaams Gewest vooraf. Beide gewesten troffen een gelijkaardige steunmaatregel en bouwden controles in om ervoor te zorgen dat ze producenten die opslagplaatsen hadden in beide gewesten, niet dubbel zouden subsidiëren voor dezelfde stock.

Binnen eenzelfde bestuursniveau leek het probleem zich minder te stellen, maar het was niet onbestaande. Zo was een voorwaarde bij sportevenementen dat kosten waarvoor al een subsidie of steun was toegekend door een andere overheidsinstantie, ook binnen de Vlaamse overheid, niet in aanmerking kwamen. Organisatoren moesten weliswaar alle inkomstenbronnen opnemen in hun aanvraag, maar het is onduidelijk of en hoe de administratie dat zal controleren.

De cumulatiekans is het kleinst als administraties tot eenzelfde beleidsdomein behoren, aangezien de onderling informatie-uitwisseling er gemakkelijker verloopt. Zo ontving het VLAIO bijvoorbeeld van de PMV lijsten met ondernemingen die een achtergestelde lening op drie jaar van meer dan 75.000 euro ontvingen. Zo kon het VLAIO het cumulatieverbod tussen deze leningen en de eerste coronapremies handhaven. Ook het FIT gaf aan op ad hoc basis informatie met het VLAIO uit te wisselen. Ging het om een cumulatieverbod tussen steunmaatregelen van hetzelfde agentschap, dan kon de handhaving van een dergelijk verbod vrij gemakkelijk in de digitale systemen ingebouwd worden. Het was bijvoorbeeld technisch onmogelijk zowel een bijzonder exportsteun, als het starterspakket voor internationalisering aan te vragen bij FIT.

4.4 Deelconclusies

De uitrol van veel maatregelen was nog volop aan de gang toen de audit startte. Toch heeft het Rekenhof al een aantal positieve zaken en knelpunten vastgesteld bij de uitvoering van de maatregelen.

De aanvraagprocedures van veel maatregelen werden snel opgezet. Ze waren digitaal en gebruiksvriendelijk. De administratie leverde ook inspanningen om groepen te bereiken die geen gebruik konden maken van de normale procedures. Niettemin was de aanvraagprocedure voor een aantal maatregelen te veeleisend in verhouding tot de doelgroep of de steunhoogte. De administraties leverden inspanningen om potentiële doelgroepen te informeren, waarbij de eigen websites belangrijke kanalen waren. Ook de aanvraagbehandeling en de uitbetaling van steun verliepen snel, mede doordat er geen drempels waren die bewust ongefundeerde aanvragen ontmoedigden.

De regelgeving bepaalde altijd de voorwaarden voor de steuntoekenning, voorzag waar nodig duidelijk in toezichtmogelijkheden en wees de controlerende administratie aan. Die kon de steun bovendien altijd terugvorderen als de begunstigde de voorwaarden niet naleefde of voorbestemde steun niet besteedde voor zijn bestemming.

De maatregelen legden meestal de koppeling met de gezondheidsmaatregelen in de vorm van de voorwaarde dat de begunstigde moest aantonen dat het omzetverlies te wijten was aan de gezondheidsmaatregelen. Vaak maakte het temporele toepassingsgebied van de maatregel het causale verband aannemelijk.

Voor diverse, moeilijk te controleren voorwaarden gebruikte de regelgeving vaak verklaringen op eer, waarmee zij de controle van de aanvraagfase naar de inspectiefase verschoof. Snel handelen was daarvoor wellicht de reden, maar dat impliceerde wel een hogere werklast voor de inspectie. Een aantal voorwaarden konden de inspectiediensten in de praktijk moeilijk of niet controleren wegens te arbeidsintensief of een gebrek aan informatie, zoals het statuut van *onderneming in moeilijkheden*, de overschrijding van de de-minimisdrempel, bepaalde cumulatieve verboden (vooral met maatregelen van andere bestuursniveaus) en het verbod personeel in tijdelijke werkloosheid te plaatsen. De eerste voorwaarde vereiste een boekhoudkundig-financiële analyse van de onderneming, de tweede en derde konden niet gecontroleerd worden zonder een databank waarin de overheidssteun van alle bestuursniveaus voor elke individuele onderneming is opgenomen, en de laatste, die voorkwam bij financiële steunmaatregelen aan welzijnsvoorzieningen, zal mogelijks maar deel kunnen uitmaken van een periodieke inspectie. De vraag rijst of administratieve inspectiediensten binnen enkele jaren nog ruimte voor deze controle zullen hebben.

De inspectie van de hinder- en sluitingspremie startte snel en de inspectiestrategie was goed onderbouwd, gegeven de beperkte personeelscapaciteit, maar te statisch. Zij werd niet bijgestuurd op grond van nieuwe inzichten. Voor de andere coronapremies startte de inspectie pas begin 2021, onder meer doordat de vereiste data-uitwisseling nog niet op gang was gebracht. Dat een overheid keuzes maakt in haar inspectiestrategie en die keuzes stuurt op basis van risicoanalyses en een fraudedetectedietool, waarbij zij alleen risicovolle dossiers controleert, is een goede praktijk. Zo zet zij haar controlemiddelen gericht in op dossiers met het grootste risico op onterechte steun. Een vroegtijdige, systematische steekproeftrekking zou echter inzicht kunnen geven hebben in de totaliteit van risicovolle dossiers en bijgevolg in de nodige inspectiecapaciteit. De controlestrategie bleek echter voor alle coronapremies sterk geënt op het beschikbare personeel, in plaats van omgekeerd. Met de huidige personeelscapaciteit zal zij veel onterecht toegekende coronapremies mogelijks niet kunnen terugvorderen.

De water- en energievergoeding vergde geen verdere inspectie, doordat de administratie ervoor koos te werken met al gevalideerde gegevens. Het essentiële aspect voor de controle op deze steun, het gebruik van het stelsel van tijdelijke werkloosheid, kwam echter toe aan een administratie die niet tot de Vlaamse overheid behoort.

De administraties maakten in de aanvraagfase ook een vrij algemeen gebruik van authentieke gegevensbronnen. Om het de begunstigten zo gemakkelijk mogelijk te maken, vroeg de overheid zelf zoveel mogelijk informatie op uit deze bronnen, ook in de inspectiefase. Dit gebruik van authentieke bronnen in de inspectiefase zag de overheid als een beheersmaatregel voor de risico's die werden gevormd door de snelle behandeling van aanvraagdossiers en het veraal-

gemeend gebruik van de verklaring op eer. De meest gebruikte databanken waren de KBO en de databanken van de RSZ, het RSVZ en het RIZIV. De kwaliteit van de data uit die databanken was niet altijd optimaal, maar dat is geen algemene vaststelling. Vlaanderen bleek wel afhankelijk van deze federale databanken voor de uitvoering van zijn beleid.

Gegevensuitwisseling was een cruciaal element in de uitvoering van veel maatregelen tijdens deze crisis, vooral bij die waarbij de administratie grote hoeveelheden aanvragen en dossiers moest verwerken of controleren, zoals bij de coronapremies en de water- en energievergoeding aan tijdelijk werklozen. Deze steunmechanismen hadden ruime toepassingsgebieden. Datastromen uit authentieke databanken starten, stelde voor de coronapremies twee problemen: de administratieve en juridische procedures om toestemming of overeenstemming te bekomen namen veel tijd in beslag, vooral door de privacyregeling, en ook de technische aspecten zorgden soms voor vertraging.

De dienstintegratoren, de federale KSZ en het Vlaamse MAGDA, waren cruciale actoren in de snelle en efficiënte gegevensuitwisseling tussen overheidsinstellingen, maar de crisis maakte ook een zwakte van die centrale rol duidelijk. De langetermijnstrategie van het uitwisseling-platform MAGDA, dat (terecht) mikt op schaalvoordelen en dus alleen softwaremodules wenst te ontwikkelen die hergebruikt kunnen worden, bleek soms minder geschikt in deze crisissituatie, die specifieke modules op korte termijn vereiste.

Digitalisering en automatisering waren essentieel voor de controle van voorwaarden op grote schaal. Niettemin vereisten de coronapremies en veel andere steunmaatregelen ook wel altijd een stuk subjectieve beoordeling, die niet kon worden geautomatiseerd. Dat was het geval voor de beoordeling van het causale verband tussen de schade en de gezondheidsmaatregelen, van de publieke toegankelijkheid van locaties, van de omzetsdaling door verminderde prestaties en van de financiële plannen. Door de grote volumes was de beoordeling van deze voorwaarden voor de betrokken administratie bijzonder arbeidsintensief. Om die reden slorpte de behandeling van de bezwaren – over een subjectieve beoordeling kan immers discussie rijzen – personeelscapaciteit op. De tussenkomst van een dossierbehandelaar was ook vereist bij terugvorderingen en de regeling van afbetalingsplannen. Zoveel mogelijk automatiseren was dus een noodzaak, zowel in de aanvraag- als de inspectiefase, maar dat bood geen oplossing voor alle aspecten van de maatregelen.

HOOFDSTUK 5

Monitoring en evaluatie

5.1 Coronapremies

5.1.1 Monitoring

De Vlaamse overheid monitort de verschillende coronapremies goed en beschikt over behoorlijk wat informatie over de begunstigden, mede dankzij de automatische verwerking tijdens de verschillende processen. Het VLAIO hield echter geen aparte gegevens bij over ad hoc aangedragen dossiers (klachten en meldingen), waardoor het bijvoorbeeld niet mogelijk was terugvorderingspercentages voor die categorie te berekenen. Met de klachten en meldingen, die leiden tot een groot percentage terugvorderingen, kon de overheid mogelijks de risicoanalyses bijsturen.

