

ingediend op **37-D** (2021-2022) – Nr. 1
16 maart 2022 (2021-2022)

Verslag

van het Rekenhof

over het relanceplan Vlaamse Veerkracht



Relanceplan Vlaamse Veerkracht





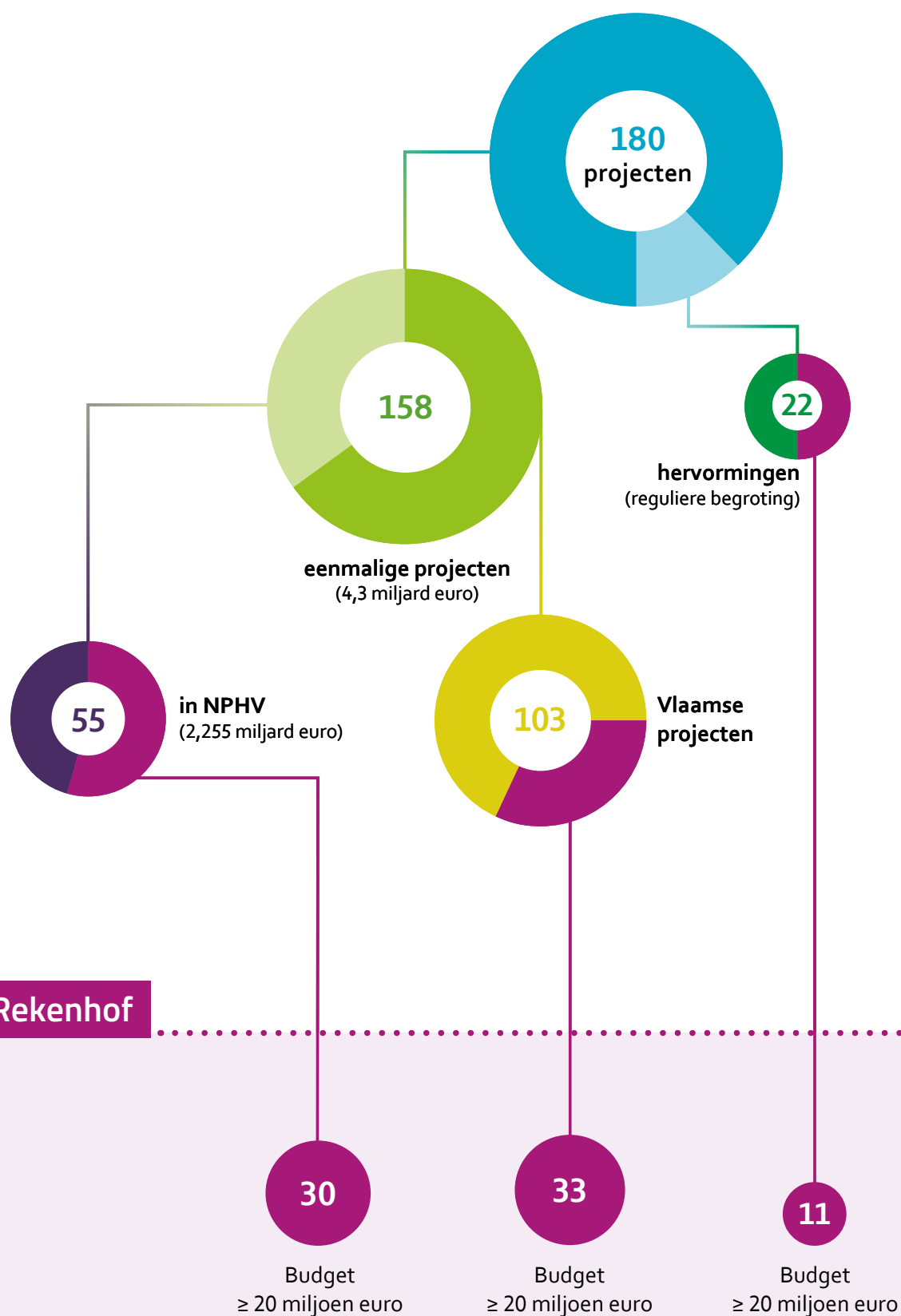
Rekenhof

Relanceplan Vlaamse Veerkracht



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 8 maart 2022
Vlaams Parlement, 37 D (2021-2022) – Nr. 1

Relanceplan Vlaamse veerkracht



Relanceplan Vlaamse Veerkracht

Om de gevolgen van de COVID-19-pandemie op te vangen en een veerkrachtiger Europa uit te bouwen, richtte de Europese Unie begin 2021 onder meer het fonds *Recovery and Resilience Facility* (RRF) op, waaruit België 5,9 miljard euro subsidies kan ontvangen ingevolge de indiening, op 30 april 2021, van zijn nationaal plan voor herstel en veerkracht (NPHV), dat alle projecten bundelde die de federale en regionale regeringen van ons land hebben ingediend. Vlaanderen zou daarvan 2,255 miljard euro Europese steun bekomen. Intussen had de Vlaamse Regering in september 2020 al een eigen, ruimer Vlaams relanceplan voorgesteld, dat 180 projecten bevat, waarvan er 55 ook deel uitmaken van het NPHV (zogenoemde Europese projecten). 158 projecten, inclusief de Europese, zouden een eenmalige financiering met de coronaprovisie bekomen (4,3 miljard euro); 22 (hervormings)projecten zal Vlaanderen met reguliere middelen betalen. Het Rekenhof heeft de visie, opmaak, doelstellingen en de opvolging van het plan geëvalueerd, onder meer middels een onderzoek van de 74 grootste projecten (met een budget van 20 miljoen euro en meer (zie [bijlage 2](#)). Een aantal van zijn vaststellingen zullen ook dienstig zijn voor de jaarlijkse evaluatie, op vraag van het Vlaams Parlement, van de voortgangsrapportering door de Vlaamse Regering.

Beleidskader

Het relanceplan Vlaamse Veerkracht is een selectie van de projectvoorstellen die alle betrokken Vlaamse ministers indienden, gebaseerd op onder meer de inbreng van adviesorganen (o.a. economisch relancecomité, maatschappelijk relancecomité, klimaatpanel, het Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité). Voor haar selectie stelde de Vlaamse Regering geen voorafgaandelijke, duidelijke criteria voorop en zij documenteerde haar keuzes ook niet. De voorzitters van de relancecomités stelden dat er veel versnippering is en dat veel projecten op de korte termijn zijn gericht.

Het relanceplan berust op zeven speerpunten en is gegroepeerd in 35 clusters. Het omschrijft de speerpunten en sommige projecten, maar geeft onvoldoende expliciet een overkoepelende, strategische visie weer. De toekomstvisie zou volgens de Vlaamse Regering af te leiden zijn uit de samenlezing met het Vlaams regeerakkoord en de verschillende adviezen van de relancecomités. De klemtoon ligt op veerkracht. Eén speerpunt richt zich op herstel. Het is niet duidelijk hoe de verdeling van de budgetten over de speerpunten, clusters en projecten bepaald werd. Het Vlaams relanceplan vermeldt geen algemene doelstellingen op planniveau. Pas in januari 2022 stelde de derde voortgangsrapportering vage doelstellingen voorop, die de planvisie niet verduidelijkten, en waaraan het geen outcome- of impactindicatoren koppelde.

Uit documentanalyse van 74 projecten blijkt dat slechts 57% van de projectomschrijvingen duidelijk aantonen hoe het project bijdraagt aan of kadert in de planambities (speerpunten). Alle projecten zijn wel coherent met het bestaande beleid en veel projecten betreffen een uitbreiding of versnelling van dat beleid.

Een taskforce superviseert de uitvoering van het relanceplan, maar het Rekenhof stelde vast dat de globale aansturing vrij beperkt is en vooral de afstemming van de projecten inzake project- en financieel management betreft. Gelet op de verscheidenheid van de projecten en het zeer hoge aantal projecten, is de globale aansturing wellicht ook slechts in beperkte mate mogelijk. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de vraag of Vlaanderen voldoende capaciteit heeft om én de 55 Europese projecten op korte

termijn te realiseren (en zodoende geen Europese subsidies te mislopen), én de 103 Vlaamse projecten. Het relanceplan ontbeert ook een globaal risicomanagement. Omtrent de financiering zijn er enkele onduidelijkheden: wat bij eventuele budgetoverschrijdingen, wat bij een verlaging van de Europese middelen, welke budgetten zullen na afloop van de eenmalige financiering nog nodig zijn?

Projecten

Het Vlaams relanceplan bevat maar een beknopte omschrijving van een aantal projecten en voor de meeste onderzochte projecten ontbraken projectfiches met de basisinformatie. Alleen de voortgangsrapporteringen verstrekken op gestructureerde wijze informatie over sommige projectaspecten.

Het Rekenhof heeft in de mate van het mogelijke de elementen geanalyseerd die de kansen op een goede projectafloop verhogen en een kwaliteitsvolle rapportering mogelijk maken. Het stelde vast dat in ongeveer 54% van de projecten duidelijke doelstellingen ontbreken. Alle projecten zijn wel coherent met het bestaande beleid en voor de meeste projecten zijn de scope en doelgroep duidelijk bepaald. De projecten tonen evenmin altijd alle koppelingen met andere projecten aan, zodat het niet duidelijk is of hun afstemming een efficiënte middelenbesteding garandeert.

In het merendeel van de dossiers moeten de mijlpalen nog kwaliteitsvol worden bepaald. Slechts voor enkele dossiers werd een risicoanalyse aangetoond. Ongeveer 75% van de projecten omschrijft de projectoutput concreet. Voor de outputindicatoren, die verder verbeterd worden in de opeenvolgende voortgangsrapporteringen, zijn meestal streefwaarden bepaald maar het ontbreekt veelal aan tussenliggende streefdoelen die duiden of het project op de goede weg is om de streefwaarde tijdig te halen. Ongeveer 60% van de dossiers omschrijft voldoende de outcome (de gewenste economische, sociale of ecologische veranderingsresultaten op korte en middellange termijn). Impactomschrijvingen zijn voor de meeste projecten bepaald maar er zijn geen impactmetingen. Er is over de opeenvolgende voortgangsrapporteringen globaal gezien een duidelijke vooruitgang van de bepaling van al deze elementen, maar het gebrek aan projectmanagement bij de opstart van de projecten is nog steeds niet volledig weggewerkt. Elke evaluatie van de kwaliteit van de voortgangsrapporteringen zal hiermee dan ook rekening moeten houden.

Monitoring en rapportering

De entiteiten in de beleidsdomeinen staan in voor de monitoring van hun projecten en de toelevering van de informatie die de projectrapportering vereist. Daarvoor gebruiken zij een aanpasbaar, online instrument dat het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (KBUZA) hun ter beschikking stelt. Het departement begeleidt ze daarbij en bewaakt de kwaliteit van de ingevoerde data. De globale voortgangsrapporten komen tot stand in verscheidene stappen met bijsturingsmogelijkheden, die echter nog onvoldoende benut worden. De covernota's bij de monitoringrapporten wezen telkens op verbeterpunten, die weliswaar al tot enkele verbeteringen hebben geleid, maar verdere stappen zijn nog nodig (onder meer wat de dashboardgegevens, indicatoren en projectensamenhang betreft).

De Europese Commissie (EC) en de Europese Rekenkamer monitoren de Europees gefinancierde projecten bijkomend, onder meer in een *recovery and resilience scoreboard*, en rapporteren daarover. De EU heeft daarbij elke lidstaat opgedragen beheers- en controlewerkzaamheden op te zetten die voldoende zekerheid verschaffen over de mate waarin zij de doelstellingen van de RRF-Verordening bereiken. Vlaanderen heeft gekozen voor een door de Vlaamse Auditautoriteit (VAA) opgestelde light auditstrategie, die moet uitmonden in een zesmaandelijks rapportering. Momenteel loopt een overleg tussen de EC en België over de operationele opvolgingsregeling.

Hoofdstuk 1	13
Inleiding	13
1.1 Onderzoeksdomein	13
1.2 Onderzoeksaanpak	15
1.2.1 Algemeen	15
1.2.2 Onderzoeksmethode	16
1.3 Procedure	17
Hoofdstuk 2	19
Beleidskader	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Relanceplan Vlaamse Veerkracht	19
2.2.1 Ontstaan van het plan	19
2.2.2 Inhoud van het plan	21
2.3 Strategische visie	24
2.3.1 Algemene visie	24
2.3.2 Doelstellingen	25
2.3.3 Bijdrage aan algemene visie	26
2.3.4 Coherentie met bestaand beleid	26
2.4 Governance	27
2.4.1 Aansturing	27
2.4.2 Risicomanagement	28
2.4.3 Financiering	29
2.5 Klimaatdoelstellingen	29
2.6 Conclusies	30
Hoofdstuk 3	31
Projecten	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Basiselementen	32
3.3 Projecten als onderdeel van het plan	34
3.4 Kostprijsraming	35
3.5 Uitvoering van projecten	35
3.6 Conclusies	42
Hoofdstuk 4	43
Monitoring en rapportering	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Monitoring- en rapporteringssysteem	43
4.3 Monitoring en rapportering van alle projecten op Vlaams niveau	45
4.4 Monitoring en rapportering van Europees gefinancierde projecten	48
4.4.1 Globale opvolging en rapportering	48
4.4.2 Opvolging en rapportering van projecten	49
4.4.3 Aandachtspunten	51
4.4. Conclusies	52

Hoofdstuk 5	
Algemene conclusies	53
Hoofdstuk 6	
Aanbevelingen	55
Hoofdstuk 7	
Reactie van de Vlaamse Regering	57
Bijlage 1	
Beleidsmatige repliek op het ontwerp van verslag	59
Bijlage 2	
Lijst van onderzochte relanceprojecten	65

Lijst van afkortingen en begrippen

KBUZA	Kanselarij en Buitenlandse Zaken
EC	Europese Commissie
NPHV	Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht
NRRP	National Recovery and Resilience Plan
RRF	Recovery and Resilience Facility
RRP	Recovery and Resilience Plan
VAA	Vlaamse Auditautoriteit
VV	Vlaamse Veerkracht

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

Begin 2020 sloeg de COVID-19 pandemie toe. De maatregelen om de pandemie te bestrijden leidden tot het bijna volledig op slot gaan van de samenleving en hadden dan ook ernstige gevolgen. Als reactie daarop startte de EU het *NextGenerationEU* (NGEU), een tijdelijk herstelinstrument met een budget van 806,9 miljard euro. Het wilde daarmee niet alleen de economische en sociale gevolgen van de pandemie herstellen, maar ook sterker uit de pandemie komen, de economie en de samenleving transformeren, en een Europa creëren dat voor iedereen werkt¹.

Het grootste gedeelte van de middelen (723,8 miljard euro) ging naar de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (*Recovery and Resilience Facility* of RRF), een fonds dat begin 2021 werd goedgekeurd². Daarnaast voorziet REACT-EU³ nog in 50,6 miljard euro ter aanvulling en uitbreiding van de crisisrespons- en crisisherstelmaatregelen. Met andere instrumenten stelde Europa nog middelen ter beschikking: Horizon Europa (5,4 miljard euro), Invest EU (6,1 miljard euro), Plattelandsontwikkeling (8,1 miljard euro), Fonds voor rechtvaardige transitie (10,9 miljard euro) en RescEU (2 miljard euro).

Het RRF voorziet in maximaal 338 miljard euro subsidies voor de Europese lidstaten. Daarbuiten kunnen de lidstaten leningen aanvragen voor een maximaal totaalbedrag van 385,8 miljard euro⁴. De subsidies per land zijn opgedeeld in twee delen: een vaststaand gedeelte van 70% (op voorwaarde dat de lidstaat de voorwaarden in zijn nationaal plan naleeft) en een uiterlijk op 30 juni 2022 te herberekenen gedeelte van 30% dat rekening zal houden met de werkelijke impact van de pandemie op de lidstaat⁵. Voorlopig zou België 5,925 miljard euro subsidies ontvangen, maar de herberekening van de tweede schijf zou ertoe kunnen leiden dat België tot 1,35 miljard euro minder ontvangt⁶.

Elke lidstaat die een beroep wil doen op het RRF, moet een nationaal plan voor herstel en veerkracht indienen (*National Recovery and Resilience Plan* of NRRP). Op 30 april 2021 heeft België zijn ontwerp van NPHV (Nationaal Plan voor Herstel en veerkracht) ingediend. Het bundelt de projecten die de federale en regionale regeringen van ons land hebben ingediend. De ECOFIN-raad⁷ heeft het op 13 juli 2021 goedgekeurd. Op nationaal vlak vonden voorafgaand onderhandelingen

¹ https://europa.eu/next-generation-eu/index_nl.

² Verordening 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

³ *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*.

⁴ Op 23 november 2021 hadden 7 landen voor 166 miljard euro leningen aangevraagd.

⁵ Op basis van het vastgestelde verlies aan BBP voor 2020 en het vastgestelde gecumuleerde verlies aan BBP voor de periode 2020 - 2021.

⁶ Zie Vlaams Parlement, Plenaire Vergadering van 8 december 2021.

⁷ Raad voor economische en financiële zaken; lid zijn de ministers van economie en financiën van alle lidstaten.

plaats over de verdeling van de Europees toegekende middelen. Vlaanderen zal 2,255 miljard euro ontvangen in het geval dat de totale Europese subsidie 5,9 miljard euro zal bedragen⁸ en voldaan wordt aan de realisatievoorwaarden van de projecten. Alle projecten die zijn opgenomen in het NPHV, moeten ten laatste in 2026 gerealiseerd zijn (zie ook 3.4).

Intussen heeft Vlaanderen in het voorjaar 2020 een aanzet gegeven tot de opmaak van een Vlaams herstelplan, dat het *relanceplan Vlaamse Regering – Vlaamse Veerkracht* heeft gedoopt. Daarvoor heeft het op respectievelijk 30 april en 16 mei 2020 een *Economisch Relancecomité* en een *Maatschappelijk Relancecomité* opgericht. Na consultatie van verschillende belanghebbenden en de twee relancecomités, en rekening houdend met vroegere adviezen van een klimaatpanel, heeft de Vlaamse Regering het relanceplan voorgesteld in de septemberverklaring 2020. Dit relanceplan bevat 180 projecten, waarvan er 55 ook deel uitmaken van het Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht. Voor de projecten die niet opgenomen zijn in het NPHV, is niet in een reglementair bepaalde einddatum voorzien (zie ook 3.5).

Het plan is dus veel ruimer dan de Vlaamse bijdrage aan het nationale plan. Het omvat twee projectcategorieën:

- Projecten 1 tot 158, waarvoor via de coronaprovisie in een eenmalig budget van 4,3 miljard euro is voorzien. Van deze 158 projecten zijn in het NPHV 55 projecten opgenomen. De maximale Europese subsidie voor deze 55 projecten bedraagt 2,255 miljard euro. Als de Europese middelen dalen, zal de budgettaire inspanning om deze projecten uit te voeren dus evenredig moeten stijgen. Daarnaast is voor drie projecten in middelen uit het Brexit-fonds⁹ voorzien, en voor 1 project uit React-EU¹⁰.
- De (hervormings)projecten 159 tot 180, die Vlaanderen met reguliere begrotingsmiddelen zal betalen. De voorziene beleidsruimte bedraagt 8,874 miljard euro¹¹. De budgettaire kosten van deze 22 projecten kunnen echter niet exact bepaald worden, onder meer doordat zij ook leningen en waarborgen inhouden, waarvan de mogelijke kosten (nog) niet bepaald kunnen worden. Daarnaast betreffen de vermelde bedragen soms de volledige kosten, maar soms ook de kosten voor enkele jaren, die daarna, tenzij het beleid wordt bijgesteld, recurrent worden (bv. VV175) of de kosten op jaarbasis (bv. VV162). Bij drie projecten¹² is geen budget vermeld, terwijl in de uitbetaling van subsidies voorzien is.

Alle beleidsdomeinen zijn betrokken bij de uitvoering van het plan en veel projecten vergen ook de medewerking van externen (lokale besturen, bedrijven, burgers ...). De projecten variëren van beperkte investeringen tot fundamentele, maatschappelijke wijzigingen.

Op 18 mei 2021 vroeg de voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof om advies over de opvolging van het relanceplan door de commissie Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie. Er werd overeengekomen dat het Rekenhof jaarlijks (de eerste maal begin 2022) de informatiekwaliteit zal evalueren van de meest recente voortgangsrapportering over het relanceplan door de Vlaamse Regering. De huidige audit betreft onder meer een globale evaluatie van het relanceplan en kan een belangrijke inbreng hebben in de gevraagde kwaliteitsbeoordeling.

⁸ Het is nog niet duidelijk of dit totaalbedrag zal behouden blijven of nog zal bijgesteld worden. Het is evenmin al duidelijk hoe een eventuele vermindering van het totaalbedrag zal verdeeld worden over de federale en regionale entiteiten.

⁹ Projecten VV107 (3 miljoen euro), VV108 (30 miljoen euro) en VV109 (50 miljoen euro).

¹⁰ Project VV018 (57 miljoen euro).

¹¹ De beleidsruimte bedroeg eind september 9.006.750.000. Voor project VV177 (jobbonus) werd de beleidsruimte bijgesteld van 329 miljoen euro naar 197 miljoen euro.

¹² Projecten VV172, VV173 en VV178.

Het plan in zijn geheel is voorwerp van deze audit, maar het Rekenhof heeft zijn onderzoek van individuele projecten beperkt tot de 74 projecten, inclusief hervormingsprojecten, met een budgettaire impact van 20 miljoen euro of meer. Deze reikwijdte komt overeen met die welke is opgenomen in de brief van de voorzitter van het Vlaams Parlement van 18 mei 2021.

1.2 Onderzoeksaanpak

1.2.1 Algemeen

Bij zijn onderzoek van het relanceplan Vlaamse Veerkracht ging het Rekenhof in de eerste plaats na welke visie aan het plan ten grondslag lag, welke doelstellingen de Vlaamse overheid ermee nastreeft en hoe het plan tot stand kwam en uitgewerkt werd. Het ging ook na hoe het plan wordt opgevolgd en gerapporteerd¹³. Een monitoringrapport dient immers de rapportering over de projecten te consolideren en vervolgens een procedure op Vlaams niveau te doorlopen. Het Rekenhof onderzocht ook dit proces, maar evalueerde niet de monitoring en rapportering van de individuele projecten op het niveau van de betrokken entiteiten. Voor de 55 Europese projecten moet ook aan de EU gerapporteerd worden. De EU had op het moment van de auditwerkzaamheden nog geen duidelijkheid verschaft over de werkwijze daarvoor. Het Rekenhof heeft zich voor dit deel beperkt tot een beschrijving, zonder evaluatie.

De vraag van het Vlaams Parlement om jaarlijks een evaluatie van de informatiekwaliteit van het meest recente voortgangsrapportering Vlaamse Veerkracht te maken, is als volgt gepreciseerd:

Het rapport bestaat uit de beoordeling van de informatiekwaliteit van de hoger genoemde voortgangsrapportering (naar analogie van de voortgangsrapportering in het kader van het Toekomstverbond) met als doel:

- *de nodige zekerheid te bieden over de juistheid van deze rapportering inzake het financiële plaatje (wat heeft het gekost, blijven we binnen het budget ...) en de performantie (wat hebben we bereikt, zitten de projecten op schema ...);*
- *selectief duiding te geven bij bepaalde projecten (bijv. in geval van vertraging of andere problemen) met focus op de projecten die een budget hebben van 20 miljoen euro of meer en op de hervormingsfiches die van belang zijn voor deze projecten.*

Om de kwaliteit van de voortgangsrapportering over een project te evalueren, moet volgens het Rekenhof aan een aantal voorwaarden voldaan zijn. Zo moeten onder meer de doelstellingen, doelgroepen, input, output, impact, outcome, begin- en einddatum en mijlpalen duidelijk bepaald zijn. Al deze aspecten moeten daarenboven kwaliteitsvol bepaald zijn. Zo worden doelstellingen het beste SMART geformuleerd, zijn doelgroepen het beste afgebakend ... Slechts over de duidelijk en kwaliteitsvol bepaalde elementen is een kwaliteitsvolle rapportering mogelijk. Zo kan niet gesteld worden dat een mijlpaal al dan niet gehaald werd, als niet duidelijk is wat deze mijlpaal inhoudt of kan niet gesteld worden dat een doelstelling gerealiseerd werd als zij niet voorafgaand kwaliteitsvol geformuleerd werd.

