

ingediend op **36** (2021-2022) – Nr. 1
28 juni 2022 (2021-2022)

Rekeningenrapport

van het Rekenhof

over 2021



Rekeningenrapport over 2021

Rapport over de algemene rekening 2021
van de Vlaamse Gemeenschap en de geconsolideerde rekening 2021
van de Vlaamse deelstaatoverheid





Rekenhof

Rekeningenrapport over 2021

Rapport over de algemene rekening 2021
van de Vlaamse Gemeenschap en de geconsolideerde rekening 2021
van de Vlaamse deelstaatoverheid



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 28 juni 2021
Vlaams Parlement, 36 (2021-2022) – Nr.1

Rekeningenrapport 2021

Rekeningen 2021 Vlaamse overheid

Bedrijfseconomisch



onthouding

- terreinen en gebouwen
- werken van burgerlijke bouwkunde
- buitenbalansverplichtingen (principeovereenkomsten, openstaande verbintenissen, hangende dossiers op overlegcomité)
- + voorzieningen voor lopende geschillen en pensioenverplichtingen
- + waarderingsregels



zonder voorbehoud



zonder voorbehoud

- + vastlegging participaties



zonder voorbehoud

Resultatenrekening

opbrengsten €45,48 mia

kosten €49,37 mia

€-3,90 mia

Balans
€42,89 mia

eigen vermogen
€6,85 mia



ontvangsten



uitgaven

Begrotingsuitvoering

(middelen, verbintenissen en verplichtingen)

vastleggingen
€53,32 mia



€49,98 mia



€50,62 mia

saldo €-0,64 mia

ESR-rapportering

(economische hergroepering)



€43,81 mia



€26,72 mia

bijdrage vorderingensaldo €17,10 mia

Algemene rekening

(Ministeries + DAB)

Geconsolideerd

(incl. rechtspersonen)

Geconsolideerde rekening



€47,99 mia



€50,74 mia

geconsolideerd vorderingensaldo

€-2,75 mia



Rekeningenrapport over 2021

De Vlaamse Regering heeft de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en de geconsolideerde rekening 2021 van de Vlaamse deelstaatoverheid ter certificering aan het Rekenhof voorgelegd. De financiële gevolgen van de coronapandemie hebben ook de financiële resultaten van de Vlaamse overheid over het jaar 2021 beïnvloed. De balans en het economisch resultaat zijn ook beïnvloed door de herwaardering van kapitaalparticipaties en de aanleg van voorzieningen.

Kerncijfers (in miljoen euro)

	2020	Begroting 2021	2021
Algemene rekening			
Balanstotaal	39.559,9		42.887,1
Economisch resultaat	-12.893,6		-3.897,9
Begrotingssaldo	-3.730,3	-1.176,8	-640,9
ESR-consolidatie			
Vorderingensaldo	-6.011,5	-5.295,1	-2.749,9
Geconsolideerde schuld	30.225,2	37.858,8	33.350,4

Voor de toetsing aan de begrotingsdoelstellingen heeft de Vlaamse Regering de bouwkosten van de Oosterweelverbinding en de uitgaven voor het relanceplan (samen 0,7 miljard euro) uit het gerapporteerde vorderingensaldo gehouden. De impact van het tweede corona-crisisjaar op de Vlaamse overheid raamt het Rekenhof op bijna 1,8 miljard euro. Los van de eenmalige ontvangsten en uitgaven, eindigde de Vlaamse overheid in 2021 met een tekort van 1,4 miljard euro.

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

De algemene rekening is samengesteld uit de bedrijfseconomische jaarrekening, de begrotingsuitvoering en de ESR-rapportering. Het Rekenhof rapporteert over zijn controle in drie certificeringsverslagen, die in onderlinge samenhang moeten worden gelezen.

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

- Heel wat terreinen en gebouwen staan tegen een nulwaarde in de balans, terwijl het Rekenhof hun waarde raamt op 1,6 miljard euro.
- De waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde is onzeker. De inventaris was nog onvolledig en het eigenaarschap van de activa is niet altijd uitgeklaard. Daarbij komt dat geen uniforme berekeningswijze werd toegepast voor de waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde.
- De buitenbalansverplichtingen zijn onvoldoende toegelicht. Het betreft onder meer belangrijke principe-overeenkomsten met grote financiële gevolgen in de komende jaren, openstaande verbintenissen van Vlaamse rechtspersonen die de Vlaamse Gemeenschap nog moet betoelagen en belangrijke hangende dossiers op het overlegcomité.

Ten opzichte van de jaarrekening over 2020 heeft de Vlaamse Regering voor 2021 meer informatie gegeven over de risico's voor lopende geschillen en pensioenverplichtingen en over de waarderingsregels voor de opbrengsten uit de bijzondere financieringswet.

Het Rekenhof formuleert een oordeel zonder voorbehoud bij de begrotingsuitvoering en bij de ESR-rapportering.

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

Het Rekenhof formuleert een certificeringsverklaring zonder voorbehoud bij de geconsolideerde rekening. Door de coronapandemie was 2021 opnieuw een uitzonderlijk jaar voor de Vlaamse begroting. De geconsolideerde schuld steeg met 3,1 miljard euro tot 33,4 miljard euro eind 2021. De beheersbaarheid van de schuld blijft een belangrijk aandachtspunt.

Beleids- en begrotingstoelichting bij de begrotingsuitvoering

Samen met de rekening 2021 heeft de Vlaamse Regering een beleids- en begrotingstoelichting (BBT) bij de begrotingsuitvoering gepubliceerd, om meer transparantie te bieden over het gevoerde beleid. In de meeste gevallen verschaftte zij al voldoende duiding over de evolutie van de kredieten en de uitvoering ervan, maar voor bepaalde beleidsvelden moet die duiding nog beter. Het Rekenhof verwachtte dat zij in 2021 een nieuwe stap zou zetten naar een volwaardige prestatie-geïnformeerde begroting door de cijfers te koppelen aan de doelstellingen, maar die verbetering is vooralsnog uitgebleven.

Financiële impact coronapandemie

De COVID-19-crisis had ook in 2021 een grote budgettaire impact op de Vlaamse overheid. Door de diversiteit van de genomen maatregelen spreidde die impact zich uit over alle beleidsdomeinen. De rekening 2021 maakt het niet mogelijk de totale budgettaire impact van de crisis precies vast te stellen. Het Rekenhof raamt dat cijfer op bijna 1,8 miljard euro, rekening houdend met de recorrente budgetten die sommige beleidsdomeinen hebben ingezet. De budgettaire weerslag van de crisis beperkt zich niet tot 2020 en 2021. Een deel van de genomen maatregelen, zal in 2022 nog kosten veroorzaken. De potentiële budgettaire impact van de toegekende waarborgen en leningen zal zich pas in de volgende jaren manifesteren en kan, afhankelijk van de mate waarin de economie zich herstelt, aanzienlijk zijn. Er is bovendien nog geen definitieve kostenverdeling tussen de federale en de Vlaamse overheid voor de uitgaven voor de vaccinatiecampagnes.

De rechtmatigheidscontroles van het Agentschap Innoveren en Ondernemen, vooral gericht op de hinderpremie en de omzetgerelateerde premies van ondernemingen, dekken voorlopig 3,2% van de premiedossiers. Bij gebrek aan voldoende inspectiepersoneel en een meer gerichte controlestrategie zal een belangrijk deel van de uitbetaalde premies niet tijdig kunnen worden gecontroleerd.

Relanceplan Vlaamse Veerkracht

In de initiële begroting 2021 voorzag de Vlaamse Regering in een eenmalige enveloppe van 4,3 miljard euro voor het *Plan Vlaamse Veerkracht*. Van de 158 eenmalige projecten zijn in het *Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht* 55 projecten opgenomen, waarvoor Vlaanderen een Europese subsidie van maximaal 2,255 miljard euro ontvangt. Daarbuiten financiert Vlaanderen met eigen middelen ook 22 (hervormings)projecten.

Een overdrachtsbepaling heeft de niet aangewende vastleggingskredieten van de relanceprovisie overgedragen naar 2022. De begrotingsaanpassing stelde het vereffeningskrediet bij tot 2,0 miljard euro. De uitvoering bleef ver onder de begrotingsramingen: iets minder dan 1,7 miljard euro verbintenissen zijn vastgelegd en 291,9 miljoen euro is effectief vereffend. De met eigen Vlaamse middelen gefinancierde relance-uitgaven bleven beperkt tot 159,9 miljoen euro. De Vlaamse Regering verwachtte in 2021 1 miljard euro extra schulden te zullen moeten maken voor de relance, maar uit de uitvoeringscijfers 2021 blijkt dat zij nog geen extra schulden diende te maken. Het derde monitoringrapport ging, evenmin als de beleids- en begrotingstoelichtingen, in op deze onderaanwendingen.

Wachlijsten

In zijn rekeningenrapport over 2020 gaf het Rekenhof een overzicht van de wachlijsten die zich door de grote dienstverleningsnoden en een tekort aan middelen voordeden in de sectoren sociale huisvesting, erfgoedpremies, woonzorgcentra, jeugdhulp en onderwijsinfrastructuur. Het concludeerde dat de noden steeds groter bleven dan de beschikbare middelen en dat wachlijsten een onvolkomen instrument zijn voor de inschatting van de werkelijke noden. In zijn rapport over 2021 merkt het Rekenhof op dat de Vlaamse Regering inspanningen heeft gedaan om het aantal wachtenden op steun in de sectoren kinderopvang en zorg voor personen met een functiebeperking te reduceren met regelgevende initiatieven en een versnelde inzet van uitbreidingsmiddelen. De impact van die inspanningen wordt stilaan zichtbaar, maar het is ook al duidelijk dat die impact in beide sectoren te beperkt is om de uitbreidingsambities binnen de legislatuur te bereiken.

Uitvoering regeerakkoord

Het Rekenhof gaat in dit rapport ten slotte in op twee beleidsintenties uit het regeerakkoord.

- In 2021 nam de Vlaamse Regering initiatieven om tegelijk de hernieuwbare-energiedoelstellingen te halen, een meer kostenefficiënt systeem te creëren, het certificatenoverschot af te bouwen en het vertrouwen in groene-stroominvesteringen te bewaren. De gedeeltelijke vervanging van het certificatenstelsel door investeringssteun met *calls* en eenmalige investeringspremies voor zonnepanelen zal, vanuit budgettair standpunt van de Vlaamse overheid echter niet per definitie meer kostenefficiënt zijn dan het certificatenstelsel.
- De Vlaamse overheid heeft het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 op het vlak van de activering van personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en de hervorming van het doelgroepenbeleid intussen grotendeels gerealiseerd, met onder meer de afschaffing van een aantal maatregelen en het optrekken van de gerechtigde leeftijd van oudere werknemers. Het aantal tewerkgestelde personeelsleden daalde voor alle doelgroepen, behalve voor de Vlaamse ondersteuningspremie voor werknemers met een arbeidsbeperking. De Vlaamse overheid bereikte eind 2021 een werkgelegenheidsgraad van 75,9%, maar om de richtwaarde van 120.000 extra werkenden tegen eind 2024 te behalen, zullen nog bijkomende acties nodig zijn. De beschikbare data laten overigens geen uitspraak toe over de duurzaamheid van met doelgroepverminderingen gecreëerde tewerkstelling, noch over de vraag of alle belanghebbenden de weg vinden naar de RSZ-kortingen.

Hoofdstuk 1

Inleiding 15

- 1.1 Juridisch kader 15
- 1.2 Controlestrategie van het Rekenhof 15
- 1.3 Tijdsplan 16
- 1.4 Structuur van het rekeningenrapport 17

Hoofdstuk 2

Algemene rekening 19

Certificering door het Rekenhof 19

- 2.1 Rekeningaflegging: formele vaststellingen 29
- 2.2 Balans en resultatenrekening 2021 29
 - 2.2.1 Balansgegevens 30
 - 2.2.2 Getrouw beeld van de balans 30
 - 2.2.3 Resultatenrekeninggegevens 39
 - 2.2.4 Getrouw beeld van de resultatenrekening 40
 - 2.2.5 Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen 40
 - 2.2.6 Afwijkende waarderingsregels 42
- 2.3 Rapportering over de uitvoering van de begroting 2021 42
 - 2.3.1 Samenvatting uitvoeringsrekening van de begroting 42
 - 2.3.2 Getrouw beeld van de uitvoeringsrekening van de begroting 44
- 2.4 ESR-rapportering in de algemene rekening 51

Hoofdstuk 3

Geconsolideerde rekening 53

Certificering door het Rekenhof 53

- 3.1 Rekeningaflegging: formele vaststellingen 58
- 3.2 Consolidatieperimeter 58
- 3.3 ESR-vorderingensaldo 59
- 3.4 Beoordeling berekening ESR-vorderingensaldo 64
 - 3.4.1 Consolidatie Vlaamse rechtspersonen 66
 - 3.4.2 Eliminatie interne stromen in de consolidatiekring 67
 - 3.4.3 Overige bevindingen van het Rekenhof 68
- 3.5 Geconsolideerde schuld 70

Hoofdstuk 4

Beleidsuitvoering 2021: selectie van onderwerpen 73

- 4.1 Kwaliteit van de BBT bij de begrotingsuitvoering 73
 - 4.1.1 Over- of onderaanwendingen 73
 - 4.1.2 Kwaliteit van de informatie 74
 - 4.1.3 Conclusies 75
- 4.2 Overdrachten van beleidskredieten 2021 75
 - 4.2.1 Inleiding 75
 - 4.2.2 Saldi van de begrotingsfondsen 76
 - 4.2.3 Overdrachtsbepalingen 80
 - 4.2.4 Conclusies 83

4.3	Impact van de coronapandemie op de rekening 2021	83
4.3.1	Inleiding	83
4.3.2	Herverdeling van de coronaprovisie 2021	84
4.3.3	Herverdeling van de coronaprovisie 2022	85
4.3.4	Economie, Wetenschap en Innovatie	86
4.3.5	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	90
4.3.6	Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	96
4.3.7	Mobiliteit en Openbare Werken	99
4.3.8	Cultuur, Jeugd, Sport en Media	100
4.3.9	Onderwijs en Vorming	101
4.3.10	Landbouw en Visserij	103
4.3.11	Omgeving	104
4.3.12	Werk en Sociale Economie	105
4.3.13	Conclusies	105
4.4	Relanceplan – Vlaamse Veerkracht	106
4.4.1	Evolutie ten opzichte van derde voortgangsrapportage	106
4.4.2	Begroting ten opzichte van definitieve uitvoering	108
4.5	Problematiek van de wachtlijsten	108
4.5.1	Inleiding	108
4.5.2	Wachtlijst kinderopvang	109
4.5.3	Wachtlijst zorg voor personen met een functiebeperking	113
4.5.4	Algemene conclusies	119
4.6	Kostenefficiëntie van de beleidshervormingen inzake zonnepanelen	119
4.6.1	Doelstellingen beleidshervormingen	119
4.6.2	Groenstroomcertificaten	120
4.6.3	Investeringssteun	123
4.6.4	Hernieuwbare energiestatistieken	124
4.6.5	Conclusies	125
4.7	Vlaams doelgroepenbeleid: uitgavenevolatie en beleidsinformatie	126
4.7.1	Beleidsvormingen	126
4.7.2	Uitgaven- en doelgroepenbereik 2016-2021	127
4.7.3	Opvolging en rapportering over het doelgroepenbeleid	132
4.7.4	Conclusies	133

Hoofdstuk 5

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting	135
--	------------

Bijlagen

Bijlage 1	Overzicht van fouten en onzekerheden in de rekeningen	139
Bijlage 2	Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen	143
Bijlage 3	Lijst van ondersteunende onderzoeken	151
Bijlage 4	Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting	153

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Juridisch kader

De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, kortweg VCO, bepaalt op welke wijze de begroting, boekhouding, rapportering en controle van de Vlaamse overheid worden gevoerd. Het decreet is vanaf het begrotingsjaar 2020 volledig in werking getreden.