5.1.2 Evaluatie

De overheid heeft de coronapremies nog niet formeel geëvalueerd. Zij stuurde wel tussentijds bij, waardoor de premies meer maatwerk werden. Zo stapte ze onder meer over van een forfaitaire naar een variabele vergoeding, voerde zij sancties in, schafte zij cumulatieverboden af, voerde zij gedifferentieerde minima en maxima in, verhoogde zij het steunpercentage van 7,5% naar 10%, wijzigde zij de lijsten van gesloten sectoren, enz. Die bijsturingen wijzen op een impliciete evaluatie van het steunmechanisme, onder meer in het licht van de evolutie van de coronapreventiemaatregelen.

De summiere formulering van de doelstelling (zie 3.2.1.2 - Doelstelling en uitgangspunten) zal ex post evaluaties mogelijks wel bemoeilijken.

5.2 Water- en energievergoeding voor tijdelijke werklozen

5.2.1 Monitoring

De Vlaamse overheid monitort ook de water- en energievergoeding voor tijdelijk werklozen op een degelijke wijze. Het heeft onder meer cijfers over de aantallen uitgekeerde premies, de hangende dossiers met ontbrekende gegevens, de soorten begunstigde en de budgettaire kosten. De Europese algemene verordening over gegevensbescherming (AVG of *General Data Protection Regulation* (GDPR)) en de regelgeving beperken evenwel een meer diepgaande monitoring: de beschikbaar gestelde gegevens beperken zich tot wat nodig is om de voorwaarden in de regelgeving te toetsen. Daardoor is er weinig informatie over de gezinssituatie van de ontvanger, het aantal premies per gezin, de mate van inkomensverlies door de begunstigde (de duur van de werkloosheid is immers niet gekend), enz.

5.2.2 Evaluatie

De administratie heeft onvoldoende gegevens voor een evaluatie van de impact en het doelbereik van de maatregel. Zij plant dan ook niet een dergelijke evaluatie. Ze kan immers niet evalueren in welke mate de energiepremie is terechtgekomen bij mensen met dermate ernstige inkomensverliezen dat de kosten voor energie en water problematisch werden. Bij gebrek aan gegevens over het aantal unieke tijdelijk werklozen tijdens de betrokken periode, is er evenmin zekerheid dat alle rechthebbenden de vergoeding effectief ontvingen¹²⁹.

De administratie voorziet wel een evaluatie van het proces middels een formele uitwisseling van opgedane ervaringen, maar had dat op het moment van de audit nog niet getimed. Informeel heeft zij wel al enkele belangrijke lessen getrokken uit data-uitwisseling. Volgens haar moet de voorbereiding van de regelgeving aandacht hebben voor het betrekken van de deskundigen in informatica-architectuur om tot een vlotte en betrouwbare data-uitwisseling te komen.

5.3 Uitgebreide selectie van andere steunmaatregelen

5.3.1 Monitoring

De administraties konden snel de uitvoeringscijfers bezorgen die het Rekenhof opvroeg. Dit is een indicatie dat op het vlak van (budgettaire) maatregelmonitoring, er zich voor de Vlaamse overheid geen grote problemen stellen. Een uitzondering vormt de lagere huurprijs voor sociale huurders na één maand inkomensverlies. Hoewel de VMSW de gegevens van de sociale huisvestingsmaatschappijen verzamelt, kon ze geen exacte cijfers voorleggen over het aantal huurprijsdalingen na een maand, noch over de budgettaire kosten¹³⁰.

Sommige overheidsentiteiten hebben periodieke rapportageverplichtingen, wat uiteraard monitoring veronderstelt. Zo moet de PMV maandelijks rapporteren over de achtergestelde lening op drie jaar aan zijn raad van bestuur, en moet Gigarant trimesterieel rapporteren over de toegekende waarborgen aan de Vlaamse Regering. De cvba Hefboom, die voor de Vlaamse overheid de cultuurkredieten verstrekt, moet zesmaandelijks rapporteren aan de stuurgroep (een bilateraal orgaan dat de uitvoering van de overeenkomst opvolgt) over de verstrekte financiering. Deze rapporteringsverplichting voor de *gewone* cultuurkredieten geldt ook voor de herstel-cultuurkredieten naar aanleiding van de coronacrisis.

Sommige administraties publiceren weinig cijfermatige informatie over de steunmaatregelen op hun website.

¹²⁹ Volgens het departement Omgeving kan de RVA wel aantallen werklozen geven over een bepaalde periode, maar niet om hoeveel unieke personen het gaat.

¹³⁰ Volgens de VMSW staan een aantal variabelen die exacte cijfers in de weg: de aanpassing aan de huurprijsberekening op 1 januari 2020, het maandelijks wijzigende aantal verhuurde woningen, uitgevoerde renovaties die de huurprijs beïnvloeden en de duurtijd van de maatregel die kan verschillen naargelang de sociale verhuurder. Verder bedroeg de responsgraad van de sociale huisvestingsmaatschappijen op de periodieke bevragingen naar aanleiding van de coronamaatregelen, slechts 33%.

5.3.2 Evaluatie

Veel steunmaatregelen waren bij de afsluiting van de auditwerkzaamheden nog volop in uitvoering. Evaluaties van hun impact waren dan ook nog niet aan de orde. Over het algemeen vonden nog maar weinig evaluaties plaats.

Niettemin gaven enkele agentschappen al aan dat zij de maatregelen niet zullen evalueren, doorgaans omdat het slechts een eenmalige maatregel betrof. Dit kan volgens het Rekenhof aanvaardbaar zijn voor weinig gebruikte maatregelen als de oorzaken van het beperkte gebruik duidelijk zijn, zoals voor de aanmoedigingspremie voor deeltijds werken. Als de oorzaak voor het beperkte bereik minder duidelijk is, is echter minstens een procesevaluatie aangewezen. Een evaluatie is niet alleen zinvol voor toekomstig gebruik, ze kan ook systeemfouten in procedures of in de werking blootleggen. Zo gaf de PMV aan dat zij de uitbreiding van de crisiswaarborg niet zal evalueren, terwijl ze momenteel enkel kunnen gissen naar oorzaken van het lage aantal aanvragen. Literatuur Vlaanderen voerde daarentegen wel een interne evaluatie uit en ging in een evaluatie met de Vlaamse auteursvereniging ook na wat de oorzaken waren van het lage aantal steunaanvragen¹³¹. Het agentschap voerde daarna gesprekken met de Vlaamse Regering over de bestemming van het saldo.

Positief was dat een aantal administraties hun maatregelen tussentijds, al dan niet formeel, evalueerden en bijstuurden. Zo hebben het VLAIO en de PMV de voorwaarden van de handelshuurlening in januari 2021 versoepeld, nadat was gebleken dat de maatregel onder de verwachtingen bleef. Kort daarna kende het aantal aanvragen een sterkere stijging. De PMV heeft bijvoorbeeld ook van de Europese commissie een uitzondering bekomen op het uitsluitingscriterium van *onderneming in moeilijkheden* om haar achtergestelde lening op drie jaar ruimer ter beschikking te kunnen stellen. Er was immers gebleken dat de aanvankelijke invulling te streng was voor veel kleine ondernemingen. De administratie van FIT heeft al een beperkte evaluatie van de bijzondere exportsteun en het starterspakket voor internationalisering aan de directie bezorgd en enkele aandachtspunten aangestipt. Het Agentschap Opgroeien en Uitbetaling Groeipakket heeft zowel de eerste als de tweede coronatoeslag aan kwetsbare gezinnen al geëvalueerd. De VDAB heeft de IBO-premie in de tweede periode verminderd voor cursisten die konden terugvallen op werkloosheid, om de werkloosheidsval te vermijden.

Van de uitgebreide selectie van 45 maatregelen werden er uiteindelijk 13 bijgestuurd, met een aanpassing die meer inhield dan een loutere verlenging (zie bijlage 3). De bijsturingen waren er vooral op gericht de maatregel succesvoller te maken of aan te passen aan de wijzigende kenmerken van de pandemie en de coronavirusmaatregelen.

¹³¹ De PMV en Gigarant lijken periodieke rapportage of nauwe dossieropvolging onterecht gelijk te schakelen aan evaluatie. Aangezien publieke middelen de maatregelen financieren, blijven vragen naar de effectiviteit van het instrumentarium in het licht van de doelstellingen uiteraard pertinent.

5.4 Deelconclusies

Aangezien de administraties het Rekenhof snel cijfergegevens konden bezorgen, hebben ze de maatregelen effectief gemonitord. In het digitale tijdperk zou dat ook geen probleem meer mogen zijn. Administraties onderzoeken wel niet altijd op voorhand grondig welke parameters zouden kunnen bijdragen tot de optimalisatie van hun inspectiestrategie, en die ook in eventuele toekomstige evaluaties nuttig zouden kunnen zijn. Zij kunnen sommige parameters door privacyregels niet zomaar opvragen als die niet nodig zijn voor de uitvoering van de maatregel.

Slechts een beperkt aantal maatregelen is al formeel geëvalueerd. Veel maatregelen zijn nog niet of pas recent afgelopen. De overheid heeft sommige maatregelen gaandeweg wel bijgestuurd, wat wijst op impliciete evaluaties. Enkele maatregelen kenden daardoor meer aanvragen. De coronapremies werden ook doelgerichter gemaakt. De gebrekkige formulering van de doelstelling kan een effectieve eindevaluatie wel bemoeilijken. Sommige administraties gaven aan dat ze een maatregel niet zullen evalueren omdat die slechts eenmalig was, voorbijgaand aan het risico dat de crisis niet noodzakelijk eenmalig was. De privacyregeling belet ten slotte dat meer informatie wordt opgevraagd dan strikt nodig.

HOOFDSTUK 6

Algemene conclusies

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe zowel de federale als de gemeenschaps- en gewestoverheden de economische steunmaatregelen voor de ondernemingen en particulieren die door de COVID-19-pandemie werden getroffen, hebben uitgewerkt. Het onderzocht het reglementaire kader, de organisatie van de controle op de correcte toekenning van de steun en de opvolging en evaluatie van de steunmaatregelen. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn uitgewerkt in vijf afzonderlijke verslagen voor de respectievelijke parlementen; dit verslag focust op het Vlaamse bestuursniveau, dat in 2,57 miljard euro steun voorzag, voornamelijk voor ondernemingen.