Dit verslag houdt een aantal globale vaststellingen over de bovengenoemde aspecten in, die steunen op een analyse van de 74 projecten met een budget van 20 miljoen euro of meer. Ook de jaarlijkse evaluatie van de informatiekwaliteit van de voortgangsrapportering zal zich vooral op deze

¹³ De monitoring en rapportering van de Europees ingediende projecten is een opdracht die aan de Vlaamse Auditautoriteit (VAA) is toegewezen. Het Rekenhof behoudt wel de bevoegdheid eenzelfde onderzoek te voeren. Op geregelde tijdstippen trad het dan ook in overleg met de VAA.

projecten richten¹⁴. Van deze 74 projecten zijn er 30 opgenomen in het NPHV. Zij worden hierna *Europese projecten* genoemd, hoewel zij soms ook een gedeeltelijke financiering met Vlaamse middelen kennen. De andere 44 projecten worden alleen met Vlaamse middelen gefinancierd en worden hierna *Vlaamse projecten* genoemd. Van de 74 projecten behoren er 63 tot de clusters 1 tot 34, die met eenmalige kredieten gefinancierd worden. Elf projecten behoren tot cluster 35, die met reguliere middelen gefinancierd worden.

Het Rekenhof hanteerde voor dit auditverslag de volgende onderzoeksvragen:

- Is het relanceplan Vlaamse Veerkracht een coherent beleidsplan om de beoogde Vlaamse relance vorm te geven?
- Dragen de projecten in het relanceplan Vlaamse Veerkracht bij tot de realisatie van de beoogde doelstellingen?
- Is er een afdoende monitoringsysteem uitgebouwd om het relanceplan Vlaamse Veerkracht op te volgen en erover te rapporteren?

De eerste onderzoeksvraag komt aan bod in hoofdstuk 2 van het verslag. De tweede onderzoeksvraag, inclusief de evaluatie van de geselecteerde projecten, komt aan bod in de **hoofdstukken 2 en 3**. **Hoofdstuk 4** evalueert de globale monitoring en rapportering.

1.2.2 Onderzoeksmethode

Het onderzoek steunde op een analyse van documenten van de Vlaamse overheid en de EU, en op een grondige analyse van de geselecteerde projecten, waarover het Rekenhof bijkomende informatie opvroeg bij de betrokken entiteiten van de Vlaamse overheid. Het voerde ook gesprekken met het kabinet en de entiteit die verantwoordelijk zijn voor de globale rapportering, met de Vlaamse Auditautoriteit en met de voorzitters van de relancecomités en het klimaatpanel. Ten slotte heeft het Rekenhof veelvuldig overleg gepleegd met andere Europese rekenhoven en met de Europese Rekenkamer over de auditaanpak en specifieke problematieken.

Bij zijn onderzoek hanteerde het Rekenhof de algemene normen voor projectmanagement en de beginselen van behoorlijk bestuur. Het heeft ook getoetst aan de normen voor interne controle en de normen uit de leidraad organisatiebeheersing inzake de (sub)thema's doelstellingen, projectmanagement en monitoring. Ook wendde het aanbevelingen uit diverse vorige audits aan als norm voor sommige projecten. Ten slotte is ook het Europese evaluatiekader als norm gebruikt (bv. voor de bepaling van de klimaatinspanningen).

¹⁴ Brief van de voorzitter van het Vlaams Parlement aan de voorzitter van het Rekenhof, d.d. 18 mei 2021.

1.3 Procedure

Het Rekenhof kondigde zijn audit op 14 juli 2021 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, alle leden van de Vlaamse Regering en de voorzitters van de managementcomités van alle beleidsdomeinen. Het onderzoek vond plaats van juli 2021 tot januari 2022, waarbij een korte *standstill* periode diende te worden ingepast in afwachting van de publicatie van de tweede voortgangsrapportering.

Op 2 februari 2022 heeft het Rekenhof een ontwerp van verslag voorgelegd aan alle leden van de Vlaamse Regering en de voorzitters van de managementcomités. Het heeft dat verslag aan de geadresseerden toegelicht op 8 februari 2022. Op 24 februari 2022 ontving het een gecoördineerde repliek in naam van alle leden van de Vlaamse Regering en de voorzitters van de managementcomités. Deze repliek bestond uit een beleidsmatige repliek, die besproken wordt in [hoofdstuk 7](#) en integraal opgenomen is als bijlage bij dit verslag, en een reactie op de feitelijke juistheid van de vaststellingen. Beide replieken hebben geleid tot een aantal aanpassingen in het verslag.

Hoofdstuk 2

Beleidskader

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het relanceplan Vlaamse Veerkracht tot stand kwam en of het geschaagd is door een algemene, globale, strategische visie. Het plan dient een omvattende en evenwichtige visie weer te geven op de economische en maatschappelijke relance, alsook Vlaanderen veerkrachtiger te maken. Het dient daarvoor onderbouwde en meetbare, globale doelstellingen te bevatten. Uit het plan, als een geheel van projecten, moet blijken dat het bijdraagt tot de realisatie van de vooropgestelde doelstellingen en het moet ook coherent zijn met het bestaande beleid. Een impactanalyse van het globale plan zou de ruimere impact moeten aantonen. Bovendien zou het plan op een globale manier op Vlaams niveau moeten worden aangestuurd, en niet louter projectmatig. Het moet aandacht hebben voor de coördinatie tussen alle betrokken actoren en een globaal risicomanagement op planniveau inhouden. Tot slot is het aangewezen dat het plan ook, via de projecten opgenomen in het NPHV, bijdraagt aan de klimaatdoelstellingen die Europa heeft opgelegd.

2.2 Relanceplan Vlaamse Veerkracht

2.2.1 Ontstaan van het plan

De coronacrisis had een enorme impact op het economische leven in Vlaanderen. De Vlaamse Regering wilde een coherent plan uitwerken om de Vlaamse ondernemers en werknemers op korte en middellange termijn maximaal te ondersteunen. Op 30 april 2020 richtte de Vlaamse Regering een *economisch relancecomité* op, dat de Vlaamse overheid moest helpen de juiste analyses te maken en concrete maatregelen voor het economische herstel moest adviseren. Omdat de coronacrisis ook een grote impact had op het maatschappelijk leven en het welzijn van de mensen, richtte de Vlaamse Regering op 16 mei 2020 ook een *maatschappelijk relancecomité* op dat aanbevelingen moest formuleren om de samenleving op korte termijn snel te laten hernemen en op lange termijn zelfs te verbeteren tegenover vroeger. Beide relancecomités zijn samengesteld uit onafhankelijke experts, deskundigen in hun respectievelijke vakgebieden, en afgevaardigden van de Vlaamse ministers. De relancecomités publiceerden hun aanbevelingen op 14 juli 2020 in afzonderlijk rapporten.

Het rapport *Vlaanderen: welvarender, weerbaarder en wervender* van het economische relancecomité onderscheidde vier concrete doelstellingen¹⁵ en formuleerde vijf aanbevelingen¹⁶ om met transformatieve doorbraken de negatieve impact van de covid-19 crisis te verhelpen en Vlaanderen

-
- ¹⁵ - Vlaanderen bij de sterkste drie regio's brengen wat betreft BBB/capita
 - De Vlaamse werkzaamheidsgraad op minstens 80% onder de bevolking op beroepsleeftijd brengen
 - Transformatieve doorbraken realiseren
 - De Vlaamse begroting in evenwicht te brengen
- ¹⁶ - Inzetten op digitale economie
 - Kiezen voor een duurzame, circulaire economie
 - De zorg economie vernieuwen en versterken
 - De arbeidsmarkt dynamiseren
 - Van Vlaanderen een permanent lerende samenleving maken

concurrentieel sterker te maken. Om de doelstellingen en doorbraken te realiseren formuleerde het zes fundamentele bouwstenen¹⁷.

Het maatschappelijk relancecomité formuleerde in zijn rapport *We zijn open*, 35 concrete aanbevelingen voor vijf overkoepelende thema's¹⁸ en vijf sectorgerelateerde thema's¹⁹.

De Vlaamse Regering heeft het *klimaatpanel* niet bevraagd vóór de opmaak van het plan, maar dat panel had naar aanleiding van de opmaak van het klimaatplan al in 2018 en 2019 omstandig advies verstrekt over klimaataangelegenheden.

Ook de SERV publiceerde adviezen en rapporten over het relancebeleid. Zo publiceerde hij op 13 mei 2020 een nota over het Vlaams relancebeleid en een handreiking aan de lokale besturen als motor van het post-corona herstel. Op 25 mei publiceerde de raad het advies *Iedereen terug aan boord: Krachtig relancebeleid voor een vitale en inclusieve arbeidsmarkt*, en op 15 juni het advies *Krijtlijnen voor een Vlaams economisch relancebeleid*. Op 22 juni 2020 volgden het advies *Betere data voor het (corona)beleid* (een *Cijferrapport corona-impact op het sociaaleconomisch weefsel. Voorlopige analyse: rode draden, scheuren, knopen en leerstof*) en het advies *Sociale en solide maatschappelijke herstart*.

Eind september 2020 stelde de Vlaamse Regering haar relanceplan *Vlaamse Veerkracht* voor. Het plan was het resultaat van de inbreng van de onderscheiden beleidsdomeinen, waarbij de betrokken ministers op grond van het Vlaams regeerakkoord en de inbreng van de relancecomités binnen hun beleidscontext projecten (prioritair) naar voren schoven. Voorafgaand vond er ook een overleg plaats met de sociale partners in het Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité (VESOC).

Voor haar selectie van de 180 projecten in het plan, stelde de Vlaamse Regering geen voorafgaandelijke, duidelijke criteria voorop, niettegenstaande de SERV daarvoor gepleit had. Uit het gesprek met kabinetsleden van de minister-president blijkt dat de onderscheiden, bevoegde ministers projecten voorstelden waarbij o.a. de rapporten van de relancecomités als inspiratiebron dienden en waarbij zaken uit het Vlaamse regeerakkoord konden worden versneld. De uiteindelijke keuze voor de projecten is een beslissing die de Vlaamse Regering heeft genomen, waarvoor geen gedocumenteerde informatie werd overgelegd. Het is evenwel onduidelijk waarom zij bepaalde eenmalige projecten in het plan heeft opgenomen en andere, die eventueel ook zouden in aanmerking komen, niet. Zo is het onduidelijk waarom zij heeft gekozen voor groene bussen en niet voor de mobipunten; waarom voor ecoducten en niet voor vistrappen; waarom voor waterstof en niet voor windmolens.

-
- ¹⁷ - Inzetten op productiviteitsgroei via ondernemend gedrag en gerichte investeringen
 - Internationale hefboomen maximaal benutten
 - Alle maatregelen inclusief maken (iedereen activeren)
 - Een evidence-based beleid voeren om de juiste keuzes te onderbouwen
 - Innovatie stimuleren
 - Evolueren naar een systeemdenkende overheid (systemische aanpak van het economische beleid)
- ¹⁸ - Digitalisering als facilitator
 - Een innoverende overheid
 - Communicatie en inspraak
 - Inclusief denken
 - Een sterk onderbouwd beleid
- ¹⁹ - Zorg en welzijn
 - Onderwijs en een leven lang leren
 - Arbeidsmarkt en sociaal beleid
 - Cultuur, recreatie en toerisme
 - Wonen, publieke ruimte en mobiliteit

Het is evenmin duidelijk waarom de Vlaamse Regering koos voor een vrij groot aantal projecten, en niet voor een beperkter aantal, dat misschien een grotere impact zou kunnen hebben. Zo zijn sommige projecten een verzameling van subprojecten, terwijl voor de culturele infrastructuur elk project afzonderlijk in het plan is opgenomen. Dat leidde ertoe dat 22 van de 158 projecten met eenmalige financiering samen maar 2,3% van het totale budget uitmaken. De SERV pleitte, zeker voor de Europese projecten, voor een beperkter aantal projecten, maar met een meer substantiële financiering. De keuze van de 180 opgenomen projecten mist dan ook een afdoende onderbouwing.

De voorzitters van de relancecomités en het klimaatpanel gaven aan dat de gekozen projecten grotendeels terug te vinden zijn in de adviezen, maar dat deze adviezen veel meer mogelijke projecten bevatten. De volgende bedenkingen hebben zij tijdens de gesprekken met het Rekenhof vermeld: de gekozen projecten zijn niet altijd de meest nuttige of noodzakelijke, er is te veel versnippering, te veel projecten zijn op de korte termijn gericht en bij projecten op langere termijn wordt dit aspect onvoldoende beklemtoond.

Ook de selectie van de 55 eenmalige Vlaamse projecten die opgenomen zijn in het Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht en die dus (mede) gefinancierd worden met de 2,255 miljard euro Europese subsidies, is niet geheel duidelijk. Belangrijke criteria die daarbij een rol gespeeld hebben, zijn de mate waarin projecten klimaat- en digitaliseringsgerelateerd zijn of tegemoetkomen aan de landenspecifieke aanbevelingen van de EC²⁰.

2.2.2 Inhoud van het plan

Het relanceplan telt in totaal 180 projecten. Het bestaat enerzijds uit 158 eenmalige relanceprojecten, waarbij 4,3 miljard euro wordt geïnvesteerd om het maatschappelijk en economisch weefsel in Vlaanderen te herstellen. Anderzijds telt het ook 22 (hervormings)projecten die met extra en bestaande, reguliere middelen worden gefinancierd²¹. Het gaat daarbij onder meer om PMV-instrumenten die worden ingezet om de economie en de ondernemingen te ondersteunen, investeringen in de scholenbouw met pps en (recurrente) investeringen in Welzijn en Zorg (uitvoering zesde Vlaams intersectoraal akkoord en middelen voor uitbreidingsbeleid welzijn).

Het relanceplan rust op zeven speerpunten:

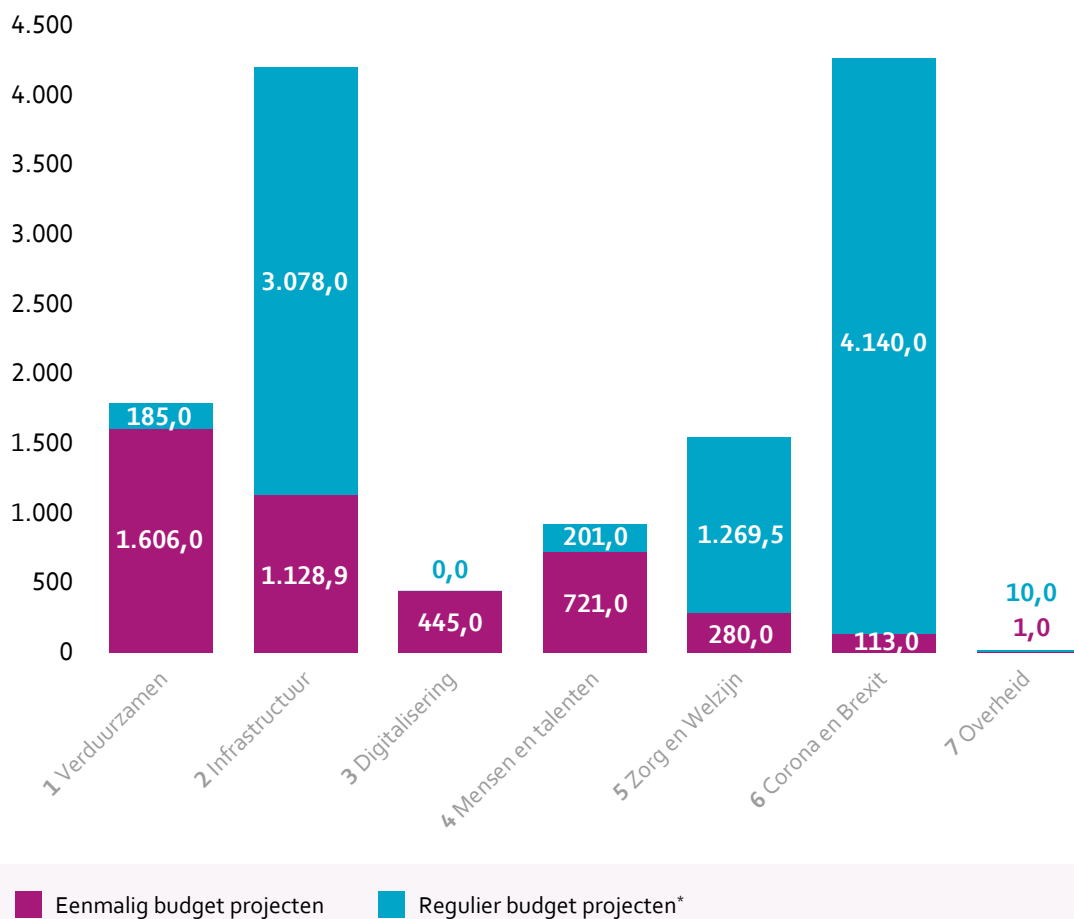
1. Economie en samenleving verduurzamen (48 projecten), onder meer met duurzame renovatie van woningen en gebouwen; de *Blue deal* tegen droogte, wateroverlast en waterschaarste; investeringen in innovatie; digitalisering en onderzoek en ontwikkeling.
2. Investeren in infrastructuur (39 projecten): investeringen in schoolgebouwen, verkeersveilige wegen, culturele infrastructuur en onroerend erfgoed.
3. Vlaanderen digitaal transformeren (46 projecten), waaronder investeringsprojecten voor de digitalisering op lokaal niveau, in de Vlaamse overheid en in het zorgbeleid.
4. Investeren in mensen en talenten (9 projecten), onder meer investeringen in onderwijs, opleidingen en activeringsbeleid.
5. Het Vlaamse zorg- en welzijnssysteem versterken (22 projecten), onder meer het mentaal welzijn, armoedebestrijding, wijkverbetering en investeringen in welzijn en zorg.
6. De coronacrisis beheren en Brexit (11 projecten): onder meer langs PMV bedrijven steunen met leningen, kapitaalparticipaties en waarborgen.
7. De overheid efficiënter maken (5 projecten): administratieve vereenvoudiging, *spending reviews*.

²⁰ Landenspecifieke aanbevelingen 2020 voor België: ec.europa.eu/recommendation-belgium.

²¹ Zoals aangegeven in 1.1 is het onmogelijk het totaal aan budgetten voor deze 22 projecten te bepalen, onder meer doordat zij ook leningen en waarborgen inhouden.

De onderstaande figuur biedt een overzicht van de eenmalige en reguliere relance-uitgaven per speerpunt (inclusief de algemene relanceprojecten).

Figuur 1 – Budgetten per relanceplanspeerpunt

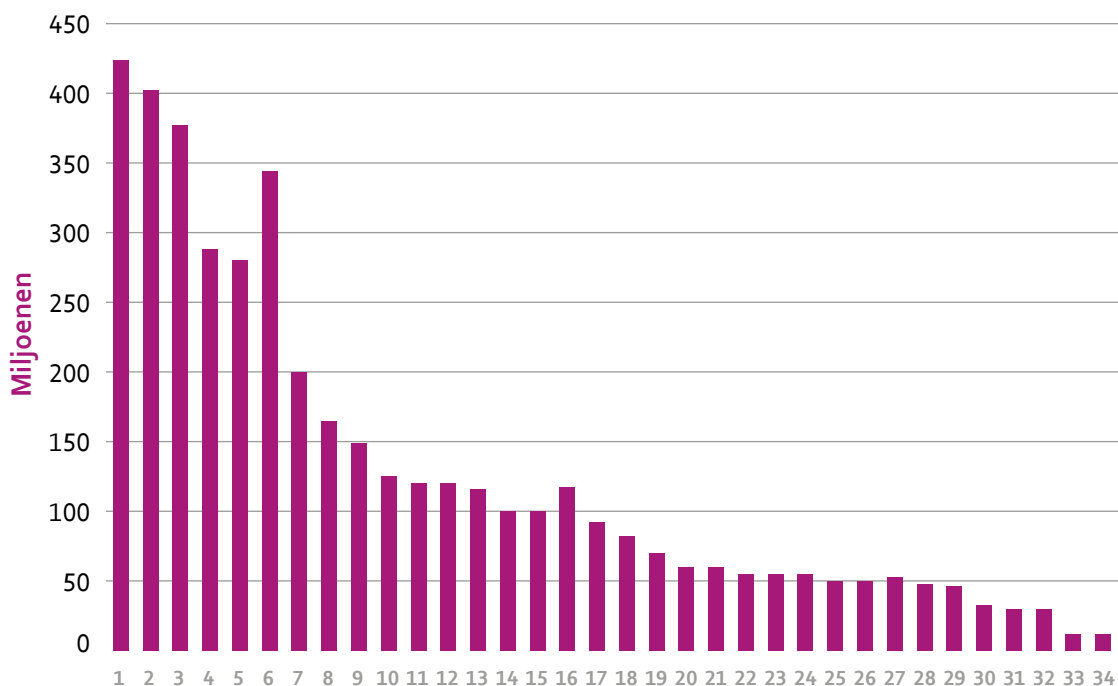


* De reguliere budgetten per speerpunt zijn niet eenduidig te bepalen (zie 1.1).

Bron: covernota bij voortgangsrapport van 21 september p. 10 (aangepast)

De projecten zijn in het relanceplan ook gegroepeerd in 35 clusters, waarvan cluster 35 de 22 regulier gefinancierde projecten omvat (zie [punt 1.1](#)). De onderstaande tabel geeft de eenmalige relance-uitgaven weer voor de 34 andere clusters.

Figuur 2 – Verdeling per cluster van de 4,3 miljard euro eenmalige relance-uitgaven



1 Renovatie gebouwenpatrimonium	18 Brexit
2 Fietsinfrastructuur	19 Congres-, beurs- en toeristische infrastructuur
3 Digitale versnelling leerplichtonderwijs	20 Voorsprongfonds Hoger Onderwijs
4 Opleidings- en loopbaanoffensief	21 Digitalisering zorgbeleid
5 Versterking O&O	22 Investeren in personen met een handicap
6 Blue deal	23 Sportinfrastructuur
7 Investerings in verkeersveilige wegen	24 Uitbouwen circulaire economie
8 Modal shift naar water	25 Investerings groene warmte
9 Welzijnsinfrastructuur	26 Digibanken
10 Waterstofonderzoek	27 Digitale vaardigheden
11 Vergroening weginfrastructuur	28 Digitalisering Vlaamse media- en cultuursector
12 Iedereen lokaal digitaal	29 Versterken mentaal welzijn
13 Digitalisering Vlaamse overheid	30 Armoedebestrijding en wijkverbetering
14 Culturele infrastructuur	31 Investerings audiovisuele sector
15 Investerings onroerend erfgoed	32 Jeugdinfrastructuur
16 Verbetering en verduurzaming ruimtelijke ordening	33 Gemeenschapsinfrastructuur in Brussel
17 Vergroening openbaar vervoer (De Lijn)	34 Spending reviews

Bron: covernota bij voortgangsrapport van 21 september p. 11.