De algemene bepalingenwet van 16 mei 2003¹ draagt het Rekenhof de controle op van de algemene boekhouding en de begrotingsboekhouding van de Vlaamse Gemeenschap en van de rekeningen van de openbare instellingen die de Vlaamse Gemeenschap heeft opgericht of die eronder ressorteren. Op basis van artikel 10, §1/1 van die wet certificeert het Rekenhof de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap. Het Rekenhof splitst zijn certificeringsverklaring in drie verklaringen op, met name over de bedrijfseconomische balans en resultatenrekening, over de begrotingsuitvoering en over de ESR-rapportering.

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

Artikel 62 van de VCO heeft het Rekenhof een informatieopdracht op budgettair en boekhoudkundig vlak toebedeeld. Het rekeningenrapport bevat daarom ook bijkomende commentaren bij de rekeningen van de Vlaamse overheid en bij de beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT) naar aanleiding van de begrotingsuitvoering 2021, waarin de Vlaamse Regering inhoudelijk rapporteert over de beleids- en begrotingsprestaties van het voorbije jaar.

1.2 Controlestrategie van het Rekenhof

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

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

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

De VCO maakt een verregaande samenwerking op het vlak van financiële controle mogelijk tussen de bedrijfsrevisoren en het Rekenhof, waarbij het Rekenhof via zijn controle van de geconsolideerde rekening het overzicht bewaart op de volledige Vlaamse overheid. Een jaarlijkse afsprakennota *single audit, audit rekeningen Vlaamse overheid* regelt de praktische werkafspraken bij de entiteiten van de Vlaamse overheid waar een bedrijfsrevisor met de certificering van de jaarrekening is belast. Jaarlijks evalueert het Rekenhof de uitvoering van deze afsprakennota: voor 2021 werden de single-auditafspraken over het algemeen goed nageleefd. Behalve met de bedrijfsrevisoren werkt het Rekenhof ook samen met Audit Vlaanderen. Dat geldt in het bijzonder voor de planning en uitvoering van procesonderzoeken².

1.3 Tijdspad

De VCO legt een strakke timing op voor de opmaak en de controle van de begrotingen en rekeningen van de Vlaamse overheid. De Vlaamse Regering stelt de algemene rekening op van de Vlaamse Gemeenschap en dient die rekening uiterlijk op 21 mei ter goedkeuring in bij het Vlaams Parlement. De Vlaamse Regering voegt de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid bij ter kennisgeving aan het Vlaams Parlement. De rest van de kalender is in functie van die datum bepaald. Dat betekent dat het Rekenhof zijn rekeningenrapport over 2021 op 7 juni 2022 diende voor te leggen aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, die daarop diende te antwoorden tegen 20 juni 2022.

De controles over de rekeningen 2021 zijn opnieuw uitgevoerd in moeilijke omstandigheden ten gevolge van de COVID-19-crisis. De coronamaatregelen hadden tot gevolg dat het aantal controles ter plaatse tot een minimum werd beperkt. De uitwisseling van informatie geschiedde vooral langs digitale weg. Het rechtstreeks overleg met bedrijfsrevisoren en gecontroleerde werd vervangen door digitaal vergaderen. Iedere actor in het controleproces heeft zich aangepast aan de beperkingen die de coronamaatregelen oplegden. Daardoor konden alle rekeningencontroles binnen het vooropgestelde tijds kader op een kwalitatieve manier worden afgerond.

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

1.4 Structuur van het rekeningenrapport

Dit rapport bestaat uit drie delen:

- Een eerste deel (hoofdstuk 2) bevat de certificeringsverklaringen en aanvullende toelichtingen van het Rekenhof bij de algemene rekening 2021. Zij betreffen het getrouw beeld dat de uitvoeringsrekening van de begroting en de bedrijfseconomische balans en resultatenrekening geven van de financiële werkelijkheid.
- Een tweede deel (hoofdstuk 3) bevat de certificeringsverklaring en bijkomende informatie bij de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2021 van de Vlaamse deelstaatoverheid. Dit deel bevat ook relevante opmerkingen met een impact op de consolidatie die voortvloeien uit de controles op de rekeningen van de Vlaamse rechtspersonen.
- In een derde deel (hoofdstuk 4) geeft het Rekenhof duiding bij de uitvoering van de begroting 2021. Het gaat onder meer in op de informatiekwaliteit van de beleids- en begrotingstoelichting, de financiële impact van de COVID-19-crisis op het begrotingsresultaat 2021, de aanpak van de wachtlijsten in de kinderopvang en de zorg voor personen met een functiebeperking, de opwekking van groene stroom en het Vlaams doelgroepenbeleid.

Hoofdstuk 2

Algemene rekening

Certificering door het Rekenhof

De wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof (verder algemenebepalingenwet), bepaalt in artikel 10, § 1/1, dat de algemene rekening van elke gemeenschap en elk gewest uiterlijk vanaf de rekeningen over het begrotingsjaar 2020 voor certificering aan het Rekenhof wordt voorgelegd.

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

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

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

De kerncijfers van de algemene rekening zijn overgenomen in het decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de rekeningen van de rechtspersonen onder het gezag van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2021⁴. Met de goedkeuring van dit decreet door het Vlaams Parlement wordt de begrotingscyclus 2021 afgerond.

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

⁴ Zie www.vlaamsparlement.be/decreet-AR-2021-Document-23-2021-2022 - nr.1.

Certificeringsverslag van het Rekenhof over de jaarrekening in de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap over het boekjaar afgesloten op 31 december 2021

Het Rekenhof brengt conform artikel 63 van het decreet van 29 maart 2019 houdende de VCO en artikel 10, § 1/1, van de algemenebepalingenwet, als onafhankelijke auditor verslag uit over zijn controle van de *jaarrekening*, opgesteld conform artikel 42, 1°, 2° en 4° van de VCO. Deze jaarrekening wordt als onderdeel van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap ter goedkeuring voorgelegd aan het Vlaams Parlement. Dit certificeringsverslag bevat het oordeel van het Rekenhof over het getrouw beeld van het vermogen en de financiële toestand van de Vlaamse Gemeenschap op 31 december 2021, alsook van haar resultaten over het boekjaar dat op die datum is afgesloten, in overeenstemming met de VCO en het BVCO.

Onthoudende verklaring

Het Rekenhof heeft de jaarrekening van de Vlaamse Gemeenschap van het boekjaar afgesloten op 31 december 2021, gecontroleerd. Deze rekening bestaat uit de balans, de resultatenrekening en de bijhorende toelichting. De jaarrekening vertoont een balanstotaal van 42.887,1 miljoen euro en de resultatenrekening sluit af met een negatief saldo van het boekjaar van 3.897,9 miljoen euro.

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

Basis voor de onthoudende verklaring

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

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

- De Vlaamse Gemeenschap herwerkte in de rekening 2019 de werken van burgerlijke bouw-kunde overeenkomstig het VABN-advies 2018/9. Nader onderzoek van die rekening gaf aan dat de fysieke inventaris, waarop de waardering steunde, niet aansloot met de realiteit, onder meer doordat het eigenaarschap van de activa niet altijd is uitgeklaard. De impact is onzeker doordat zowel sprake is van dubbeltellingen, als van activa die ten onrechte niet zijn opgenomen.

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

- De terreinen en gebouwen werden in 2019 geherwaardeerd overeenkomstig het VABN-advies 2018/11. Voor 9,6% van de terreinen en 60,4% van de gebouwen kon nog geen waarde worden bepaald. Die terreinen en gebouwen staan met een nulwaarde in de balans, terwijl het Rekenhof hun waarde op grond van eigen schattingen raamde op 1,6 miljard euro. Intussen vond overleg plaats met de verantwoordelijken van de vastgoeddatabank, maar de boekhoudkundige situatie is nog niet rechtgezet.
- De Vlaamse Gemeenschap heeft de voorbije jaren verscheidene belangrijke principeovereenkomsten gesloten (onder meer in het kader van de financiering van het Oosterweelproject), met grote financiële gevolgen in de komende jaren. De toelichting bij de jaarrekening rapporteert daarover echter niet bij de buitenbalansverplichtingen. Evenmin wordt informatie verstrekt over openstaande verbintenissen die Vlaamse rechtspersonen op grond van een machtiging hebben aangegaan, nog te betoelagen door de Vlaamse Gemeenschap. Ook op de stand van zaken van lopende dossiers (onder meer van het overlegcomité), met een belangrijke impact op toekomstige rekeningen, wordt in de toelichting niet ingegaan.

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

Overige aangelegenheid

Afhankelijkheid van informatie van derden

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

Eenmalige correcties vorig jaar

De nieuwe aanrekeningsregels voor inkomensoverdrachten (-1.190 miljoen euro) en de inboeking van de ziekenhuisschuld A1/A35⁵ (-5.313,7 miljoen euro) gaven in 2020 aanleiding tot een eenmalige

⁵ Door de staatshervorming is sinds 1 januari 2016 de bevoegdheid m.b.t. de onroerende en roerende investeringen in ziekenhuizen, de zogenaamde A1 en de A3 component van hun budget financiële middelen, de exclusieve bevoegdheid van Vlaanderen.

kostenstijging. Bij vergelijking van het resultaat van het huidige met het vorige jaar dient hiermee rekening te worden gehouden.

Informatie andere dan de algemene rekening

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

Het decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de rekeningen van de rechtspersonen onder het gezag van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2021, op grond waarvan het Vlaams Parlement de algemene rekening goedkeurt, is integraal afgestemd met de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap.

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

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

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

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

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

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

Verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de algemene rekening

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

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

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

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

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

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

- Het Rekenhof evalueert de algehele voorstelling, structuur en inhoud van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap, met inbegrip van de verantwoordingsbijlage, evenals de vraag of de rekening de onderliggende transacties en gebeurtenissen weergeeft op een wijze die leidt tot een getrouw beeld.
- Het Rekenhof voert werkzaamheden uit om controle-informatie te verkrijgen over de bedragen en toelichtingen die in de begrotingsuitvoering zijn opgenomen. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van zijn inschatting van de risico's op een afwijking van materieel belang in de begrotingsuitvoering die het gevolg is van fraude of fouten. Zo gaat het Rekenhof onder meer na:
 - of de wettelijk opgelegde budgettaire items alle en overeenstemmend zijn opgenomen in de budgettaire rapportering;
 - of het formaat en de items van de *budgettaire rekening* overeenstemmen met die van het budget en omgekeerd;
 - of er geen budgetten werden overbesteed;
 - of budgetwijzigingen zijn verlopen volgens de reglementering, in het bijzonder op geautoriseerde wijze;
 - of budgetoverdrachten zijn verlopen conform de reglementering, in het bijzonder op geautoriseerde wijze;
 - of de vormvereisten van de budgettaire rapportering zijn nageleefd.

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

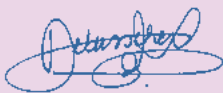
Het Rekenhof meldt aan de met governance belaste personen dat het de relevante ethische voorschriften over onafhankelijkheid heeft nageleefd. Het communiceert met hen over alle relaties en andere zaken die redelijkerwijs zijn onafhankelijkheid kunnen beïnvloeden en, waar van toepassing, over de daarmee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

Andere vermeldingen

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

Brussel, 28 juni 2022

Op last:



Tine Debusschere
Griffier

Het Rekenhof:



Hilde François
Voorzitter

Certificeringsverslag van het Rekenhof over de begrotingsuitvoering in de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap over het boekjaar afgesloten op 31 december 2021

Het Rekenhof brengt conform artikel 63 van het decreet van 29 maart 2019 houdende de VCO en artikel 10, § 1/1, van de algemenebepalingenwet, als onafhankelijke auditor verslag uit over zijn controle van de rapportering over de definitieve begroting en begrotingsuitvoering, die conform de VCO en het BVCO is opgesteld. Deze rapportering wordt, als onderdeel van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap, ter goedkeuring meegedeeld aan het Vlaams Parlement. Dit certificeringsverslag bevat het oordeel van het Rekenhof over het getrouw beeld van de begrotingsuitvoering over het boekjaar afgesloten op 31 december 2021.

Oordeel zonder voorbehoud

Het Rekenhof heeft de begrotingsuitvoering van de Vlaamse Gemeenschap van het boekjaar afgesloten op 31 december 2021, gecontroleerd. Deze rapportering betreft de rapportering over de budgettaire ontvangsten en uitgaven en de bijhorende toelichting. De begrotingsuitvoering sloot af met een totaal van de vorderingen van 49.979,3 miljoen euro en met een totaal van de verplichtingen van 50.620,2 miljoen euro, of een resultaat van de begrotingsuitvoering van -640,9 miljoen euro. Het totaal van de verbintenissen bedraagt 52.316,7 miljoen euro.

Naar het oordeel van het Rekenhof geeft de begrotingsuitvoering in alle opzichten van materieel belang, een getrouw beeld van de ontvangsten en uitgaven van het boekjaar 2021, in overeenstemming met de VCO en het BVCO.

Basis voor het oordeel

Voor de basis van zijn oordeel verwijst het Rekenhof naar de overeenstemmende sectie in zijn hoger opgenomen certificeringsverslag over de jaarrekening 2021.

Benadrukken van een bepaalde aangelegenheid

Bijlage 2 wijst erop dat het in de algemene rekening opgenomen vastleggingskrediet 3.447,0 miljoen euro hoger is dan het gestemde vastleggingskrediet. Dat is een gevolg van de afschaffing van de vastleggingsmachtigingen voor rechtspersonen in 2020 en de overheveling ervan naar de gesplitste kredieten van het ministerie. Aangezien elke vereffening een vastlegging vereist van minstens hetzelfde bedrag, diende het ministerie tijdens de begrotingsuitvoering het vastleggingskrediet systeemtechnisch telkens aan te passen aan (hogere) vereffeningen.