Nood aan een publieke inventaris

Bij gebrek aan een overzicht van alle economische steunmaatregelen van zowel het federale bestuursniveau als van de gewesten en gemeenschappen, stelde het Rekenhof voor zijn onderzoek zelf een inventaris op. Deze inventaris is beschikbaar op zijn website en maakt integraal deel uit van dit verslag.

Snelle reactie op de crisis

De Vlaamse overheid reageerde snel op de economische schok met een diversiteit aan economische steunmaatregelen. De meest grootschalige steuninitiatieven voor ondernemingen en particulieren kwamen ook in het begin van de crisis tot stand. Voor een aantal specifieke sectoren heeft de Vlaamse overheid met het noodfonds enkele maanden meer de tijd genomen om steunmaatregelen uit te vaardigen. In de tweede golf koos zij vooral voor een verlenging of reactivering van eerder genomen maatregelen, eventueel in licht gewijzigde vorm.

Nood aan meer structurele coördinatie en basisplanning

De verschillende bestuursniveaus lanceerden hun ondersteuningsmechanismen zonder algemene coördinatie met de andere entiteiten. Dat gebrek aan structurele afstemming, dat ook gezien moet worden in het licht van de gesplitste bevoegdheden inzake het economisch beleid, bracht enkele risico's met zich mee voor de coherentie van de verschillende maatregelen, het vermijden van verkeerde incentives en contraproductieve effecten, en het voorkomen van een (soms tijdelijke) oversubsidiëring van gedupeerden. De juiste draagwijdte van de gevolgen van de vrij lage afstemmingsgraad tussen de verschillende bestuursniveaus kan evenwel pas correct ingeschat worden als de impact van de verschillende steunmaatregelen zal onderzocht zijn. Binnen de Vlaamse overheid was het risico op afstemmingsproblemen beperkt, daar alle maatregelen voor goedkeuring aan de Vlaamse Regering zijn voorgelegd.

Er bestonden geen draaiboeken of plannen voor de aanpak van een dergelijke economische schok. In een situatie die van verscheidene maatschappelijke groepen snel handelen onder grote druk vereist, verhoogt dat het risico op een weinig systematische aanpak, overreacties

en blinde vlekken in het beleid. Bovendien zijn de reguliere adviesorganen zelden geraadpleegd, hoewel zij meer evenwichtige informatie of juridische toetsingen hadden kunnen aanbrengen.

Onderbouwing van de steunbeslissingen

De Vlaamse Regering deed over het algemeen inspanningen om de noden in kaart te brengen door (breed) overleg met maatschappelijke en economische belangengroepen. Het Rekenhof had maar een beperkt inzicht in de documentatie bij de totstandkoming van de maatregelen en kon de bijdragen van de verschillende actoren dan ook moeilijk inschatten. Behalve systematische pogingen tot kostprijsraming, was weinig verantwoording van de regeringskeuzes voorhanden, zodat belangrijke vragen over de afstemming op de noden onbeantwoord bleven. Aan enkele maatregelen bleek in elk geval minder nood te zijn dan verwacht, mede doordat al voldoende federale initiatieven bestonden.

De algemene doelstellingen, met name omzet- of inkomensverlies compenseren, extra kosten vergoeden of in liquiditeiten voorzien, werden soms onvoldoende geconcretiseerd, zodat moeilijk kon worden achterhaald of de maatregelen en hun uitwerking eraan beantwoordden. Dat zal ook een evaluatie van hun doeltreffendheid bemoeilijken.

Doelgerichtheid van de steunmaatregelen

De forfaitaire vergoedingen en sommige voorwaarden voor omzetgerelateerde maatregelen droegen, voor zover dat op dit moment kan worden ingeschat, niet bij tot de hoofddoelstellingen en in enkele gevallen bestond het risico dat een compensatie hoger was dan het geleden verlies of de gemaakte kosten. Immers, de Vlaamse overheid beschikte niet altijd over betrouwbare informatie om de steun doelgericht toe te kennen. Af en toe heeft zij voorwaarden gesteld die oncontroleerbaar waren.

Het regelgevend kader heeft altijd het verband gelegd met de gezondheidsmaatregelen, zodat de steunmaatregelen zich effectief beperkten tot het opvangen van de pandemiegevolgen en de steun alleen ging naar gedupeerden die vrij rechtstreeks getroffen waren. Waar nodig is altijd voorzien in toezicht en een mogelijke terugvordering. Dat geen sancties of kosten verbonden waren aan onterechte aanvragen, kon leiden tot veel weinig gefundeerde aanvragen, die, zeker bij maatregelen met potentieel veel begunstigden, een overbodige belasting vormden voor de behandelende administratie.

Snelle steuntoekenning, maar nood aan doorgedreven controle en vlottere gegevensuitwisseling

Doorgaans zorgden de administraties voor gebruiksvriendelijke aanvraagprocedures en een vlotte uitbetaling. Daarvoor hanteerden zij geregeld soepele aanvraagmodaliteiten, zoals verklaringen op eer, waarmee zij de controle op de correcte steuntoekenning in grote mate verschoven naar de inspectiefase. Zij beperkten daarbij de controle tot een selectie van begunstigden, meestal op basis van een risicoanalyse. Toch zullen deze controles een hogere inzet van technische en menselijke middelen vereisen, aangezien er altijd voorwaarden zijn die een beoordeling vergen en die zich niet geautomatiseerd laten controleren. Daarvoor moet de overheid tijdig in de vereiste budgettaire ruimte voorzien. Bij een aantal maatregelen met veel begunstigden of belangrijke uitgaven zijn er aanwijzingen dat zij dat (nog) onvoldoende heeft gedaan.

De Vlaamse overheid koos voor snelle en klantvriendelijke procedures, waarbij zij een veralgemeend gebruik maakte van beschikbare gegevens in bestaande bronnen. Voor verschillende maatregelen dienden de Vlaamse administraties gebruik te maken van (persoons)gegevens uit belangrijke federale databanken. De kwaliteit van die data was niet altijd optimaal en de administratieve en juridische procedures om tot gegevensuitwisseling te komen met respect voor de privacyregelgeving, waren tijdrovend. De privacyregelgeving heeft geleid tot een zeker stroefheid, die een snelle start van datastromen hinderde. Ook technische aspecten vertraagden de start van datastromen en de effectieve, continue doorstroming van data. Hoewel de administraties een beroep konden doen op de Vlaamse dienstenintegrator en het uitwisselingsplatform MAGDA, lijken de betrokken administraties toch veel tijd en capaciteit te moeten besteden aan data-uitwisseling. De langetermijnstrategie van het uitwisselingsplatform van de Vlaamse dienstenintegrator bleek soms ook moeilijk verzoenbaar te zijn met de wendbaarheid die de coronacrisis vereiste.

Hiaten in de gegevensuitwisseling of -deling bemoeilijken de controle van bepaalde voorwaarden of de vervulling van Europese verplichtingen. De Vlaamse overheid weet niet systematisch welke overheden een onderneming steun verleenden, waardoor zij de cumulatieverboden uit de regelgeving mogelijks niet zal kunnen afdwingen. Daardoor ontbreekt ook een algemeen beeld over de mate waarin de nood van een individuele onderneming gelenigd is. Dat maakt het dan weer moeilijk in te schatten of meer of minder steun, of terugvorderingen, aangewezen zijn. De controle van soms cruciale voorwaarden voor een Vlaamse steunmaatregel lag soms ook bij een ander bestuursniveau.

Opvolging en evaluatie

De Vlaamse overheid volgt bijna alle onderzochte maatregelen op, met een focus op de financiële impact. Het is echter niet duidelijk of de administraties alle parameters hebben vastgelegd die nuttig zijn voor een evaluatie. Er vonden nog maar weinig evaluaties plaats, doordat maatregelen te recent waren en de crisis nog niet was afgelopen. Enkele maatregelen werden na verloop van tijd bijgesteld, wat wijst op tussentijdse evaluaties. Sommige administraties geven aan dat ze een maatregel niet zullen evalueren omdat die maar eenmalig was, voorbijgaand aan het risico dat de crisis niet noodzakelijk eenmalig is.

HOOFDSTUK 7

Aanbevelingen

Aanbevelingen		Gericht aan	Punt in het verslag
Inventaris en onderzochte maatregelen			
1	Centraliseer in het geval van een nationale crisis de informatie over alle economische steunmaatregelen op één enkele, publiek toegankelijke website, zo nodig met koppelingen naar de administraties en instellingen die de steun toekennen.	Alle overheden ¹³²	2.1
Coördinatie en totstandkoming van steunmaatregelen			
2	Ontwikkel een strategie (of draaiboek) waarin de basiselementen zijn uitgewerkt die een antwoord kunnen bieden op crisissen met een plotse en grote economische impact. Geef daarbij voldoende aandacht aan de coördinatie met de andere overheden.	Alle overheden	3.1.3 3.2.1.1
3	Onderzoek welke aanpak bij toekomstige crisissen een meer gecoördineerd economisch steunbeleid mogelijk maakt.	Alle overheden	3.1.2
4	Realiseer, rekening houdend met de privacyregelgeving, een gemeenschappelijke databank of kruispuntdata-bank, waarin de overheden de steun die ze verlenen aan ondernemingen, kunnen opnemen om de naleving van regelgeving (zoals Europese verplichtingen, cumulatieverboden enz.) en de voorbereiding, onderlinge afstemming en evaluatie van het beleid te faciliteren. Voor zover de privacyregelgeving dat toelaat en rekening houdend met het vertrouwelijke karakter van sommige steun aan (beursgenoteerde) ondernemingen en de internationale concurrentiepositie, moet deze databank publiekelijk consulteerbaar zijn.	Alle overheden	3.1.2
	Gelet op de stappen die de Vlaamse Regering al heeft gezet voor de oprichting van een subsidieregister, beveelt het Rekenhof daarvoor specifiek aan: • het register ook zo te concipiëren dat de Europese verplichtingen m.b.t. staatssteun kunnen worden nageleefd; • de gegevens zonder vertraging in de databank in te voeren om een effectieve controle van cumulverboden toe te laten; • na te gaan of het subsidieregister kan worden gekoppeld aan gelijkaardige subsidiedatabanken van andere overheden, zodat ook de cumulverboden met maatregelen van andere overheden gemakkelijk kunnen worden gecontroleerd.	Vlaamse overheid	

¹³² Aanbeveling gericht naar alle overheden betrokken in dit onderzoek: federale overheid, Vlaamse overheid, Waals Gewest, Franstalige Gemeenschap, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (Cocom) en de Franse Gemeenschapscommissie (Cocof).