2.3 Strategische visie

2.3.1 Algemene visie

Het relanceplan Vlaamse Veerkracht omschrijft bondig de zeven pijlers of ambities waarop de Vlaamse Regering wil inzetten. Het geeft ook een overzicht van de hervormingen die de Vlaamse overheid wil uitvoeren, en beschrijft per speerpunt bepaalde eenmalige investeringsprojecten, soms globaal, maar soms ook specifiek. Het relanceplan geeft echter onvoldoende expliciet een overkoepelende strategische visie gericht op de economische en maatschappelijke relance en transitie weer. Een analyse en visie is wel terug te vinden in de voorafgaandelijke adviezen van de relancecomités en de SERV²², die een inspiratiebron geweest zijn voor het uiteindelijke plan, maar de Vlaamse Regering heeft die niet, zelfs niet bondig, opgenomen in het plan. Het Rekenhof kan bijgevolg niet nagaan in welke mate zij deze analyse en visie als uitgangspunt genomen heeft bij de opmaak van het plan. In het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 heeft de Vlaamse Regering een algemene visie weergegeven op wat zij wil bereiken tegen het einde van haar regeerperiode en hoe zij meent dat te zullen verwezenlijken. Voor elk beleidsdomein geeft het regeerakkoord, al dan niet in algemene bewoordingen, kort de uitdagingen weer en hoe de Vlaamse regering die wil aanpakken, met een toelichting per beleidsveld van de voorgenoemde maatregelen. De toekomstvisie van het relanceplan blijkt volgens de Vlaamse Regering dan ook uit de samenlezing van het Vlaams regeerakkoord en de adviezen van de relancecomités.

De klemtoon ligt duidelijk op de uitbouw van een veerkrachtig Vlaanderen, waarbij het herstel van de economie een kans moet zijn om de overgang naar een meer duurzame, slimme en inclusieve groei te versnellen, en tegelijk onze sociale, economische en klimaatbestendigheid te versterken²³. Zes van de zeven speerpunten zijn immers eerder toekomstgericht, en dus toegespitst op het nastreven van veerkracht. Eén speerpunt richt zich op het verleden en dus op herstel, met name het beheer van de coronacrisis en de Brexit. Zoals aangegeven (figuur 1) gaat ook ongeveer 97,4% van de eenmalige kredieten naar de zes toekomstgerichte speerpunten.

Hoewel een project per definitie eindig is (*eenmalige* investeringen), zullen sommige projecten na afloop van de eenmalige investering voortgezet moeten worden, al dan niet in een gewijzigde vorm, of opgenomen moeten worden in de reguliere werking, om voldoende impact op langere termijn te hebben. Bij wijze van voorbeeld kunnen allerhande premies om de economie en de samenleving te verduurzamen, aangehaald worden (bv. VV001 - asbestpremie daken en buitenmuren niet-residentieel met isolatie²⁴, VV002 - asbestpremie buitenmuren residentieel met isolatie, VV003 - asbestpremie daken residentieel met isolatie); de digitale versnelling leerplichtonderwijs (VV015)²⁵; versterking O&O bedrijven (VV022); investeringen in infrastructuur (bv. fietspaden), etc. In zijn advies van 25 januari 2021 gaf de SERV ook al aan dat aandacht nodig is voor het waarborgen van de beleidscontinuïteit na het aflopen van de EU-steun. Uit de analyse van het plan,

²² De SERV verwoordde het als volgt: *een globale beleidsvisie op de belangrijkste economische en maatschappelijke transitie*.

²³ Zie NPHV, p. 11.

²⁴ Zo voorziet project VV001 in 7000 premies voor dak- en/of buitenmuurisolatie na voorafgaande asbestverwijdering in niet-residentieel gebouwen, maar wordt in de projectomschrijving gesteld dat tegen 2034 jaarlijks zo'n 5.400 niet-residentieel gebouwen asbestvrij moeten worden gemaakt. Dat houdt in dat na afloop van dit project in een verdere financiering zal moeten worden voorzien.

²⁵ Via de digisprong wil dit project investeringen doen in de ICT-infrastructuur binnen de schoolmuren en in ICT-toestellen voor gedeeld gebruik in elke kleuterklas en klas van het eerste tot en met vierde leerjaar in het lager onderwijs. Daarnaast zijn er middelen voor het ter beschikking stellen van een eigen ICT-toestel voor de leerlingen van het vijfde en zesde leerjaar van het lager onderwijs en de leerlingen van het secundair onderwijs. Deze ICT-toestellen zullen na verloop van tijd dienen te worden vervangen en ook nieuwe leerlingen dienen over een pc te beschikken. Dit project zal dus, al dan niet in een gewijzigde vorm, dienen te worden voortgezet om de oorspronkelijk bedoelde impact te behouden.

interviews en de meerjarenraming is gebleken dat daar tot op heden onvoldoende aandacht naar ging. Het risico bestaat dan ook dat de beoogde veerkracht onvoldoende wordt bereikt na de eventuele stopzetting van projecten.

Het is niet duidelijk hoe de verdeling van de budgetten over de speerpunten, clusters en projecten bepaald werd. Zo werken veel projecten met een gesloten enveloppe²⁶, zonder dat het toegekende budget voldoende is om alle behoeften in te vullen²⁷. Het is onduidelijk hoe de beschikbare enveloppe per project is bepaald. Het is bijgevolg niet mogelijk een duidelijke, algemene visie van het plan af te leiden uit de middelenverdeling over de projecten, clusters of speerpunten.

2.3.2 Doelstellingen

Het relanceplan Vlaamse Veerkracht somt de zeven speerpunten en de bijhorende, eenmalige investeringsprojecten en hervormingen op, maar bevat geen algemene globale doelstellingen op planniveau.

Naar aanleiding van de derde voortgangsrapportering in januari 2022 werden in de covernota²⁸ vier doelstellingen vooropgesteld. Deze doelstellingen²⁹, pas zestien maanden na de goedkeuring van het relanceplan opgenomen, zijn zeer vaag omschreven en niet SMART-geformuleerd. Zij houden bovendien amper verduidelijking in van de visie van het plan.

Op het niveau van de zeven speerpunten kunnen een aantal doelstellingen (of ambities) worden onderscheiden, maar die zijn in algemene bewoordingen geformuleerd, zoals: *slagkrachtiger maken van de overheid, versterken van het menselijk kapitaal, verduurzamen economie en samenleving, zorgsysteem op wereldniveau houden*, etc. Het plan onderbouwt niet hoe het deze vage doelstellingen zal halen. Het koppelt aan deze doelstellingen evenmin outcome- of impactindicatoren, die het resultaat en het effect van de gedane investeringen per speerpunt aantonen. Er is dus geen globale impactanalyse en impactmeting voorhanden voor de realisatie van het volledige plan.

Het Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht (NPHV) moet voldoen aan de vereisten die de Europese Commissie (EC) heeft opgelegd. De Europese projecten moeten zich onder meer inschrijven in bepaalde doelstellingen, zoals een positieve impact hebben op het klimaat, de digitalisering en het uitvoeren van de landenspecifieke aanbevelingen. Het ontbreken van algemene doelstellingen voor het relanceplan Vlaamse Veerkracht maakt het onduidelijk in hoeverre de Vlaamse projecten ook gericht zijn op deze Europese doelstellingen, dan wel of zij ook andere globale doelstellingen nastreven.

²⁶ Projecten waarbij een bepaald budget voorzien is waarbinnen premies, subsidies ... kunnen betaald worden. De premies, subsidies ... kunnen daarbij een vast bedrag zijn of bepaald worden in functie van de werkelijke kosten.

²⁷ Bv. de premies voor renovatie, subsidies voor stadsvernieuwing ...

²⁸ Een covernota omvat een algemene beschrijving van het relanceplan en de globale stand van zaken van de 180 relanceprojecten, het eigenlijke monitoringrapport geeft de voortgang van elk afzonderlijk project weer.

²⁹ Deze 4 doelstellingen zijn:

- acute crisissen tijdens de covid-golven bestrijden;
- de maatschappij en economie helpen terug op adem te komen en te blijven;
- substantiële publieke investeringen doen in zorg en welzijn, mensen en talenten, en infrastructuur en in de transitie naar een duurzame en digitale economie en samenleving;
- het herdenken van de Vlaamse overheid met het oog op een grotere effectiviteit en efficiëntie.

Zo blijkt uit een vergelijking dat de digitale inspanning van de Vlaamse projecten opgenomen in het NPHV, ongeveer 24% van de door Europa gesubsidieerde uitgaven betreft³⁰. Bij de projecten die niet opgenomen zijn in het NPHV, bedraagt deze inspanning 16% van de eenmalige Vlaamse budgetten³¹. De totale digitale inspanning van het plan kan becijferd worden op ongeveer 19,6% van de gebudgetteerde uitgaven. Voor wat betreft de klimaatinspanningen: zie **hoofdstuk 2.5**.

De website *Vlaamse Veerkracht* bevat een *dashboard* Vlaamse Veerkracht, dat het economisch en maatschappelijk herstel van de coronacrisis op grond van enkele indicatoren opvolgt. Deze parameters (economische groei, tijdelijke werkloosheid, mentaal welzijn, aantal sociale contacten, enz.) zijn data die de reële, huidige toestand in Vlaanderen op een aantal aspecten weergeven. De Vlaamse Regering geeft met dit dashboard de indruk met het Vlaamse relanceplan deze parameters gunstig te willen beïnvloeden. Aldus zouden deze parameters als globale doelstellingen kunnen worden beschouwd. De parameters worden echter ook door veel andere elementen beïnvloed dan door die welke zijn opgenomen in het plan. Hoewel het relanceplan dus inwerkt op de indicatoren uit het dashboard, is er geen één-op-één-verband. De indicatoren zijn hoofdzakelijk gericht op het herstel van de economie, de arbeidsmarkt en het welzijn van de burgers. Aspecten van klimaat en digitalisering, die een belangrijk deel van het Vlaamse relanceplan uitmaken, zijn niet opgenomen³².

2.3.3 Bijdrage aan algemene visie

De projecten in het relanceplan moeten kaderen in de vooropgestelde algemene ambities en uitdagingen. Uit documentanalyse van 74 projecten blijkt dat slechts 57% van de projectomschrijvingen duidelijk aantoont hoe het project bijdraagt aan of kadert in de planambities. Voor 32% van de onderzochte projecten is niet duidelijk omschreven hoe, of in welke mate, het project bijdraagt tot de algemene planambities. De overige projectomschrijvingen verwijzen niet expliciet naar het globale plan, maar uit hun inhoud kan impliciet worden afgeleid dat zij kaderen in de ambities ervan.

2.3.4 Coherentie met bestaand beleid

Het Rekenhof analyseerde of de 74 onderzochte projecten uit het relanceplan coherent zijn met het bestaande beleid, zoals onder meer het Vlaams regeerakkoord, het Vlaams Energie- en Klimaatplan, het Ontsnipperingsplan, de Mobiliteitsvisie, enz., dat weergeven. Het concludeerde dat alle projecten in overeenstemming zijn met het al gevoerde beleid. 69% van de onderzochte

³⁰ De EC bepaalde voor elk project welk procent ervan als klimaat- of digitaal gerelateerd beschouwd wordt. Dit percentage vermenigvuldigd met het budget, geeft de aanvaarde inspanning. Voor verdere informatie over de berekening van de digitale inspanning, zie de *Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plans*, d.d. 22 januari 2021.

³¹ Eigen berekening Rekenhof door vergelijking met projecten ingediend door andere entiteiten.

³² De parameters van het dashboard zijn:

- Reële economische groei
- Import en export in Vlaanderen
- Ondernemers- en consumentenvertrouwen
- Evolutie aantal werknemers en arbeidsvolume
- Aantal ontvangen vacatures
- Tijdelijke werkloosheid door Covid-19
- Levenstevredenheid
- Tevredenheid sociale contacten
- Eenzaamheid
- Angst en depressie
- Vorderingssaldo van de Vlaamse overheid

projecten betroffen bestaand beleid, 16% nieuw beleid en 15% een combinatie van bestaand en nieuw beleid.

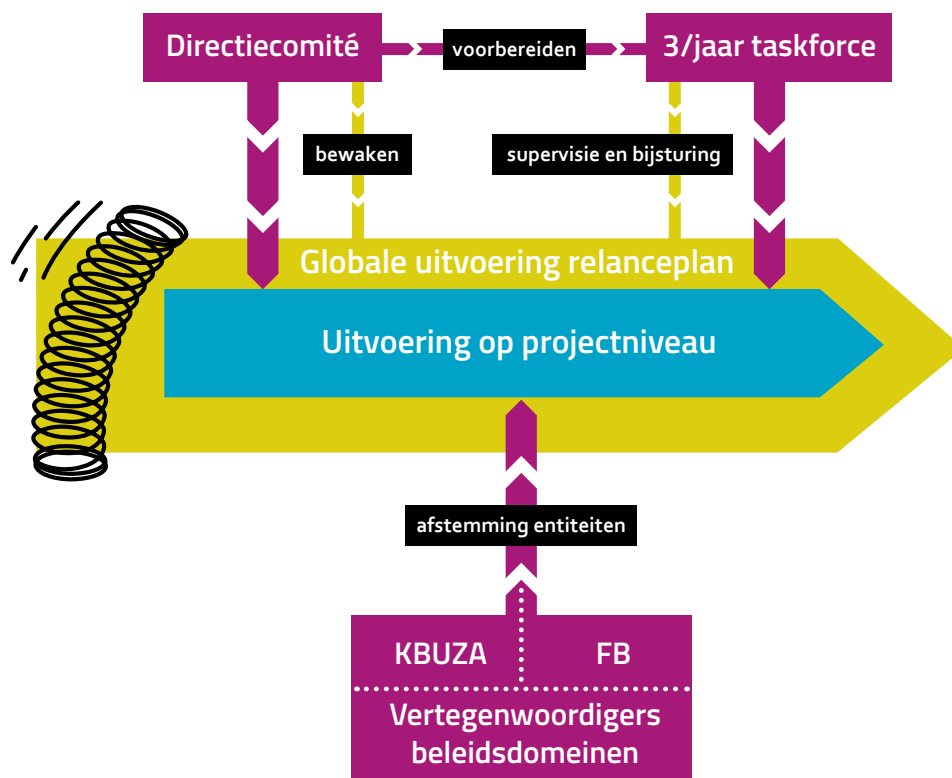
Projecten die bestaand beleid uitvoeren, beogen voornamelijk een uitbreiding van het beleid met bijkomende, eenmalige financiële middelen (61%). In sommige van deze dossiers hebben de actoren in de voorbije jaren echter de reguliere kredieten niet opgebruikt (bv. VVo10 sociale woningbouw). Het risico bestaat dan ook dat de betrokken eenmalige Vlaamse of Europese kredieten niet zullen hebben geleid tot een uitbreiding, maar alleen de reguliere kredieten zullen hebben vervangen. Dat kan leiden tot verschuivingen van deze ongebruikte kredieten. In de praktijk komt het er dan op neer dat de eenmalige kredieten onrechtstreeks naar niet bedoelde financiering gaan (van ander beleid of de schuldafbouw). In andere dossiers beoogt het project een versnelling van al besliste maatregelen (33%). De versnelling leidt dan meestal tot het vroeger dan gepland uitvoeren van de maatregelen, maar een beperkt aantal projecten betreft de uitvoering van maatregelen waarvan de realisatie al in het verleden voorzien was (bv. VVo43). Het gaat dan eerder om een beperking van opgelopen vertraging, meer dan om een versnelling. De resterende projecten (6%) houden een versterking, herneming of overlapping van het bestaande beleid in.

2.4 Governance

2.4.1 Aansturing

Voor de aansturing van het relanceplan heeft de Vlaamse Regering een directiecomité³³ en een taskforce Vlaamse Veerkracht opgericht.

Figuur 3 –Aansturing van het relanceplan globaal en op projectniveau



³³ Het directiecomité bestaat uit een kabinetsadviseur per minister en de elf leden van het voorzitterscollege.

Het directiecomité heeft onder meer als taken, te waken over de optimale uitvoering van het relanceplan en de bijeenkomsten van de *taskforce* voor te bereiden³⁴. Deze *taskforce* is een overlegorgaan, dat drie maal per jaar samenkomt en de uitvoering van het relanceplan superviseert en, zo nodig, bijstuurt. Het Rekenhof stelde vast dat de globale aansturing vrij beperkt is en vooral de afstemming van de projecten inzake project- en financieel management betreft (zie 4.3). Voor een globale aansturing van het plan heeft het Rekenhof maar beperkte aanwijzingen gevonden en gelet op de verscheidenheid van de projecten en het zeer hoge aantal projecten, is dat wellicht ook slechts in beperkte mate mogelijk. Voor de afstemming tussen de entiteiten is er een coördinerende en sturende rol van het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (KBUZA) en het departement Financiën en Begroting binnen een gemengde projectgroep, met vertegenwoordigingen van de betrokken beleidsdomeinen. Het is echter onduidelijk of deze afstemming (bv. bepaling van indicatoren, mijlpalen, outcome ...) wel doorwerkt tot bij de operationalisering van de projecten, of zich beperkt tot de rapporteringsverplichtingen. Bovendien geschiedt deze afstemming hoofdzakelijk op grond van de rapporteringen en in functie van volgende rapporteringen, zodat de aansturing meer reactief dan proactief is.

De covernota bij de voortgangsrapportering van januari 2022 heeft de zeven speerpunten voor het eerst nader omschreven, met een oplijsting en korte beschrijving van de projecten die onder de respectievelijke speerpunten vallen. Uit deze aanvulling blijkt evenwel nog altijd geen samenhangende en geïntegreerde aanpak.

De aansturing van het plan vindt voornamelijk op projectniveau plaats. Dat een globale aansturing of een aansturing per speerpunt niet of nauwelijks aanwezig is, komt onder meer doordat globale doelstellingen op het niveau van het plan of de speerpunten ontbreken. Er zijn evenmin geschikte outcome- of impactindicatoren ontwikkeld per speerpunt, noch indicatoren over projecten en clusters heen (bijvoorbeeld voor de energieshift of de digitalisering).

Een belangrijk aandachtspunt bij een globale aansturing zou het zogenaamde *absorptievermogen* van de (Europese) relancemiddelen kunnen zijn. De vele projecten die op korte termijn moeten worden gerealiseerd, leiden in veel landen tot de vraag of de overheid voldoende capaciteit heeft om alle projecten tot een goed einde te brengen binnen de voorziene termijn. Vlaanderen wil behalve de 55 Europese projecten, nog 103 andere projecten in dezelfde periode realiseren en bovendien een aanzet geven tot 22 hervormingsprojecten. Het is dan ook de vraag of Vlaanderen voldoende capaciteit heeft om dat te realiseren. Grote termijnoverschrijdingen zoals bij sommige andere Europees gefinancierde programma's, lijken onder de huidige bepalingen niet mogelijk. In dat geval dreigt Vlaanderen subsidies mis te lopen. Dat blijkt op een globaal niveau geen specifieke aandacht te krijgen.

2.4.2 Risicomanagement

Het relanceplan ontbeert een globaal risicomanagement. De Vlaamse Regering heeft de mogelijke risico's voor de uitvoering van het plan niet (op een gestructureerde wijze) in kaart gebracht, net zo min als de mogelijke maatregelen ter beheersing van deze risico's. Zij heeft niet bepaald hoe zij zal inspelen op wijzigende economische omstandigheden of veranderende maatschappelijke of

³⁴ De *taskforce Vlaamse Veerkracht* bestaat uit de ministers van de Vlaamse Regering, de voorzitters van de twee relancecomités, de voorzitter en ondervoorzitter van de SERV, de voorzitter van het klimaatexpertenpanel en een vertegenwoordiging uit het voorzitterscollege, met de voorzitter en de secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting als vaste leden.

technologische ontwikkelingen. Ook voor financiële risico's is er een ontoereikend risicomanagement (zie verder 2.4.3).

2.4.3 Financiering³⁵

De Vlaamse Regering voorziet in 4,3 miljard euro voor de eenmalige investeringsprojecten van het relanceplan en stelde daarbij dat het plan volledig uitgevoerd zal worden. Het is evenwel niet duidelijk hoe eventuele budgetoverschrijdingen, die zich bijvoorbeeld bij infrastructuurwerken frequent voordoen, zullen worden opgevangen. De Vlaamse Regering heeft evenmin al bepaald welke maatregelen ze zal nemen om een eventuele verlaging van de voorziene Europese middelen te beheersen. Het relanceplan verduidelijkt evenmin of toegekende kredieten kunnen worden aangepast aan de projectuitvoering of mogelijke wijzigingen, noch of de kredieten kunnen worden herverdeeld naar andere projecten³⁶. Ook een prioriteitenregeling, die bij een eventuele kredietoverschrijding voorrang geeft aan de uitvoering van bepaalde projecten, ontbreekt in het plan.

Voor de meeste projecten is in een eenmalig budget, vast te leggen over de periode van 2021 tot 2022-2023, voorzien. Vermits een aantal initiatieven ook daarna moeten worden voortgezet om de doelstellingen te bereiken (bv. renovatiepremies, subsidies voor fietspaden, subsidies voor pc's op scholen) of moeilijk kunnen terug gedraaid of stopgezet worden (bv. VVo45 bijkomende tewerkstelling in de ouderenzorg en woonzorgcentra), moet bepaald worden hoe dat budgettair zal worden opgevangen. Uit de audit bleek dat hiervoor in de meerjarenraming nog niets voorzien is.

2.5 Klimaatdoelstellingen

Het Rekenhof ging ook na of het relanceplan op een positieve manier bijdraagt aan de klimaatdoelstellingen. De voornaamste Europese klimaatdoelstellingen zijn de terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen, een verhoging van het aandeel hernieuwbare energie en een verbetering van de energie-efficiëntie.

De Vlaamse projecten die kunnen worden gerelateerd aan de klimaatdoelstellingen, zijn terug te vinden in de volgende clusters:

- Cluster 1 - Renovatie gebouwenpatrimonium
- Cluster 2 - Fietsinfrastructuur
- Cluster 6 - Blue Deal
- Cluster 8 - Modal shift naar water
- Cluster 10 - Waterstofonderzoek
- Cluster 11 - Vergroening weginfrastructuur
- Cluster 16 - Verbetering en verduurzaming ruimtelijke ordening
- Cluster 17 - Vergroening openbaar vervoer (De Lijn)
- Cluster 24 - Uitbouwen circulaire economie
- Cluster 25 - Investerings groene warmte

Niet alle projecten in deze clusters hebben een positieve impact op de klimaatdoelstellingen. Op basis van een model heeft de EC per project bepaald welk percentage van de uitgaven als klimaatgerelateerd kan worden beschouwd. Elk nationaal plan moest daarbij aan de minimumvoorwaarde van 37% klimaatuitgaven komen. Van de 2,255 miljard euro door Europa gesubsidieerde

³⁵ Zie ook: Rekenhof, Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2022, Bijlage 2 - Relance Vlaamse Veerkracht.

³⁶ Voor de projecten in het beleidsdomein MOW wordt in de mogelijkheid om budgetten tussen projecten te verschuiven wel voorzien (zie VR 2021 0503 VV DOC.0018/1). Het is echter niet duidelijk hoe dat kan voor projecten die worden gefinancierd met Europese subsidies.

uitgaven is 51,5 % klimaatgerelateerd. Het Rekenhof heeft ook op de Vlaamse projecten de percentages berekend. Van de 2,045 miljard euro uitgaven die Vlaanderen alleen ten laste neemt is 13,2 % klimaatgerelateerd. Op het totaal van de 4,3 miljard euro geraamde uitgaven is ongeveer 32,8% (1.411.118.000 euro) klimaatgerelateerd.