Overige aangelegenheden

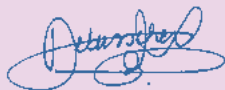
De Vlaamse Gemeenschap is voor de boeking van bepaalde ontvangsten- en uitgavencategorieën afhankelijk van derden. Zij rekent de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting en de fiscale uitgaven aan op grond van betalingen en ramingen door de FOD Financiën. De uitgaven door federale operatoren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

Andere verplichte secties van het certificeringsverslag

Voor de inhoud van de secties *Informatie andere dan de algemene rekening*, *Verantwoordelijkheid van het management en van de met governance belaste personen voor de algemene rekening*, *Verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de algemene rekening* en *Andere vermeldingen* verwijst het Rekenhof naar de overeenstemmende secties in zijn hoger opgenomen certificeringsverslag over de jaarrekening 2021.

Brussel, 28 juni 2022

Op last:



Tine Debusschere
Griffier

Het Rekenhof:



Hilde François
Voorzitter

Certificeringsverslag van het Rekenhof over de ESR-rapportering in de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap over het boekjaar afgesloten op 31 december 2021

Het Rekenhof brengt conform artikel 63 van het decreet van 29 maart 2019 houdende de VCO en artikel 10, § 1/1, van de algemenebepalingenwet, als onafhankelijke auditor verslag uit over zijn controle van de ESR-rapportering, die conform de VCO en het BVCO is opgesteld. Deze rapportering wordt, als onderdeel van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap, ter goedkeuring meegedeeld aan het Vlaams Parlement. Dit certificeringsverslag bevat het oordeel van het Rekenhof over het getrouw beeld van de ESR-rapportering over het boekjaar afgesloten op 31 december 2021.

Oordeel zonder voorbehoud

Het Rekenhof heeft de ESR-rapportering van de Vlaamse Gemeenschap over het boekjaar afgesloten op 31 december 2021, gecontroleerd. Deze rekening bestaat uit de economische hergroepering van de begrotingsverrichtingen, de berekening van de bijdrage tot het vorderingensaldo en de bijhorende toelichting. De ESR-rapportering sluit af met een totaal van de ontvangsten van 58.185,4 miljoen euro en een totaal van de uitgaven van 58.185,4 miljoen euro. De bijdrage tot het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap is vastgesteld op 17.095,3 miljoen euro.

Naar het oordeel van het Rekenhof geeft de ESR-rapportering in alle opzichten van materieel belang, een getrouw beeld van de ontvangsten en uitgaven van het boekjaar 2021, in overeenstemming met de VCO en het BVCO.

Basis voor het oordeel

Voor de basis van het oordeel verwijst het Rekenhof naar de overeenstemmende sectie in zijn hoger opgenomen certificeringsverslag over de jaarrekening 2021.

Benadrukken van een bepaalde aangelegenheid

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

Overige aangelegenheden

Afhankelijkheid van informatie van derden

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

Overgedragen resultaat

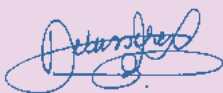
Het overgedragen tekort van vorige jaren (7.500,3 miljoen euro) en het over te dragen tekort van het jaar (8.141,2 miljoen euro) in de ESR-rapportering zijn technische saldi, die het totaal van de ontvangsten en uitgaven in evenwicht brengen. Zij weerspiegelen niet het werkelijk opgebouwde overschot of tekort.

Andere verplichte secties van het certificeringsverslag

Voor de inhoud van de secties *Informatie andere dan de algemene rekening*, *Verantwoordelijkheid van het management en van de met governance belaste personen voor de algemene rekening*, *Verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de algemene rekening* en *Andere vermeldingen* verwijst het Rekenhof naar de overeenstemmende secties in zijn hoger opgenomen certificeringsverslag over de jaarrekening 2021.

Brussel, 28 juni 2022

Op last:



Tine Debusschere
Griffier

Het Rekenhof:



Hilde François
Voorzitter

2.1 Rekeningaflegging: formele vaststellingen

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap 2021 tijdig, met name op 31 maart 2022, aan het Rekenhof voorgelegd. Zij is opgesteld overeenkomstig de bepalingen van de VCO⁶ en heeft betrekking op de Vlaamse ministeries (departementen en intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid) en de diensten met afzonderlijk beheer (DAB's). Die laatste hebben een zekere autonomie op budgettair vlak, maar geen rechtspersoonlijkheid.

Op 20 mei 2022 heeft de Vlaamse Regering het ontwerp van decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de rekeningen van de Vlaamse rechtspersonen onder het gezag van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2021, samen met de (definitieve) algemene rekening 2021, goedgekeurd.

Het Rekenhof stelt vast dat het departement Financiën en Begroting de definitieve algemene rekening, op enkele kleine uitzonderingen na, niet meer heeft aangepast aan de bevindingen die het op 25 april 2022 aan het departement heeft medegedeeld. Het departement heeft de opmerkingen met ESR-impact wel extracomptabel gecorrigeerd in de geconsolideerde rekening.

De algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap biedt behalve de uitvoeringscijfers van de begroting, ook bedrijfseconomische informatie in de balans en resultatenrekening. De toelichting bij de algemene rekening verstrekt bijkomende detailinformatie bij de balans en resultatenrekening. De reconciliatie van het resultaat van de uitvoeringsrekening van de begroting met het bedrijfseconomisch resultaat staft de samenhang tussen beide rapporteringen. Het jaarverslag 2021 van de Vlaamse Gemeenschap geeft financiële achtergrondinformatie bij de algemene rekening, terwijl de toelichtingen over de beleids- en begrotingsuitvoering inhoudelijk ingaan op de begrotingsuitvoering.

2.2 Balans en resultatenrekening 2021

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

⁶ De VCO is niet volledig conform de regels zoals bepaald in het koninklijk besluit van 10 november 2009 tot vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale Staat en op de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie.

2.2.1 Balansgegevens

De onderstaande tabel vergelijkt de balansgegevens 2021 met die van het vorige boekjaar.

Tabel 1 – Balansgegevens 2020-2021 (in miljoen euro)

	2021	2020		2021	2020
ACTIVA			PASSIVA		
Immateriële vaste activa	15,9	18,7	Reserves	9,0	9,0
Materiële vaste activa	17.753,4	17.537,2	Overgedragen resultaat	-2.007,9	1.887,4
Financiële vaste activa	19.378,1	17.418,4	Herwaarderingsmeerwaarden	8.850,1	7.586,9
			Kapitaalsubsidies	2,5	0,0
VASTE ACTIVA	37.147,4	34.974,3	EIGEN VERMOGEN	6.853,6	9.483,4
			VOORZIENINGEN	1.544,6	111,8
Vorderingen op meer dan één jaar	2.182,6	1.572,6	Schulden op meer dan één jaar	22.016,8	18.784,2
Vorderingen op ten hoogste één jaar	2.561,2	2.331,2	Schulden op ten hoogste één jaar	11.063,3	10.086,5
Geldbeleggingen	13,8	25,3	Schulden > een jaar die binnen het jaar vervallen	740,4	593,7
Liquide middelen	0,0	424,7	Financiële schulden	1.482,3	1.824,8
			Handelsschulden	691,2	619,2
Overlopende rekeningen	982,0	231,8	Schulden m.b.t. belastingen, bezoldigingen en sociale lasten	1.072,9	1.168,5
			Overige schulden	7.074,3	5.880,2
			Overlopende rekeningen	1.408,8	1.094,1
VLOTTENDE ACTIVA	5.739,7	4.585,6	VREEMD VERMOGEN	34.488,9	29.964,8
Totaal	42.887,1	39.559,9	Totaal	42.887,1	39.559,9

2.2.2 Getrouw beeld van de balans

Materiële vaste activa

De netto boekwaarde van de materiële vaste activa bedroeg eind 2021 17.753,4 miljoen euro, dat is 216,2 miljoen euro meer dan eind 2020.

Werken van burgerlijke bouwkunde en vaste activa in aanbouw

Tot en met het boekjaar 2018 baseerde de Vlaamse overheid haar waarderingsregels voor de materiële vaste activa op het (verouderde) koninklijk besluit van 25 juni 1976 betreffende de afschrijvingen en rechtzettingen in de vermogenscomptabiliteit van de Staat. Eind 2018 begon het boekhoudkantoor van het departement Financiën en Begroting samen met de entiteiten van Mobiliteit en Openbare Werken een grote inventarisatie- en waarderingsoefening van de werken van burgerlijke bouwkunde.

De Vlaamse overheid heeft daarmee een stap vooruit gezet naar een economisch meer correcte waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde, maar verdere stappen zijn nodig om te komen tot een meer consistente aanpak van de waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde. De interne werkafspraken daartoe tussen de betrokken administraties zijn in beperkte mate uitgewerkt. In het rekeningrapport 2019 heeft het Rekenhof al een aantal conclusies gepubliceerd over de inventarisatie- en waarderingsoefening die geleid heeft tot de herwerkte beginbalans. Uit de controle van de toestand eind 2021 blijkt dat veel van de over het jaar 2019 vastgestelde onzekerheden nog altijd actueel zijn:

- Bij de herwerking van de beginbalans 2019 is de vroegere netto boekwaarde van kanalen en havens voor 7.727,8 miljoen euro uit de boekhouding gehaald, zonder dat die activa opnieuw zijn gewaardeerd. De verdere inventarisatie en inboeking van die groep activa zou volgens de toelichting gepland zijn voor 2022.
- De inventarissen van de infrastructuur bij de diverse beherende administraties bevatten dubbeltellingen (+317,1 miljoen euro), onzekerheden over eigendom en onvolledigheden (-389,2 miljoen euro). Er is voor bruggen en andere kunstwerken in 2021 een nieuwe beheertoepassing (iAsset) in gebruik genomen, waarbij het gemengd beheer⁷ grotendeels is afgeschaft. De wijzigingen in beheer zijn niet vertaald naar wijzigingen in de juridische eigendom, noch in een boekhoudkundige correctie. Er bestond onzekerheid over gesubsidieerde bruggen (4.083,4 miljoen euro), die mogelijk zowel bij De Vlaamse Waterweg als bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in de balans zijn opgenomen. Bij de herwaardering van de fietspaden in 2020 zijn wel de inventarisfouten uit het verleden weggewerkt.
- In de voor 2019 berekende vervaardigingsprijs voor bruggen en tunnels waren 7.498,6 miljoen euro bijkomende kostprijsselementen boven de directe bouwkosten meegerekend. Hoewel de gebruikte kostprijsselementen aannemelijk lijken, was te weinig informatie voorhanden om te staven dat de bekomen vervaardigingsprijs conform de afgesproken waarderingsregels werd berekend. Die berekeningen bleven in 2020 en 2021 onveranderd. Bij de herwaardering van de wegen en fietspaden hebben de betrokken diensten wel nauwkeuriger afspraken gemaakt, waardoor de toegepaste waardering voor wegen en fietspaden wel de afgesproken kostprijsselementen uit de waarderingsregels omvat. Eind 2021 werden de wegen en fietspaden niet gehewardeerd, hoewel het VABN-advies 2018/9⁸ dat vroeg voor autosnelwegen.
- Bijkomende investeringen, die de levensduur van bestaande infrastructuur verlengen, worden toch afgeschreven op basis van de oorspronkelijke afschrijvingstermijn. Daardoor worden bijkomende investeringen te snel afgeschreven. Het is echter niet mogelijk om deze meerkosten uit te drukken.

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

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

⁷ Tot 2020 waren er kunstwerken in beheer bij twee entiteiten, bijvoorbeeld de bovenbouw van een brug bij de AWV en de onderbouw van de brug bij DVW.

⁸ Advies 2018/9 betreffende de boekhoudkundige verwerking van werken van burgerlijke bouwkunde die onder de bevoegdheid vallen van het Vlaams Ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken van de Vlaamse overheid van 7 maart 2018.

De toelichting gaf voor 2021 wel het uitgangspunt van de waardering voor werken van burgerlijke bouwkunde weer en ging gedeeltelijk in op sommige vermelde onzekerheden bij de toepassing van die waardering, wat nochtans essentieel is om deze balansrubriek passend te interpreteren.

Terreinen en gebouwen

Het dienstencentrum Boekhouding voerde in 2019 ook een inventarisatie- en waarderingsoefening uit voor de percelen grond (terreinen) en de gebouwen. Het Rekenhof formuleerde ook daarbij een aantal opmerkingen. Net zoals in 2020 zag het evenmin in 2021 vooruitgang in de rechtzetting van de waardering van de percelen grond en de gebouwen. De vorig jaar geformuleerde opmerkingen blijven dus van kracht:

- De vastgoeddatabase geeft geen volledige en actuele toestand weer van de percelen grond en gebouwen, waardoor zij geen goede basis vormt voor de (her)waardering van de activa die met nulwaarde werden ingeboekt. Zo blijven 9,6% van de percelen grond en 60,4% van de gebouwen op de balans staan zonder waarde. Het Rekenhof schat de waarde van de niet gewaardeerde terreinen en gebouwen op ongeveer 1.608,3 miljoen euro.
- De gronden verworven in 2018, die niet in de herwerkte beginbalans waren opgenomen, zijn ook in 2021 nog niet toegevoegd.

De waarderingsopdracht werd uitbesteed aan een extern adviesbureau. Het dienstencentrum Boekhouding kreeg een gedetailleerde waardering per terrein of gebouw, maar beschikt niet over het waarderingsmodel dat die waarderingsonderbouwt. Door de hoge kostprijs van deze opdracht en de nog niet opgeloste problemen met de vastgoeddatabase is het voorlopig niet mogelijk te komen tot een volledige en realistische waardering van de percelen grond en de gebouwen, overeenkomstig het VABN-advies 2018/11, met een significante onderwaardering als gevolg.

De bovenstaande vaststellingen zijn van materieel belang, zodat het Rekenhof geen uitspraak kan doen over de nauwkeurigheid van de waarde van de percelen grond en de gebouwen in de balans.

Financiële vaste activa

De Vlaamse Gemeenschap beschikte op 31 december 2021 over 19 378,1 miljoen euro financiële vaste activa. Dat is een stijging met bijna 1.959,7 miljoen euro ten opzichte van eind 2020 (+11,3%). De financiële vaste activa bestaan enerzijds uit de participaties in verbonden ondernemingen (12.104,1 miljoen euro) en in ondernemingen waarmee een deelnemingsverhouding bestaat (1.241,8 miljoen euro). Anderzijds gaat het voornamelijk over de vorderingen voortvloeiend uit de centrale financiering van enkele Vlaamse rechtspersonen⁹ (6.024,6 miljoen euro). De waarde van de participaties (13.345,9 miljoen euro) bestaat voor 62,4% of 8.322,0 miljoen euro uit geboekte herwaarderingen.