Aanbevelingen		Gericht aan	Punt in het verslag
5	Zet vergoedingsmechanismen in verhouding tot de noden in.	Vlaamse overheid	3.2.1.2 3.2.2.2
6	Formuleer de doelstelling van een steunmaatregel expliciet en voldoende uitgebreid.	Vlaamse overheid, in het bijzonder het Vlaams agentschap voor Innoveren en Ondernemen	3.2.1.2
7	Onderbouw de keuze van het instrument, de steunbedragen en -percentages, de belangrijkste voorwaarden, enz., expliciet en formeel. De mate van onderbouwing dient te worden afgestemd op het budgettair gewicht van de maatregel.	Vlaamse overheid	3.2.1.2 3.2.1.3
8	Betrek de medewerkers die de datastromen moeten opstarten (bronmedewerkers, dienstenintegrator en ontvangende instellingen), bij de conceptie van de regelgeving, om te kunnen anticiperen op de vereisten voor een efficiënte maatregeluitvoering.	Vlaamse overheid	3.2.2.1
9	Ga na of het wenselijk is de opdracht van de strategische adviesraden aan te passen, opdat zij in crisistijd voor maatregelen met een groot budgettair gewicht snel advies kunnen verlenen.	Vlaamse overheid	3.2.3.1
10	Bepaal vóór de uitrol van de maatregel welke categorieën en parameters apart moeten worden bijgehouden, om de inspectiestrategie later te kunnen optimaliseren, alsook met het oog op een formele evaluatie van de maatregel.	Vlaamse overheid	4.1.3.1. 5.2.2
Uitvoering van de maatregelen			
11	Zorg tijdig voor voldoende middelen zodat administraties tijdig een efficiënte en effectieve controle kunnen opzetten. In de controlestrategie moeten financiële parameters, zoals terugvorderings- en terugbetalingspercentages, terugverdieneffecten, enz., een rol spelen. Inspecteer tot het niet meer financieel interessant is.	Vlaams minister van Economie	4.1.3 4.3.1.1 4.3.2.1
12	Inventariseer periodiek de vastgestelde problemen met betrekking tot de kwaliteit van gebruikte authentieke gegevensbronnen, waaronder in het bijzonder de KBO, en kaart deze problemen aan bij de administratie of overheid bevoegd voor de betrokken databank. Ga in het bijzonder hierbij na of een meer up-to-date systeem dat de activiteiten van een onderneming registreert, kan worden opgesteld, om steun doelgerichter te kunnen toekennen, rekening houdend met het kostenbatenprincipe. Doe dit in samenwerking met de andere overheden. Als dat niet kan, moet de overheid overwegen op basis van welke criteria zij de steun bij volgende crisissen doelgericht zal toekennen.	Vlaamse overheid	4.1.1.2
13	Als de controle op een belangrijke voorwaarde toekomt aan een ander bestuursniveau, maak dan afspraken met dat bestuursniveau over de uitwisseling van controleresultaten.	Vlaamse overheid	4.2.2 4.3.2.

	Aanbevelingen	Gericht aan	Punt in het verslag
14	Dat de dienstenintegratoren een cruciale rol spelen in de data-uitwisseling tussen overheidsentiteiten, is in de coronacrisis duidelijk geworden. Waak er daarom over dat de middelen van de Vlaamse dienstenintegrator in overeenstemming zijn met zijn rol, opdat de operationele werking van de Vlaamse overheidsentiteiten niet bemoeilijkt wordt.	Vlaams minister van digitalisering	4.1.1.1.
15	Verbeter de administratieve en juridische procedures om zo de gegevensuitwisseling tussen administraties en instellingen over de verschillende bestuursniveaus heen sneller tot stand te laten komen. In crisistijd moeten verkorte procedures mogelijk zijn. Ga hierover het overleg aan met andere overheden.	Vlaamse overheid	4.1.1.1 4.3.2.1
16	Ga na of de IT-infrastructuur en -netwerken van alle overheidsentiteiten uitgerust zijn om een snelle data-uitwisseling op grote schaal uit te voeren. Als de Vlaamse overheid op grote schaal snel gegevens nodig heeft uit databanken van andere overheden, in het bijzonder uit authentieke gegevensbronnen, en de IT-infrastructuur en -netwerken van de broninstelling laten dat niet toe, dan moet de Vlaamse overheid aandringen bij de betrokken overheid om dat mogelijk te maken.	Vlaamse overheid	4.1.1.1
Opvolging en evaluatie			
17	Evalueer de doelmatigheid van de belangrijkste economische steunmaatregelen aan ondernemingen en particulieren. Het eenmalige karakter van een maatregel mag geen argument zijn om een maatregel niet te evalueren.	Vlaamse overheid	5.1.2 5.2.2 5.3.2

HOOFDSTUK 8

Antwoord van de Vlaamse minister van Economie

De Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk en Sociale Economie en Landbouw heeft op 5 oktober 2021 een reactie bezorgd in naam van de voltallige Vlaamse Regering. De minister gaf daarin geen inhoudelijke commentaar op het verslag, maar sloot zich aan bij de managementreactie die het Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen op 1 oktober 2021 aan het Rekenhof bezorgde. De onderstaande alinea's vatten deze reactie samen.

Het VLAIO wees erop dat de gewestelijke overheden de volle bevoegdheid hebben over het economisch beleid. In het licht van de belangrijkste doelstelling voor het economisch beleid tijdens de coronacrisis, een voldoende stabiele economische omgeving vrijwaren en realiseren, acht het VLAIO werken met regiospecifieke instrumenten een logische keuze.

Het agentschap gaf aan dat het op zijn website een ruim overzicht van de federale en gewestelijke coronasteunmaatregelen publiceerde en dat het op stapel staande Vlaams subsidieregister een instrument is dat kan bijdragen tot een gedetailleerde, overkoepelende inventaris van de economische steunmaatregelen. Een inventaris met zowel federale als gewestelijke maatregelen vindt het VLAIO een interfederale aangelegenheid, die op dat niveau geregeld moet worden. Het Rekenhof heeft zijn aanbevelingen over centralisatie van informatie over steunmaatregelen in crisistijd en over een gemeenschappelijke databank/kruispuntbank met verleende steun aan ondernemingen, gericht aan alle overheden, net omdat de verschillende bestuursniveaus dat samen moeten aanpakken. Het heeft daarbij ook een link gelegd naar het Vlaamse subsidieregister.

Het VLAIO onderstreepte dat politieke keuzes een belangrijke impact hadden op de manier waarop administratie de beslissingen in de praktijk moest omzetten en dat de snelheid van handelen onvermijdelijk tot gevolg had dat een aantal goede praktijken onder druk kwamen te staan, zoals de grondige duiding en documentering van de gemaakte keuzes. Het agentschap beklemtoonde evenwel dat over die keuzes goed werd nagedacht en bevestigde dat aan de beslissingen een intensieve beraadslaging met de administratie voorafging.

Over de ontwikkeling van een draaiboek stelde het VLAIO dat risicomanagement moet focussen op de essentie en voldoende flexibiliteit moet toelaten. Vooraf (al te gedetailleerde) scenario's uitschrijven zou eerder contraproductief kunnen werken. Het agentschap stelde dat het door zijn bestaande risico- en procesmanagement in staat was de politieke keuzes snel te operationaliseren in steunprocessen en dat het daarbij aandacht bleef houden voor het bestuurlijk en regelgevend kader. Het Rekenhof stuurt niet aan op gedetailleerde, strikte scenario's, maar beveelt aan basiselementen voor de aanpak van een crisis uit te werken. Het richt die aanbeveling trouwens aan de gehele overheid. Een goed risicomanagement op het niveau

van de overheidsadministraties garandeert bij omvattende crisissen immers nog geen gecoördineerde en doelgerichte aanpak door de volledige overheid.

Het agentschap ging voorts in op enkele aspecten van de totstandkoming van de coronapremies:

- Voor de coronapremies zou vanaf de start regelmatig overleg hebben plaatsgevonden tussen de minister en de sector, waaronder de formele adviesraden SERV en VERSO. Het Rekenhof heeft dat ook in het rapport vermeld.
- De steunbedragen voor de hinder- en sluitingspremie waren hoger dan gebruikelijk wegens het plotse karakter van de verplichte sluiting. Ook de enorme beperkingen waarmee bedrijven die open mochten blijven, geconfronteerd werden, en het feit dat nadien alles meer in het licht werd gesteld van een gefaseerde heropening, speelden een rol. Het rapport heeft dat ook zo beschreven, maar dat verklaart nog steeds niet hoe de hoogte van compensatie- en ondersteuningspremie precies werd bepaald.
- Over de lineaire toekenning van forfaitaire bedragen bij de hinder- en sluitingspremie, stelde het VLAIO dat een inperking van de steun voor ondernemingen die met creativiteit en heroriëntatie toch enige omzet konden genereren, mogelijks een belangrijk negatief effect zou hebben gehad op de nagestreefde lange-termijndoelstellingen: het economisch weefsel behoeden voor te sterke schokken. Daarom werd economische activiteit die niet in strijd was met de geldende coronamaatregelen, niet in mindering gebracht van de premies.
- Voor de hinder- en sluitingspremie zouden na de eerste ramingen in de nota's aan de Vlaamse Regering, nog bijkomende bedragen gebudgetteerd zijn. Uit de voorgelegde informatie blijkt het te gaan om interne ramingen voor de opvraging van bijkomende middelen uit de coronaprovisie, niet om een globale herinschatting door de Vlaamse Regering.
- Bij het risico op oversubsidiëring van bedrijven met zetels in verschillende gewesten, stelde het VLAIO de vraag of het wenselijk was financiële steun vanuit verschillende gewesten te verbieden. De finaliteit van de steunverlening was immers anders dan bij traditionele subsidiëring en ook de Europese Commissie gaf de overheid voor coronasteun meer ruimte om bedrijven te ondersteunen in hun liquiditeitsbehoeften. Volgens het VLAIO is er ook pas sprake van dubbele subsidiëring als de subsidiebasis (voorwerp, doel, periode,...) dezelfde is. Het Rekenhof meent dat de premies in een goed uitgewerkte steunregeling zouden moeten volstaan om het doel te realiseren. Dat ondernemingen met vestigingen in verschillende gewesten verschillende premies zouden kunnen combineren, kan bovendien leiden tot een ongelijke behandeling van ondernemingen die alleen in het Vlaams Gewest een vestiging hebben.