Het klimaatpanel wijst ook op de beperkingen van de projectmatige aanpak, van individuele maatregelen die op zich misschien wel positief zijn, maar niet coherent zijn ingebed in een algemene klimaatvisie, visie die alsnog ontbreekt³⁷.

2.6 Conclusies

De Vlaamse Regering heeft bij de opmaak van het Vlaamse relanceplan rekening gehouden met de adviezen van de bevroagde belanghebbenden. De selectie van de 180 projecten is geschied in de Vlaamse Regering, maar er werd niet aangetoond dat bepaalde criteria gebruikt zijn bij deze selectie. Het is dan ook onduidelijk waarom voor bepaalde projecten gekozen werd en niet voor andere. Ook de keuze voor het grote aantal projecten is onduidelijk.

Het relanceplan Vlaamse Veerkracht omschrijft bondig zeven speerpunten, maar wordt onvoldoende geschraagd door een geëxpliciteerde, globale en strategische visie met daaraan gekoppelde, onderbouwde doelstellingen op planniveau. Zes van de zeven speerpunten zijn hoofdzakelijk toekomstgericht en streven het verhogen van de veerkracht na. Eén speerpunt is hoofdzakelijk gericht op het herstel. Een aansturing en een gedegen risicomanagement op planniveau ontbreken. Er is nog onvoldoende nagedacht hoe de beleidscontinuïteit, inclusief de financiering, na de afloop van de projecten zal worden verzekerd, waardoor een risico bestaat dat de beoogde veerkracht onvoldoende wordt bereikt.

Voor een aantal projecten is onvoldoende duidelijk gemaakt hoe zij bijdragen tot de ambities van het relanceplan. Zij zijn coherent met het bestaande beleid. Een belangrijk aantal projecten houdt een uitbreiding of versnelling van de beleidsuitvoering in.

Het is nog onduidelijk hoe met sommige financiële risico's zal omgegaan worden. Het plan kan een belangrijke bijdrage tot de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen leveren, maar het ontbreekt aan een algemene klimaatvisie waarin deze projecten ingebed zijn.

³⁷ Gesprek met voorzitter van het klimaatpanel, d.d. 8 oktober 2021.

Hoofdstuk 3

Projecten

3.1 Inleiding

Het relanceplan Vlaamse Veerkracht is een samenvoeging van 180 projecten. Een projectmanagement voeren verhoogt de kansen op een succesvolle realisatie van elk van de projecten. Het Rekenhof ging na of de basiselementen voor projectaansturing bij de individuele projecten aanwezig zijn. Dit deel van het onderzoek vond ook plaats in het licht van de kwaliteitsevaluatie van het voortgangsrapport die het Vlaams Parlement aan het Rekenhof heeft gevraagd. Een kwaliteitsvolle invulling van bepaalde projectaspecten is immers een noodzakelijke voorwaarde voor een kwaliteitsvolle rapportering over het project.

Het Rekenhof heeft een aantal projecten geselecteerd voor specifiek onderzoek. De selectie komt overeen met de projecten die het Vlaams Parlement heeft opgenomen in zijn vraag naar een evaluatie van de voortgangsrapportering. Zij omvat alle projecten met een budget van 20 miljoen euro of meer. In totaal onderzocht het Rekenhof 74 projecten: 44 Vlaams gefinancierde projecten en 30 (grotendeels) Europees gefinancierde projecten. 63 van de 74 projecten behoren tot de clusters 1 tot 34, die met eenmalige kredieten gefinancierd worden. Elf projecten behoren tot cluster 35, die met reguliere middelen gefinancierd worden.

Het Vlaams relanceplan bevat maar een beknopte omschrijving van een aantal projecten. Een globaal document dat alle projecten voorstelt met de bijhorende doelstellingen, verantwoordelijken, indicatoren, mijlpalen, budgetten, enzovoort, ontbreekt. Bij de toepassing van projectmanagement is deze basisinformatie voor elk project bijna altijd opgenomen in een projectfiche, een projectinitiatiedocument of een vergelijkbaar document, die een groot deel van de projectinformatie gestructureerd weergeven. Bij de onderzochte projecten is dat nauwelijks het geval. Als al informatie bestaat, dan is zij vaak verspreid over verscheidene documenten.

Informatiebronnen die het Rekenhof heeft gehanteerd voor de evaluatie van de geselecteerde projecten, zijn het NPHV (voor Europese projecten) en nota's aan en beslissingen van de Vlaamse Regering. Voor veel projecten heeft het ook schriftelijke antwoorden op gestelde vragen ontvangen en hebben de betrokken entiteiten verdere documentatie bezorgd.

Alleen de opeenvolgende voortgangsrapporteringen verstrekken op een gestructureerde wijze informatie over sommige projectaspecten. Voor veel projecten vormen deze rapporteringen dan ook de belangrijkste bron voor een evaluatie van de projectwerking. Een voortgangsrapportering dient echter de stand van zaken van een project aan te tonen ten opzichte van de vooraf bepaalde doelstellingen, planning, mijlpalen, indicatoren, begroting ... Zij is in principe niet de plaats om deze elementen te introduceren of te verduidelijken, maar moet aangegeven hoe ver het met de realisatie ervan staat.

Rapportering over de voortgang van de projecten is dus wel mogelijk, maar het is niet altijd eenvoudig te beoordelen of de projecten op de goede weg zijn, doordat doelstellingen, werkwijze,

timing en kostprijs ... niet op voorhand werden bepaald. De opeenvolgende rapporteringen hebben deze aspecten verder bijgestuurd.

Het is natuurlijk positief dat met monitoring en voortgangsrapportages geprobeerd wordt meer structuur en uniformiteit in het projectenbeheer te brengen. Leren door voortschrijdend inzicht versterkt immers geleidelijk dat beheer. Er moet echter wel over gewaakt worden dat deze bijsturingen niet plaatsvinden met het oog op een positieve voortgangsrapportering (zie 4.3, voetnoot 51).

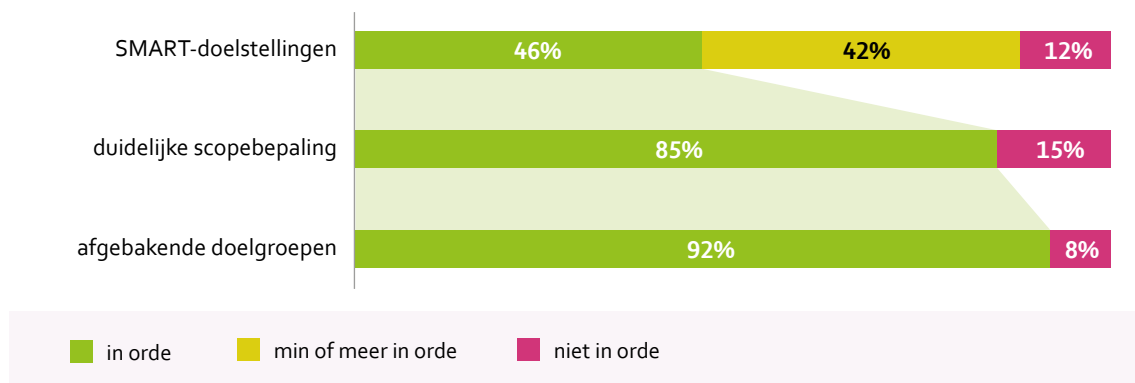
Voorafgaand dient te worden opgemerkt dat de som van de percentages door de afrondingen soms niet gelijk is aan 100%.

3.2 Basiselementen

Een contextanalyse en probleemstelling moeten vooraf verduidelijken welk probleem het project moet aanpakken en in welke context het verbetering wil brengen. Zij moeten leiden tot een onderbouwd oplossingsvoorstel en een projectbeslissing. De onderbouwing van de projectbeslissing moet aangeven waarom voor die bepaalde oplossing werd gekozen en niet voor een andere oplossing of een nuloptie³⁸. Belangrijke elementen die deze documenten moeten bepalen, zijn: duidelijke, kwaliteitsvol geformuleerde projectdoelstellingen (liefst volgens het SMART-principe), projectscope en doelgroepen. Zij moeten ook rekening houden met eventuele koppelingen met andere, aansluitende projecten, die zelf ook deze basiselementen moeten afbakenen.

De onderstaande figuur overziet de evaluatie door het Rekenhof van een aantal belangrijke basiselementen, die in de onderstaande alinea's zijn toegelicht.

Figuur 4 – Evaluatie van de basiselementen in het Vlaams relanceplan



Contextanalyse of probleemstelling

De context en probleemstelling zijn voor ongeveer 93% van de projecten duidelijk. Het merendeel van de projecten betreft overigens bestaand of deels bestaand beleid, waarvoor de omschrijving van de context en de probleemstelling al vroeger is opgemaakt. Sommige projecten bestaan uit deelprojecten die globaal eenzelfde context of probleem betreffen, maar die verder weinig met elkaar gemeenschappelijk hebben. In die gevallen is de onderbouwing op projectniveau vrij beperkt of afwezig.

³⁸ Zo moet bij een mobiliteitscontext worden aangegeven waarom voor een bepaald alternatief gekozen wordt (tram, trein, tram-bus, weg, fietspad ...).

Onderbouwing projectbeslissing

55% van de dossiers bevatten een onderbouwing van de projectbeslissing. In 8% van de projecten is deze onderbouwing maar gedeeltelijk, onder meer doordat niet alle subprojecten al bepaald zijn. Bij iets meer dan 36% van de dossiers ontbreekt deze onderbouwing of is zij ontoereikend. Dit probleem stelt zich ook bij de projecten die bestaan uit verscheidene deelprojecten die weinig met elkaar gemeenschappelijk hebben, waardoor het moeilijk te bepalen is in welke mate zij allemaal bijdragen tot de realisatie van eenzelfde doelstelling. Deze percentages zijn sterk gelijklopend voor de Europese en Vlaamse projecten.

Doelstellingen

Zoals al vermeld, ontbreekt een plan dat alle projecten en hun doelstellingen bepaalt, en zijn voor de meeste projecten evenmin projectfiches beschikbaar die de doelstellingen omschrijven. De voortgangsrapportering bevat wel altijd een projectomschrijving, maar een duidelijke vermelding van de doelstellingen ontbreekt daarin vaak. Als dan ook al doelstellingen duidelijk bepaald zijn, dan staan die bijgevolg in andere documenten, die soms louter intern zijn en dus niet altijd publiek toegankelijk. Doordat een uitdrukkelijke formulering van de specifieke doelstellingen in de voortgangsrapportering ontbreekt, kan de lezer de informatie erin soms moeilijk interpreteren.

Een project moet duidelijke doelstellingen hebben die kwaliteitsvol geformuleerd zijn. Vaak wordt daarbij verwezen naar het SMART³⁹-principe. De onderstaande beoordeling van de doelstellingen houdt vooral rekening met de specificiteit van de doelstellingen (S), aangezien de andere elementen elders in dit rapport aan bod komt: meetbaarheid (bij indicatoren), tijdsgebondenheid (planning, mijlpalen) en realiteitsgehalte (acties, mijlpalen). Daar de Vlaamse Regering alle projecten expliciet (in beslissingen) of impliciet (o.a. door de goedkeuring van de voortgangsrapportering of de toewijzing van kredieten met herverdelingen) heeft goedgekeurd, mag worden aangenomen dat alle projecten zijn aanvaard en afgesproken.

Voor ongeveer 46% van de projecten zijn de doelstellingen voldoende duidelijk, maar ongeveer 42% ervan kent maar gedeeltelijk bepaalde of vaag omschreven doelstellingen. Vage doelstellingen komen soms voor bij projecten met een ruim omschreven globale doelstelling, waarbij verscheidene, concrete subprojecten en acties in meer of mindere mate aan elkaar gekoppeld zijn (bv. VVo21, VVo22 en VVo45). Het zijn dan in de eerste plaats de acties zelf, die toestaan de specificiteit van de doelstellingen te bepalen. Aangezien de projectdoelstelling echter niet specifiek is, is het in die gevallen vaak onduidelijk of de acties wel de juiste zijn om het projectdoel mee na te streven. Daarenboven betreft het aantal subprojecten soms maar een gedeelte van het totale project. Het is dan onduidelijk of het project nog andere doelstellingen nastreeft.

Bij ongeveer 12% van de projecten oordeelt het Rekenhof dat de doelstellingen ontbreken. Dat is het geval bij dossiers die uitdrukkelijk stellen dat de doelstellingen nog moeten worden bepaald, maar ook in dossiers waarin de informatie vaag of onverenigbaar is. Zo stemt de projectomschrijving in de voortgangsrapportering in een beperkt aantal gevallen niet of maar gedeeltelijk overeen met de projectdoelstellingen. VVo44 betreft bijvoorbeeld volgens de fiche *onteigeningen*, maar volgens andere documenten *minnelijke verwervingen*.

Uit een vergelijking van de doelstellingen in Europese en Vlaamse projecten blijkt dat een iets hoger percentage van de Europese projecten een kwaliteitsvolle omschrijving kent.

³⁹ Smart: specifiek, meetbaar, afgesproken of aanvaard, realistisch en tijdsgebonden.

In veel gevallen is het uitgangspunt voor een kwaliteitsvolle rapportering dus onvoldoende doordat voorafgaandelijk onvoldoende duidelijk bepaald is wat de doelstelling en dus de finaliteit van het project is.

Scope van het project

Bij een project moet er een goede scopebepaling zijn, zodat duidelijk is wat deel uitmaakt van het project en wat niet. Bij zowat 85% van de projecten is de projectscope duidelijk bepaald. Bij sommige projecten zijn echter nog niet alle deelprojecten vastgelegd en is de volledige scope daardoor nog niet duidelijk.

Doelgroepen

De doelgroepen zijn bij ongeveer 92% van de projecten duidelijk omschreven.

3.3 Projecten als onderdeel van het plan

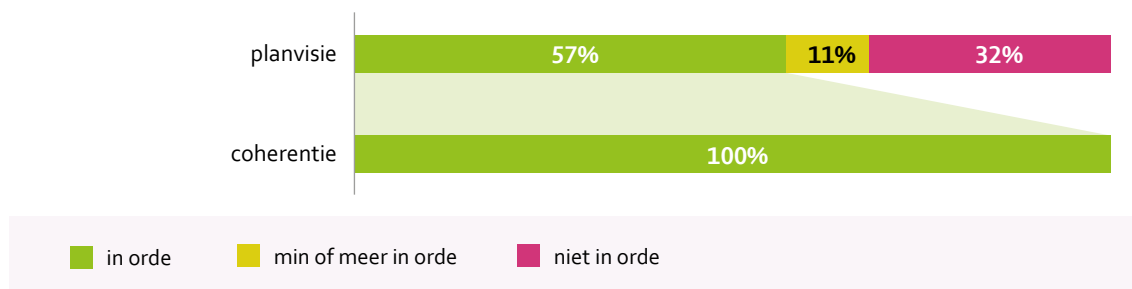
Koppeling met andere projecten

Van de onderzochte projecten gaven er elf een koppeling met andere projecten aan. De analyse van de 74 projecten toont echter voor veel meer projecten koppelingen, die de voortgangsrapporten niet vermeldde⁴⁰. Zo zijn veel digitaliseringsprojecten gericht op een verhoging van de digitale geletterdheid en vaardigheden van de bevolking, zonder dat zij naar elkaar verwijzen. De vermelding van veertien gekoppelde projecten bij VV128 (digitale vaardigheden) bevestigt dat er inderdaad meer verbanden tussen projecten bestaan dan de vermelde. Veel van deze verbonden projecten worden door verschillende entiteiten aangestuurd. Het is onduidelijk in hoeverre zij hun projecten in de praktijk met elkaar zullen afstemmen en of zij de efficiënte besteding van de middelen kunnen garanderen. Bij een gebrek aan afstemming ontstaat immers het risico op onderlinge concurrentie, projectoverlapping en dubbele subsidiëring. Voor de Europese projecten zal de VAA controleren op dubbele Europese financiering. Het risico op dubbele Vlaamse financiering zou met de normale procedures van interne en externe controle bewaakt moeten worden, zonder dat er in een specifiek toezicht is voorzien.

Bijdrage aan de planvisie en coherentie met bestaand beleid en inzet op nieuw beleid

Deze punten zijn al besproken in de [punten 2.3.3](#) en [2.4.3](#). De onderstaande grafiek toont de evaluatie door het Rekenhof ervan.

Figuur 5 – Evaluatie van de planvisie en -coherentie



⁴⁰ Bv. Projecten 51 (Gemeenten zonder gemeentehuis) en 60 (Versnelling en verdere uitbouw van mijn burgerprofiel) verwijzen niet naar elkaar terwijl in een nota aan de VR betreffende project 60 uitdrukkelijk verwezen wordt naar de samenhang met project 51.

3.4 Kostprijsraming

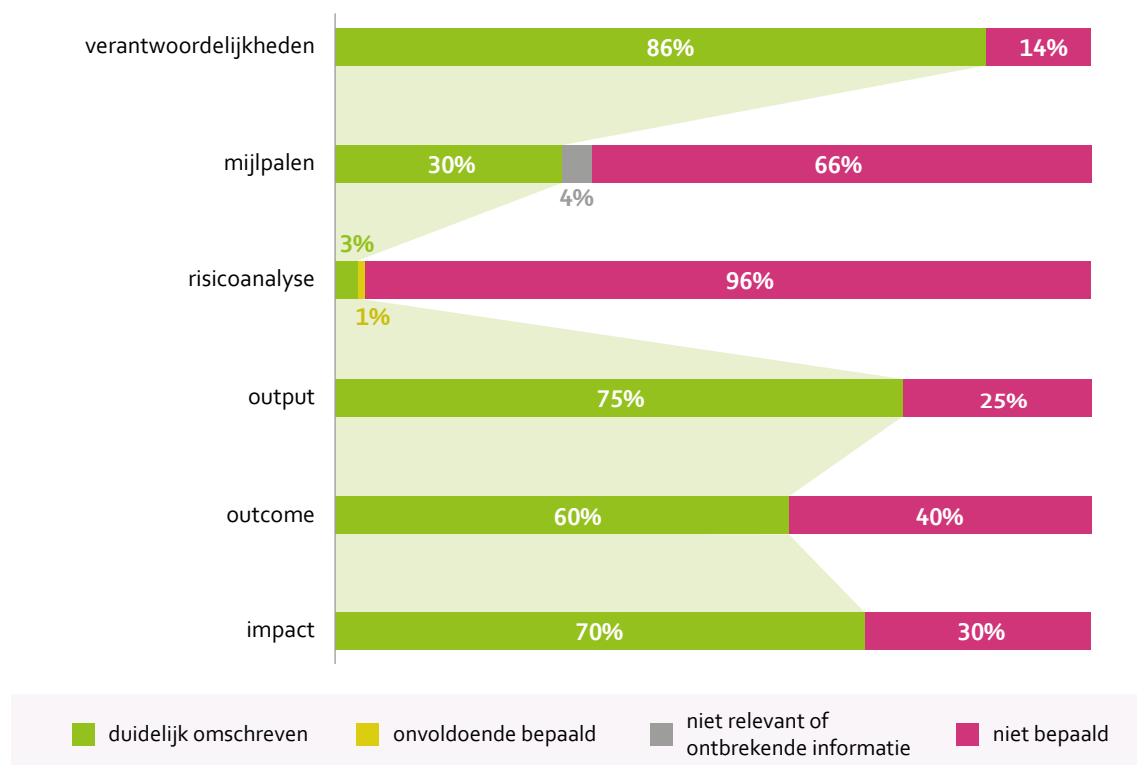
Zoals uit tal van voorgaande audits van het Rekenhof is gebleken, bestaan, zeker bij infrastructuurwerken, grote risico's op budgetoverschrijdingen. Een correcte kostenraming is voor projecten dan ook van belang. Voor projecten die met een gesloten enveloppe werken en geen specifieke streefwaarden kennen, is een kostprijsraming in principe evenwel minder belangrijk, omdat zij alleen acties en activiteiten inhouden binnen de toegekende budgettaire marge (bv. VVo51 Gemeente zonder gemeentehuis, 35 miljoen euro).

Uit de analyse blijkt dat voor ongeveer 25% van de projecten waarvoor een onderbouwde kostenraming wel van belang is⁴¹, zij niet werd aangetoond. De afwezigheid van kostenramingen en mogelijke onderramingen verhogen het risico dat de enveloppe van 4,3 miljard euro niet zal volstaan en dat dus bijkomende financiering nodig zal zijn of een bijstelling van de ambities. De meeste projecten zonder (aangetoonde) raming situeren zich bij de Vlaamse projecten, vermits een goed onderbouwde kostenraming voor Europese financiering in principe een voorwaarde voor een projectgoedkeuring was.

3.5 Uitvoering van projecten

De onderstaande figuur overziet de evaluatie door het Rekenhof van een aantal belangrijke uitvoeringsaspecten, die in de volgende alinea's zijn toegelicht.

Figuur 6 – Evaluatie van enkele uitvoeringsaspecten van het Vlaams relanceplan



⁴¹ Projecten waarbij de Vlaamse overheid de kosten niet vrij kan bepalen (bv. infrastructuurwerken, projecten waarbij specifieke aantallen worden opgegeven maar kostprijs wisselend kan zijn).

Duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Uit het onderzoek van de projecten blijkt dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de projectrealisatie over het algemeen (86%)- duidelijk zijn. Waar op dat vlak nog onzekerheid of onduidelijkheid heerst, betreft het meestal verscheidene deelprojecten.

Instrumenten

Projecten worden uitgevoerd via bepaalde instrumenten (bv. premie, subsidie, overheidsopdrachten ...). Er werd dan ook onderzocht of daarover voldoende duidelijkheid bestaat.

Bij ongeveer 78% van de projecten zijn de aan te wenden instrumenten duidelijk. In het merendeel van de gevallen gaat het om subsidies. Andere gebruikte instrumenten zijn premies (vooral voor energetische ingrepen) of overheidsopdrachten (hoofdzakelijk voor de bouw van infrastructuur). Voor de economische relance is ook in leningen en garanties voorzien.

Voor een aantal projecten (ongeveer 14%) zijn de instrumenten slechts deels bepaald. Dat is meestal het geval bij projecten die bestaan uit verscheidene deelprojecten, waarbij de instrumenten niet voor alle deelprojecten duidelijk bepaald zijn. Eenzelfde vaststelling geldt voor de projecten waarbij maar een gedeelte van de voorziene uitgaven omschreven zijn en het dus nog onduidelijk is welke instrumenten zullen worden aangewend. Bij een beperkt aantal projecten (ongeveer 8%) ontbreekt elke informatie over instrumenten of moeten die nog bepaald worden.

Projectperiode

Een project is eindig: het wil iets realiseren in een periode tussen een begindatum en een nagestreefde einddatum. Na enige tijd stopt het project (bv. bij tijdelijke premies of subsidieoproepen) of gaat het op in de normale, operationele werking van een entiteit. Zeker voor de projecten in het NRRP zijn de begin- en einddatum van belang. De goedkeuringsvoorwaarden vereisen immers dat de projecten in principe maar vanaf 1 februari 2020 mogen starten en in 2026 afgerond moeten zijn. Voor de Vlaamse projecten heeft de Vlaamse overheid nergens vergelijkbare data gesteld. Uit de meeste projecten blijkt impliciet de bedoeling een einddatum te stellen, maar geen enkele beslissing over het globale plan verwijst naar zo'n einddatum. Ook gesprekken hebben daarover geen bijkomende duidelijkheid verstrekt.