De waardeverhoging van de participaties met 1.676,0 miljoen euro verklaart het grootste deel van de stijging van de financiële vaste activa. Die stijging is hoofdzakelijk het gevolg van 1.269,3 miljoen euro (netto) bijkomend geboekte herwaarderingen en 453,8 miljoen euro nieuwe kapitaalstortingen. Die herwaarderingen zijn een gevolg van de opmerking van het Rekenhof om de participaties te waarderen op basis van het *geconsolideerde* eigen vermogen, zoals bepaald in de nieuwe waarderingsregels (in plaats van op basis van het eigen vermogen in de enkelvoudige jaarrekening). Zo werd de grootste herwaardering geboekt voor de participatie in de PMV (+947,9 miljoen euro),

⁹ Het saldo van de VMSW bedraagt 5,6 miljard euro, dat van School Invest 878,7 miljoen euro en dat van Diestsepoort 40,6 miljoen euro.

daar de waardebepaling nu berust op het geconsolideerde eigen vermogen van de PMV, zodat ook rekening werd gehouden met de waarde van de dochterondernemingen, bijvoorbeeld Aquafin (1.142,8 miljoen euro, 100% dochter). Zonder de aanpassing van de waarderingsmethode zou er in 2021 globaal geen bijkomende waardestijging (exclusief de kapitaalstortingen) geweest zijn, maar zou de waardering van de participaties licht zijn gedaald met 153,0 miljoen euro.

Vorderingen op korte termijn

De vorderingen op korte termijn bestaan uit handelsvorderingen en overige vorderingen, die nog verder worden onderverdeeld volgens hun aard. Ten opzichte van vorig jaar is deze rubriek gestegen van 2.331,2 tot 2.561,2 miljoen euro.

Vlaams Fiscaal Platform

Het agentschap Vlaamse Belastingdienst (Vlabel) volgt zijn fiscale vorderingen administratief op in het Vlaams Fiscaal Platform (VFP). Het departement Financiën en Begroting neemt de verrichtingen van Vlabel maandelijks globaal over in haar boekhouding (Orafin). De onderstaande tabel toont de evolutie van de openstaande vorderingen per belasting:

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

						Evolutie 2020-2021	
	2017	2018	2019	2020	2021	absoluut	- in %
Onroerende voorheffing	351,5	273,7	363,3	393,3	437,0	+43,7	+11,1%
Verkeersbelasting	231,5	232,9	234,1	288,0	244,9	-43,1	-15,0%
Belasting Inverkeerstelling	52,1	54,8	61,0	75,3	50,7	-24,6	-32,7%
Leegstand Bedrijfsruimten	79,7	95,5	102,0	125,3	91,4	-33,9	-27,1%
Eurovignet	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0%
Planbatenheffing	6,4	6,1	7,7	7,9	5,4	-2,5	-31,6%
Erfbelastingen	242,2	258,7	281,6	297,6	300,1	+2,5	+0,8%
Registratiebelastingen	108,8	70,3	78,3	172,7	193,6	+20,9	+12,1%
Boetes Kilometerheffing	15	14,8	14,8	18,4	22,0	+3,6	19,6%
Automatische ontspanningstoestellen			0,4	1,1	5,5	+4,4	+400,0%
Spelen en weddenschappen			6,5	15,3	27,6	+12,3	+80,4%
Totaal	1.087,7	1.007,2	1.150,1	1.395,2	1.378,4	-16,8	-1,2%

In totaal daalden de openstaande vorderingen bij de Vlaamse Belastingdienst in 2021 met 16,8 miljoen euro (-1,2%) ten opzichte van eind 2020.

In 2021 startte de Vlaamse Belastingdienst met het digitaal versturen van de aanslagbiljetten van de onroerende voorheffing via eBox, maar dit resulteerde aanvankelijk in lagere inningspercentages. Daarom werden de (laatste) herinneringen traditioneel per post opgestuurd. Dit leverde een veel grotere respons op, maar mondde pas in 2022 uit in kasontvangsten. De Vlaamse Belastingdienst paste hiervoor zijn waarderingsregels voor het berekenen van

waardeverminderingen op openstaande vorderingen inzake onroerende voorheffing aan: een 100% waardevermindering wordt aangelegd als de vorderingen langer dan 90 dagen vervallen zijn (ten opzichte van 60 dagen voordien).

De openstaande vorderingen van de verkeersbelastingen eind 2021 zijn gedaald ten opzichte van het jaar voordien. Eind 2020 was het openstaand saldo omdat de coronamaatregelen bijkomend uitstel van betaling verleenden. Eind 2021 is de toestand opnieuw genormaliseerd en komen de openstaande vorderingen ongeveer overeen met de openstaande vorderingen eind 2019.

Vorderingen Orafin

De onderstaande tabel toont de ouderdomsbalans van de (niet fiscale) vorderingen in Orafin.

Tabel 3 – Ouderdomsbalans openstaande vorderingen Orafin (in miljoen euro)

Per vervvaljaar	Vóór 2017	2017	2018	2019	2020	2021	2022 of later	Afbetalingsplan	Totaal
Vorderingen Orafin	33,0	38,1	8,9	9,5	9,4	34,6	344,2	4,6	482,3
Raming afwaardering	100%	80%	60%	40%	20%	0%			
Geraamde minderwaarde	33,0	30,5	5,3	3,8	1,9	0,0	0,0	0,0	74,5
Geboekte minderwaarde	2,4	32,1	1,4	1,5	1,4	1,5	0,0	0,0	40,4
Bijkomend af te waarden									34,1

De Vlaamse overheid waardeert vorderingen die al jaren openstaan, te weinig af. Het Rekenhof schat de ontoereikende minderwaarde op deze vorderingen op 34,1 miljoen euro, wat een stijging met 11,4 miljoen euro ten opzichte van 2020 betekent. Ook voor de invordering van die oude openstaande vorderingen dient de Vlaamse overheid verder actie te ondernemen.

De belangrijkste vorderingen (ongeveer 40 miljoen euro) betreffen de aanrekening van roerende voorheffing op concessies die het Agentschap Wegen en Verkeer heeft verleend¹⁰, waarvoor nog altijd rechtszaken lopen. Er zijn al een aantal uitspraken, die echter tegenstrijdig zijn, wat onzekerheid creëert: het ene vonnis kwalificeert de concessievergoedingen als onroerende inkomsten, een ander als roerende inkomsten. De Vlaamse overheid wacht als schuldenaar de definitieve uitspraken niet af en betaalt de roerende voorheffing aan de FOD Financiën om boetes en verwijlrentes te vermijden. Zij dient wel altijd een bezwaarschrift in. Hoe langer een definitieve uitspraak op zich laat wachten, hoe groter het openstaande bedrag echter wordt.

Niet geboekte vorderingen

De Vlaamse Participatiemaatschappij (VPM) heeft beslist een dividend van 35 miljoen euro voor de boekjaren 2015-2016 en 10 miljoen euro voor het boekjaar 2021 uit te keren aan de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid boekte daarvoor echter geen vorderingen¹¹ in de algemene rekening.

¹⁰ Total Belgium, Belgian Shell en Kuwait Petroleum.

¹¹ Het VPM boekte dit wel als schuld (45 miljoen euro) in haar rekening.

In het beleidsdomein *Onderwijs en Vorming* (OV) kan een school op de werkingsmiddelen extra personeel aanwerven buiten het wettelijk personeelskader. Het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI) berekent en betaalt het loon van deze personeelsleden zoals dat van andere personeelsleden. Tweemaal per jaar vordert het AGODI deze kosten terug van de scholen: voor de periode januari-augustus 2021 vorderde het AGODI terug in het najaar van 2021; voor de periode september-december 2021 in het voorjaar van 2022. Deze terugvorderingen dienen echter op 2021 aangerekend te worden. De niet geboekte vordering voor 2021 bedraagt 18,7 miljoen euro. De netto impact op 2021¹² is in de consolidatie extra-comptabel gecorrigeerd voor 1,7 miljoen euro.

Eigen Vermogen

De rubriek eigen vermogen toont het netto-actief van de Vlaamse overheid en bestaat uit het verschil tussen de actiefbestanddelen en de schuld. Eind 2021 bedroeg het eigen vermogen 6.853,6 miljoen euro. De rubriek omvatte vooral 8.850,1 miljoen euro herwaarderingsmeerwaarden en een overgedragen resultaat (na resultaatsverwerking) van -2.008,0 miljoen euro.

Het resultaat van het boekjaar 2021 bedroeg -3.897,8 miljoen euro. In 2020 bedroeg dat -12.893,6 miljoen euro (zie 2.2.3 – bespreking resultaat).

Conform de nieuwe waarderingsregels boekte de Vlaamse overheid 1.263,2 miljoen euro herwaarderingsmeerwaarden op haar participaties (zie 2.2.2 – bespreking waardering van participaties). De herwaarderingsmeerwaarden op de materiële vaste activa werden niet bijgesteld.

Voorzieningen

Het Rekenhof merkte vorig jaar op dat de Vlaamse overheid in haar balans wel een (nieuwe) voorziening opnam voor niet-opgenomen vakantiedagen¹³, maar niet voor lopende geschillen, noch voor de afhandeling van schadedossiers ingevolge erkende rampen of voor pensioendossiers. Die schadevergoedingen, boetes en verwijlntresten werden alleen op kasbasis geboekt. Omdat de balans hierdoor sterk werd vertekend, gaf dit mee aanleiding tot de onthoudende verklaring bij de jaarrekening 2020. In 2021 heeft de administratie wel een voorziening voor juridische geschillen en pensioenverplichtingen geboekt.

De jaarrekening 2021 bevat voor 1.544,6 miljoen euro aan voorzieningen ten opzichte van 111,8 miljoen in 2020, waarvan een overzicht wordt gegeven in onderstaande tabel.

Tabel 4 – Voorzieningen (in miljoen euro)

	2020	2021
Juridische geschillen (lopende geschillen en waarborgbeheer)	0,0	312,4
Pensioenverplichtingen (vooral De Lijn en VRT)	0,0	1.101,8
Niet opgenomen vakantiedagen	111,8	102,2
ESR-neutraliteit RRF	0,0	28,2
Voorzieningen	111,8	1.544,6

¹² In 2020 bedroeg de niet geboekte vordering 17 miljoen euro.

¹³ Advies 2021-1 van 09/12/2021 betreffende de aanleg van een voorziening voor niet opgenomen vakantiedagen (van toepassing vanaf 1/1/2022).

De voorziening voor juridische geschillen bestaat uit een voorziening voor lopende geschillen van 263,6 miljoen euro, gebaseerd op de inventaris van potentiële schadedossiers die het Vlaams Fonds voor Lastendelging (VFLD) bijhoudt, en een voorziening van 48,8 miljoen euro in het kader van het waarborgbeheer.

De verschillende departementen en rechtspersonen worden jaarlijks bevraagd om een overzicht te geven van lopende geschillen die als *lasten van het verleden* (gedeeltelijk) ten laste kunnen worden gelegd van het VFLD. De administratie meldde het Rekenhof op grond van zijn bevraging ongeveer 1.080,7 miljoen euro potentiële claims uit schadedossiers. Naargelang de fase van behandeling van het dossier werd een empirisch percentage¹⁴ toegepast om de voorziening te berekenen. Die percentages zullen later nog worden bijgesteld eens het geschillenregister volledig op punt staat.

Het Rekenhof heeft deze inventaris vorig jaar onderzocht. Het concludeerde dat de inventaris geschikt is om de hangende schadeclaims, en de te verwachten financiële afhandeling ervan, op te volgen mits de betrouwbaarheid van de inventaris wordt verbeterd. Daarom heeft het verscheidene opmerkingen en aanbevelingen geformuleerd om de informatiewaarde van de inventaris te versterken¹⁵. Die verbeteringen werden in 2021 nog niet geïmplementeerd. Dit leidt tot volgende opmerkingen bij de voorziening voor lopende geschillen:

- De inventaris bevat ook geschillen van rechtspersonen. Een voorziening voor deze geschillen hoort te worden opgenomen op de balans van de rechtspersonen zelf en niet op de balans van het Vlaams Gewest. De geboekte voorziening is dan ook overschat met 37,6 miljoen euro.
- De inventaris classificeert de dossiers op basis van de fase van behandeling. Eén van de categorieën is *De uitspraak is in kracht van gewijsde of de minnelijke schikking is definitief en moet uitgevoerd worden*. Aangezien voor deze dossiers het definitieve bedrag bekend is, vormen zij een schuld van 33,7 miljoen euro in plaats van een voorziening.
- De inventarislijst is niet volledig, aangezien zij enkel schadedossiers bevat die (deels) ten laste kunnen worden gelegd van het VFLD. Zo kunnen dossiers onder een bepaald grensbedrag nooit ten laste van het VFLD worden gelegd. In het verleden ontbraken soms dossiers of bleven dossiers ten onrechte op de inventarislijst staan, omdat hierover niet altijd correct werd gecommuniceerd door de verantwoordelijke entiteiten. Zo bevat de inventaris voor 25,9 miljoen euro dossiers die door het beleidsdomein MOW zijn afgehandeld en betaald, maar die wel nog worden teruggevorderd van het VFLD. Voor deze dossiers kan in de algemene rekening geen voorziening worden aangelegd. Daarnaast werd vastgesteld dat voor ongeveer 6 miljoen euro geschillendossiers van het beleidsdomein MOW ontbraken in de inventaris.
- Op 8 november 2021 ontving de onderwijsadministratie (AHOVOKS) een vraag tot terugvordering van de middelen die in het kader van de fiscale gunstmaatregel waarbij een vrijstelling wordt toegekend voor het doorstorten van de bedrijfsvoorheffing verschuldigd op de bezoldigingen van wetenschappelijke onderzoekers, aan de hogescholen werden uitgekeerd¹⁶. De fiscale administratie stelt dat AHOVOKS geen recht heeft op deze vrijstelling en vordert voor de aanslagjaren 2016 tot en met 2019 51,5 miljoen euro (inclusief intresten) terug. Voor de aanslagjaren 2020 en 2021 bedraagt de mogelijke terugvordering telkens 12,9 miljoen euro. AHOVOKS betwist deze fiscale terugvordering en heeft juridische actie ondernomen. Een geschil van deze omvang moet in de toelichting worden vermeld.

¹⁴ De berekeningswijze van deze voorziening wordt omstandig uiteengezet op p. 22 van het jaarverslag 2021 van de Vlaamse Gemeenschap.

¹⁵ Zie brief N9-3.730.419-B1 van 1 juni 2022 over de jaarrekening 2021 van het Vlaams Fonds voor de Lastendelging.

¹⁶ Dit geschil stond onterecht niet op de lijst van geschillen die het Rekenhof bij AHOVOKS had opgevraagd en bekomen.