De aanvraagprocedure van coronasteun werd volgens het VLAIO bewust eenvoudig gehouden en de initiële toekenning ervan steunde vooral op vertrouwen. Voor het vervolgtraject was een specifieke aanpak nodig, vooral op het vlak van datastromen en controle-aanpak. Het agentschap stelde te zijn gestart met de *best beschikbare data* uit de bestaande authentieke bronnen, maar dat het aandacht zal hebben voor enkele werkpunten die het rapport signaleerde. Het kon zich vinden in de meeste aanbevelingen, maar heeft een voorbehoud gemaakt bij de aanbeveling over de inventarisering en aanpak van de problemen met de kwaliteit van de gebruikte, authentieke gegevensbronnen. Die aanbeveling zou de indruk wekken dat de Vlaamse overheid een meer prominente rol kan opnemen in de bewaking van de kwaliteit van ondernemingsdata. Om rolconflicten met andere overheidsorganen te vermijden, is het echter aangewezen de rol van *data-master* te laten samenvallen met de rol van beheerder van

de authentieke bron. Die zou dan een bi-directionele samenwerking met de verschillende overheidsorganen moeten garanderen. Het Rekenhof onderstreept dat het met zijn aanbeveling niet bedoelt dat de Vlaamse overheid alleen moet instaan voor de kwaliteitsbewaking van bepaalde authentieke bronnen of de uitwerking van een meer up-to-date systeem. Het heeft de formulering van de aanbeveling daarom aangepast, opdat duidelijk is dat een samenwerking tussen verschillende bestuursniveaus daarvoor noodzakelijk is.

Tot slot werd de risicoanalyse voor de hinderpremie volgens het VLAIO niet bijgesteld omdat zij voldoende performant bleek te zijn. Het Rekenhof heeft echter opgemerkt dat de risicoanalyse niet is getest. Zo werd niet nagegaan hoeveel risicodossiers naar voren zouden komen bij andere of minder risico-indicatoren.

BIJLAGE 1

Verklarende woordenlijst i.v.m. de parameters van de inventaris

Financiële parameters

De onderstaande tabel geeft uitleg bij de bedragen waarmee werd gewerkt in de inventaris. De meest recente bedragen (ramingen en realisaties) zijn de cijfers die beschikbaar waren op 30 juni 2021 (behoudens uitzondering).

Initiële raming	Allereerste raming van de kosten van de maatregel, niet geactualiseerd in het kader van verlengingen of na wijziging van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de steunmaatregel (bv. ingevolge de tweede besmettingsgolf).
Raming voor het jaar 2020	Meest volledige beschikbare raming voor de periode tot 31 december 2020.
Raming op 30 juni 2021 van de totale kosten van de maatregel	Meest recente raming van de totale kosten van de maatregel: • raming voor 2020 + raming voor 2021 + raming voor latere jaren (indien mogelijk/relevant); • of gerealiseerd bedrag tot 31 december 2020 + raming van het bedrag dat werd besteed in 2021 + raming voor latere jaren (indien mogelijk/relevant). Als de maatregel niet meer van toepassing is en het finale gerealiseerde bedrag is gekend, wordt dat laatste vermeld.
Gerealiseerd bedrag tot 31 december 2020	Het bedrag dat werd besteed tot 31 december 2020.
Gerealiseerd bedrag tot 30 juni 2021	Het meest recente bestede bedrag dat beschikbaar is (tot 30 juni 2021, behoudens uitzondering (cf. fiche per maatregel)).
<i>Specifieke parameters voor de waarborgen</i>	
Totaalbedrag bestemd voor leningen en waarborgen	Het totaalbedrag dat werd besteed aan leningen en waarborgen.
Totaalbedrag aan toegekende leningen en waarborgen tot 31 december 2020	Het totaalbedrag aan toegekende leningen en waarborgen tot 31 december 2020.
Totaalbedrag van de leningen of waarborgen op 30 juni 2021	Het meest recente totaalbedrag van de leningen of waarborgen (2020 + een deel tot 30 juni 2021).
Gerealiseerd verlies	Gerealiseerd verlies (als gevolg van leningen die niet worden terugbetaald of waarborgen die worden ingeroepen). Er wordt een nettobedrag vermeld. Als dat bedrag negatief is, betreft het een gerealiseerde winst (bv. bij de inning van premies).

Parameter doelgroepen

De categorie 'doelgroep' klasseert de maatregelen naargelang de begunstigden. Er zijn drie mogelijke opties: ondernemingen, particulieren of ondernemingen + particulieren.

Welke maatregelen beogen zowel de ondernemingen als de particulieren?

Deze mengcategorie omvat verschillende varianten:

- een maatregel die bestaat uit een luik voor ondernemingen en uit een luik voor particulieren. De compensatie voor gehandicapte personen, bijvoorbeeld, is een maatregel die de mogelijkheid verschaft om het persoonlijk assistentiebudget voor personen met een handicap te overschrijden maar vormt ook een financiële compensatie voor organisaties die bijstand verlenen aan dergelijke personen;
- een maatregel die zich richt tot één categorie (de werknemers) maar waar de andere categorie (de ondernemingen) ook baat bij heeft, zoals de tijdelijke werkloosheid;
- een maatregel waarvan de doelgroep/categorie een dubbele hoedanigheid heeft vanwege de aard van de maatregel zoals het overbruggingsrecht ten voordele van zelfstandigen. Die maatregel wil het inkomensverlies beperken (hoedanigheid van particulier) om de zelfstandige activiteit in stand te houden (hoedanigheid van onderneming). In zo'n geval worden zelfstandigen gezien als ondernemingen én als particulieren. Dat is bijvoorbeeld niet het geval voor de coronapremies ten gunste van zelfstandigen, omdat ze daar uitsluitend als ondernemingen worden beschouwd.

Hoe werden de maatregelen geklasseerd die indirect ten goede komen aan de particulieren?

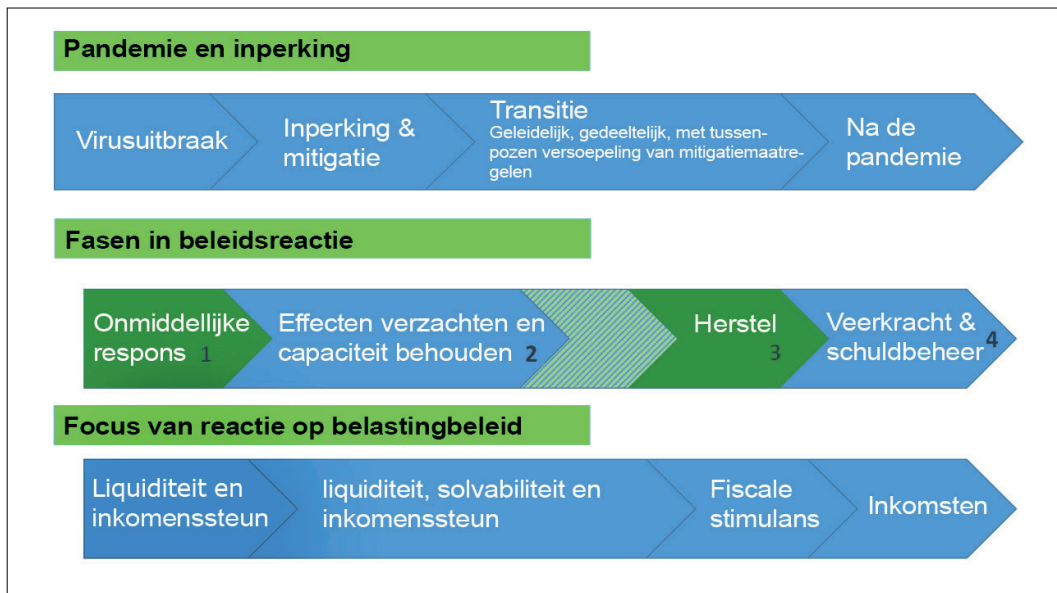
Diverse steunmaatregelen hebben aanleiding gegeven tot betalingen aan ondernemingen (vzw's, publieke of private ondernemers, enz.) maar komen indirect particulieren ten goede.

Alle maatregelen die financiële steun bieden aan particulieren werden geklasseerd in de doelgroep van de particulieren, zelfs indien de financiële steun via een tussenschakel passeert. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de steun die het Waals Gewest toekent voor water en elektriciteit en die werd betaald via de leveranciers, of voor financiële steun die wordt toegekend via de OCMW's.

Er werd overeengekomen om steun aan ondernemingen die tot doel had diensten te financieren die zij aan particulieren aanbieden, te klasseren in de doelgroep 'ondernemingen'. Het gaat bijvoorbeeld om de steun in het domein van de gezondheidszorg, opvang en huisvesting, thuishulp, enz. Steun die bedoeld is om de bedragen te verminderen die voor de desbetreffende diensten aan particulieren worden gefactureerd, wordt echter beschouwd als steun ten voordele van particulieren.