De begindatum voor de Europese projecten zou ertoe leiden dat bestaand beleid (zoals de aanleg van fietspaden of stadsvernieuwingsprojecten) niet met deze middelen kan worden voortgezet. De EU-commissie heeft echter de voorwaarde van de begindatum bij haar beoordeling van de plannen niet strikt geïnterpreteerd, zodat ook bestaand beleid als Europees project kon verder gaan. De EU heeft de datum van 1 februari 2020 evenmin altijd gehanteerd voor unieke projecten. Zo stonden verschillende ecoducten uit het project VV105 al in het eerste meerjarenprogramma 2019-2024. Ook andere rekenhoven meldden deze problematiek.

In ongeveer 51% van de Vlaamse en Europese projecten zijn de begin- en einddatum duidelijk, inclusief in het geval van de vermelding van specifieke subprojecten. In ongeveer 23% van de projecten zijn de data maar deels bepaald. In deze categorie situeren zich projecten die bestaan uit verscheidene subprojecten, waarbij voor een aantal ervan de begin- en einddatum bepaald is, maar voor andere niet. In een beperkt aantal projecten (bv. VV99 en VV102) is het maar voor gedeelte van het budget duidelijk waarvoor het zal worden aangewend. Voor een ander gedeelte ontbreken gegevens, zodat voor die gedeelten geen sprake kan zijn van vastgestelde projectdata.

Voor ongeveer 26% van de projecten ontbreken begin- of einddata. In een aantal dossiers is wel een einddatum vooropgesteld, maar is de begindatum onduidelijk doordat het project al lang loopt (bv. VV43, de bouw van de sluis te Denderbelle).

Planning

Naast een duidelijke begin en -einddatum is ook een planning van de activiteiten en stappen nodig, die ervoor zorgt dat het project tegen de einddatum gerealiseerd is. Echter, slechts ongeveer 36% van de dossiers bevatten een uitgewerkte planning. Ongeveer 23% van de dossiers toont een gedeeltelijke planning, wat er in de praktijk op neer komt dat zij voor sommige van de subprojecten een planning bevatten, en voor andere niet. Zoals bij de projectperiode, zijn de projecten waarbij de aanwending van een deel van het budget onduidelijk is, hierin begrepen. Ongeveer 31% van de projectdossiers toont geen concrete planning aan.

Ten slotte is er een beperkt aantal dossiers dat voorlopig⁴² geen verdere planning vereist doordat alle stappen gezet zijn voor de uitvoering door een derde partij. Het gaat onder meer om de premies die particulieren bij Fluvius kunnen aanvragen.

Ook op het vlak van planning scoren de Europese projecten beter dan de Vlaamse.

Mijlpalen

Een mijlpaal is het einde van een projectfase of een punt in een project waarop een belangrijke beslissing moet vallen. Het betreft dus geen activiteit, maar de vaststelling dat een of meer activiteiten al dan niet afgerond zijn. Het gaat evenmin om de bepaling van een bereikt, meetbaar resultaat (indicator). Zo is de goedkeuring van een premiestelsel een mijlpaal, maar is het aantal uitbetaalde premies een indicator.

Het derde voortgangsrapport stelt: *Pas wanneer de uitvoering van deze mijlpaal effectief gestart is, wordt bepaald of deze mijlpaal al dan niet 'op schema' is.* Dat toont een begripsverwarring aan, want deze passage verwijst ten onrechte naar een mijlpaal als een geheel van acties (zie verder). Stellen dat de uitvoering van acties of activiteiten die moeten leiden tot het behalen van de mijlpaal, al dan niet op schema zit, zou correcter zijn.

Het Rekenhof is van oordeel dat de mijlpalen slechts in 22 dossiers voldoende kwaliteitsvol bepaald zijn, d.w.z. dat ze voldoende concreet zijn en dat zij de belangrijkste fases van het project vatten. Deze mijlpalen zijn ook zo omschreven dat zij het einde van een projectfase of van een of meer activiteiten betreffen.

Voor de Europese dossiers zijn mijlpalen zeer belangrijk, aangezien het behalen ervan de voorwaarde is voor uitbetaling. Het Rekenhof is van oordeel dat de Europees afgesproken mijlpalen in 20 van de 30 onderzochte dossiers onvoldoende duidelijk of niet kwaliteitsvol zijn. Eén dossier formuleert bijvoorbeeld als mijlpaal: *renovatie van sociale woningen door de sociale huisvestingsmaatschappijen in Vlaanderen overeenkomstig de klimaatdoelstellingen, gefinancierd door middel van 250 miljoen EUR aan leningen*, met als datum het tweede kwartaal van 2026. Het gaat hier echter over renovatie, dus een actie die niet als een mijlpaal kan worden beschouwd. Het is evenmin duidelijk of de renovatie tegen het tweede kwartaal van 2026 moet beëindigd zijn, of alleen in uitvoering. De meeste andere renovatieprojecten in het NPHV vermelden geen mijlpaal, maar een

⁴² Op latere tijdstippen zullen acties gepland moeten worden (bv. bij aanvraag door Fluvius van de uitbetaalde premies).

streefwaarde (target), wat concreter is. Voor het bovengenoemde renovatieproject een indicator formuleren die periodiek opvolgt hoeveel het totaal toegekende of uitbetaalde renovatiebudget bedraagt en waarbij de streefwaarde 250 miljoen euro in het tweede kwartaal van 2026 bedraagt, is meer aangewezen.

De EC en België onderhandelden eind 2021 over de opmaak van operationele regelingen (zie 4.4.2), waarin zij relevante indicatoren voor het bereiken van de mijlpalen en streefdoelen (met inbegrip van verificatiemechanismen) zullen specificeren. Een kwaliteitsvolle mijlpaal is voldoende duidelijk en behoeft geen verdere verduidelijking. Dat dit blijkbaar toch nodig is voor sommige mijlpalen, komt overeen met de auditvaststellingen dat een aantal Europese projecten onvoldoende of onvoldoende kwaliteitsvolle mijlpalen meekregen⁴³.

Ook voor de Vlaamse projecten zijn kwaliteitsvolle mijlpalen van belang. Slechts twaalf van de Vlaamse projecten beschikken evenwel over kwaliteitsvolle mijlpalen.

In veel Vlaamse en Europese dossiers zijn de mijlpalen onvoldoende concreet. Soms is dat het gevolg van de formulering van mijlpalen in termen van activiteiten. Zo is een mijlpaal *Herbouw van ...* onvoldoende duidelijk doordat hij niet bepaalt wat hij bedoelt: de start van een vergunningsprocedure, de gunning, start of oplevering van de werken ... ? De mijlpaal *gevaarlijke punten uit dynamische lijst* is nog vager. Bij andere projecten is het aantal mijlpalen te beperkt en kan de opvolging van belangrijke projectfasen niet op een mijlpaal terugvallen (zo is soms alleen in een mijlpaal voor de lancering van een oproep voorzien, maar niet voor de ontvangst en goedkeuring van dossiers; in enkele bouw dossiers beperken de mijlpalen zich tot de oplevering van het bouwwerk en zijn er geen mijlpalen voor, bijvoorbeeld de start van de gunningsprocedure of de gunning).

Een aantal dossiers (bv. VVoo1) schuiven streefwaarden als mijlpalen naar voren, terwijl die bij een indicator horen. Voor drie projecten is een mijlpaal niet relevant of ontbreekt de nodige informatie om de relevantie te bepalen.

Globaal gezien toont zich tussen de tweede en derde rapportering enige vooruitgang in de mijlpalenbepaling, maar voor veel projecten is die nog onvoldoende.

Acties

Acties zijn de activiteiten die moeten toelaten de mijlpalen en, uiteindelijk, de doelstellingen te realiseren. Het is dan ook van belang dat deze acties en hun realisatieperiode zo concreet mogelijk omschreven zijn. In tegenstelling tot de mijlpalen, die een specifieke stand van zaken op een specifiek moment betreffen, kennen acties dus een tijdsverloop.

Aangezien de voortgangsrapporteringen het niet hebben over deze acties, zocht het Rekenhof in het kader van de gevraagde beoordeling van deze rapportering, in andere bronnen⁴⁴ hoe de acties werden bepaald.

⁴³ In de tot op 24 januari 2022 goedgekeurde *Operational arrangements* (Spanje en Griekenland) wordt uitdrukkelijk verwezen naar het specificeren van de mijlpalen: *Annex I to these Operational Arrangements further specifies the milestones, targets and relevant indicators laid down in the Council Implementing Decision to measure the progress towards the achievement of the reforms and investment projects of the RRP.*

⁴⁴ Nota's Vlaamse Regering, interne nota's entiteiten, antwoorden op vragen aan entiteiten.

Ongeveer een derde (34%) van de dossiers toonde afdoende bepaalde acties. Een beperkter aantal dossiers bepaalde de acties slechts gedeeltelijk (4%), vooral de dossiers die ook de doelstellingen maar gedeeltelijk bepaalden of waarvan het onduidelijk is wat met een gedeelte van het budget zal worden gefinancierd.

In iets meer dan de helft van de onderzochte dossiers (53%) werd niet aangetoond dat de acties duidelijk bepaald zijn. In een aantal gevallen, bv. als het project een voortzetting van bestaand beleid betreft, zullen de acties misschien wel duidelijk zijn voor de medewerkers, maar duidde het dossier dat niet en kon het Rekenhof de duidelijkheid van de acties dus niet bevestigen.

In iets meer dan 8% van de dossiers, zoals die voor renovatiepremies, moeten hoofdzakelijk externe partijen de acties uitvoeren en zijn (voorlopig) geen verdere acties nodig.

Zoals bij de andere onderzochte aspecten, scoren de Europese projecten ook op duidelijkheid van de acties beter dan de Vlaamse.

Risico's

Bij de start van projecten moet ook een risicoanalyse opgemaakt worden zodat de risico's die er kunnen toe leiden dat de doelstellingen niet gehaald zouden worden in kaart gebracht worden en, indien mogelijk of gewenst, de nodige maatregelen genomen worden.

Niettegenstaande risicomanagement al jarenlang een belangrijk aandachtspunt in de organisatie-beheersing is, konden de betrokken entiteiten het Rekenhof maar in een beperkt aantal dossiers een duidelijke risicoanalyse voorleggen. Slechts twee dossiers (VVo09 en VVo61) toonden een afdoende risicoanalyse aan en één dossier (VV144) toonde een gedeeltelijke risicoanalyse aan.

Output

Output wordt omschreven als de geproduceerde producten (bv. premie) of investeringsgoederen (bv. een brug) of de geleverde diensten (bv. opleiding). De output van een project kan meestal vrij eenvoudig en concreet bepaald worden. Uit de opeenvolgende voortgangsrapporteringen blijkt dat meer en meer projecten (75%) hun output kwaliteitsvol bepalen. Toch omschrijft nog altijd iets meer dan 25% van de projecten de output weinig concreet.

Outputindicatoren

Outputindicatoren zijn kwantitatieve of kwalitatieve variabelen of factoren die toelaten prestaties of resultaten te meten. Bij projecten die in uitvoering zijn, wordt daarbij vaak ook een streefwaarde vooropgesteld, die op een bepaalde datum moet worden gehaald. Net zoals de mijlpalen, zijn outputindicatoren voor een aantal Europese projecten belangrijk, omdat de projectuitvoerder zal moeten aantonen dat hij de afgesproken realisaties (targets) tegen een bepaalde datum heeft gehaald om de Europese subsidies effectief uitbetaald te krijgen.

Bij de eerste voortgangsrapportering bleek dat er nood was aan (betere) outputindicatoren. Tussen de eerste en tweede voortgangsrapportering hebben de administraties daaraan gewerkt, maar de covernota van de tweede rapportering gaf aan dat daaraan nog verder zal worden gewerkt in samenwerking met de relancecomités, het klimaatexpertenpanel en de sociale partners.

Het Rekenhof stelde globaal gezien inderdaad een verdere verbetering van de outputindicatoren in de projectfiches vast. Voor veertig projecten (54%) zijn geschikte outputindicatoren gedefinieerd.

Voor zeventien projecten (23%) zijn de vermelde indicatoren volgens het Rekenhof niet duidelijk genoeg omschreven of kunnen bijkomende indicatoren worden geformuleerd. Eveneens zeventien projectfiches bevatten geen indicatoren. In drie daarvan is de opname ook niet nuttig, bijvoorbeeld als zij de bouw van één infrastructuur betreffen (bv. VVo43). Negen andere fiches zouden wel indicatoren kunnen bevatten, waarvan de opvolging nuttig kan zijn. Zo betreft VVo37 de bouw van een reeks infrastructuren. Het kan daarbij nuttig zijn op te volgen hoeveel subprojecten gegund zijn, hoeveel werven al startten, enz. Voor vijf projecten is het onduidelijk of relevante indicatoren aangewezen zijn.

Een aantal fiches bevatten een of meer indicatoren, die echter maar een deel van de output meten. In die gevallen zijn dus meer indicatoren aangewezen. Zo bevat VVo45 geen indicator over het deelproject Belrai, of kan voor VV122 niet alleen het aantal ingediende subsidiedossiers opgevolgd worden, maar zou ook een indicator *goedgekeurde subsidiedossiers* wellicht nuttige informatie opleveren.

Een drietal dossiers bevat indicatoren die eigenlijk mijlpalen zijn. Zo bevat VVo6 als indicator *bestellingen die uiterlijk in een specifiek kwartaal moeten zijn geplaatst*. Een geplaatste bestelling is echter een eindpunt van een reeks acties en dus een mijlpaal. Als een project tientallen bestellingen zou omvatten, zou daarvoor inderdaad een indicator bepaald kunnen worden, maar dit is hier niet het geval. Een beperkt aantal andere fiches bevat indicatoren die eigenlijk eerder doelstellingen betreffen, aangezien hun omschrijving geen meetbaar aspect inhoudt (bv. VVo8).

Het is positief dat ongeveer 80% van de fiches met indicatoren ook streefwaarden vermelden die in een bepaald kwartaal moeten worden bereikt. In veel gevallen moeten deze streefwaarden echter maar over een of meer jaren bereikt worden, vermits zij het einddoel van het project weer geven. Het is dan ook van belang tussentijds te kunnen bepalen of het realisatietempo volstaat. Als aangegeven wordt dat bv. 10% van de streefwaarde gehaald is blijft het onduidelijk of de realisatiegraad op dit ogenblik voldoende is. Indien de realisatie pas sinds enkele weken is opgestart en er nog jaren tijd is kan besloten worden dat de realisaties op schema zitten, indien de realisaties al maanden lopen en er maar tijd is tot eind 2022, is de conclusie wellicht anders. Momenteel ontbreekt voor de meeste projecten informatie die toestaat te bepalen of de projectrealisaties op schema liggen.

Naar aanleiding van de tweede voortgangsrapportage pleitte het economisch relancecomité ook voor een voldoende *systemische* kijk op voortgang en realisatie, door:

- de koppeling en verwevenheid tussen indicatoren op projectniveau, clusterniveau en dashboardniveau verder te expliciteren;
- lateraal over projecten en clusters heen gerichte indicatoren te ontwerpen, bv. over digitaliseringsoutcomes, energieshift, klimaattransities, enz.

Die voorstellen zijn naar aanleiding van de derde voortgangsrapportering (nog) niet ingevoerd.

Outcome

De resultaten van de producten, investeringsgoederen en diensten op korte of middellange termijn vormen de *outcome*. Het kan onder meer gaan om gebeurtenissen of veranderingen in een situatie, gedrag of houding. Het onderscheid tussen outcome en impact (het beoogde resultaat op middellange of langere termijn) is in de praktijk soms moeilijk te maken. Het hangt af van wat onder korte, middellange en lange termijn begrepen wordt en kan verschillen van project tot project.

Ongeveer 60% van de dossiers heeft de outcome goed of vrij goed omschreven maar in ongeveer 40% van de dossiers ontbreekt echter een duidelijke omschrijving van de economische, sociale en/of ecologische veranderingsresultaten die het project op korte en middellange termijn nastreeft. Een voorbeeld van een vage omschrijving toont het project VVo17, dat de outcome omschreven heeft als: *het versterken en veerkrachtiger maken van verschillende componenten uit het onderwijsveld ...* Een aantal projecten omschrijft de outcome, maar beperkt die tot een aantal van de subprojecten of subdoelstellingen.

Impact

Op 24 september 2021 ging een nota aan de Vlaamse Regering in op impactindicatoren. Om de impact te bepalen moet de verantwoordelijke entiteit per project een of meer impactomschrijvingen uit een centrale lijst kiezen. Het is de bedoeling zo de impact van de relanceprojecten met een beperkte set van indicatoren in beeld te brengen.

Voorlopig geschiedt geen impactmeting en zijn geen streefwaarden voorgesteld, zodat het eerder bij impactomschrijvingen blijft dan dat het impactindicatoren betreft. Het zal voor de meeste projecten trouwens moeilijk zijn de impact te meten, doordat veel andere projecten of factoren eenzelfde impact kunnen beïnvloeden.

Het tweede voortgangsrapport heeft ook aangekondigd dat de bepaling van impactindicatoren zou voortgaan in samenwerking met de relancecomités, het klimaatexpertenpanel en de sociale partners. De adviescomités leverden daarvoor input. Zo gaf het maatschappelijk relancecomité op 17 december, dus na de initiële ingave van de gegevens door de entiteiten, een advies over de impactindicatoren⁴⁵. Het maatschappelijk relancecomité stelde dat de meeste indicatoren geen impact, maar wel output of outcome betreffen en stelde voor per cluster een poging te doen om verschillende bestaande zogenoemde impactindicatoren te herbenoemen als output en outcome-indicatoren. Verder deed het maatschappelijk relancecomité nog aanbevelingen voor de uitwerking van impactindicatoren en stelde het zelf een aantal kern-impactindicatoren per speerpunt voor. Ook het klimaatpanel nam in een advies, dat nog niet kon worden meegenomen in de derde rapportering, een lijst van impactindicatoren op. Ook het economisch relancecomité gaf een advies over impact.

Het Rekenhof stelde vast dat voor sommige projecten een specifieke impactomschrijving is vermeld die voor geen enkel ander project van toepassing is. Voor andere projecten is dat niet het geval, zodat zij soms minder relevante omschrijvingen uit de lijst vermelden. Zo lijkt de impactindicator *aandeel fiets in modale verdeling verplaatsingen* weinig relevant voor het project *installatie van laadpalen voor elektrische voertuigen*. Enkele projecten omschrijven de impactindicator als *andere*. Dat is nietszeggend en het is onduidelijk waarom voor deze projecten geen specifieke omschrijving werd opgenomen.

Het aantal projecten waarbij volgens het Rekenhof op het vlak van impact nog een kwaliteitsverbetering noodzakelijk is, bedraagt ongeveer 30%.

⁴⁵ Vlaams Maatschappelijk Relancecomité, Opmerkingen en suggesties bij de impactindicatoren van het Plan Vlaamse Veerkracht, 17 december 2021.

3.6 Conclusies

In principe moet de overheid bij de start van een project tal van elementen duidelijk bepaald hebben, die ze later eventueel nog kan aanpassen en actualiseren. Voor veel relanceplanprojecten heeft zij dat echter onvoldoende gedaan. De wil bestaat wel om dat met voortschrijdend inzicht te remediëren, mede dankzij de nadruk die het departement KBUZA daarop heeft gelegd en de rubrieken die in het standaardformulier voor de rapporteringen zijn opgenomen. Elke voortgangsrapportering toonde dan ook een duidelijke vooruitgang. Toch zijn bij veel projecten nog verbeteringen mogelijk.

De context- en probleemomschrijving zijn, net als de scope en de doelgroep, doorgaans goed bepaald. De onderbouwing van het project en de bepaling van duidelijke doelstellingen zijn echter bij ongeveer de helft van de projecten ontoereikend.

Tal van projecten zijn sterk met elkaar verweven, maar slechts weinig projectomschrijvingen wijzen daarop. Het is bijgevolg onzeker in welke mate afstemming zal plaatsvinden. Dat houdt risico's in op een inefficiënte middeleninzet. Alle projecten zijn coherent met het bestaande beleid. Veel projecten vormen een uitbreiding of versnelling van bestaand (operationeel) beleid. Ongeveer 16% van de projecten vormt nieuw beleid. De kostenraming is niet altijd onderbouwd.

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn over het algemeen duidelijk, maar andere elementen die verband houden met de projectuitvoering, zijn globaal gezien nog voor verbetering vatbaar. Ongeveer driekwart van de projecten bepaalt nog wel duidelijk de gewenste output en de instrumenten, maar minder projecten bepalen daarnaast ook duidelijk de projectperiode en de output- en impactindicatoren. Het percentage projecten dat geen degelijke mijlpalen of outcome bepaalt, is nog groter. Acties en planning zijn in nog minder projectfiches opgenomen. Slechts enkele dossiers tonen ten slotte een risicomanagement aan. De begrippen mijlpalen, outcome en impact zijn overigens niet in alle projectfiches op een consistente wijze ingevuld.

De basis voor een kwaliteitsvolle rapportering over de voortgang is thans bij sommige projecten onvoldoende aanwezig. Elke evaluatie van de kwaliteit van de voortgangsrapportering zal met dit gegeven rekening moeten houden.

Hoofdstuk 4

Monitoring en rapportering

4.1 Inleiding

Monitoring is een sleutelproces bij de uitvoering van het plan Vlaamse Veerkracht. De derde onderzoeksvraag beoogt dan ook een antwoord op de vraag of een afdoend monitoringsysteem is uitgebouwd om het relanceplan Vlaamse Veerkracht op te volgen en erover te rapporteren. Het Rekenhof onderzocht niet het monitoring-en rapporteringsproces op het niveau van de entiteiten⁴⁶. Voor de Europese projecten behoort dat tot de rol van de Vlaamse Auditautoriteit (zie 4.4).

Een goed monitoringsysteem moet duidelijk bepalen wie welke informatie op welk ogenblik in welke vorm moet aanleveren. Het moet ook duidelijk maken wat de taken of rollen van alle betrokkenen zijn en hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk bepalen en afbakenen.

De monitoring wordt ambtelijk gestuurd door de departementen Kanselarij en Buitenlandse Zaken, en Financiën en Begroting, die hun krachten bundelen in een gemengde projectgroep, met vertegenwoordiging van de betrokken beleidsdomeinen⁴⁷.

4.2 Monitoring- en rapporteringssysteem

De financiële opvolging geschiedt met een specifieke tool, EMOE genoemd (Eindejaarrekening, Monitoring, Opvolging en Evaluatie), die in dit onderzoek niet is geëvalueerd.

Het zijn in de eerste plaats de entiteiten die instaan voor de monitoring van hun projecten en de toelevering van de informatie die de projectrapportering vereist. Daarvoor gebruiken zij een instrument dat het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (BUZA) hen ter beschikking stelt. Het betreft een online omgeving, waarin alle data over de monitoring van het relanceplan zich in verschillende lijsten en bibliotheken bevinden.

Voorts kunnen verscheidene pagina's de informatie weergeven uit de lijsten en de bibliotheken. De projectverantwoordelijken kunnen in welbepaalde pagina's hun informatie ingeven, zowel in vrije tekstvelden als middels voorgeselecteerde antwoordopties. In de online omgeving kunnen de gegevens ook als een Word-document weergegeven worden (in vooropgestelde modellen, zoals dat voor het officieel monitoringsrapport). Ten slotte is een koppeling gemaakt naar een datavisualisatie-tool. Die laat toe overzichtsrapporten op te stellen met de beschikbare informatie, die de projectopvolging overzichtelijk maken. De rapporten dienen ook als basis voor grafieken in het gepubliceerde monitoringsrapport.