- De inventaris van de lopende geschillen bevat ten onrechte ook het dossier van de droogte van 2020 dat door de Vlaamse Regering is erkend als algemene ramp. Hiervoor zijn schadedossiers ten belope van 65,4 miljoen euro ingediend. De administratie heeft voor deze ramp hetzelfde percentage (10%) toegepast als voor de geschillen. De voorziening voor een dergelijke ramp wordt beter afzonderlijk geraamd, rekening houdend met de specifieke kenmerken ervan.

Het Rekenhof beveelt daarom aan om de voorziening voor juridische geschillen van het Vlaams Gewest te baseren op een volledige en actuele inventaris met informatie van alle entiteiten binnen de ministeries van de Vlaamse Gemeenschap. Zoals het Rekenhof vorig jaar al heeft aanbevolen kan de inventaris van het VFLD worden aangevuld met alle actuele gegevens over alle geschillen met derden. Die informatie moet worden onderscheiden van de interne financieringsafspraken tussen de diverse administraties en rechtspersonen over de ten lasteneming van de financiële gevolgen van de geschillen.

De Vlaamse Gemeenschap heeft in het verleden een aantal pensioenverplichtingen op zich genomen. Voor de overgenomen verplichtingen van het VRT pensioenfonds van de statutaire personeelsleden (998,1 miljoen euro netto) en voor de pensioenschuld van de rechtsvoorgangers van VVM De Lijn (94,7 miljoen euro) wordt vanaf 2021 een voorziening aangelegd.

Het relanceplan Vlaamse veerkracht wordt deels gefinancierd met Europese middelen uit de Recovery and Resilience Facility (RRF). Een deel van die steun is afhankelijk van de economische groei in vergelijking met de andere EU-lidstaten. Omdat België economisch beter presteerde dan verwacht bij de opmaak van het plan, zal de Europese subsidie naar beneden worden bijgesteld. Vlaanderen anticipeert hierop met een voorziening van 28,2 miljoen euro (voor het gedeelte van de subsidie aangerekend in 2021).

Schulden op lange termijn

De onderstaande tabel toont de samenstelling van de uitstaande (niet-geconsolideerde) schuld van de Vlaamse overheid op 31 december van 2020 en 2021 volgens de algemene rekening van de Vlaamse overheid.

Tabel 5 – Uitstaande lange termijnschuld (in miljoen euro)

	2020	2021
Lange termijnschuld	12.603,9	16.402,5
Ziekenhuisschuld	4.623,5	4.255,4
Schuld afrekening opcentiemen	813,0	756,1
Andere	743,9	602,8
Directe uitstaande schuld	18.784,2	22.016,8

De uitstaande lange termijnschuld steeg in 2021 als gevolg van het begrotingstekort, de coronauitgaven en de centrale financiering van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW), het Vlaams Woningfonds (VWF) en School Invest.

*Schulden op ten hoogste 1 jaar***Tabel 6** – *Schulden op ten hoogste 1 jaar (in miljoen euro)*

	2020	2021
Schulden op meer dan 1 jaar die binnen het jaar vervallen	593,7	740,4
Financiële schulden	1.824,8	1.482,3
Handelsschulden	619,2	691,2
Schulden m.b.t. belastingen, bezoldigingen en sociale lasten	1.168,5	1.072,9
Overige schulden	5.877,9	7.074,3
Totaal	10.086,5	11.063,3

De schulden op ten hoogste één jaar zijn met 1,0 miljard euro gestegen, de oorzaak hiervan is de stijging van de ‘overige schulden’, die vooral bestaan uit dotaties. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste openstaande toelagen:

Tabel 7 – *openstaande toelagen (in miljoen euro)*

Schulden op ten hoogste 1 jaar	2020	2021	Evolutie
Fonds voor Innoveren en Ondernemen	1.945,0	1.340,2	-604,8
Agentschap Vlaamse Sociale bescherming	479,1	651,8	+172,7
Opgroeien Regie	226,5	865,0	+638,5
De Lijn	380,1	575,7	+195,7
VAPH	413,3	533,3	+120,0

Er blijven ook nog een aantal afgrenzingsproblemen die een impact hebben op de openstaande schuld eind 2021:

- Door afgrenzingsproblemen, voornamelijk bij MOW en OMG, zijn de handelsschulden met ongeveer 100 miljoen euro onderschat (zie punt 2.3.2). In de geconsolideerde rekening is dit extra-comptabel rechtgezet.
- De openstaande RSZ- (123,6 miljoen euro) en FOP-schuld (47,1 miljoen euro) binnen het beleidsdomein OV worden niet opgenomen onder de schulden m.b.t. belastingen, bezoldigingen en sociale schulden, maar onder de handelsschulden. Dit wordt wel toegelicht.
- De schulden met betrekking tot belastingen, bezoldigingen en sociale lasten betreffen de te betalen lonen van onderwijs (953,7 miljoen euro) en van de ambtenaren (118,0 miljoen euro) en de schuld met betrekking tot intracommunautaire btw (1,2 miljoen euro). Het nazicht van de lonen van de ambtenaren gaf aanleiding tot volgende opmerkingen:
 - De loonkosten in de resultatenrekening (1.124 miljoen euro) sluiten niet aan met de loonkosten in de sociale balans (967 miljoen euro). Noch het boekhoudkantoor, noch het Agentschap Overheidspersoneel kunnen het verschil verklaren. Het grootste verschil heeft betrekking op de pensioenbijdragen voor statutaire personeelsleden van de VRT.
 - Er gebeurt geen systematische aansluiting tussen de samenvattende fiscale fiche 325 en de boekhouding.
 - De overeenstemming tussen de rapportering van de personeelsadministratie Vlimpers- en het boekhoudsysteem Orafin kon niet worden aangetoond.

2.2.3 Resultatenrekeninggegevens

De Vlaamse overheid heeft het boekjaar 2021 afgesloten met een negatief resultaat van 3.897,9 miljoen euro.

Tabel 8 – Resultaat van de boekjaren 2020-2021 (in miljoen euro)

	2020	2021
Omzet	163,7	163,0
Andere bedrijfsopbrengsten	40.711,7	45.057,9
Niet recurrente bedrijfsopbrengsten	526,8	137,0
Bedrijfsopbrengsten	41.402,1	45.357,8
Handelsgoederen	2,1	1,1
Diensten en diverse goederen	1.457,0	1.548,8
Bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen	1090,0	1.124,2
Afschrijvingen, waardeverminderingen en voorzieningen	668,3	1.910,3
Andere bedrijfskosten	45.354,6	44.405,7
Niet recurrente bedrijfskosten	5.563,6	180,2
Bedrijfskosten	54.135,5	49.170,2
Resultaat	-12.733,4	-3.812,4
Financiële opbrengsten	89,3	118,6
Financiële kosten	249,4	204,0
Resultaat van het boekjaar	-12.893,6	-3.897,9

Het negatieve resultaat van 2020 werd vertekend door uitzonderlijke verrichtingen. Het was vooral te wijten aan de nieuwe aanrekeningsregels voor inkomensoverdrachten (-1.190 miljoen euro), de inboeking van de ziekenhuisschuld A1/A3¹⁷ (-5.313,7 miljoen euro) en de gevolgen van de coronacrisis (lagere opbrengsten en meer uitgaven).

Het resultaat van 2021 toont een herstel ten opzichte van het jaar voordien:

- De middelen uit de Bijzondere Financieringswet (BFW) namen toe met 2.579,4 miljoen euro. Deze ontvangsten zijn gekoppeld aan economische parameters, in het bijzonder groei en inflatie. De definitieve parameters 2020 waren beter dan geraamd, wat resulteerde in een positieve afrekening in 2021 van 751,3 miljoen euro. Daarnaast zijn de BFW-middelen 2021 toegenomen ten opzichte van 2020 op basis van de geraamde¹⁸ parameters 2021 (1.816,7 miljoen euro).

¹⁷ Door de staatshervorming is sinds 1 januari 2016 de bevoegdheid m.b.t. de onroerende en roerende investeringen in ziekenhuizen, de zogenaamde A1 en de A3 component van hun budget financiële middelen, de exclusieve bevoegdheid van Vlaanderen.

¹⁸ Ook de definitieve parameters voor 2021 zijn beter dan geraamd, wat resulteert in een positieve afrekening van 762,7 miljoen euro in 2022.

- Bij de gewestelijke belastingen was er vooral een toename bij de erfbelastingen als gevolg van het hogere sterftcijfer ingevolge corona (+305,2 miljoen euro), en bij de registratierechten door de vele vastgoedverrichtingen en de gestegen vastgoedprijzen(+518,7 miljoen euro).
- Daarnaast was er de terugvordering van het federale aandeel in de vaccinatiekosten (213,1 miljoen euro), het in 2021 in resultaat genomen deel van de Europese subsidie in het kader van het relanceplan Vlaamse Veerkracht (124,7 miljoen euro) en de terugvordering van onterecht verkregen coronasteun (69,2 miljoen euro).
- In 2021 werden voor het eerst voorzieningen aangelegd voor, onder meer, lopende geschillen en pensioenen, wat aanleiding gaf tot 1.321,0 miljoen euro (eenmalige) kosten.
- Sinds 1 januari 2020 rekent de Vlaamse overheid de inkomensoverdrachten aan op prestatiebasis. In het overgangsjaar 2020 werden niet alleen de volledige subsidies voor de prestaties in 2020 aangerekend, maar ook de saldi van de subsidies uit 2019 die volgens de vorige aanrekeningsregels nog niet ten laste waren genomen. Dit zorgde voor een eenmalige meerkost van 1.190,1 miljoen euro (overflow), die wegvalt in 2021.
- Ook de rechtzetting van de ziekenhuisschuld A1/A3 van 5.313,7 miljoen euro viel weg in 2021.
- De uitgaven voor corona lagen 433,3 miljoen euro lager dan in 2020, maar in 2021 kwamen de eerste uitgaven voor de projecten van het relanceplan Vlaamse Veerkracht (278,8 miljoen euro). Zowel de corona-uitgaven als het relanceplan worden uitvoerig besproken in het jaarverslag.

2.2.4 Getrouw beeld van de resultatenrekening

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

2.2.5 Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen

Om een getrouw beeld te geven van het vermogen, de financiële positie en het resultaat dient de Vlaamse overheid in Volume 6.14 van de toelichting *Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen* de nodige toelichtingen op te nemen. Het Rekenhof stelde opnieuw vast dat de opgenomen vermeldingen onvolledig zijn. De Vlaamse overheid maakt enkel melding van 12,3 miljard euro uitstaande gewestwaarborgen¹⁹.

Een afzonderlijke Bijlage 3 bij de jaarrekening *Bijkomende bijzonderheden economische jaarrekening* bespreekt wel de reden waarom Volume 6.14 géén toelichting meer bevat over hangende geschillen. De Vlaamse Gemeenschap opteerde ervoor de (potentiële) verplichtingen uit hangende geschillen in haar boekhouding op te nemen door voorzieningen aan te leggen (zie 2.2 - voorzieningen).

Bijlage 3 verwijst ook naar 6,8 miljard euro per 31 december 2021 openstaande engagementen (die tot toekomstige verplichtingen zullen leiden) zoals deze zijn vermeld in Volume 13. Door ze te vermelden in een afzonderlijke bijlage bij de jaarrekening in de plaats van in het daartoe voorziene Volume 6.14, krijgt een lezer van de jaarrekening mogelijk een diffuus beeld van de verplichtingen buiten balans.

¹⁹ Onder rubriek D "Andere niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen" is de schuld "Gemeentelijke Holding" (27,4 miljoen euro) ten onrechte vermeld. Deze waarborg is uitgewonnen: de Vlaamse Gemeenschap heeft de schulden van de Gemeentelijke Holding zelf overgenomen.

Ook de openstaande verbintenissen (encours) die de Vlaamse rechtspersonen aangingen op grond van goedgekeurde vastleggingskredieten (aard 5) bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en waarvoor de Vlaamse overheid nog geen toelagen voor de financiering heeft gestort, zijn belangrijke verplichtingen buiten balans. De openstaande verbintenissen in de jaarrekeningen van de Vlaamse rechtspersonen bedragen 5,2 miljard euro. Het deel van deze verbintenissen waarvoor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap nog geen financiering heeft doorgestort, vormt een toe te lichten verplichting. Het grootste gedeelte van de openstaande verbintenissen is terug te vinden bij het Fonds voor Innoveren en Ondernemen (1,8 miljard euro) en bij de VMSW (1,3 miljard euro). De rechtspersonen rapporteren over hun openstaande verbintenissen in Volume 13 van hun rapporteringssjabloon. Het Rekenhof stelde echter tekortkomingen vast in die rapporteringen²⁰. Het beveelt tevens aan bij de rechtspersonen het financieringsluik op te volgen aan de hand van een registratie.

De Vlaamse overheid dient te streven naar een zo volledig mogelijk beeld van haar rechten en verplichtingen waarvan de realisatie toekomstig is²¹. De jaarrekening geeft geen getrouw beeld wanneer het Volume 6.14 ontoereikende toelichting verstrekt. Zo leent de laatste rubriek van Volume 6.14 *Andere niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen (met inbegrip van deze die niet kunnen worden gecijferd)* zich tot een zo volledig mogelijke rapportering. Minstens de onderstaande aspecten zijn daarin toe te lichten:

- Belangrijke beslissingen die de Vlaamse Regering heeft genomen (o.m. in het kader van het relanceplan) en die een duidelijk en vaststaand engagement inhouden, maar die nog niet werden vertaald in concrete verbintenissen²².
- De waarborg aan de BAM begrepen in de beslissing van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 voor verbintenissen en aansprakelijkheden rond de werken voor de realisatie van de nieuwe Scheldeoeververbindingen. Voor deze risico's zal de Vlaamse overheid optreden in de plaats van een verzekeraar.
- De bijdrage waarop de Vlaamse Gemeenschap recht zal hebben ten gevolge van de goedkeuring van het Belgische Plan voor Herstel en Veerkracht (5,9 miljard euro voorzien voor België). Deze vordering is slechts gedeeltelijk uitgedrukt in de balans; het gedeelte waarop de Vlaamse Gemeenschap vanaf 2022 in principe nog recht heeft (2,255 miljard euro (initieel bedrag) - 0,293 miljard euro (uitbetaald voorschot 2021) = 1,962 miljard euro) is toe te lichten in VO 6.14. Naast deze vordering zijn er nog andere vaststaande vorderingen t.o.v. Europa die niet uitgedrukt/toegelicht worden in de algemene rekening.
- De in het kader van het Oosterweelproject in 2018 gesloten kaderovereenkomst tussen Lantis en het Vlaams Gewest voor de lening van 3,6 miljard euro van het Vlaams Gewest om de investeringskosten te prefinancieren in afwachting van toelagen uit de exploitatie. Het Vlaams Gewest kan voor die prefinanciering rekenen op een lening van 1 miljard euro die de Europese Investeringsbank principieel heeft toegezegd. Hoewel die financieringsovereenkomst in 2021 nog niet in werking is getreden, impliceert zij toch een substantiële verbintenis van de Vlaamse overheid.
- De contractuele overeenkomsten inzake kredietlijnen voor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, in het bijzonder het beschikbare kaskrediet (3,75 miljard euro).