BIJLAGE 2

OESO – Overzicht van de beleidsfases tijdens en na de pandemie



Bron: OECD (may 2020), *Tax and fiscal policy in response to the coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience*, p.10 (vertaling: Rekenhof).

BIJLAGE 3

Lijst van 45 steunmaatregelen

Naam steunmaatregel	Bijgestuurd	Verantwoordelijke administratie
Aanmoedigingspremie voor deeltijds werken	x	Departement Werk en Sociale Economie
Aanpassingspremie maatwerkbedrijven		Departement Werk en Sociale Economie
Achtergestelde lening autobus- en autocarsector		Departement Mobiliteit en Openbare Werken
Achtergestelde lening op 3 jaar	x	ParticipatieMaatschappij Vlaanderen
Achtergestelde lening taxisector		Departement Mobiliteit en Openbare Werken
Beschermingsvergoeding maatwerkbedrijven		Departement Werk en Sociale Economie
Betalingsuitstel sociale lening		Agentschap Wonen Vlaanderen Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen Vlaams Woningfonds
Bijzondere exportsteun		Flanders Investment & Trade
Budgetgarantie revalidatievoorzieningen		Agentschap Zorg en Gezondheid
Compensatie kinderopvang en buitenschoolse opvang	x	Agentschap Opgroeien regie
Compensatie leegstand centra voor herstelverblijf		Agentschap Zorg en Gezondheid
Compensatie personen met een handicap	x	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
Compensatie schoolreizen en studentenvoorzieningen		Agentschap voor Onderwijsdiensten Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen
Compensatie woonzorgcentra	x	Agentschap Zorg en Gezondheid
Corona-Starterspakket Internationalisering		Flanders Investment & Trade
Culturele activiteitenpremie		Departement cultuur, jeugd en media
Cultuurcoronapremie		Departement cultuur, jeugd en media
Extra leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs		Agentschap voor Onderwijsdiensten Departement Mobiliteit en Openbare Werken
Handelshuurlening	x	Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen ParticipatieMaatschappij Vlaanderen
Herstel cultuurkrediet		Departement cultuur, jeugd en media

Naam steunmaatregel	Bijgestuurd	Verantwoordelijke administratie
Inkomenssteun voor kwetsbare gezinnen	x	Agentschap Opgroeien Agentschap Uitbetaling Groeipakket
Lagere huurprijs sociale huurders		Agentschap Wonen Vlaanderen Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen Vlaams Woningfonds
Premie IBO-cursisten	x	Vlaamse Dienst voor Arbeidsvoorziening
Projectsubsidies voor (nood)opvang schoolkinderen	x	Agentschap Binnenlands Bestuur Agentschap Opgroeien regie
Steun aan auteurs, vertalers en illustratoren		Literatuur Vlaanderen (Vlaams Fonds voor de Letteren)
Steun aan de audiovisuele sector		Vlaams Audiovisueel Fonds
Steun aan gesubsidieerde cultuur-organisaties		Departement cultuur, jeugd en media
Steun aan gesubsidieerde jeugd-organisaties		Departement cultuur, jeugd en media
Steun aan gesubsidieerde sportsector		Agentschap Sport Vlaanderen
Steun aan jeugdhoevellen		Departement cultuur, jeugd en media
Steun aan jeugdverblijven		Toerisme Vlaanderen
Steun aan sociaal-toeristische sector		Toerisme Vlaanderen
Steun regionale televisie, lokale en netwerkradio's		Departement cultuur, jeugd en media
Steun voor de sector dienstencheques	x	Departement Werk en Sociale Economie
Steunmaatregelen in kader van overheidsopdrachten		Departement Mobiliteit en Openbare Werken
Subsidie autobus- en autocarsector	x	Departement Mobiliteit en Openbare Werken
Terugvorderbaar voorschot evenementensector		Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen
Uitbreiding crisiswaarborg PMV/z	x	ParticipatieMaatschappij Vlaanderen
Uitbreiding waarborgregeling Gigarant		ParticipatieMaatschappij Vlaanderen/ Gigarant nv
Vergoeding wijk-werkers		Vlaamse Dienst voor Arbeidsvoorziening
Verminderd tarief opvang 1 kind bij laag inkomen		Agentschap Opgroeien regie
Vlaams noodfonds sierteelt en aardappelsector		Departement Landbouw & Visserij
VLIF-waarborgregeling COVID-19	x	Departement Landbouw & Visserij Vlaams Landbouwinvesteringsfonds
Vriendenaandeel		ParticipatieMaatschappij Vlaanderen
Winwinlening		ParticipatieMaatschappij Vlaanderen

BIJLAGE 4

Belangrijkste nieuwe steun- maatregelen eerste jaarhelft 2021¹³³

Steunmaatregel	Datum beslissing	Budgettaire impact (in miljoen euro)	Raming (R) of gerealiseerd (G)	Opmerking
VBM-4	05/02/2021	101,4	G op 30/06/2021	
VBM-5	05/02/2021	100,1	G op 30/06/2021	
VBM-6	26/02/2021	95,3	G op 30/06/2021	
VBM-7	26/02/2021	148,2	G op 30/06/2021	
VBM-8	21/05/2021	72,5	G op 30/06/2021	
VBM-9	21/05/2021	44,0	R	
Globalisatiemechanisme voor ondernemingen met grote omzetsdaling in 2020	29/01/2021 26/02/2021	8,8	G op 16/07/2021	
Heropstartlening aan ondernemingen met liquiditeitsproblemen	19/03/2021 30/04/2021 16/07/2021	27,2	G op 30/06/2021	Leningen
Stimulusprogramma toeristische ondernemingen	29/01/2021 26/02/2021	30,0	R	75% moet worden terugbetaald
Decreet tot het verlenen van noodleningen in de sportsector	26/02/2021 (bekrachtiging voorstel decreet)	50,0	R	Leningen
Steun aan sportsector	19/03/2021 09/07/2021	10,0	R	
Totaal		687,5		

¹³³ Deze tabel bevat enkel de maatregelen met een budgettaire impact van meer dan één miljoen euro.

BIJLAGE 5

Antwoord van de Vlaamse minister van Economie

Brussel, 5 oktober 2021

Betreft: economische steunmaatregelen ondernemingen en particulieren

Geachte mevrouw de voorzitter,

Het verslag van het Rekenhof “Steunmaatregelen voor ondernemingen en particulieren in het kader van de COVID-19-crisis - Steunmaatregelen van de Vlaamse overheid” heb ik goed ontvangen.

Ik heb met interesse kennisgenomen van de analyse die het Rekenhof heeft gemaakt van de verschillende processen bij het ontwerpen, uitvoeren en opvolgen van de steunmaatregelen in Vlaanderen.

Het Agentschap Innoveren en Ondernemen heeft u ondertussen een uitgebreide managementreactie bezorgd, waar ik mij bij aansluit.

De vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof zijn bijzonder waardevol en nuttig en zullen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het optimaliseren van het beleid bij crisis-situaties.

Met vriendelijke groeten,

Hilde Crevits

Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw

BIJLAGE 6

Managementreactie Agentschap Innoveren en Ondernemen

Brussel, 1 oktober 2021

Geachte heer,

We hebben met veel belangstelling kennis genomen van het ontwerp van auditrapport en geven hierbij graag onze feedback. Het rapport biedt een goed inzicht in hoe VLAIO haar rol in de coronacrisis ter harte heeft genomen. Het rapport geeft een extra impuls om verder na te denken over hoe we onze werking nog effectiever en efficiënter kunnen maken, daarbij rekening houdende met de bredere context van het overheidslandschap. Het rapport onderstreept ook het immense belang van een goede afstemming tussen samenwerkende overheidsorganen (federaal/gewestelijk, politiek/administratief,...).

VLAIO is, vanuit haar positie/bevoegdheid, wellicht niet het best geplaatst om te oordelen over de commentaar die gegeven wordt m.b.t. de “**organisatie en coördinatie van het crisisbeheer**”. De discussie omtrent de zogenaamde “crisisbevoegdheden” is immers vooral een politieke aangelegenheid. Toch was het ook voor VLAIO vrij snel duidelijk dat er slechts één grote doelstelling was m.b.t. het te voeren economisch beleid: het vrijwaren en realiseren van een voldoende stabiele economische omgeving (zowel op micro-, meso- als op macro-niveau). De (snelle) keuze om te werken met regiospecifieke instrumenten leek ons dan ook een logische keuze, zeker vanuit het oogpunt van de effectiviteit van de maatregelen op zowel korte als (middel)lange termijn. Het rapport verwijst in dat verband naar de interactionele complexiteit (instellingen) en de complexe politieke situatie. Dit zijn ongetwijfeld belangrijke aspecten geweest in het crisisbeheer, maar de bevoegdheidsverdeling tussen federale overheid en gewestelijke overheden (zoals die vandaag bestaat) geeft de gewestelijke overheden de volle bevoegdheid over het economisch beleid.

De bemerking dat het ontbreekt aan een **gedetailleerde overkoepelende inventaris van de economische steunmaatregelen (hoofdstuk 2)** kunnen we bijtreden. VLAIO – en bij uitbreiding de Vlaamse overheid – kan hier zeker aan bijdragen. VLAIO, als aanspreekpunt van de in Vlaanderen gevestigde ondernemingen, publiceerde op haar website een ruim overzicht van de coronasteunmaatregelen, zowel gewestelijk als federaal (zie **Federale steun voor ondernemers (coronavirus) | Agentschap Innoveren en Ondernemen (vlaio.be)**), en dus zeer breed qua scope¹³⁴. Daarnaast zal ook het Vlaams subsidieregister dat alle subsidiestromen in kaart moet brengen (op ondernemingsniveau) een zeer interessant instrument

¹³⁴ Voor ondernemers kan ook de subsidiedatabank van VLAIO een goede hulp zijn.

zijn. Het ontwerpdecreet werd op vrijdag 24 september 2021, na advies van de Raad van State, door de Vlaamse regering goedgekeurd en werd op 28 september bij het Vlaams Parlement ingediend.