⁴⁶ Deze aspecten onderzoeken zou geleid hebben tot een zeer sterke uitbreiding van de auditscope, daar het een onderzoek van de monitoring- en rapporteringssystemen van bijna alle Vlaamse entiteiten zou vereisen. Dat is te ruim voor één audit en zou aanleiding gegeven hebben tot een te lange doorlooptijd.

⁴⁷ VR 2021 0502 VV MED.0003/1TER: Mededeling aan de Vlaamse Regering: Monitoring relanceplan Vlaamse Veerkracht.

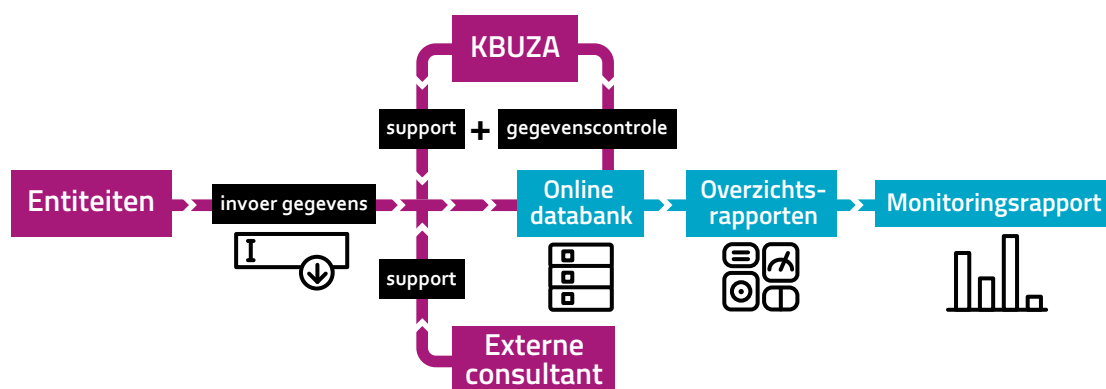
Een externe consultant heeft de online omgeving opgezet. Hij stelde documentatie ter beschikking waarin hij de architectuur en de functionaliteiten van de omgeving heeft beschreven. Bovendien huldigt hij een *agile* werkwijze: de consultant past het prototype op grond van een permanente feedback bijkomend aan de vereisten aan. Na de eerste rapportering in april vond inderdaad een bijsturing en een uitbreiding van de monitoring plaats⁴⁸. Ook deze aanpassingen zijn voldoende gedocumenteerd. De administratie gaf aan blijvend te zullen inzetten op nieuwe zaken en een verbetering van de monitoringstool. Vooralsnog ontbreekt duidelijkheid over de monitoringsvereisten voor de EU-rapportering, maar op termijn zal ook die informatievraag geïntegreerd worden in de monitoringstool.

Het departement KBUZA begeleidt de beleidsdomeinen bij het gebruik van de monitoringstool. Het geeft de projectverantwoordelijken en aanspreekpunten per beleidsdomein uitgebreide invoerinstructies voor de tussentijdse monitoring. Bij elke rapportering vonden daarvoor infosessies plaats. Het heeft ook een uitgebreide stap-voor-stap leidraad⁴⁹ en een Word-document met de vragen-en-antwoordenpagina uit de monitoringstool voor de beleidsdomeinen beschikbaar gesteld.

Het departement KBUZA zet in op de integriteit en de kwaliteit van de data in de monitoringstool⁵⁰ door, onder meer, de ingevoerde gegevens na te kijken en de beleidsdomeinen te wijzen op ontbrekende of onvoldoende kwaliteitsvolle informatie. Zo vulden tal van entiteiten voor veel projecten de outputindicatoren niet in of namen zij de outputindicatoren ook in het beschrijvende luik of in de beschrijving van de mijlpalen in de projectfiches op. De beleidsdomeinen hadden ook minder aandacht voor de definiëring van de impact. Het departement KBUZA stelde een keuzemenu met impactomschrijvingen op. Zoals uit de analyse echter blijkt (zie hoofdstuk 3) is op dat vlak nog een verdere verbetering mogelijk en noodzakelijk. Positief is dat al vooruitgang is geboekt. Dit soort gebreken zijn het gevolg van het gebrek aan projectmatig werken bij de start van de projecten.

De onderstaande figuur stelt het monitorings- en rapporteringssysteem schematisch voor.

Figuur 7 – Procesverloop monitoring van en rapportering over relanceplan



⁴⁸ Monitoringstool relanceplan Vlaamse Veerkracht, aanpassingen 15 juni 2021, departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken.

⁴⁹ Monitoringstool relanceplan Vlaamse Veerkracht, Leidraad, versie juli 2021, departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken.

⁵⁰ Verslag van de vergadering over monitoring met het departement KBUZA d.d. 15 september 2021.

4.3 Monitoring en rapportering van alle projecten op Vlaams niveau

De Vlaamse Regering heeft op 5 februari 2021 vastgelegd hoe de monitoring en rapportering van het relanceplan de komende jaren dient te verlopen. Drie keer per jaar zal een meting plaatsvinden (in maart-april, augustus-september en november-december), die telkens in een monitoringrapport moet uitmonden. Aldus verschenen in april en september 2021 en in januari 2022 monitoringrapporten over alle projecten die deel uitmaken van het Vlaams herstelplan Vlaamse Veerkracht. Ook de projecten met Europese middelen maken daarvan deel uit. Deze monitoring zal als basis dienen voor de rapportageverplichtingen aan Europa, waarvoor de concrete richtlijnen zouden worden vastgelegd (zie boven).

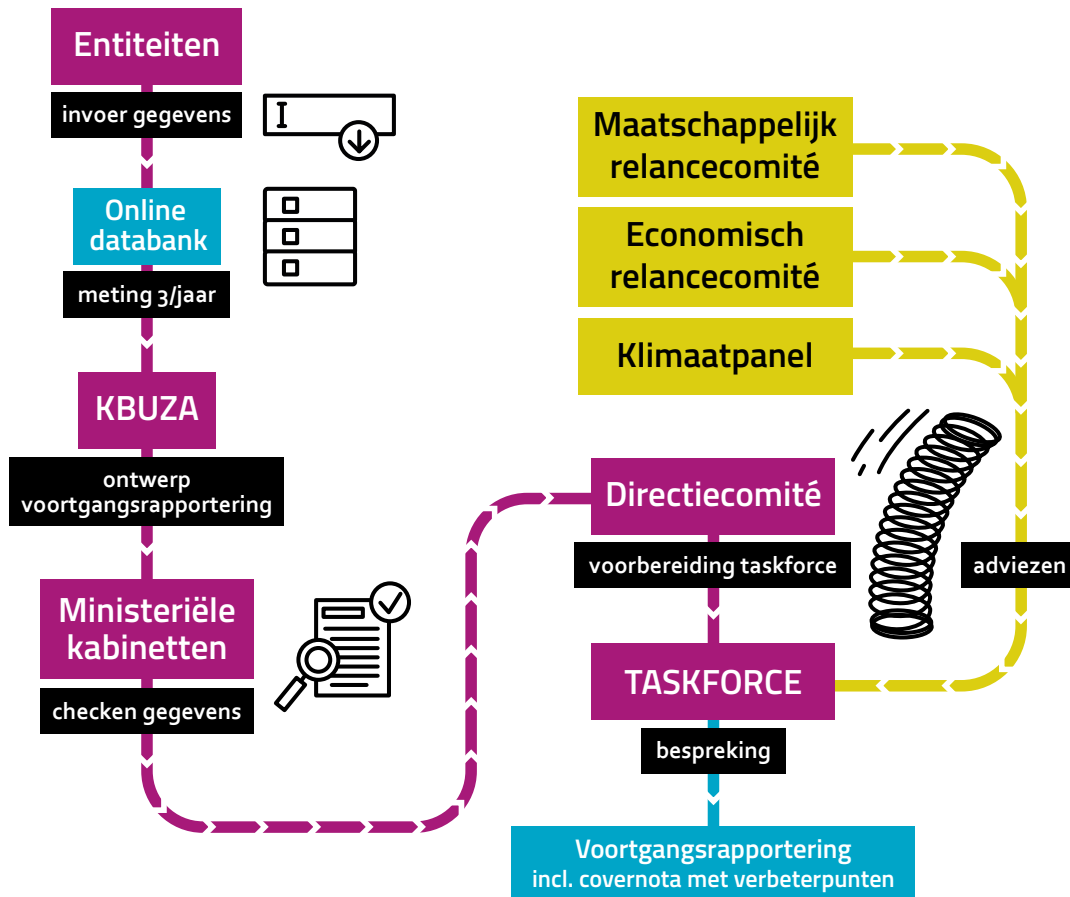
De monitoringstructuur van het Vlaamse relanceplan voorziet in de volgende stappen:

- De ministeriële kabinetten kijken de gegevens na die de entiteiten in het monitoringsysteem inbrengen (zie 4.2) en passen ze eventueel aan. De ingebrachte gegevens zijn bijna allemaal operationele gegevens, die objectief moeten zijn. Het Rekenhof stelde vast dat het aantal wijzigingen tijdens deze stap zeer beperkt was. Wel zijn een aantal mijlpalen, indicatoren en streefwaarden aangepast, waardoor de projectvoortgang positiever oogde⁵¹.
- Een directiecomité (zie 2.4.1) volgt het ontwerp van voortgangsrapportering op. Het bereidt de *taskforce*-vergadering voor en waakt over een optimale uitvoering en een correcte monitoring van het relanceplan.
- Voorafgaand aan elke *taskforce*-vergadering bespreken het maatschappelijk en het economisch relancecomité en het klimaatpanel het monitoringsrapport. Uit gesprekken met de voorzitters van deze adviesraden blijkt dat de tijd om de monitorrapporteringen door te nemen, vrij beperkt is. Er wordt wel tijdig gecommuniceerd over de adviesperiode, zodat de leden die kunnen inplannen. De comités en het panel leggen een advies voor aan de *taskforce*. Het tweede voortgangsrapport vermeldt expliciet een aantal elementen van deze adviezen en stelt dat daarmee rekening werd gehouden (zie verder).
- Ten slotte buigt de *taskforce* Vlaamse Veerkracht (zie 2.4.1) zich over de rapporten. De *taskforce* fungeert als overleg- en supervisieorgaan en waakt over de uitvoering van het relanceplan. Zij komt drie keer per jaar samen, evalueert de monitoring en de bereikte resultaten, en stuurt bij waar zij dat nodig acht. De voorzitters van de expertenpanels kunnen er hun adviezen toelichten. Zij zijn positief over hun inbreng tijdens de *taskforce*-vergaderingen.

⁵¹ Enkele voorbeelden: voor VV018 zijn een aantal mijlpalen verwijderd (de overgebleven en verwijderde mijlpalen waren wel zo vaag dat ze weinig kwalitatief waren); voor VV031 werd de mijlpaal van 'nog niet gestart' in 'vertraging' gewijzigd; VV037 (herbouw Meulestedebrug) liep volgens de administratie vertraging op, maar was volgens het kabinet 'op schema'; VV51 kreeg de toevoeging van een indicator en een streefwaarde voor de voorbije actie, waarbij de streefwaarde sterk overtroffen werd, en de realisatie van streefwaarde 2022Q4 werd weggelaten, terwijl zij al was bereikt; voor VV104 werd een indicator geschrapt die niet kwaliteitsvol was en werd bij een andere indicator uit het verleden een streefwaarde toegevoegd, evenals de realisatie ervan; bij VV122 werd de output aangevuld.

De onderstaande figuur toont de stapsgewijze totstandkoming van de voortgangsrapportages over het relanceplan.

Figuur 8 – Monitoringstructuur Vlaamse relanceplan



Deze procedure in verscheidene stappen biedt de potentiële meerwaarde individuele projecten waarbij problemen opduiken, bij te sturen of aan te passen. Uit de vaststellingen blijkt echter niet dat deze governance als dusdanig plaatsvindt. De monitoring en rapportering zelf betreffen daarentegen in de eerste plaats het verleden en moeten dus objectief zijn. Aanpassingen daaraan zijn bijgevolg niet wenselijk. Voor de globale aansturing: zie 2.4.1.

Een monitoringrapport over het relanceplan Vlaamse Veerkracht bestaat uit een covernota en een bijlage met een globale voortgangsrapportering die een gedetailleerd overzicht van de 180 relanceprojecten inhoudt, ingedeeld per cluster. De covernota biedt onder meer overzichten van de voortgang van de relanceprojecten, de algemene voortgang per speerpunt, de bereikte mijlpalen en de vastleggingen en vereffeningen per speerpunt voor de 158 eenmalige investeringsprojecten. Zij biedt ook een overzicht per cluster van de begrote middelen en de vastleggingen en vereffeningen op het moment van de meting.

De covernota bij het derde monitoringrapport van december 2021 blikt terug naar de meting 2 van september 2021 en wees op verbeterpunten.

Tijdens de bespreking van het tweede monitoringsrapport in de taskforce in september 2021 kwamen verschillende aandachtspunten naar voren:

- Alle beschikbare data in de monitoringsoefening van Vlaamse Veerkracht publiek ontsluiten, opdat alle stakeholders zelf aan de slag kunnen met de data van de speerpunten, clusters en projecten die voor hen relevant zijn.
- Een grotere betrokkenheid van de relancecomités, het klimaatexpertenpanel en de sociale partners tussen de metingen in, in plaats van maar drie keer per jaar tijdens de vergaderingen van de *taskforce*.
- De relancecomités, het klimaatexpertenpanel en de sociale partners het *draft* rapport vroeger bezorgen, om te komen tot een nog betere voorbereiding van de *taskforce*.
- Het belang van een kwaliteitsvolle rapportering over de Europees gefinancierde RRF-projecten aan de stakeholders, maar uiteraard ook aan de EU met het oog op een vlotte en volledige uitbetaling.
- De kwaliteit van de 180 projectfiches, de output- en outcome-indicatoren en de mijlpalen blijven verbeteren, met een doorgedreven ondersteuning door de coördinerende entiteit (het departement KBUZA).
- De kwaliteit van de impactindicatoren blijven verbeteren op het niveau van de clusters en speerpunten.
- Blijven investeren in de dashboardindicatoren die het maatschappelijk en economisch herstel monitoren en die publiek ontsloten zijn.
- Het relanceplan Vlaamse Veerkracht verder expliciteren, meer bepaald de samenhang tussen projecten, tussen clusters en tussen speerpunten, met aandacht voor het grotere systemische verhaal en de globale doelstellingen, dat ook het verband legt met de transitie van verduurzaming en digitalisering.
- Effectiever communiceren over het relanceplan Vlaamse Veerkracht, de verwezenlijkingen en de impact, toegespitst op de verschillende doelgroepen.

Deze punten werden meegenomen in de aanloop naar de derde meting van december 2021 en gaven volgens het departement KBUZA aanleiding tot de volgende bijstellingen:

- Alle data m.b.t. meting 3 zullen worden ontsloten als open data op het opendataportaal van de Vlaamse overheid.
- Er werd een intensief traject tussen meting 2 en meting 3 doorlopen waarin een kwaliteitscheck werd gedaan op alle fiches en verbetervoorstellen werden gedaan naar de projectverantwoordelijken. Er werd gewerkt met voorbeeldfiches van best practices.
- Er werd opnieuw vroeg begonnen met de opstart van meting 3 (november 2021) om de voortgang extra te stimuleren, zowel naar besluitvorming toe, als naar projectuitvoering. Opnieuw werd voorzien in uitgebreide informatiesessies voor de projectverantwoordelijken, met het oog op een verdere kwaliteitsverbetering.
- De samenhang tussen de speerpunten, clusters en projecten werd extra verduidelijkt door in deze covernota een 'VV-narratief' toe te voegen. Dit narratief geeft beknopt weer wat de globale doelstellingen zijn van het plan, zowel inzake crisisbestrijding, herstel, heropleving, alsook inzake transitie.
- De relancecomités, het klimaatexpertenpanel, de sociale partners kregen de kans om tussen meting 2 en meting 3 opmerkingen te formuleren op de gehanteerde impactindicatoren (zie 3.4) en het *narratief* van Vlaamse Veerkracht. Het rapport werd bij meting 3 ook tijdig aan de leden bezorgd in de aanloop naar de taskforcevergadering.
- De 55 RRF-projecten die Europese financiering kennen, worden van heel nabij opgevolgd, samen met de verantwoordelijke beleidsdomeinen. Er wordt gestreefd naar zoveel mogelijk hergebruik

van informatie voor deze Europese rapportering en er is voorzien in de nodige interfederale afstemming om deze rapportering tijdig en kwaliteitsvol aan de EU te bezorgen.

- Het dashboard Vlaamse Veerkracht werd verder aangevuld en is publiek ontsloten op de website Vlaamse Veerkracht. Dit dashboard bevat kwaliteitsvolle data, die een frequente update kennen, waardoor het economisch en maatschappelijk herstel op macroniveau kan worden opgevolgd. Het gaat dan bijvoorbeeld over economische groei, tijdelijke werkloosheid, mentaal welzijn ...
- Er werd verder geïnvesteerd in publiekscommunicatie over de verwezenlijkingen van Vlaamse Veerkracht, ook via sociale media. Deze inspanningen worden ook in 2022 voortgezet.

Zoals uit de bevindingen in dit verslag blijkt, zijn er inderdaad een aantal stappen gezet om deze verbeterpunten te realiseren, maar zijn nog verdere stappen noodzakelijk (o.a. wat dashboard, indicatoren en projectsamenhang betreft).

4.4 Monitoring en rapportering van Europees gefinancierde projecten

Volledigheidshalve beschrijft dit deel van het verslag de bijkomende⁵² monitoring en rapportering voor de Europees gefinancierde projecten. Het Rekenhof evalueert deze procedures en processen niet, omdat dit tot de taken van de EC en de Europese Rekenkamer behoort. De EC zal zelf audits uitvoeren om de nationale toezichtsmechanismen en monitoring- en rapporteringsprocessen te evalueren. De Europese Rekenkamer voert audits uit op de betrokken werking van de EC⁵³ en kan ook op nationaal niveau audits uitvoeren.

4.4.1 Globale opvolging en rapportering

Op Europees niveau bepalen artikel 19 en annex V van de *Assessment criteria of RRFs* dat robuuste controlesystemen, effectieve monitoring en implementatie vereist zijn. Daarvoor heeft de Europese Commissie (EC) uitvoeringsbesluiten⁵⁴ genomen⁵⁵, waarin zij:

- gemeenschappelijke indicatoren heeft vastgesteld voor de rapportering over de voortgang en voor de monitoring en evaluatie van de RRF in het kader van het bereiken van de algemene en specifieke doelstellingen,
- een methodologie heeft gedefinieerd voor de rapportering over sociale uitgaven binnen de RRF, inbegrepen die voor kinderen en jeugd.

De EC heeft midden december 2021 een *recovery and resilience scoreboard* gelanceerd. Daarmee wil zij de voortgang in de uitvoering van de herstelplannen van de lidstaten voor elk van de zes pijlers van de RRF-scope (artikel 3) aangeven. Dat *scoreboard* zal het prestatierapporteringssysteem van de RRF vormen⁵⁶. Het is in de eerste plaats een instrument om de beschikbare informatie over de tenuitvoerlegging van de RRF op transparante wijze aan de Europese burgers te tonen. Het bevat twee soorten informatie:

⁵² Zoals al vermeld, volgen deze projecten ook de monitoring en rapportering zoals in 4.2 en 4.3 beschreven, maar er zijn nog bijkomende verplichtingen.

⁵³ *Special report*, nog te publiceren. Opdrachtoomschrijving: *To assess whether the Commission's control system has the potential to ensure the regularity of RRF payments and the protection of the EU financial interests.*

⁵⁴ Gedelegeerde verordening (EU) 2021/2106 van de Commissie van 28 september 2021 tot aanvulling van Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit door de vaststelling van de gemeenschappelijke indicatoren en de gedetailleerde elementen van het scorebord voor herstel en veerkracht.

⁵⁵ Gedelegeerde verordening (EU) 2021/2105 van de EC van 28 september 2021 tot aanvulling van Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit door de vaststelling van een methode voor verslaglegging over sociale uitgaven.

⁵⁶ ec.europa.eu/recovery-and-resilience-scoreboard.

- Gegevens die de EC heeft verzameld over de uitvoering van het RRF in het kader van het toezicht op de uitvoering van de plannen. Dat zijn hoofdzakelijk door de lidstaten gerapporteerde gegevens over de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen, alsook informatie over de uitbetalingen.
- Door de lidstaten verzamelde gegevens over de gemeenschappelijke indicatoren. Deze indicatoren verschaffen informatie over de tenuitvoerlegging van de gehele faciliteit, door de voortgang aan te geven van specifieke acties die alle of de meeste plannen gemeenschappelijk hebben. De lidstaten brengen in het kader van het Europees semester tweemaal per jaar, uiterlijk op 28 februari en 31 augustus, verslag uit over de gemeenschappelijke indicatoren.

De EC zal daarnaast jaarlijks verslag uitbrengen over de uitvoering van de RRF en (ex post) over de uitgaven die de RRF financierde.

4.4.2 Opvolging en rapportering van projecten

Voor de opvolging van de uitvoering van de projecten gelast de RRF-Verordening⁵⁷ elke lidstaat beheers- en controlewerkzaamheden op te zetten om voldoende zekerheid te bekomen over de mate waarin zij de Verordeningdoelstellingen hebben bereikt. Europa heeft het aan de lidstaten (in casu het Vlaams Gewest) overgelaten vorm te geven aan deze beheers- en controlewerkzaamheden, op voorwaarde dat ze voldoen aan een aantal minimumstandaarden. Zo kan een lidstaat kiezen voor een zware opvolgingsstructuur (zoals de auditstructuren voor Europese structuurfondsen) of een eigen, lichtere structuur uitwerken.

Vlaanderen heeft gekozen voor een *light* auditstrategie. Het werkt overeenkomstig de vereisten die de Verordening heeft vooropgesteld (VR 2021 2602 VV DOC.0012/1BIS) met een sui-generis-opvolging⁵⁸ om tot een minimale, maar aanvaardbare, auditlast te komen. Deze auditstrategie houdt in dat het voor elk project, op grond van de initieel opgestelde excelfiche, de voortgang opvolgt en het blijvend sporen met de elementen die het de EC doorgaf en de doelstellingen uit de Verordening. Daarvoor heeft de Vlaamse Auditautoriteit (VAA) een auditstrategie opgesteld. Zij heeft vijf grote krijtlijnen ingevoerd voor de beoordeling van de controlemaatregelen om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de Europese vereisten inzake controlemaatregelen en rapportering:

1. Beoordeling van de onderbouwing van de projecten die worden ingediend bij de EC, uitgevoerd bij de opmaak van het plan.
2. Beoordeling van het interne controlesysteem op het niveau van de betrokken entiteiten.
3. Audits op projecten: beoordeling tijdens de uitvoering (continue auditing).
4. Beoordeling van de correctheid en betrouwbaarheid van de gerapporteerde mijlpalen en doelstellingen (zesmaandelijke rapportering).
5. Verificatie van de beheersverklaring en auditsamenvatting en verstrekking van een auditopinie.

Deze beoordelingsstrategie geeft aanleiding tot een zesmaandelijke rapportering volgens de modaliteiten uit de Verordening. Bij de oplevering van een project zal bovendien een volledige rapportering worden opgesteld over de specifieke en uiteindelijke overeenstemming met de modaliteiten en doelstellingen uit de Verordening, alsook over de historiek van het project. Het is de bedoeling dat deze auditstrategie geen statisch gegeven is: minstens eenmaal per jaar, naar aanleiding van de opstelling van het auditplan voor het komende jaar, zal de strategie worden aangepast.