²⁰ Het Volume 13 is niet ingevuld, de verbintenissen inzake kredietverleningen zijn niet opgenomen.

²¹ Hierbij dient rekening te worden gehouden met het materieel belang van de rechten en verplichtingen ten opzichte van het vermogen of resultaat van de Vlaamse Gemeenschap.

²² Bijvoorbeeld de beslissing tot oprichting van het Vlaams Datanutsbedrijf in 2022 waarvoor een budget van 18,2 miljoen euro zal ter beschikking worden gesteld, de afkoop van de erfpacht en renovatie van Koolstraat 35 ...

- De wachtlijst van ontvankelijk verklaarde subsidieaanvragen voor restauratie- en erfgoedpremies (234,7 miljoen euro).
- Europese richtlijn 2018/2001 ter bevordering van de energieproductie uit hernieuwbare energiebronnen legt de lidstaten een bindende productiedoelstelling op. Voor België mag het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie vanaf 1 januari 2021 niet lager zijn dan 13%. De vermelde richtlijn laat toe dat lidstaten met een tekort dit tekort compenseren door de aankoop van statistieken van landen met een overschot ten opzichte van hun hernieuwbare-energie-doelstelling. Binnen België is de productiedoelstelling verdeeld tussen de verschillende entiteiten via een *burden sharing* samenwerkingsakkoord. In kader van dit akkoord moet Vlaanderen, indien nodig, het Vlaams tekort invullen, alsook een aanvullend Vlaams deel voor het Belgisch tekort.
- De mogelijke impact van zaken die nog niet zijn uitgeklaard in het Overlegcomité of de Interministeriële Conferenties (IMC's), dient te worden toegelicht (bijvoorbeeld de ten onrechte inhouding op de dotaties aan de Vlaamse Gemeenschap door de federale overheid voor de verrichtingen uitgevoerd door het Riziv in het kader van de zesde staatshervorming, de intra-Belgische verdeling van veilingopbrengsten van emissierechten vanaf 1 januari 2021, de verdeling van de kosten van de COVID-vaccinatiecampagne ...).

2.2.6 Afwijkende waarderingsregels

Een afzonderlijke bijlage in het jaarverslag licht de nieuw toegepaste of aangepaste waarderings- en aanrekeningsregels toe. De (standaard)waarderingsregels voor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (en de overige entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid) zijn opgenomen in de handleiding voor de boekhoudregels²³.

Vanaf de rekening 2021 worden de afwijkende waarderingsregels voor de opbrengsten ingevolge de bijzondere financieringswet (BFW) toegelicht. Deze dotaties en gewestelijke opcentiemen worden niet op basis van het *accrual*-principe, maar op kasbasis aangerekend, en de fiscale uitgaven worden zowel in opbrengsten als in kosten op basis van budgetcijfers geboekt (omdat daarvoor geen uitvoeringsgegevens beschikbaar zijn). Die toelichting is relevant: in 2022 bedraagt de positieve afrekening van de dotaties BFW op basis van de definitieve parameters 2021 762,7 miljoen euro.

2.3 Rapportering over de uitvoering van de begroting 2021

2.3.1 Samenvatting uitvoeringsrekening van de begroting

De onderstaande tabel vergelijkt de uitvoering van de begroting 2021 van de Vlaamse ministeries met de uitvoeringscijfers sinds 2017. De tabel geeft de uitvoeringscijfers van de vereffeningskredieten (VEK), zoals de Vlaamse Regering die heeft opgenomen in het luik begrotingsuitvoering van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en in het decreet tot eindregeling van de begroting. De definitieve begrotingscijfers zijn inclusief overdrachten en herverdelingen.

²³ Het volume 6.19 van de jaarrekening bevat geen samenvatting van die regels.

Tabel 9 – Begrotingsuitvoering Vlaamse ministeries en DAB's 2017-2021 (in miljoen euro)

	2017	2018	2019	2020	2021	2021	
	Uitvoering ²⁴				Begroting	Uitvoering ²⁵	%
Begrotingsuitvoering ministeries							
Algemene ontvangsten	38.506,5	38.584,3	40.808,9	39.102,3	43.676,8	43.700,1	100,1%
Toegewezen ontvangsten	755,1	476,3	703,5	520,0	609,2	598,6	98,3%
Totaal ontvangsten	39.261,6	39.060,7	41.512,4	39.622,3	44.286,0	44.298,7	100,0%
Gesplitste vereffeningskredieten	40.182,4	41.045,1	43.763,6	48.963,8	52.295,0	48.389,1	92,5%
Variabele kredieten	765,8	563,3	570,9	428,6	²⁶ 1.471,7	510,3	34,7%
Totaal uitgaven	40.948,2	41.608,4	44.334,5	49.392,4	53.766,7	48.899,4	90,9%
Resultaat	-1.686,7	-2.547,7	-2.822,1	-9.770,1	-9.480,7	-4.600,7	48,5%
Opbrengst leningen – Titel III	1.320,0	2.091,7	875,0	6.692,0	8.469,0	3.978,7	47,0%
Aflossing leningen – Titel III	2,6	759,2	70,2	708,8	165,1	162,7	98,5%
Resultaat inclusief schuldaflossing	-369,3	-1.215,2	-2.017,3	-3.786,9	-1.176,8	-784,7	66,7%
Begrotingsuitvoering DAB's							
Ontvangsten	1.200,4	1.339,9	1.430,7	1.472,2	2.318,5	1.701,9	73,4%
Uitgaven	1.349,4	1.336,7	1.453,6	1.415,6	2.318,5	1.558,2	67,2%
Resultaat	-149,0	3,2	-22,9	56,6	0,0	143,7	
Begrotingsresultaat	-518,3	-1.212,1	-2.040,3	-3.730,3	-1.176,8	-640,9	92,2%

Het begrotingsresultaat (resultaat van de uitvoering van de begroting) van de ministeries en DAB's kan niet eenvoudig worden geduid. De Vlaamse Regering stuurt de begroting immers aan op basis van het geconsolideerd vorderingensaldo (zie punt 3.3 en 3.4). Dit begrotingsresultaat bevat bovendien een aspect financiering (met opnames en aflossingen van leningen), wat de werkelijke uitvoering vertekent. Het begrotingsresultaat is wel vergelijkbaar met het begrote resultaat. Daaruit blijkt dat het negatieve resultaat 535,9 miljoen euro beter is dan begroot. Als de financiering daaruit wordt gelicht, is het resultaat zelfs 4.457,0 miljoen euro beter dan begroot (want er is 4.490,3 miljoen euro minder schuldfinanciering aangegaan dan verwacht). De ontvangsten van het ministerie waren hoger dan verwacht, doordat de gewestelijke belastingen (vooral het verkooprecht) en de opcentiemen beter uitvielen dan geraamd. Belangrijke minderingen (o.m. de tragere uitvoering van de relanceprojecten, de onvolledige aanwending van de provisies, minder directe financiering voor de sociale huisvesting, minder kapitaalbreng bij de participaties, minder dienstencheques) droegen hier ook toe bij.

²⁴ De begrotingsuitvoering 2020 zijn cijfers inclusief overflow.

²⁵ Totaal vorderingen = totaal ontvangsten + opbrengst leningen + ontvangsten DAB's = 49.979,3 miljoen euro. Totaal verplichtingen = totaal uitgaven + aflossing leningen + uitgaven DAB's = 50.620,2 miljoen euro.

²⁶ Het variabel krediet bestaat uit een overdracht van 984,4 miljoen euro en een nieuw krediet 2021 van 487,3 miljoen euro.

2.3.2 Getrouw beeld van de uitvoeringsrekening van de begroting

Overflow 2020

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

Om de overgang naar de nieuwe aanrekeningsregels mogelijk te maken, werd in de begroting 2020 een overflowkrediet ingeschreven, waarop de afrekeningen van subsidies uit 2019 werden aangerekend. De werkelijke overflow op de uitgavenkredieten bedroeg 1.237,2 miljoen euro. Langs de ontvangstenkant was er ook een overflow van 34,1 miljoen euro. De gerealiseerde overflow bedroeg dus 1.203,1 miljoen euro.

Voor de berekening van het geconsolideerd vorderingensaldo 2020 werden de aanrekeningen op de overflow geneutraliseerd, maar deze verrichtingen wogen wel op de algemene rekening. Om de uitvoeringscijfers 2021 correct te vergelijken met die van 2020, dient de overflow eerst in mindering te worden gebracht.

Jaarafgrenzing

De onderstaande tabel overziet de belangrijkste afgrenzingsproblemen²⁷. Het Rekenhof wijst erop dat het departement Financiën en Begroting de netto-impact van die foutieve toerekeningen wel extracomptabel heeft gecorrigeerd in de geconsolideerde rekening, maar niet in de algemene rekening.

Tabel 10 – Belangrijkste afgrenzingsproblemen 2021 (in miljoen euro)

	Verrichtingen 2021, aangerekend in 2022	Verrichtingen 2020, aangerekend in 2021	Netto impact
Uitgaven			
Openbare werken	87,2	86,2	-1,0
OMG (elektriciteitsdistributeurs)	13,5	0,7	-12,8
Relanceproject VV015 Digisprong	10,9	0,0	-10,9
Vlaams Opleidingsverlof	10,0	0,0	-10,0
Ontvangsten			
Terugvordering lonen sept.-dec OV	18,7	17,0	+1,7

De vorige jaren stelde het Rekenhof vast dat het ministerie MOW en het VIF een groot aantal transacties niet aanrekenden in het begrotingsjaar waarin de prestaties werden geleverd, maar doorschoven naar het daaropvolgende begrotingsjaar. De uitstaande handelsschuld was in werkelijkheid structureel hoger dan wat de rekening vermeldde. Uit het nazicht van de transacties

²⁷ Met impact op het vorderingensaldo.

tot 19 maart 2022 blijkt dat de *te ontvangen facturen* (TOF) zijn onderschat met 87,2 miljoen euro, wat vergelijkbaar is met het vorige begrotingsjaar: toen bedroegen de laattijdige aanrekeningen 86,2 miljoen euro.

In 2021 werden nochtans significant meer te ontvangen facturen geboekt (168,2 miljoen euro tegenover 101,0 miljoen euro eind 2020). De administratie heeft haar afgrenzingscontroles versterkt en heeft daarbij voor het eerst de informatie uit de prestatieregisters gebruikt. Een tijdige registratie van alle prestaties is een vereiste om te komen tot een nauwkeuriger jaarafgrenzing.

De administratie gaf de volgende verduidelijking bij een aantal laattijdig aangerekende transacties:

- ongeveer 5,5 miljoen euro onteigeningen met een aktedatum in 2021, werden pas vastgelegd op kredieten voor 2022 omdat het vastleggingsbudget voor het lopende jaar ontoereikend was;
- voor ongeveer 3 miljoen euro subsidies was er wel al een aanvraag, maar nog geen toekenningsbesluit, waardoor de boekhouding geen *te ontvangen facturen* kon registreren;
- voor ICT-diensten (11,9 miljoen euro) is het moeilijk de geleverde prestaties tijdig in te schatten;
- niet alle facturen konden op basis van prestatiestaten worden geraamd; een aantal ervan kwam te laat binnen om nog in de rekening 2021 te worden meegeteld als te ontvangen factuur.

Het Rekenhof merkte op dat op 19 maart 2022 voor 56,5 miljoen euro of 33,6 % *te ontvangen facturen* nog geen werkelijke factuur was aangerekend. De doorlooptijd van geleverde prestaties, over indiening en goedkeuring van de vorderingsstaat tot ontvangst en boeking van de definitieve factuur, duurt vaak te lang, waardoor soms verwijlntresten verschuldigd zijn.

Eenzijds zijn de 13,5 miljoen euro kosten van de vergoedingen aan de elektriciteitsdistributeurs (OMG) voor de uitvoering van hun REG-openbare dienstverplichtingen²⁸ in het vierde kwartaal van 2021 niet toegerekend aan het boekjaar 2021. Anderzijds zijn deze kosten voor 2020, ten belope van 0,7 miljoen euro, onterecht toegerekend aan het boekjaar 2021. De totale netto-impact op boekjaar 2021 bedraagt bijgevolg 12,8 miljoen euro.

De algemene rekening 2021 hield met de impact van deze afgrenzingsproblemen geen rekening. In de geconsolideerde rekening is de netto-impact ten opzichte van het boekjaar 2020 wel extra-comptabel gecorrigeerd.

Een aantal facturen met betrekking tot 2021 zijn niet aangerekend in de boekhouding, noch extra-comptabel gecorrigeerd.

- Het relance project VVo15 - *Digitalisering Leerplichtonderwijs (Digisprong)* investeert in ICT-infrastructuur binnen de schoolmuren. Kasmatig werd in mei 2021 al 229,3 miljoen euro overgemaakt aan de scholen. Deze kosten zijn niet aangerekend in 2021, maar met de overlopende rekeningen overgedragen naar 2022. De schoolbesturen verantwoorden de aanwending van deze middelen langs de digitale tool Schoolloket Toelagen. Op 26 januari 2022 hadden de scholen al voor 72,2 miljoen euro verantwoordingsstukken ingediend, waarvan een deel zeker aankopen uit 2021 betreft. De tool laat echter niet toe om een opsplitsing te maken tussen de aankopen 2021 en 2022. Het is ook niet zeker dat alle verantwoordingsstukken voor 2021 al waren opgeladen op 26 januari 2022. De impact op het vorderingensaldo wordt echter grotendeels geneutraliseerd door de Europese steun, die evenmin werd aangerekend. De uiteindelijke impact op het vorderingensaldo bedraagt 10,9 miljoen euro.

²⁸ Verplichtingen van de netwerkbeheerders inzake rationeel energieverbruik (REG), opgelegd in het energiedecreet.