Naar onze mening is het opstellen van een inventaris waarin zowel federale als gewestelijke maatregelen vermeld worden een interfederale aangelegenheid. De coördinatie voor het opstellen van zulke inventaris situeert zich o.i. ook op dat niveau. Een samenwerking tussen het federale en het gewestelijke niveau is hier gewenst.

M.b.t. de **coördinatie en totstandkoming van steunmaatregelen (hoofdstuk 3)** hebben we kunnen ervaren dat keuzes op politiek niveau een belangrijke impact hebben op de manier waarop een administratie de genomen beslissingen in de praktijk kan/moet omzetten. De “snelheid” waarmee deze politieke keuzes werden genomen heeft onvermijdelijk tot gevolg gehad dat een aantal goede praktijken onder druk kwamen te staan. Zo onder meer het grondig duiden van die gemaakte keuzes. Gezien de context kon het o.i. ook niet anders dat beslissingen moesten genomen worden “vooraleer alles was neergeschreven”. We kunnen in elk geval ook vanuit de administratie bevestigen dat aan dergelijke beslissingen een intensieve interactie en beraadslaging met de administratie vooraf ging.

We willen m.b.t. bepaalde aspecten van de totstandkoming nog wat aanvullende commentaar geven:

1. Over de wijze waarop het bedrag voor de dagvergoeding voor de corona hinderpremie is vastgesteld

M.b.t. de wijze waarop het bedrag voor de dagvergoeding voor de klassieke corona hinderpremie is vastgesteld stelt het rapport (laatste paragraaf van 3.2.2.1) dat de Vlaamse overheid aangewezen was “op snel improviseren” en dat dit het forfaitair karakter van de eerste reeks steunmaatregelen verklaarde. Verder lezen we bij 3.2.1.2., onder de kop “forfaitaire vergoeding”: “(...) Het onvoorziene karakter van de economische crisis speelde een rol bij de bepaling van de forfaitaire hinder- en sluitingspremiehoogte: de overheid verdubbelde de forfaitaire hinderpremie voor openbare werken omdat de ondernemingen niet gepland konden anticiperen op het omzetverlies. Het is niet geheel duidelijk waarop de overheid voor de compensatie- en ondersteuningspremiehoogte steunde”.

Het vertrekpunt voor het bepalen van de hoogte van de dagvergoeding was inderdaad het bedrag voor de hinderpremie Openbare Werken (deze bedraagt 2000 euro). Het is belangrijk om te weten dat er bij deze hinderpremie OW nog steeds gaat om een “beperkte toegankelijkheid” en dat de sluitingspremie hier 80 euro/dag bedraagt. Ingeval van “hinder door openbare werken” kan de onderneming nog steeds anticiperen en zich pro-actief voorbereiden op de aankomende hinder door de openbare werken. Bij de Corona hinderpremie daarentegen had die hinder een “plotsklaps” karakter: de ondernemer moest van de ene op de andere dag sluiten. Het is dan ook logisch dat het premiebedrag hier hoger kwam te liggen. Ook belangrijk: bij de eerste lockdown-periode waren er enorm veel beperkingen voor de getroffen ondernemingen. Nadien werd alles meer in het licht gesteld van de gefaseerde heropening (cf. opeenvolgende beslissingen Nationale Veiligheidsraad).

2. Het rapport verwijst ook naar de risico's op oversubsidiëring.

Zo bijvoorbeeld bij 3.1.3 (Gevolgen van het gebrek aan algemene coördinatie): "Aangezien het Brussels en Waals Gewest ook subsidies toekenden aan ondernemingen die door de gezondheidsmaatregelen werden getroffen, ontstond er een risico op dubbele subsidiëring van bedrijven met exploitatiezetels in meer gewesten" vermeldt het rapport.

Het is inderdaad mogelijk om een bepaling op te nemen dat men geen financiële tegemoetkoming meer kan vragen als men hetzelfde al bij een ander gewest heeft gedaan (zoals het Waals gewest blijkbaar gedaan heeft). Toch kan de vraag gesteld worden of dit ook wenselijk is. De steunverlening kent hier immers een andere finaliteit dan bij traditionele subsidiëring. Zij was er vooral op gericht om "langdurige schade aan het economisch weefsel te vermijden". Zonder te willen afglijden naar een meer semantische discussie, kan men zich de vraag stellen of deze steunverlening als "subsidie" dan wel als "premie" of "vergoeding" moet worden beschouwd.

Een belangrijk bijkomend signaal (dat later volgde) was dat de Europese Commissie - in het kader van het voorkomen van de schadelijke gevolgen aan de economie op de langere termijn - veel meer ruimte gaf aan de overheid om ondernemingen in hun liquiditeitsbehoeften te ondersteunen.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de steun in de eerste plaats een tegemoetkoming is aan bedrijven (die moesten sluiten ingevolge van de coronamaatregelen) om hun liquiditeit verder te ondersteunen en zo te vermijden dat deze op termijn overkop zouden gaan.

We zijn daarnaast ook van mening dat er pas sprake is van dubbele subsidiëring als de "subsidiebasis" (voorwerp, doel, periode,...) dezelfde is.

In elk geval zorgde de Vlaamse overheid ervoor dat de Europese staatssteunregeling (de minimis, tijdelijke kaderregeling voor COVID-19,...) gerespecteerd bleef. Dit kader gaf ook maximale ruimte aan lidstaten om de langetermijndoelstellingen (vrijwaren van het economische weefsel) te realiseren.

We willen er tenslotte op wijzen dat de Vlaamse overheid het eerste gewest was dat overging tot het verlenen van coronasteun aan ondernemingen. Andere gewesten volgden.

3. In het rapport wordt betoogd dat er m.b.t. de hinder- en sluitingspremie veel meer werd uitgegeven dan geraamd.

In het rapport wordt een tabel opgenomen met een vergelijking tussen de "raming in de nota aan de Vlaamse regering", de "raming Inspectie van Financiën" en het "Uitbetaald bedrag". Voor wat de hinder- en sluitingspremie betreft zien we een belangrijk verschil verschijnen tussen de raming in de nota aan de Vlaamse regering (551.880 euro) en het uitbetaalde bedrag (1.160.871.840 euro).

Dit moet genuanceerd worden. Er was initieel inderdaad een raming van 551.880 euro gemaakt (in de nota aan de Vlaamse regering, maar dit betrof enkel de forfaitaire premie

(van 14 maart tot 5 april 2020), maar nadien zijn er nog bijkomende bijdragen gebudgetteerd (voor de sluitingspremies vanaf 6 april) en in functie van de gefaseerde heropening van sectoren na de eerste lockdown. De Vlaamse Regering besliste evenwel om vanaf 8 juni 2020 nog enkel sluitingspremies te verlenen als de onderneming volledig gesloten bleef en de fysieke locaties verplicht gesloten bleven.

Uiteindelijk is er zelfs minder uitgegeven dan begroot. Om tot een zo actueel mogelijk overzicht te komen, stellen we voor dat u (zo kort mogelijk voor de eindredactie van het rapport) gebruik maakt van de meest actuele cijfers. We kunnen u nu al een stand van zaken op 5-9-2021 bezorgen. Interessant in deze is ook de gedachtewisseling in het Vlaams Parlement van 16 september 2021 met minister Crevits over de aanpak van de coronacrisis. U kunt deze hier herbekijken:

<https://www.youtube.com/watch?v=VoltFw8axIM&t=866os>

Het verslag van die gedachtewisseling (op vandaag, 1-10-2021, nog niet beschikbaar) kunt u hier raadplegen: [Gedachtewisseling 108 \(2020-2021\) | Vlaams Parlement](#)

4. Wat de kritiek op het “lineaire karakter” van de eerste steunmaatregelen betreft

Het rapport stelt: “(...) Het was logisch te verwachten dat ondernemingen die ruimten moesten sluiten waarin ze een (groot) deel van hun verkoop realiseerden, in die periode schade zouden lijden in de vorm van inkomstenverlies, wat hun falingsrisico zou verhogen. Maar dat vergt een kanttekening”. Het rapport maakt vervolgens de bemerking: “Niet van *alle* ondernemingen zou de globale omzet evenveel lijden onder dergelijke sluitingen. Sommige ervan konden andere inkomstengenerende activiteiten of online verkoopactiviteiten voortzetten.”

We willen benadrukken dat het een bewuste keuze van de overheid is om creativiteit en heroriëntatie van activiteiten bij ondernemingen in dergelijke situaties verder aan te moedigen. Het inperken van de steun voor ondernemingen die de moeite deden om toch enige omzet te genereren zou mogelijks een belangrijk negatief effect gehad hebben op de nagestreefde “langetermijndoelstellingen”. Steunmaatregelen hadden vnl. tot doel om het economisch weefsel te behoeden van te sterke schokken. Hetzelfde effect werd beoogd door het toelaten van economische activiteit die niet in strijd was met de geldende coronamaatregelen. Het verder afnemen van de steun voor die ondernemingen die hun activiteit verderzetten (of heroriënteerden) - binnen de grenzen van wat kon - zou o.i. contradictoisch geweest zijn met wat van de Vlaamse overheid minimaal mag verwacht worden in het kader van het nastreven van de genoemde langetermijndoelstellingen.

5. M.b.t. het betrekken van formele en informele belanghebbendengroepen:

Het rapport laat uitschijnen dat het overleg met de formele adviesraden eerder beperkt was. In het rapport wordt bij 3.2.3.1 gesteld: “*Het beeld dat het Rekenhof kan schetsen op grond van de beperkte analyse van deze maatregelen, is dat van een overheid die snel overleg tot stand heeft gebracht en informatie heeft ingewonnen bij de meer wendbare belangenorganisaties, en minder bij de formele adviesraden*”. Wat de contacten met die “formele adviesraden” betreft, willen we toch opmerken dat er, van bij de start van de

coronacrisis, wekelijks contact was tussen de bevoegde minister en het uitgebreide dagelijks bestuur van de SERV en de Vereniging voor Social Profit Ondernemingen (VERSO).