⁵⁷ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

⁵⁸ Dus niet het kopiëren van de bestaande auditmethode voor Europese structuurfondsen.

De VAA krijgt er dus een belangrijk aantal taken bij waarvoor twee extra personeelsleden zijn aangeworven.

Vermoedelijk zal tweemaal per jaar, in het tweede en vierde kwartaal, een betaalaanvraag plaatsvinden. Daarna zal worden gerapporteerd over de mijlpalen en streefdoelen die horen bij de specifieke betaalaanvraag. Als alle mijlpalen en streefdoelen zijn behaald, volgt de volledige uitbetaling van de betrokken schijf.

Operationele regelingen (operational arrangements/OR)

De bijlage bij het uitvoeringsbesluit van de Raad waarmee de EC haar goedkeuring heeft verleend voor het Belgische plan voor herstel en veerkracht, heeft de concrete mijlpalen en streefdoelen opgesomd voor de projecten die Europa financiert. De Ecofinraad heeft dit uitvoeringsbesluit en zijn bijlage bekrachtigd op 13 juli 2021.

Uit de artikelen 20(6) en 24(3)⁵⁹ van de RRF-Verordening blijkt duidelijk dat de operationele regelingen van belang zullen zijn in het kader van de betaalaanvragen door de lidstaten en de beoordeling ervan door de EC. De EC zal deze regelingen daarom afsluiten met elke lidstaat, dus ook met België. De EC en België zullen het dus eens moeten worden over deze operationele regelingen.

In concreto betreffen deze operationele regelingen de relevante indicatoren voor de opvolging van de mijlpalen en streefdoelen (inclusief verificatiemechanismen) en de aanpak en timing van de monitoring en uitvoering (inclusief tussentijdse monitoringstappen). Zij houden (in principe) geen aanpassingen in van streefdoelen en mijlpalen, maar preciseren en operationaliseren de streefdoelen en mijlpalen verder, bijvoorbeeld wat aan te leveren bewijsstukken betreft (zoals publicatie in het Belgisch Staatsblad van aanpassingen aan de regelgeving, de *link* naar projectopropen of websites, documenten die aantonen waar infrastructuur wordt aangelegd ...).

Momenteel lopen overleg en informatie-uitwisseling tussen de EC en België over twee voorstellen die de EC aan België heeft bezorgd:

- Een eerste voorstel bevat de mijlpalen en streefdoelen die het NPHV heeft gedefinieerd en in het uitvoeringsbesluit van de Raad zijn opgenomen. Voor elk streefdoel en elke mijlpaal stelt de EC een of meer verificatiemechanismen voor. Zij verwijzen in de praktijk naar de bewijsstukken die relevant zijn voor de betaalaanvragen.
- Een tweede voorstel betreft tussentijdse monitoringstappen voor sommige⁶⁰ streefdoelen en mijlpalen. Zij moeten ervoor zorgen dat de verwezenlijking van de specifieke mijlpalen en streefdoelen op schema ligt om te worden bereikt vóór de indicatieve voltooiingsdatum. Zo kunnen de lidstaten en de EC in hun (technische) dialogen voortdurend beoordelen of het NPHV vordert zoals gepland, dan wel of de inspanningen voor bepaalde maatregelen moeten worden opgevoerd.

⁵⁹ Artikel 20 (6): "De regelingen en het tijdschema voor de monitoring en uitvoering als bedoeld in lid 5, punt e), de relevante indicatoren voor het bereiken van de beoogde mijlpalen en streefdoelen als bedoeld in lid 5, punt f), de regelingen voor volledige toegang door de Commissie tot de onderliggende gegevens als bedoeld in lid 5, punt g), en, in voorkomend geval, de aanvullende mijlpalen en streefdoelen in verband met de betaling van de steun via leningen als bedoeld in lid 5, punt h), worden nader uitgewerkt in het na de vaststelling van het in lid 1 bedoelde besluit door de betrokken lidstaat en de Commissie overeen te komen operationele regelingen."

Artikel 24 (3): "De Commissie gaat op voorlopige basis, zonder onnodige vertraging en uiterlijk binnen twee maanden na ontvangst van het verzoek na of de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die zijn vastgelegd in het in artikel 20, lid 1, bedoelde uitvoeringsbesluit van de Raad, op bevredigende wijze zijn gerealiseerd. Onder bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen wordt begrepen dat er door de betrokken lidstaat geen maatregelen zijn teruggedraaid in verband met eerder behaalde mijlpalen en streefdoelen. Bij deze beoordeling wordt ook de in artikel 20, lid 6, bedoelde operationele regelingen in aanmerking genomen. De Commissie kan worden bijgestaan door deskundigen."

⁶⁰ Niet voor elke mijlpaal of elk streefdoel zijn tussentijdse monitoringstappen noodzakelijk.

Slechts na de goedkeuring van de operationele regelingen zal blijken of zij mijlpalen en indicatoren in de praktijk wijzigen. Dat mijlpalen en indicatoren moeten worden gepreciseerd, impliceert dat hun kwaliteit minder goed is, zoals het Rekenhof al opmerkte. Een kwaliteitsvolle mijlpaal of indicator behoeft immers geen verdere precisering, behalve dan van de wijze waarop de gegevens moeten worden aangetoond.

De timing voor de afsluiting van deze operationele regelingen is al verscheidene malen verschoven. Het is nu de bedoeling ze uiterlijk eind maart 2022 af te sluiten, zodat de eerste betaalaanvraag, die in de eerste jaarhelft van 2022 zal plaatsvinden, daarmee ten volle rekening kan houden.

De VAA vraagt de beleidsdomeinen in dit kader de systemen te beschrijven waarmee zij de vereiste data zal verzamelen en bewaren. Aangezien de vereisten inzake documentatie per mijlpaal en streefdoel in onderhandelingen met de EC worden vastgelegd, zal de VAA deze systeembeschrijvingen in detail bekijken in een opvolgingsaudit, na de afwerking van de operationele regelingen.

Afhankelijk van de verdere afspraken tussen de EC en België, zal de Vlaamse overheid moeten nagaan of het haalbaar is de monitoring en rapporteringswijze op Vlaams niveau (zie hoger) te gebruiken als basis voor de rapportering aan de EC.

4.4.3 Aandachtspunten

Verbod op dubbele financiering

Om projecten te versnellen, synergiewinsten te behalen en projecten een betere startbasis te bezorgen, kunnen Europese subsidies uit verschillende fondsen gebruikt worden, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Als een project financiering ontvangt uit meer fondsen, dan is dubbele financiering voor dezelfde kosten niet toegestaan. Daardoor kan een project in principe nooit meer dan 100% financiering ontvangen.

De controle op dubbele financiering langs Europese fondsen is een van de aandachtspunten in de auditstrategie. De Vlaamse Auditautoriteit (VAA) zal het beheers- en controlesysteem dat de beheersautoriteit daarvoor heeft opgezet, beoordelen. Per project zal de projectleiding dan ook in principe duidelijk moeten bijhouden waar de financiering vandaan komt (FHV/EFRO/Vlaamse cofinanciering ...), en welke gemaakte kosten zij betreft (aanrekening). De VAA zal dit controleren bij zijn projectaudits. Aangezien de VAA de audits op de ESI-fondsen in Vlaanderen (ESF, EFRO en ETC) uitvoert en toegang heeft tot de applicaties van deze fondsen, kan hij dubbele financiering met deze fondsen aftoetsen. Verder zal de VAA de vastleggingen en vereffeningen ook nagaan in audits bij het departement Financiën en Begroting (dat de aanrekeningen opvolgt). Ten slotte zal de VAA indicaties van dubbele financiering ook opsporen met de *Risk Scoring Tool Arachnè*⁶¹.

⁶¹ Arachnè is een geïntegreerd IT-instrument voor *datamining* en gegevensverrijking, dat de EC sinds 2009 heeft ontwikkeld om de beheersautoriteiten en de intermediaire instanties te ondersteunen bij hun administratieve en beheerscontroles van projecten van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Cohesiefonds en het Europees Sociaal Fonds. Het instrument helpt fouten en onregelmatigheden bij projecten, begunstigden, contracten en contractanten te voorkomen en op te sporen. Tijdens de selectie en goedkeuring helpt Arachnè bij de identificatie van risico's op belangenconflicten, niet-naleving van de voorschriften inzake staatssteun of de operationele, administratieve en financiële capaciteit van bedrijven om door de Europese Unie medegefinancierde verrichtingen uit te voeren.

Overfinanciering

Europa laat het kostprijsselement bij de monitoring van het RRF volledig buiten beschouwing. Het gaat dus niet na of de geraamde en door de EC aanvaarde kostprijs overeenstemt met de werkelijke kostprijs. Bij een onderraming moet de nationale of regionale overheid de meerkosten dragen, wat normaal is. Bij een overraming zal Europa echter toch de volledige, geraamde kosten betalen. Dat kan ertoe leiden dat het subsidies betaalt waar niets tegenover staat. Dat gaat in tegen een basisprincipe van de subsidies, dat stelt dat alleen aantoonbare kosten mogen worden vergoed⁶². Meer dan 100% financiering kan in principe dus in het RRF voorkomen.

4.4. Conclusies

Op korte tijd is het departement KBUZA erin geslaagd een gelaagde monitoringstructuur uit te werken, waarin het de diverse organen onderscheiden rollen heeft toebedeeld. Het heeft de taken en rollen van deze organen duidelijk omschreven en hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk bepaald en afgebakend. Deze monitoringstructuur resulteert echter te weinig in een monitoring van het plan, die de basis zou kunnen vormen voor een globale aansturing. Gelet op de verscheidenheid en het grote aantal projecten is een globale aansturing wellicht ook maar in beperkte mate mogelijk.

Een kwaliteitsvolle monitoringtool fungeert als brondatabank voor alle datainformatie en datadoorstrooming. Het departement KBUZA neemt een trekkersrol op zich en levert veelvuldige inspanningen om de integriteit en de kwaliteit van de data (die de beleidsdomeinen in de monitoringstool invoeren) te verhogen. Op die manier probeert het te remediëren waar gedegen projectplanning en -management ontbreken.

⁶² Zie Europees Parlement, commissie Begrotingscontrole, 25 oktober 2021 (zie [committee-on-budgetary-control 2021](#)).

Hoofdstuk 5

Algemene conclusies

De Vlaamse Regering heeft bij de opmaak van het Vlaams relanceplan rekening gehouden met de adviezen van de bevroagde belanghebbenden. De selectie van de 180 projecten steunt evenwel niet op gedocumenteerde criteria. Het is dan ook onduidelijk waarom voor bepaalde projecten gekozen werd, en niet voor andere. Ook de keuze voor het grote aantal projecten is onduidelijk.

Het relanceplan Vlaamse Veerkracht omschrijft bondig zeven speerpunten, maar schraagt die onvoldoende met een geëxpliciteerde, globale en strategische visie waaraan het onderbouwde doelstellingen op planniveau koppelde. Een aansturing en een gedegen risicomanagement op planniveau ontbreken. Er is nog onvoldoende nagedacht over hoe de beleidscontinuïteit, inclusief de financiering, na de afloop van de projecten zal worden gegarandeerd, waardoor het risico bestaat dat de beoogde veerkracht onvoldoende wordt bereikt.

Voor een aantal projecten is onvoldoende duidelijk gemaakt hoe zij bijdragen tot de ambities van het relanceplan. Wel zijn zij coherent met het bestaande beleid. Een belangrijk aantal projecten houdt een uitbreiding of versnelling van de beleidsuitvoering in. Ongeveer 16% van de projecten vormt nieuw beleid. Het is ook nog onduidelijk hoe met sommige financiële risico's zal worden omgegaan.

In principe moet de overheid bij de start van een project tal van elementen duidelijk bepaald hebben, die ze later eventueel nog kan aanpassen en actualiseren. Voor veel relanceplanprojecten heeft zij dat echter onvoldoende gedaan. De wil bestaat wel om dat met voortschrijdend inzicht te remediëren, mede dankzij de nadruk die het departement KBUZA daarop heeft gelegd en de rubrieken die het in het standaardformulier voor de rapporteringen heeft opgenomen. Elke voortgangsrapportering toonde dan ook een duidelijke vooruitgang. Toch zijn bij veel projecten nog verbeteringen mogelijk.

De context- en probleemomschrijving zijn, net als de scope en de doelgroep, doorgaans goed bepaald. De onderbouwing van het project en de bepaling van duidelijke doelstellingen zijn echter bij ongeveer de helft van de projecten ontoereikend.

Tal van projecten zijn sterk met elkaar verweven, maar slechts weinig projectomschrijvingen wijzen daarop. Het is bijgevolg onzeker in welke mate afstemming zal plaatsvinden. Dat houdt risico's in op een inefficiënte middeleninzet. De kostenraming is niet altijd onderbouwd.

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn over het algemeen duidelijk, maar andere elementen die verband houden met de projectuitvoering, zijn globaal gezien nog voor verbetering vatbaar. Ongeveer driekwart van de projecten bepaalt nog wel duidelijk de gewenste output en de instrumenten, maar minder projecten bepalen daarnaast ook duidelijk de projectperiode en de output- en impactindicatoren. Het percentage projecten dat geen degelijke mijlpalen of outcome bepaalt, is nog groter. Acties en planning zijn in nog minder projectfiches opgenomen. Slechts enkele dossiers tonen ten slotte een risicomanagement aan. De begrippen *mijlpalen*, *outcome* en *impact* zijn niet in alle projectfiches op een consistente wijze ingevuld.

De basis voor een kwaliteitsvolle rapportering over de voortgang is thans bij sommige projecten onvoldoende aanwezig. Elke evaluatie van de kwaliteit van de voortgangsrapportering zal met dit gegeven rekening moeten houden.

Op korte tijd is het departement KBUZA erin geslaagd een gelaagde monitoringstructuur uit te werken, waarin het de diverse organen onderscheiden rollen heeft toebedeeld. Het heeft de taken en rollen van deze organen duidelijk omschreven en hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk bepaald en afgebakend. Deze monitoringstructuur resulteert echter te weinig in een monitoring van het plan, die de basis zou kunnen vormen voor een globale aansturing. Gelet op de verscheidenheid en het grote aantal projecten, is een globale aansturing wellicht ook maar in beperkte mate mogelijk.

Het departement KBUZA neemt een voortrekkersrol op zich en levert veelvuldige inspanningen om de integriteit en de kwaliteit van de data (die de beleidsdomeinen in de monitoringstool hebben ingevoerd) te verhogen. Op die manier probeert het te remediëren waar gedegen projectplanning en -management ontbreken.

Hoofdstuk 6

Aanbevelingen

Het Rekenhof heeft zijn aanbevelingen uit deze audit beperkt tot verbeterpunten die nog mogelijk zijn tijdens het verdere verloop van de projectuitvoering.

Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
1 Aandacht besteden aan een globale aansturing van het plan door onder meer: • rekening te houden met gewijzigde economische en maatschappelijke omstandigheden; • oog te hebben voor de capaciteit om alle projecten tot een goed einde te brengen.	Vlaamse Regering	2.4
2 Oog hebben voor risicomanagement op planniveau: • bepalen hoe zal worden ingespeeld op wijzigende economische omstandigheden of veranderende maatschappelijke of technologische ontwikkelingen; • bepalen hoe de financiële risico's, zoals onderramingen en verminderde Europese subsidies, zullen worden beheerst.		2.4.2 2.4.3
3 Over het voorkomen van onderlinge concurrentie of overlapping tussen projecten waken en aandacht besteden aan het vermijden van dubbele subsidiëring.	Vlaamse Regering en Vlaamse administratie	3.3
4 Op een meer projectmatige wijze te werk gaan.	Vlaamse administratie	4.2
5 Risicomanagement onderdeel maken van elk project.		2.4.2
6 Op de verbetering van een aantal elementen focussen die cruciaal zijn voor de uitvoering van de projecten, zoals: planning, mijlpalen en indicatoren. Ook tussentijdse streefwaarden opnemen, overeenkomstig een groeipad.		3.5

Hoofdstuk 7

Reactie van de Vlaamse Regering

Op 24 februari 2022 bezorgde de minister-president van de Vlaamse Regering de gecoördineerde reactie van de leden van de Vlaamse Regering en de voorzitters van de managementcomités op het ontwerp van verslag van het Rekenhof (zie [bijlage 1](#)). Het antwoord bevatte een beleidsmatige repliek op het ontwerpproject en een reactie (van de administraties) op de feitelijke vaststellingen.

In haar beleidsmatige repliek wijst de Vlaamse Regering op de bijzondere context (onzekerheden over duur, zwaarte en impact van de coronacrisis en de betoelaging vanuit Europa, verhoging werkdruk) waarin het Vlaamse relanceplan werd opgemaakt en uitgevoerd, en meent zij dat het Rekenhof te weinig deze context in rekening heeft gebracht. Het Rekenhof is zich wel degelijk bewust van deze uitzonderlijke omstandigheden, maar wijst erop dat het plan slechts weinig projecten voor acute crisisbestrijding omvat en een degelijke onderbouwing van het plan en de projecten dus wel mogelijk was.

Daarnaast verduidelijkt de Vlaamse Regering dat het relanceplan aansluit op de doelstellingen van het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 en verder onderbouwd werd door de rapporten van het economische en maatschappelijke relancecomité, waarmee het één geheel vormt. Zij verwijst naar het narratief in de covernota van de derde voortgangsrapportering en stelt dat dit de samenhang van de speerpunten verduidelijkt. Zij stelt verder dat de verdeling van de middelen over de speerpunten, clusters en projecten politiek is bepaald, op basis van onderbouwde inzichten. Die toont zij echter niet aan.

De Vlaamse Regering erkent dat het plan een groot aantal projecten omvat, maar dat toont volgens haar tegelijk aan dat het relanceplan zich uitsprekt over alle aspecten van de economie en de samenleving en aldus vrij omvattend is. De Vlaamse relanceprojecten bestaan dus hoofdzakelijk uit eenmalige investeringen, een tijdelijke versterking van het huidige beleid, of het versneld uitrollen van nieuw beleid. De Vlaamse Regering stelt verder dat het een bewuste beleidskeuze is om geen nieuw recurrent beleid en budget uit te rollen, ingegeven vanuit de beleidsdoelstelling van een traject naar een Vlaamse begroting in evenwicht. Het Rekenhof is evenwel van oordeel dat bepaalde projecten en maatregelen in de praktijk moeilijk terug te draaien zijn. De Vlaamse Regering beklemtoont verder dat de positief geëvalueerde centrale coördinatie enkel mogelijk is dankzij een goede samenwerking met alle beleidsdomeinen en kabinetten die in dit proces betrokken zijn.

De Vlaamse Regering verwijst als reactie op de opmerkingen dat zij sommige informatie niet of niet tijdig heeft bezorgd, naar de vele rapporteringsverplichtingen voor de projecten van het Vlaamse relanceplan en de krappe tijdsperiode om informatie uit te wisselen.

Zij beklemtoont dat de uiteindelijke bijdrage van Europa geen invloed zal hebben op het Vlaams engagement van 4,3 miljard euro. Hervredelingen van het relancebudget zullen plaatsvinden volgens het tempo van de aangegane verbintenissen en geraamde uitvoering van de projecten of de werken. Zij stelt dat binnen de klijntijden van de 34 clusters flexibiliteit kan worden toegestaan om met budgetten te schuiven. Ook kunnen prioriteiten worden gesteld, waarbij projecten die in

het Nationale plan voor Herstel en Veerkracht opgenomen werden, steeds prioritair zijn. Met dit laatste stelt de Vlaamse Regering voor de eerste maal dat bepaalde projecten eventueel slechts vertraagd zullen uitgevoerd worden.

Over de monitoringstool Vlaamse Veerkracht stelt de Vlaamse Regering dat die is opgebouwd om zo snel mogelijk alle projecten te kunnen monitoren, met als doel de vinger aan de pols te houden over de globale voortgang van de 180 projecten. Zij wijst erop dat het nooit de bedoeling is geweest om deze tool te gebruiken om alle aspecten van projectmanagement en risicomanagement te documenteren, wat ook niet door het Rekenhof wordt gesteld. De Vlaamse Regering onderstreept ook dat de tool blijvend moet worden verbeterd.

Volgens de Vlaamse Regering steunt de beschrijving van het Rekenhof van het proces van de politieke validering op onvolledige informatie, wat zou leiden tot conclusies in het auditrapport die niet voldoende gefundeerd zijn. Zij laat evenwel na aan te tonen over welke conclusies het zou gaan en gaf ook nooit de nodige informatie die dit proces aantoont.

Volgens de Vlaamse Regering is de belangrijkste verdienste van het relanceplan Vlaamse Veerkracht dat tijdens een ongeziene en acute crisisperiode op relatief korte termijn een Vlaams investeringsprogramma van ongeziene omvang in de steigers werd gezet, samen met een performant systeem van transparante monitoring van de uitvoering ervan. Zij verwelkomt alle mogelijke aanbevelingen voor verbeteringen en accentueert de openheid en transparantie bij de opvolging van het relanceplan.

De repliek op de feitelijke vaststellingen betreft voornamelijk een aantal verduidelijkingen bij door het Rekenhof gemaakte opmerkingen over specifieke projecten of voorgestelde tekstaanpassingen.

Bijlage 1

Beleidsmatige repliek op het ontwerp van verslag

1 Inleiding

Wij hebben met grote aandacht het ontwerprapport gelezen en waarden de grondige wijze waarop het Rekenhof de audit heeft uitgevoerd. In het rapport vinden we zowel punten van kritiek als steun om met de monitoring door te gaan op de ingeslagen weg. De Vlaamse overheid is een lerende organisatie. Het Rekenhof reikt ons in zijn rapport nuttige verbetermogelijkheden aan. Een dergelijk auditrapport zien we als een opportuniteit en een stimulans om de goede uitvoering van de projecten nog beter te kunnen garanderen, de voortgangsrapporten nog transparanter te maken, en Vlaamse Veerkracht als geheel nog beter in de verf te zetten.

Toch willen we ook kanttekeningen plaatsen bij enkele opmerkingen van het Rekenhof, vooral daar waar het ons inziens nuttig was geweest om de zaken in een breder perspectief te plaatsen.

2 Beleidskader

De context waarin het relanceplan werd opgemaakt, wordt bij deze audit niet in rekening gebracht. Het relanceplan werd opgemaakt in de zomer van 2020, een rampjaar voor onze economie en onze samenleving. Er moest snel gehandeld worden om te zorgen voor acute crisisbestrijding en de nodige herstelmaatregelen. Dit moest deels op basis van onvolledige of onbeschikbare informatie: Hoe groot zou deze crisis zijn? Hoe lang zou deze duren? Hoe groot zou het Europees Herstelfonds zijn? Hoeveel daarvan zou naar België gaan? Hoeveel daarvan zou naar Vlaanderen gaan? Op basis van welke parameters zou de verdeling gebeuren? Vlaanderen koos ervoor om haar open economie en maatschappelijk weefsel op een snelle manier te beschermen en te herstellen tijdens deze crisis. Ondanks de vereiste snelheid waarmee dit plan tot stand kwam en de onduidelijke context is met dit relanceplan toch een krachtig antwoord op tafel gekomen. Het rapport van het Rekenhof beschrijft die context wel in de inleiding van zijn rapport, maar lijkt in de analyse voorbij te gaan aan deze buitengewone omstandigheden.

De context waarin het relanceplan wordt uitgevoerd, wordt bij deze audit niet in rekening gebracht. Er hebben zich ondertussen vijf covid-golven voorgedaan die de uitvoering van het herstelbeleid zwaar onder druk hebben gezet tussen het begin van de covid-crisis en februari 2022. Alle Vlaamse beleidsdomeinen moesten telkens alle zeilen bijzetten om naast het reguliere beleid ook het crisis- en herstelbeleid te kunnen uitvoeren. Denk maar aan welzijn, volksgezondheid, werk, economie, onderwijs ... Deze opeenstapeling van covid-golven betekende telkens een forse verhoging van de werkdruk. Het rapport van het Rekenhof lijkt weinig rekening te houden met deze buitengewone omstandigheden.