- Het Vlaams opleidingsverlof (VOV) vervangt sinds september 2019 de maatregel betaald educatief verlof (BEV). Hoewel de werkgevers al sinds 2019 aanvragen voor VOV kunnen indienen, is de administratie er wegens technische redenen niet in geslaagd alle VOV-aanvragen tijdig te verwerken. Zo kon zij de eerste aanvragen voor het schooljaar 2019-2020 pas in de loop van 2020 en 2021 verwerken. De VOV-aanvragen voor het schooljaar 2020-2021 zal zij ten vroegste in het voorjaar van het boekjaar 2022 kunnen verwerken en uitbetalen. Met het oog op een zo correct mogelijke weergave van de uitgaven, heeft het departement WSE ervoor geopteerd de uitgaven deels te boeken op basis van de reële uitvoeringscijfers (voor het schooljaar 2019-2020) en deels op basis van ramingen (voor het schooljaar 2020-2021 en de periode september-december van het schooljaar 2021-2022). Aangezien er nog geen historische datareeksen over VOV beschikbaar zijn, raamde het departement WSE de VOV-uitgaven op basis van de historische data voor de (oude) maatregel betaald educatief verlof. In de praktijk lagen de reële uitvoeringscijfers lager dan de geraamde bedragen: de uitvoering (inclusief de prognose van de eindafrekening) voor het schooljaar 2019-2020 bedroeg 50,3 miljoen euro, wat dus minder was dan de geraamde 60,2 miljoen euro per schooljaar. Als deze trend zich doorzet, zullen de uitgaven 2021 ook ongeveer 10 miljoen euro lager zijn dan geraamd. Het Rekenhof dringt erop aan dat het departement WSE enerzijds de opgelopen achterstand bij de behandeling van de VOV-aanvragen voor de schooljaren 2020-2021 en 2021-2022 zo spoedig mogelijk inhaalt, en anderzijds de bestaande ramingsmethodiek herbekijkt op basis van alle actueel beschikbare informatie.

Overige aanrekeningsproblemen

- In het kader van de samenwerking met Nederland voor de Nieuwe Sluis Terneuzen bij het beleidsdomein MOW is onterecht 62,9 miljoen euro ingevorderd in 2021. Door een misverstand is een batig saldo voor Nederland mee opgenomen in het saldo van de Vlaamse voorschotten. Dat werd ESR-matig gecorrigeerd in de geconsolideerde rekening 2021.
- Bij de afrekeningen van de verzekeringsinstellingen in het kader van het overnamedecreet is het teveel aan voorschotten (35,5 miljoen euro) ten onrechte in resultaat genomen, in plaats van te worden afgeboekt van de openstaande vordering. Deze fout werd eveneens rechtgezet in de geconsolideerde rekening.

Federale operatoren

De federale operatoren hebben een aantal bevoegdheden die de zesde staatshervorming van de federale overheid naar de deelstaten heeft overgeheveld, verder uitgevoerd voor rekening van de gemeenschappen en de gewesten. De uitgaven daarvoor worden ingehouden op de dotaties die de bijzondere financieringswet heeft vastgelegd.

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de aanrekeningen van de uitgaven die de federale operatoren verwerkten voor 2020 en 2021.

Tabel 11 – Uitgaven 2021 en 2020 door de federale operatoren (in miljoen euro)

Begrotingsartikel	Omschrijving	Federale operator	Uitvoering 2020	Uitvoering 2021
FB			1.715,8	1.505,7
CB0-1CDG2DB-WT	Woonfiscaliteit	FOD FIN	1.514,0	1.396,8
CB0-1CDG2DC-WT	Fiscale uitgaven diensten- en PWA-cheques	FOD FIN	201,8	108,9
WSE			782,7	703,5
JB0-1JDB2CA-WT JB0-1JEB2HE-WT JB0-1JFB2FD-WT	RSZ doelgroepkortingen	RSZ	553,9	483,5
JB0-1JDB2CY-IS JB0-1JFB2FY-IS	Dotaties VDAB ²⁹	POD MI ³⁰ , RSZ, RVA	74,7	70,2
JB0-1JDB2CG-WT	RSZ sectorale doelgroepkortingen	RSZ	44,6	56,0
JB0-1JEB2HD-WT	SINE (sociale inschakelingseconomie)	RSZ, RVA	43,3	44,4
JB0-1JDB2EC-WT	Loopbaanonderbreking publieke sector onderwijs en Vlaamse overheid	RVA	26,0	20,0
JB0-1JDB2ED-WT	Loopbaanonderbreking publieke sector Vlaams gewest, lokale en provinciale besturen	RVA	25,0	18,8
Overige WSE	Werkhervattingstoeslagen e.a. ³¹	RVA	15,2	10,6
WVG			341,5	435,9
GB0-1GIF2SX-IS	Dotatie VIPA	FOD VVVL ³² / RIZIV	52,2 ³³	89,7
GB0-1GIF2SX-LE	Aflossing lening A1/A3	FOD VVVL/ RIZIV	218,5	346,2
GB0-1GIF2SX-PA	Betaaluitstel aan de ziekenhuizen	FOD VVVL/ RIZIV	70,8 ³⁴	0
EWI			6,1	7,3
Totaal uitgaven			2.846,1	2.652,4

De uitgaven die de federale operatoren beheerden daalden in boekjaar 2021 met 193,7 miljoen euro.

²⁹ De ontvangen dotaties aan de VDAB zijn voor de uitgaven door POD MI voor subsidies activering van leefloners (70,1 miljoen euro) en door RVA voor diverse maatregelen (netto 0,1 miljoen euro).

³⁰ Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie.

³¹ Bevatte in 2020 ook uitzonderlijk de laatste aanrekeningen van uitgaven door de RVA voor dienstencheques voor 0,2 miljoen euro, evenals ontvangsten voor 4,6 miljoen euro (in Vlaanderen zijn de dienstencheques reeds in eigen beheer sinds 2016).

³² Federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu.

³³ In tegenstelling tot vorig jaar zijn dit de ESR-kosten. De kapitaalaflossing van de schuld wordt op artikel GB0-1GIF2SX-LE geboekt. Er is door deze werkwijze geen ESR-correctie meer nodig.

³⁴ De minister van Welzijn heeft de ziekenhuizen uitstel van betaling verleend voor de negatieve inhaalbedragen.

Hoewel de bijzondere financieringswet bepaalt dat de FOD Financiën moet rapporteren over de gerealiseerde fiscale uitgaven, krijgt de Vlaamse overheid daarover tijdens het aanslagjaar alleen ramingen meegedeeld. Bij gebrek aan een tijdige federale uitvoeringsrapportering, worden de fiscale uitgaven aangerekend op grond van de forfaitaire raming bij de begrotingsaanpassing. De fiscale uitgaven worden zowel aan de uitgaven- als de ontvangstenzijde toegevoegd (om de netto-ontvangsten om te zetten in bruto-opcentiemen). Die boeking op basis van forfaitaire ramingen houdt in dat de werkelijke ontvangsten en uitgaven wat worden vertekend, maar dat heeft geen impact op het resultaat of het vorderingensaldo. De toelichting over de waarderingsregels verduidelijkt dat de fiscale uitgaven alleen forfaitair worden geboekt. De daling van de fiscale uitgaven is voornamelijk toe te wijzen aan het uitdoven van de woonbonus en aan de gevolgen van de hervorming en de coronacrisis op de PWA- en dienstencheques³⁵.

Sinds 1 januari 2019 voert de Vlaamse overheid in het beleidsdomein WVG alle overgedragen maatregelen immers zelf uit, behalve die voor het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA). Voor de ziekenhuisinfrastructuur bleven de FOD VVVL en het RIZIV federale operatoren. De toename van de uitgaven met 94,4 miljoen euro zijn een gevolg van verrekeringen van vorige jaren en inhaalbedragen. Het Rekenhof verwacht evenwel dat de trend van de uitgaven dalend blijft.

Over de interpretatie van het overgangprotocol dat die inhoudingen regelde, is een dispuut ontstaan. De inhoudingen voor het RIZIV tijdens het eerste kwartaal 2015 hadden betrekking op het vierde kwartaal van 2014 en betroffen prestaties uit de periode dat de Vlaamse Gemeenschap nog niet verantwoordelijk was voor deze bevoegdheden. De Vlaamse overheid verwachtte dat de federale overheid de inhoudingen voor dit kwartaal (458,0 miljoen euro) zou compenseren, maar dat is nog altijd niet geschied. Budgettair heeft Vlaanderen deze kwestie geregeld in de rekening 2019 door vijf kwartalen ten laste te nemen en één kwartaal als overflow te neutraliseren. De Vlaamse Regering besliste op 22 april 2022 de invordering van dit bedrag op het eerstvolgende Overlegcomité te brengen³⁶. Het Rekenhof stelde vast dat deze vordering niet werd geboekt en dat dit geschil evenmin in de *niet in de balans opgenomen rechten en plichten* is toegelicht.

In het beleidsdomein WSE deed zich een belangrijke daling van de federaal beheerde uitgaven voor bij de RSZ-doelgroepkortingen. Zij verminderden met 70,4 miljoen euro, vooral door de hervormingen van het Vlaams doelgroepenbeleid³⁷. Daarnaast daalden de uitgaven voor de langzaam uitdovende RVA-maatregelen loopbaanonderbreking en werkervaring. De maatregel sociale inschakelingseconomie (SINE) wordt met het decreet Individueel Maatwerk vanaf 1 januari 2023 vervangen door Vlaams beleid. Zowel de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) voor het departement WSE, als de POD Maatschappelijke Integratie voor de VDAB, bleven federale operator voor de overgedragen bevoegdheden.

Zoals in de vorige boekjaren, steunde de boekhoudkundige registratie ook in 2021 op verzamelstaten die de federale operatoren periodiek overlegden³⁸. Voor de ontvangen verzamelstaten van het

³⁵ Vanaf het aanslagjaar 2021 werd het fiscale aftrekpercentage herzien van 30% naar 20%.

³⁶ Zie nota aan de Vlaamse Regering van 22 april 2022 doc 412.

³⁷ Zie ook 4.7 (Vlaams doelgroepenbeleid).

³⁸ Zie het verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Boek 2018 over de Sociale Zekerheid – Globale Beheren en openbare instellingen van de sociale zekerheid van augustus 2018 (in het bijzonder Rapportering door de OISZ in het kader van de zesde staatshervorming, onder deel II, p.95-104), en 176^e Boek – deel II: Boek 2019 over de Sociale Zekerheid van september 2019 (in het deel IV Opvolging van aanbevelingen 2017-2018, p.165-166).

RIZIV, de RSZ en de RVA kon de Vlaamse overheid de juistheid van de gegevens niet controleren³⁹. Voor de POD⁴⁰ Maatschappelijke Integratie is er met de VDAB wel al informatie-uitwisseling (die verder wordt geautomatiseerd), en voert de VDAB controles uit op het beheer en de uitbetalingen van de verleende subsidies.

De algemene rekening 2021 rapporteerde op 31 maart 2022 de boekingen in het boekjaar 2021 voor de uitgaven die de federale operatoren beheerden, op grond van de laatst beschikbare staten van februari 2022:

- Voor het beleidsdomein WVG werd voor de RIZIV-materie in het boekjaar 2021 de netto inhouding van de FOD Financiën van 370,2 miljoen euro geboekt, gecorrigeerd met 23,4 miljoen euro inhaalbedragen. Daarnaast werd 42,3 miljoen euro overgeboekt naar de uitzonderlijke ontvangsten, aangezien deze afrekeningen niet de ziekenhuisinfrastructuur betroffen, maar de ouderenzorg, gezondheidszorg of hulp aan personen.
- Voor het beleidsdomein WSE werd voor de RSZ-doelgroepkortingen in het boekjaar 2021 de voorlopige afrekening van 2021 geboekt, ten bedrage van 563,0 miljoen euro. De verrekening van de definitieve met de voorlopige afrekeningen van 2020 bracht 10,8 miljoen euro netto-minderuitgaven mee. Daarvoor vonden extracomptabele correcties plaats als verrekeningen van vorige boekjaren (zie [tabel 15](#)). De definitieve afrekeningen van 2021, die pas beschikbaar zijn in mei 2022, zullen verrekend worden in het boekjaar 2022.

Vastleggingsmachtigingen

In de toelichting bij de algemene rekening wordt vermeld dat de gestemde vastleggingskredieten afwijken van wat de algemene rekening rapporteert ten gevolge van de vastleggingsmachtigingen. De VCO heeft de rapportering over de uitvoering van de vastleggingsmachtigingen vervangen door de verplichting voor de rechtspersonen zelf een begroting van vastleggingen op te stellen en in de jaarrekening over de uitvoering ervan te rapporteren. In de begrotingsuitvoering is daarom het vastleggingskrediet technisch gecorrigeerd met 3.447,0 miljoen euro.

In het decreet tot eindregeling van de begroting wordt vanaf 2020 niet meer gerapporteerd over de aanwending van de vastleggingsmachtigingen. Het decreet verwijst naar de rapportering over de verbintenissen en over de stand van de openstaande verbintenissen van de rechtspersonen. Een aantal rechtspersonen voert een ontoereikende vastleggingsboekhouding of heeft geen gegevens opgenomen in Volume 13 van het jaarrekeningsjabloon (bv. VIB, Kunsthuis, VDAB, DWV).

Openstaande verbintenissen

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

³⁹ Het Rekenhof verwijst naar zijn verslag Impact van de zesde staatshervorming op de Vlaamse overheid van 8 januari 2018 (Vlaams Parlement, 37-C (2017-2018) - Nr.1).

⁴⁰ Programmatorische federale overheidsdienst.

Tabel 12 – Openstaande verbintenissen 2020-2021 per beleidsdomein (in miljoen euro) ⁴¹

	2020	2021	Evolutie	
Omgeving	1.934,4	2.145,3	+210,9	+10,9%
Mobiliteit en Openbare Werken	1.883,6	2.339,2	+455,7	+24,2%
Financiën en Begroting	830,6	876,2	+45,6	+5,5%
Kanselarij en Bestuur	195,9	332,2	+90,5	+37%
Internationaal Vlaanderen ⁴²	45,9			
Werk en Sociale Economie	117,6	141,3	+23,8	+20,2%
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	89,6	331,8	+242,2	+270,4%
Onderwijs en Vorming	77,4	394,2	+316,7	+409,2%
Economie, Wetenschap en Innovatie	24,7	31,1	+6,4	+25,8%
Landbouw en Visserij	19,5	35,4	+15,9	+81,8%
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	18,9	197,2	+178,4	+945,7%
Hogere entiteiten	0,1	0,1	0,0	-9,2%
Totaal	5.238,0	6.824,0	+1.586,0	+30,3%

Bij een aantal beleidsdomeinen deden zich materiële fluctuaties voor ten opzichte van eind 2020. De meeste hebben te maken met relanceprojecten die opgestart zijn in de loop van 2021:

- Omgeving: stijging van 180 miljoen euro door relanceproject 6 (financiering energieluik woningrenovatiepremie).
- Mobiliteit en Openbare Werken: stijging van 225,9 miljoen euro door relanceprojecten. De belangrijkste stijging is vinden bij relance project 48 (investering led-verlichting gewestwegen: 84,5 miljoen euro) en 13 (fietsnetwerk: 59,8 miljoen euro).
- Welzijn, Volksgezondheid en Gezin: een stijging van 96,1 miljoen euro door de VIA akkoorden en een stijging van 77,6 miljoen euro bij de COVID-19-eerstelijnszorg.
- Onderwijs en Vorming: een stijging van 239,8 miljoen euro door relanceproject 15 (digisprong).
- Cultuur, Jeugd, Sport en Media: een stijging door de inkanteling van FOCI en relanceprojecten (76,7 miljoen euro).