Meer in het algemeen willen we hierbij nogmaals benadrukken dat de Vlaamse regering van begin af aan duidelijk heeft gemaakt dat de economische structuren en dynamiek moesten gevrijwaard worden van al te grote schokken. Snel actie ondernemen was in elk geval noodzakelijk. Het auditrapport laat terecht verstaan dat een administratie voldoende voorbereid moet zijn om politieke keuzes snel te operationaliseren. We zijn van mening dat VLAIO daar zeker in geslaagd is.

In het kader hiervan willen we wel nog volgende bemerkingen maken:

- Een snel operationaliseren van politieke keuzes vereist een degelijk proces- en risicomanagement. Met het oog op de concrete invulling daarvan, geeft het rapport aan dat “het ontwikkelen van een draaiboek” aangewezen is. We willen er hierbij toch op wijzen dat de VLAIO-visie omtrent risicomanagement vertrekt vanuit de overtuiging dat we als overheid beter gewapend zijn met een aanpak die principes van “lean management” huldigt. Gelet op de VUCA-omgeving¹³⁵ waarin we opereren is het o.i. nodig om te focussen op de essentie en daarbij voldoende flexibiliteit toe te laten (wat dan wel een sterk leiderschap veronderstelt). We zijn dan ook van mening dat het vooraf (al te gedetailleerd) uitschrijven van scenario's eerder contraproductief zou kunnen werken.
- In deze crisis was het vooral van belang dat de beoogde steunprocessen snel konden worden opgestart en dat we op vragen van ondernemingen m.b.t. de genomen steunmaatregelen snel een antwoord konden bieden. Dat is ook gelukt. Dankzij onze expertise op het vlak van transactionele steunapplicaties is VLAIO erin geslaagd om op zeer korte tijd de applicatie rond de “Corona hinderpremie” te operationaliseren. Het Contact Center van VLAIO fungeerde bovendien meteen ook als hét aanspreekpunt voor informatie en toelichting over de steunmaatregelen van VLAIO m.b.t. Corona. Ook dit was het resultaat van proactief ageren n.a.v. signalen van een nakende pandemie.
- Bij een snelle opstart van nieuwe steunprocessen is het uiteraard belangrijk dat men aandacht blijft houden voor het bestuurlijk en regelgevend kader. Binnen het procesmanagement voor VLAIO schenken we daar ook uitgebreid aandacht aan. Dit stelt ons in staat om zeer snel operationeel te zijn. Dat het snelle ageren in het kader van deze coronacrisis impact had op o.m. het documenteren van de door de Vlaamse regering genomen beslissingen kunnen we niet ontkennen. Maar dat betekent niet dat de keuzes minder doorzichtig gemaakt zijn. Dit auditrapport brengt in elk geval de nodige helderheid m.b.t. de context waarbinnen die keuzes gemaakt zijn.
- Uiteraard zijn er uit elke crisis lessen te leren. De bevindingen in dit rapport dragen daar zeker toe bij. We willen evenwel beklemtonen dat er over gemaakte keuzes zeer goed werd nagedacht. De noodzaak om snel actie te ondernemen heeft dit niet verhinderd. Om nog meer en betere inzichten te krijgen wordt momenteel ook een studie uitgevoerd door zowel VIVES als door de Technopolis Group. Deze worden nog dit najaar opgeleverd.

¹³⁵ het in de managementliteratuur gehanteerde acroniem “VUCA” staat voor volatile, uncertain, complex, ambiguous

Een belangrijk deel van het ontwerprapport (**hoofdstuk 4**) gaat over de “**uitvoering en controle**” van de Vlaamse coronasteun aan ondernemingen. Snel tot concrete steunverlening overgaan was in deze coronacrisis van bijzonder groot belang. De aanvraagprocedure werd daarom bewust eenvoudig gehouden. De initiële toekenning van coronasteun was vooral gebaseerd op vertrouwen (cf. gebruik van “verklaring op eer”). Gelet op de scope en het verwachte “grote volume” van steunaanvragen was het duidelijk dat we voor het vervolgtraject (waarbij we moesten nagaan of het gestelde vertrouwen in de ondernemingen ook terecht was) een specifieke aanpak nodig hadden. Twee aspecten traden daarbij op de voorgrond, met name het beleid rond datastromen en de controle-aanpak bij VLAIO.

1. Datastromen

In het ontwerprapport wordt terecht gewezen op het belang van datastromen die “snel, frequent en op grote schaal” uitgewisseld kunnen worden, met daarbij de nodige aandacht voor het bereiken van een voldoende hoge kwaliteit van de data (wat een vereiste is voor data die zich in “authentieke bronnen” bevinden). Indien dit niet kon gerealiseerd worden, dan was een efficiënte en effectieve uitvoering en controle van de coronapremies bijzonder lastig.

VLAIO is gestart met de “best beschikbare data” uit de bestaande authentieke bronnen (KBO). Het is evenwel belangrijk om verder aandacht te hebben voor enkele werkpunten, die ook in dit rapport gesignaleerd worden. Zeker in crisisperiodes is snelheid belangrijk. De manier waarop met data wordt omgegaan (principes uit de “klassieke databasemanagementsystemen” die herbruikbaarheid vooropstellen versus principes die gerelateerd zijn aan werken met “big data”) is in deze essentieel en daar besteedt het rapport voldoende aandacht aan. We kunnen ons dan ook in de meeste aanbevelingen vinden. Toch moeten we signaleren dat “aanbeveling 12” de indruk kan doen ontstaan dat de Vlaamse overheid (VLAIO) een prominentere rol zou kunnen opnemen m.b.t. de bewaken van de kwaliteit van ondernemingsdata. Om rolconflicten met andere overheidsorganen te vermijden¹³⁶, lijkt het ons meer aangewezen dat de rol van “data-master” volledig samenvalt met de rol van beheerder van de authentieke bron. Deze zou dan moeten instaan voor het verzekeren van een bi-directionele samenwerking met de verschillende overheidsorganen.

Voor meer duiding en detail omtrent onze stellingname verwijzen we naar het verslag van een recente hoorzitting hierover in het Vlaams Parlement (zie vooral punten 3.4 en 3.5 uit het verslag van de werkgroep Institutionele Zaken van maandag 28 juni 2021: <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1736378>).

2. De controle-aanpak wordt in het rapport goed geduid. Toch wensen we nog een opmerking te maken m.b.t. de door inspectie uitgevoerde risicoanalyse voor de corona hinderpremie. In het rapport stelde het Rekenhof dat deze risicoanalyse nadien niet meer werd bijgesteld. De commentaar die daarop volgt (blz. 70) zou echter de indruk kunnen doen ontstaan dat er geen aandacht werd geschonken aan een verdere optimalisatie van die risicoanalyse. De reden waarom de risicoanalyse niet werd bijgesteld is evenwel dat

¹³⁶ Cfr. de aan de FOD Economie toegewezen rol van “authentieke bron” m.b.t. ondernemingsdata in het kader van de Kruispuntbank van Ondernemingen.

deze voldoende performant bleek te zijn. In meer dan 50% van de geselecteerde dossiers werden immers elementen gevonden die een verder onderzoek rechtvaardigden. Gezien de hoge kans op fouten of misbruik in deze dossiers lag het dan ook voor de hand dat de dienst inspectie ervoor koos om tot een controle van alle geselecteerde dossiers over te gaan.

Met vriendelijke groeten,

Mark Andries

Administrateur-generaal agentschap Innoveren en Ondernemen

BIJLAGE 7

Verloop van de audit

21 oktober 2020	Aankondiging van de audit bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de leden van de Vlaamse Regering en de leidend ambtenaren van de betrokken administraties
Oktober 2020 tot juni 2021	Uitvoering van de audit en rapportering
1 september 2021	Verzending van het ontwerpverslag aan de leden van de Vlaamse Regering en leidend ambtenaren van de betrokken administraties
September-oktober 2021	Ontvangst van de antwoorden
Respondent	Datum antwoord
Viceminister-president van de Vlaamse Regering en minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw	05/10/2021
Administrateur-generaal van het Agentschap Innoveren en Ondernemen	01/10/2021
Algemeen Manager van de Participatiemaatschappij Vlaanderen nv	28/09/2021
Administrateur-generaal van het Agentschap Digitaal Vlaanderen	27/09/2021
Secretaris-generaal van het Departement Omgeving	09/10/2021
Gedelegeerd bestuurder van het Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen	20/09/2021
Secretaris-generaal van het Departement Werk en Sociale Economie	27/09/2021
Gedelegeerd bestuurder van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding	03/09/2021
Secretaris-generaal van het Departement Cultuur, Jeugd en Media	29/09/2021
Administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen	30/09/2021
Secretaris-generaal van het Departement Landbouw en Visserij	13/09/2021
Secretaris-generaal van het Departement Financiën en Begroting	28/09/2021
Administrateur-generaal van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap	16/09/2021
Gedelegeerd bestuurder van het Agentschap Uitbetaling Groeipakket	23/09/2021
Administrateur-generaal van het Agentschap Opgroeien	27/09/2021
Administrateur-generaal van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid	07/10/2021
Secretaris-generaal van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken	24/09/2021
Administrateur-generaal van het Agentschap Wonen-Vlaanderen	28/09/2021
Gedelegeerd bestuurder van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	30/09/2021
Directeur-generaal van het Vlaams Woningfonds	01/10/2021
Administrateur-generaal van het Agentschap Binnenlands Bestuur	28/09/2021
Administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijsdiensten	24/09/2021
Administrateur-generaal van Sport Vlaanderen	29/09/2021
Directeur van Literatuur Vlaanderen	28/09/2021
Directeur-intendant van het Vlaams Audiovisueel Fonds	28/09/2021

Dit verslag is beschikbaar op de website van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT

D/2021/1128/50

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be