Het Rekenhof wijst op het ontbreken van algemene doelstellingen op planniveau. Wij wensen te verduidelijken dat het relanceplan aansluit op de doelstellingen zoals geformuleerd in het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 en verder onderbouwd werd door de gewaardeerde rapporten die het economische en maatschappelijk relancecomité op onze vraag voordien hadden uitgewerkt. Die vormen één geheel. Daarin zit ook een groot deel van de visie en onderlinge samenhang die het

Rekenhof lijkt te missen in het relanceplan. De Vlaamse Regering heeft verder gewerkt op die rapporten en is snel concreet moeten worden over hoe de Vlaamse Regering binnen die visie projecten kon identificeren en uitwerken. De strategische doelstellingen van het plan Vlaamse Veerkracht zijn bovendien ook in lijn met andere akkoorden en plannen van de Vlaamse Regering (VIA-6, VESOC-akkoord, VEKP ...). Of zoals het Rekenhof zelf stelt: “alle projecten zijn [...] coherent met het bestaande beleid en veel projecten betreffen een uitbreiding of versnelling van dat beleid.” Het had o.i. weinig zin om deze onderbouwing integraal te reproduceren in het relanceplan dat focust op effectieve projecten op het terrein, om zo een snel en slagkrachtig antwoord te bieden op deze onverwachte crisis.

Het relanceplan zelf bevat 7 speerpunten. Deze speerpunten werden vanaf het begin opgenomen bij de communicatie rond het relanceplan, en dus ook bij de Septemberverklaring van de Minister-president in 2020. Het narratief dat werd opgesteld bij meting 3 is een verduidelijking op globaal niveau van de inhoudelijke focus van elk van deze speerpunten en van hun samenhang, op een bevattelijke manier gebracht. Dit narratief kwam er op vraag van de relancecomités, met als doel de doelstellingen van het relanceplan terug duidelijker naar voor te brengen, vooral voor het brede publiek.

De verdeling van de middelen over de speerpunten, clusters en projecten is politiek bepaald, op basis van onderbouwde inzichten. Daarbij is een afweging gebeurd van wat nodig was aan acute ingrepen en herstelmaatregelen en is tegelijk ook de koppeling gemaakt met investeringen in een digitale en een groene transitie. Zoals eerder aangegeven betreft het hier vaak een versnelling of een uitbreiding van bestaand beleid. De acties in het relanceplan zijn immers ingebed in het strategische beleid van de beleidsdomeinen. Ze zijn op korte termijn samengebracht in een globaal programma dat, gebruik makend van een extra financiële hefboom, een slagkrachtig antwoord moest bieden op deze onverwachte crisis. Deze tijdspanne werd kort gehouden, om het plan snel tractie te geven en tot actie over te gaan.

3 Projecten

Er wordt gesteld dat de 180 projecten overkomen als versnipperd. Wij delen de mening dat het plan een groot aantal projecten omvat, maar het toont tegelijk aan dat dit relanceplan zich uitsprekt over alle aspecten van onze economie en samenleving, voortbouwend op de adviezen van het economische en maatschappelijk relancecomité. Het is erg omvattend, iets waar elke Vlaming de impact van ondervindt of zal ondervinden. Er is trouwens meer dan de categorisering volgens project, er is ook een categorisering volgens cluster (samenbrengen van gerelateerde projecten), en een categorisering volgens speerpunten (samenbrengen van gerelateerde clusters).

De centrale coördinatie wordt positief geëvalueerd. Wij willen echter benadrukken dat die enkel mogelijk is dankzij een goede samenwerking met alle beleidsdomeinen en kabinetten die in dit proces betrokken zijn. De aansturing vanuit de centrale coördinatie-entiteiten DKBZA en DFB is duidelijk afgebakend: coördinatie van de voortgangsrapportering door projectverantwoordelijken en aanspreekpunten binnen de beleidsdomeinen, ondersteunen van kabinetsmedewerkers bij de politieke validatiefase, ondersteuning van kabinet MP en kabinet Diependaele bij rapportering en communicatie, ondersteuning van relancecomités, klimaatexpertenpanel en sociale partners m.b.t. hun inbreng, ondersteuning Vlaamse Regering m.b.t. de rapportering. De beleidsdomeinen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten en kunnen steunen op sterke ambtenaren die dag in dag uit het beste van zichzelf geven om dit relanceplan in zo'n korte doorlooptijd tot een goed einde te brengen. Het is dankzij hun expertise en professionaliteit dat de voortgang

van de uitvoering van het relanceplan op schema ligt. Het is ook dankzij hen dat er drie keer per jaar een globale rapportering mogelijk is over deze voortgang, waarmee we niet alleen de Vlaamse Regering inzicht geven, maar ook het ruime publiek. Deze metingen en rapporteringen hebben de audit van het Rekenhof ook mee mogelijk gemaakt.

De Vlaamse overheid wordt geconfronteerd met veel rapporteringsverplichtingen m.b.t. de projecten van Vlaamse Veerkracht. Er is de interne rapportering binnen de Vlaamse overheid, er zijn de audits van het Rekenhof, er zijn de verplichtingen in het kader van de het Plan voor Veerkracht en Herstel en er is de rapportering in het kader van het Europees Semester. Vaak komen deze rapporteringsmomenten niet overeen en worden vaak andere invalshoeken belicht, waardoor projectverantwoordelijken het ganse jaar door moeten rapporteren. Hierbij wordt voorrang gegeven aan de uitvoering van de kerntaken, namelijk het op het veld realiseren van de doelstellingen die voorop zijn gesteld. Dit kan ook deels verklaren waarom sommige projectfiches die werden opgevraagd door het Rekenhof niet tijdig of zelfs helemaal niet werden bezorgd. Een ander deel van de verklaring is dat het tijdsvenster dat het Rekenhof voorzien had om informatie uit te wisselen bijzonder krap en éénmalig was, terwijl sommige entiteiten aangegeven hadden dat zij bijkomende informatie op een later tijdstip konden bezorgen. Een kort aanvullend overleg bijvoorbeeld over het thema van risicomanagement had het Rekenhof extra inzichten kunnen aanreiken. Het risicomanagement is voor de projecten die met Europese middelen gefinancierd worden bovendien afgedekt door de beheers- en controlesystemen (BCS) waarin zij gevat zijn.

Het Rekenhof merkt op dat er voor het relanceplan eenmalige investeringsmiddelen worden voorzien en dat de Vlaamse Regering stelt dat het plan volledig zal uitgevoerd worden. Het Rekenhof vraagt zich daarbij af hoe er zal worden omgegaan met bv. budgetoverschrijdingen, met een eventuele verlaging van Europese middelen, of met initiatieven die ook na 2023 een vervolg kennen. In de begroting 2021 werd een algemene relance-provisie van 4,3 miljard euro ingeschreven ter financiering van het plan 'Vlaamse Veerkracht' van de Vlaamse Regering. Zoals de minister ook herhaaldelijk in de Commissie van het Vlaams Parlement heeft geantwoord zal de uiteindelijke bijdrage vanuit Europa geen invloed hebben op het Vlaamse engagement van 4,3 miljard euro. Herverdelingen van het relancebudget zullen gebeuren volgens het tempo van de aangegane verbintenissen en geraamde uitvoering van de projecten of de werken, met die voorwaarde dat alle projecten moeten zijn vastgelegd einde 2022. Op die manier wordt een bijkomende controle op de uitgaven ingebouwd, en zorgen we ervoor dat de projecten tijdig worden uitgevoerd zodat ze maximaal bijdragen aan de relance. Deze werkwijze laat toe om – in combinatie met de voortgangsrapportering 'Vlaamse Veerkracht' – afwijkingen of budgetoverschrijdingen sneller op te merken én hierop in te spelen. Binnen de klijntlijnen van de 34 clusters kan er flexibiliteit worden toegestaan om met budgetten te schuiven, weliswaar na akkoord van de Vlaamse Regering. Wanneer projecten niet binnen de beschikbare enveloppe gerealiseerd dreigen te geraken, zal geval per geval bekeken worden waar de prioriteiten binnen een specifieke cluster gelegd kunnen worden. Hierbij zullen projecten die in het Nationale plan voor Herstel en Veerkracht opgenomen werden steeds prioritair zijn gelet op de financiële consequenties indien aan dit plan verbonden mijlpalen of doelstellingen niet gehaald zouden worden. Tot slot kan meegegeven worden dat de projecten uit het plan Vlaamse Veerkracht in eerste instantie worden uitgevoerd met middelen uit de Vlaamse begroting. Naargelang de voortgang van de uitvoering van het herstelplan en het behalen van de mijlpalen en streefdoelen zal onze begroting aangezuiverd worden met de middelen uit de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht. Op die manier wordt de toegang tot de noodzakelijke kredieten verzekerd. De toegekende enveloppes kunnen steeds worden aangevuld met reguliere beleidskredieten wanneer nodig.

Het relanceplan Vlaamse Veerkracht bevat een bewuste keuze voor een omvangrijke, maar tijdelijke en éénmalige impuls en investering in onze economie en samenleving. Het is een bewuste beleidskeuze om geen nieuw recurrent beleid en budget uit te rollen, ingegeven vanuit de beleidsdoelstelling van een traject naar een Vlaamse begroting in evenwicht. De Vlaamse relanceprojecten bestaan dus hoofdzakelijk uit éénmalige investeringen, tijdelijke versterking van het huidige beleid, of het versneld uitrollen van nieuw beleid zoals beslist bij de regeringsvorming.

4 Monitoring

De monitoringstool Vlaamse Veerkracht werd na de beslissing van de Vlaamse Regering over het relanceplan op een efficiënte wijze opgebouwd om zo snel mogelijk alle projecten te kunnen monitoren. De bedoeling van de tool was om de vinger aan de pols te houden over de globale voortgang van de 180 projecten. Het is echter nooit de bedoeling geweest om deze tool te gebruiken om alle aspecten van projectmanagement en risicomanagement te documenteren. Het Rekenhof lijkt te suggereren dat de monitoringstool een globale aansturing van de projecten zou mogelijk moeten maken, ook inzake projectmanagement en risicomanagement. Dit projectmanagement en risicomanagement vindt echter plaats in de beleidsdomeinen en de entiteiten die uitvoering geven aan de projecten. De opvraging door het Rekenhof van bijkomende projectinformatie inzake projectmanagement en risicomanagement kwam in een erg drukke periode en bepaalde beleidsdomeinen moesten voorrang geven aan hun operationele activiteiten, zeker gezien de korte deadlines die met de opvraging gepaard gingen. Deze informatie kan alsnog bezorgd worden bij de jaarlijkse audit die men voorziet op de kwaliteit van de monitoring in opdracht van het Vlaams parlement.

Tegelijk moeten we de tool zelf blijvend verbeteren. Elk veld in de tool moet relevant zijn en moet leiden tot kwaliteitsvolle informatie. Zoals het veld 'koppelingen met andere projecten', waarnaar verwezen wordt. Dit veld wordt vaak niet ingevuld omdat er al heel veel linken zijn met andere projecten. De projecten zijn immers ingedeeld volgens speerpunten, volgens clusters, volgens al dan niet gefinancierd door de Europese Unie. Een ander voorbeeld is het veld 'impactindicatoren'. N.a.v. vorige metingen hebben we geprobeerd om op projectniveau de koppeling te maken met impactindicatoren. Vandaag komen we tot de vaststelling dat we dit beter bekijken op het niveau van het globale plan, met minder impactindicatoren in een stabiele lijst. Dit voortschrijdend inzicht is één van de sterktes van deze monitoring, waarin we streven naar continue verbetering. Niet vanuit het oogpunt van projectmanagement, maar wel vanuit het oogpunt van globale monitoring van dit plan naar de Vlaamse Regering, naar de stakeholders en de burgers, met een zo beperkt mogelijke administratieve verzwaring. Maar ook de governance en de timing van de monitoring zullen we blijvend kritisch bekijken, ook opnieuw vanuit het idee van continue verbetering.

De beschrijving van het Rekenhof van het proces van de politieke validering is gebaseerd op onvolledige informatie, wat leidt tot conclusies in het auditrapport die niet voldoende gefundeerd zijn. De uitvoering van de relanceprojecten is een continue samenwerking van administratie en kabinetten. De rapportering erover is ook zo'n continue samenwerking. De politieke valideringsfase is het moment waarop de kabinetten het rapport in zijn definitieve vorm zien en nog de laatste onjuistheden kunnen aanpassen. Dat betekent dat de meeste politiek-ambtelijke afstemming de facto al gebeurt in consensus vóór de formele politieke valideringsfase. Het Rekenhof baseert zijn negatieve oordeel over deze validering op de relatief korte tijdsperiode van de valideringsfase en een te klein aantal projecten om een volledig beeld te krijgen van de wisselwerking tussen administratie en kabinet en om daaruit correcte conclusies te trekken.

5 Tot slot

De belangrijkste verdienste van het relanceplan Vlaamse Veerkracht is o.i. dat tijdens een ongeziene en acute crisisperiode op relatief korte termijn een Vlaams investeringsprogramma van ongeziene omvang in de steigers werden gezet, samen met een performant systeem van transparante monitoring van de uitvoering ervan. Deze bijkomende opdracht wordt in regel gerealiseerd binnen het bestaande personeelskader door tal van projectverantwoordelijken in de diverse betrokken beleidsdomeinen en administraties, dit in combinatie met het acute crisisbeheer dat inmiddels veel langer duurt dan bij de start van de COVID-crisis kon voorspeld worden

Wij verwelkomen alle mogelijke aanbevelingen voor verbeteringen die we nog kunnen aanbren- gen voor de volgende metingen van de voortgang. Wij zullen alle vaststellingen van het Rekenhof op globaal en op projectniveau bezorgen aan de projectverantwoordelijken, en samen met hen bekijken hoe we hier werk van kunnen maken. We verwijzen daarbij ook naar het tweede rapport van het Rekenhof dat we binnenkort mogen verwachten. We blijven investeren in de mijlpalen en de indicatoren, en bekijken de mogelijkheid van tussentijdse streefwaarden. Het rapport is een opportuniteit tot verdere kwaliteitsverbetering in de doorstroming van informatie tussen de be- leidsdomeinen en de monitoring.

Vanuit de Vlaamse overheid hebben we steeds openheid en transparantie naar voren geschoven als belangrijke waarden voor de opvolging van het relanceplan. Bewijs daarvan zijn de publieke rapporten die alle belangrijke informatie bevatten over de 180 projecten. De Vlaamse overheid gaf het Rekenhof ook toegang tot de tool en power bi om snel en efficiënt analyses te doen. Tot slot worden alle data vanuit de tool voor iedereen beschikbaar gesteld als open data op het opendata- portaal van de Vlaamse overheid. De openheid waarmee wij deze data voor iedereen beschikbaar stellen, stelt ons in staat om continu te verbeteren, en is een voorbeeld van een lerende organisa- tie. De dynamiek die hierrond is ontstaan, willen we behouden en versterken.

Bijlage 2

Lijst van onderzochte relanceprojecten

■ Europese projecten (deel van NPHV)

■ Vlaamse projecten

Nr.	Projectbenaming	Cluster	Speerpunt
VV001	Asbestpremie daken en buitenmuren niet-residentieel met isolatie	01. Renovatie gebouwen-patrimonium (energetisch & asbestverwijdering)	01. Economie en samenleving verduurzamen
VV003	Asbestpremie daken residentieel met isolatie		
VV004	Circulaire economie - asbest (lokale besturen)		
VV006	Financiering energieluik woningrenovatiepremie		
VV007	Financiering flankerend beleid transitie oude elektrische verwarming en toekomstbestendig maken van het elektriciteitsnet		
VV008	EPC-labelpremie residentieel		
VV009	Renovaties sociale woningen versnellen		
VV011	VEB-energie-efficiëntie Vlaamse overheid		
VV013	Een groter en veiliger fietsnetwerk (incl. fietstoegang economische poorten en jaagpaden) maakt de fiets een aantrekkelijker vervoersmiddel en helpt zo het gebruik van personenwagens te reduceren	02. Fietsinfrastructuur	02. Investeren in infrastructuur
VV014	Fietsinfrastructuur aan gemeentewegen		
VV015	Digitale versnelling leerplichtonderwijs (digisprong)	03. Digitale versnelling leerplichtonderwijs	04. Investeren in mensen en talenten
VV017	Extra aandacht meest kwetsbaren	04. Opleidings- en loopbaanoffensief	
VV018	Opleidingsoffensief arbeidsmarkt		
VV019	Versterken Levenslang Blijven Leren		

Nr.	Projectbenaming	Cluster	Speerpunt
VV020	Bio-economie	05. Versterking O&O	01. Economie en samenleving verduurzamen
VV021	Onderzoeksinfrastructuur (bij Strategische Onderzoeksceneters (SOC's), speerpunt-clusters, Vlaamse onderzoeksinstellingen en hoger onderwijs)		
VV022	Versterking O&O bedrijven		
VV023	Versterking onderzoeksveld en versnelling O&O		
VV024	Groenblauwe infrastructuur - open ruimte	06. Blue deal	
VV026	Blue Deal - MOW		
VV031	Groenblauwe infrastructuur - bebouwde omgeving		
VV032	Innovatieve projecten circulair watergebruik en slimme meetnetten en datasystemen		
VV034	Vlaggenschipprojecten natuurgebaseerde oplossingen		
VV035	Groenblauwe infrastructuur - waterlopen		
VV036	Natte natuur		
VV037	Assetmanagement - aanpakken cat. 4-kunst-bouwwerken in slechte staat	07. Investeren in verkeersveilige wegen	02. Investeren in infrastructuur
VV038	Aanpak gevaarlijke punten		
VV039	Versnelling investeringen in veilige schoolroutes		
VV040	Versnelling verkeerslichtenbeïnvloeding voor een betere en veiligere doorstroming voor de fietser en dynamisch verkeersmanagement		
VV041	Modal shift naar water - Albertkanaal (versneld verhogen van bruggen)	08. Modal shift naar water	
VV042	Modal shift naar water - extra kaaimuren		
VV043	Modal shift naar water - opstart Dender (verhoging watertransportcapaciteit)		
VV044	Onteigeningen Nieuwe Sluis Zeebrugge		
VV045	Inzetten op kwaliteit en good governance van WZC & vooruitschuif nieuw beleid	09. Welzijns- infrastructuur	05. Zorg- en welzijnssysteem versterken
VV047	Waterstofonderzoek	10. Waterstofonderzoek	01. Economie en samenleving verduurzamen
VV048	Investering LED-verlichting gewestwegen (VEKP)	11. Vergroening weginfrastructuur	
VV049	Laadpalen - versnelde uitrol laadinfrastructuur		

Nr.	Projectbenaming	Cluster	Speerpunt
VV051	Gemeente zonder gemeentehuis	12. Iedereen lokaal digitaal	03. Vlaanderen digitaal transformeren
VV054	Iedereen digitaal - toegang tot computers & internet		
VV055	Smart Cities		
VV061	Datanutsbedrijf	13. Digitalisering Vlaamse overheid	02. Investeren in infrastructuur
VV089	Musea Brugge nieuwe Museumsite	14. Culturele infrastructuur	
VV099	Investerings in de ontwikkeling en promotie van onroerend erfgoed	15. Investerings in onroerend erfgoed	
VV102	Investeren in kernversterking via projectoproepen	16. Verbetering en verduurzaming ruimtelijke ordening	01. Economie en samenleving verduurzamen
VV103	Lantis - PFOS-vervuiling		
VV104	Veerkrachtige steden na Corona (extra oproep Stadsvernieuwing)		
VV105	Ontsnipperen van Vlaams landschap	17. Vergroening openbaar vervoer (De Lijn)	
VV106	Vergroening openbaar vervoer De Lijn		
VV108	Subsidies aan bedrijven (financiële steun voor bedrijven, kostenverlaging voor deelname aan beurzen, ondersteuning voor Brexit) + inzet van consultants om Vlaanderen in het buitenland te promoten	18. Brexit	06. De coronacrisis beheren en Brexit
VV109	VLAIO Brexit actieplan		
VV110	Congres (5 MEUR BBV)	19. Congres-, beurs- en toeristische infrastructuur	02. Investeren in infrastructuur
VV111	Hefboomrelanceprojecten		
VV112	Voorsprongfonds Hoger Onderwijs	20. Voorsprongfonds Hoger Onderwijs	04. Investeren in mensen en talenten
VV116	Elektronisch patiëntendossier - Geïntegreerd zorg en ondersteuningsplan	21. Digitalisering zorgbeleid	03. Vlaanderen digitaal transformeren
VV121	Vooruitschuif uitbreidingsbeleid - fase 1	22. Investeren in personen met een handicap	05. Zorg- en welzijns-systeem versterken
VV122	Versterken oproepen bovenlokale sportinfrastructuur	23. Sportinfrastructuur	02. Investeren in infrastructuur

Nr.	Projectbenaming	Cluster	Speerpunt
VV125	Circulaire economie - Recyclagehub	24. Uitbouwen circulaire economie	01. Economie en samenleving verduurzamen
VV126	Call groene warmte	25. Investeren in groene warmte	
VV127	Digibanken	26. Digibanken	
VV128	Digitale vaardigheden	27. Digitale vaardigheden	03. Vlaanderen digitaal transformeren
VV133	Digitaal transformatieprogramma Vlaamse mediasector	28. Digitalisering Vlaamse media- en cultuursector	
VV144	Zorgzame buurten - Versterken van buurtgerichte lokale initiatieven	29. Versterken mentaal welzijn	05. Zorg- en welzijns-systeem versterken
VV156	Jeugdinfrastructuur	32. Jeugdinfrastructuur	02. Investeren in infrastructuur
VV163	PMV-instrumenten maximaal ontplooiën voor leningen, kapitaalsparticipaties en waarborgen - Pakket van 500 miljoen euro voor zeer goedkope achtergestelde leningen aan enerzijds start-ups & scale-ups en anderzijds KMO's	35. Extra relanceprojecten	06. De coronacrisis beheren en Brexit
VV164	PMV-instrumenten maximaal ontplooiën voor leningen, kapitaalsparticipaties en waarborgen - Extra capaciteit voor Gigarant (3 miljard euro) en voor PMV-Z-Waarborgen (400 miljoen euro) - hefboom voor maximale bancaire financiering		
VV165	PMV-instrumenten maximaal ontplooiën voor leningen, kapitaalsparticipaties en waarborgen - Welvaartsfonds (beheerd door PMV) van 500 miljoen euro (waarvan 240 miljoen euro Vlaams-publiek en rest privaat)		
VV167	Uitvoering Masterplan Scholenbouw 2		02. Investeren in infrastructuur
VV168	Versnelde uitrol digitale meters		03. Vlaanderen digitaal transformeren
VV170	Flanders Future Techfund aanwenden voor innovatief onderzoek op vlak van (hoog-risico) platformtechnologie		01. Economie en samenleving verduurzamen
VV171	Vlaanderen chiplab van de wereld		
VV174	Noodkoopleningen		
VV175	Uitbreidingsbudget voor welzijn en zorg		05. Zorg- en welzijns-systeem versterken
VV177	Implementatie van de Vlaamse jobbonus		04. Investeren in mensen en talenten
VV180	Wachlijsten gehandicaptenzorg		05. Zorg- en welzijns-systeem versterken

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT

D/2022/1128/15

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

www.rekenhof.be