De onderstaande voorbeelden illustreren dat de openstaande verbintenissen niet altijd een correct beeld geven van de werkelijke toestand:

- Bij DAB Minafonds worden de subsidies in het kader van de gemeentelijke rioleringen en kleinschalige waterzuiveringsinstallaties aangerekend. Op 31 december 2021 stond 649,5 miljoen euro verbintenissen open. Na koppeling van de operationele data uit het interne opvolgsysteem Trioxel van de Vlaamse Milieumaatschappij en de vermelde openstaande verbintenissen in Orafin blijkt dat 10,4 miljoen euro onterecht open staat en dus geschrapt moet worden.
- Bij het beleidsdomein OV staan onterecht 13,6 miljoen euro verbintenissen met betrekking tot FFEU-middelen ⁴³ open.

⁴¹ Volgens VO 13 van de jaarrekening.

⁴² Internationaal Vlaanderen is in 2021 samengevoegd met Kanselarij en Bestuur.

⁴³ Financieringsfonds voor Schuldaftbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven

2.4 ESR-rapportering in de algemene rekening

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

Tabel 13 – ESR-rapportering (in miljoen euro)

Rubriek	Beschrijving	Ontvangsten		Uitgaven	
		Begroting	Uitvoering	Begroting	Uitvoering
0	Niet verdeeld	807,3	8.141,2	2.656,4	7.500,3
1	Lopende ontvangsten/uitgaven van goederen en diensten (consumptiebestedingen)	304,7	347,8	2.755,8	2.613,0
2	Renten en inkomsten/uitgaven uit eigendom	144,1	108,3	153,0	166,6
3	Inkomensoverdrachten van/aan andere sectoren	14.992,6	14.650,6	8.347,9	7.688,6
4	Inkomensoverdrachten binnen de overheidssector	26.971,1	27.489,2	33.455,7	33.712,5
5	Kapitaaloverdrachten van/aan andere sectoren	1.669,8	1.740,3	258,4	530,4
6	Kapitaaloverdrachten binnen de overheidssector	1.246,8	944,0	2.664,7	2.577,5
7	Investerings en desinvesteringen	3,0	33,5	985,9	649,1
8	Kredietverleningen en aflossingen; deelnemingen en vereffeningen van deelnemingen	637,4	583,2	3.366,2	2.049,7
9	Overheidsschuld	8.489,3	4.147,4	621,8	697,7
Totaal		55.265,9	58.185,4	55.265,9	58.185,4
Eliminaties		-11.436,7	-14.372,2	-25.892,7	-31.467,5
ESR-ontvangsten/uitgaven		43.829,2	43.813,2	29.373,1	26.717,9
Bijdrage tot het vorderingensaldo (= ESR-ontvangsten min ESR-uitgaven)				14.456,1	17.095,3

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

Extracomptabele correcties

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

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

Hoofdstuk 3

Geconsolideerde rekening

Certificering door het Rekenhof

Certificeringsverslag van het Rekenhof over de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid over het boekjaar afgesloten op 31 december 2021

Het Rekenhof brengt conform artikel 44 van het decreet van 29 maart 2019 houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (verder VCO), als onafhankelijke auditor verslag uit over zijn controle van de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid van het boekjaar afgesloten op 31 december 2021. De Vlaamse Regering deelt deze geconsolideerde rekening als bijlage bij de rekening van de Vlaamse Gemeenschap ter kennisgeving mee aan het Vlaams Parlement. Het certificeringsverslag bevat het oordeel van het Rekenhof over het getrouw beeld van de geconsolideerde rekening.

Oordeel zonder voorbehoud⁴⁴

Het Rekenhof heeft de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid van het boekjaar afgesloten op 31 december 2021, gecontroleerd. Deze rekening bestaat uit de economische hergroepering van de begrotingsverrichtingen, de berekening van het vorderingensaldo en de bijhorende toelichting. De economische hergroepering sluit af met een algemeen totaal van de ontvangsten van 55.616,4 miljoen euro en een algemeen totaal van de uitgaven van 55.953,0 miljoen euro. De berekening van het vorderingensaldo gaat uit van deze ontvangsten en uitgaven, maar elimineert deelnemingen, kredietverleningen en schulden, en voert enkele extracomptabele aanrekeningscorrecties uit. Het vorderingensaldo 2021 van de Vlaamse Gemeenschap werd vastgesteld op -2.749,9 miljoen euro.

Naar het oordeel van het Rekenhof geeft de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid in alle opzichten van materieel belang, een getrouw beeld van de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven van het boekjaar 2021, in overeenstemming met de VCO en het bijhorende uitvoeringsbesluit (BVCO).

⁴⁴ Aangezien de bedrijfsrevisoren door het Wetboek voor Vennootschappen en Verenigingen verplicht zijn de term voorbehoud te gebruiken, heeft het Rekenhof beslist ook deze term te gebruiken om begripsverwarring te voorkomen. De ISSAI gebruiken de term beperking.

Basis voor het oordeel

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

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

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

Benadrukken van een bepaalde aangelegenheid

Extracomptabele correcties

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

Overige aangelegenheid

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

Informatie andere dan de geconsolideerde rekening

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

De controleverklaring van het Rekenhof heeft uitsluitend betrekking op de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid. Het Rekenhof formuleert geen enkele vorm van

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

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

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

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

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

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

Verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de geconsolideerde rekening

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

De controleverklaring betreft uitsluitend de cijfers uit de rekening die de Vlaamse Regering op 20 mei 2022 aan het parlement heeft medegedeeld. Zij slaat niet op eventuele retroactieve correcties die het INR of Eurostat later aanbrengen omwille van de statistische continuïteit, bijvoorbeeld bij de herziening van bepaalde ESR-regels of interpretaties.

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

Het Rekenhof organiseert zijn financiële controles overeenkomstig de auditstandaard ISA 600 *Bijzondere overwegingen – controles van financiële overzichten van een groep* (inclusief de werkzaamheden van auditors van groepsonderdelen). De samenwerking tussen de bedrijfsrevisoren die voor een groot aantal rechtspersonen belast zijn met de certificering van hun rekeningen, het departement Financiën en Begroting en het Rekenhof is georganiseerd in de afsprakennota over single audit: *Audit rekeningen 2021 Vlaamse overheid*.

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

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

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

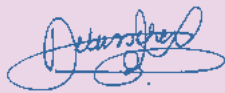
Het Rekenhof meldt aan de met governance belaste personen dat het de relevante ethische voorschriften over onafhankelijkheid heeft nageleefd. Het communiceert met hen over alle relaties en andere zaken die redelijkerwijs zijn onafhankelijkheid kunnen beïnvloeden en, waar van toepassing, over de daarmee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

Overige wettelijke en reglementaire vereisten

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

Brussel, 28 juni 2022

Op last:



Tine Debusschere
Griffier

Het Rekenhof:



Hilde François
Voorzitter

3.1 Rekeningaflegging: formele vaststellingen

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

De Vlaamse Regering keurde de geconsolideerde rekening 2021 op 20 mei 2022 goed en voegde ze als bijlage aan de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap toe. Deze geconsolideerde rekening wordt louter ter kennisgeving meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

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

- De ESR-geconsolideerde rekening houdt ook rekening met de ontvangsten en uitgaven van de rechtspersonen die onder de Vlaamse deelstaatoverheid S.1312 vallen en die samen met de algemene rekening (ontvangsten en uitgaven ministeries en DAB's) worden geconsolideerd. Daardoor biedt zij een volledig overzicht van de Vlaamse overheid.
- De ESR-geconsolideerde rekening is een uitvoeringsrekening van de begroting op basis van een *economische hergroepering*⁴⁵ en bevat geen bedrijfseconomische balans en resultatenrekening, noch toelichting.

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

3.2 Consolidatieperimeter

Lijst met de eenheden van de publieke sector

Op 18 oktober 2021 actualiseerde het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) de lijst met de eenheden van de publieke sector. Aan die referentielijst heeft het Rekenhof de door de Vlaamse overheid toegepaste consolidatieperimeter getoetst. Op 20 april 2022 heeft het INR een bijgewerkte lijst met eenheden van de publieke sector gepubliceerd⁴⁶. Met die aanpassing houdt dit rapport nog geen rekening.

Consolidatieperimeter Vlaamse overheid

De VCO bepaalt de Vlaamse deelstaatoverheid als het geheel van Vlaamse entiteiten die ressorteren onder de sectorale code 13.12 van de ESR-verordening. Hoewel de VCO van toepassing is op de Vlaamse Gemeenschap en op de Vlaamse rechtspersonen, heeft artikel 3, §2, van de VCO het toepassingsgebied beperkt. De Vlaamse rechtspersonen zijn slechts onderworpen aan de bepalingen van de codex als het totale bedrag van hun ESR-ontvangsten of -uitgaven meer dan 5 miljoen euro bedraagt. Op kleinere rechtspersonen zijn maar een beperkt aantal bepalingen van de codex van toepassing: zo moeten zij geen uitvoeringsrekening van de begroting, noch een ESR-rapportering opstellen.

149 Vlaamse rechtspersonen zijn geconsolideerd in het boekjaar 2021, netto één rechtspersoon meer dan in 2020. Voor het eerst zijn de verrichtingen van vier private kinderbijslagfondsen mee

⁴⁵ De economische hergroepering herclassificeert de (begrotings)verrichtingen van de overheid volgens economische begrippen zoals verbruik, inkomensoverdrachten, investeringen, enz.

⁴⁶ <https://inr-icn.fgov.be/nl/publicatie/nationale-en-regionale-rekeningen>

geconsolideerd⁴⁷. Ook het Antwerp Symphony Orchestra (in 2020 ten onrechte niet mee geconsolideerd) en Media Invest Vlaanderen (dochteronderneming van de PMV en de VRT) zijn toegevoegd aan de consolidatiekring. Tegelijk verdwenen vijf rechtspersonen uit de consolidatie van de Vlaamse overheid: kredietmaatschappij Onze Thuis, sociale kredietmaatschappij Sociaal Woonkrediet voor Vlaanderen (SOKREMA)⁴⁸, LOM Oostende⁴⁹, Fonds Culturele Infrastructuur en Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming Syntra⁵⁰.

De zorgkassen die de drempel van artikel 3, §2, van de VCO overschrijden, zouden volwaardig mee moeten worden geconsolideerd, in principe aan de hand van een aparte extracomptabele correctielijn, aangezien 2021 het eerste jaar is van hun opname in de consolidatiekring (nog geen begroting). Dit is echter niet gebeurd. Ze werden beschouwd als niet behorend tot de consolidatiekring, hoewel ze sinds april 2021 op de lijst met publieke eenheden zijn opgenomen⁵¹.

Voor de scholengroepen wordt verondersteld dat hun impact op het vorderingensaldo gelijk is aan de toelagen die eraan worden verstrekt – net zoals bij het gesubsidieerd autonoom onderwijs.

Entiteiten buiten de consolidatieperimeter

Behalve de Vlaamse rechtspersonen opgenomen in de geconsolideerde rekening, zijn er nog een aantal publiekrechtelijke entiteiten die niet behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid S.1312 en waarop maar een beperkt aantal bepalingen van de VCO van toepassing zijn. Ook die entiteiten spelen een rol in de uitvoering van het overheidsbeleid. Het betreft in het bijzonder het OPZ Geel, het OPZ Rekem, De Watergroep, Natuurinvest en het Eigen Vermogen van Flanders Hydraulics. Zo zijn deze entiteiten wel onderworpen aan de bepalingen in de VCO voor de balans, de resultatenrekening en de bijhorende toelichting.

3.3 ESR-vorderingensaldo

De Vlaamse deelstaatoverheid heeft het boekjaar 2021 afgesloten met een negatief vorderingensaldo van -2.749,9 miljoen euro. Ten opzichte van het (eerste) coronajaar 2020 betekent dit een daling van het tekort met 3.257,9 miljoen euro.

Bij de begrotingsaanpassing in het voorjaar 2021 raamde de Vlaamse Regering het vorderingensaldo op -5.295,1 miljoen euro. Het gerealiseerde vorderingensaldo is dus ook 2.545,1 miljoen euro beter dan geraamd. In het uitvoeringsrapport van de begroting 2021 van 15 mei 2022 lichtte de Vlaamse Regering de oorzaken van die verbetering toe.

Volgens het uitvoeringsrapport kan de belangrijke positieve afwijking ten opzichte van het begrote vorderingensaldo hoofdzakelijk worden toegeschreven aan de gewestbelastingen (+540,3 miljoen euro), de niet begrote federale ontvangst voor het COVID-vaccinatieprogramma (+213,1 miljoen euro), de onderbenutting van de coronamiddelen en de lage uitvoering van het relanceplan Vlaamse Veerkracht (+791 miljoen euro).

⁴⁷ Infino Vlaanderen vzw, Kidslife Vlaanderen vzw, My Family vzw en Parentia Vlaanderen vzw.

⁴⁸ Beide kredietmaatschappijen zijn in 2021 in een fusie overgenomen door Onesto Woonkrediet Voor Vlaanderen (OWVV).

⁴⁹ Luchthavenontwikkelingsmaatschappij Oostende-Brugge werd in 2021 in een fusie overgenomen door Luchthavenontwikkelingsmaatschappij Antwerpen, waarbij de naam van die laatste werd gewijzigd in LOM Vlaanderen.

⁵⁰ Het FCI en Syntra zijn decretaal opgeheven.

⁵¹ Er loopt een procedure bij de Raad van State om de zorgkassen van deze lijst te verwijderen. Een uitspraak wordt verwacht in september 2022.

Ter uitvoering van artikel 42, §1, van de VCO lichtte de Vlaamse regering de uitvoering van de begroting toe in de verschillende beleids- en begrotingstoelichtingen die ze bij het Vlaams Parlement heeft ingediend.

De Vlaamse Regering heeft dit boekjaar in bijlage 6 een toelichtende tabel opgenomen met de afstemming van de economische hergroepering die bij het INR werd ingediend (bijlage 5), en het geconsolideerde uitvoeringsrapport van de begroting 2021 van 15 mei 2022 (bijlage 6 en 7). Uit de tabel blijkt dat de Vlaamse regering de uitgaven van het Vlaams Parlement en de paraparlementaire instellingen in bijlage 6 *ESR-vorderingenresultaat* verschuift van instellingen (rechtspersonen) naar de algemene begroting.

Een verschil van 4,8 miljoen euro tussen de totale ESR-ontvangsten en -uitgaven en diezelfde ESR-ontvangsten en -uitgaven in de economische hergroepering wordt echter niet toegelicht. Het betreft het laattijdig invoegen van twee erkende kredietmaatschappijen (Demer en Dijle en Hypostart) in de economische hergroepering.

Stabiliteitsprogramma

Het ontwerpbegrotingsplan 2021 voor België werd op 30 oktober 2020 ingediend en was opge maakt in het teken van de COVID-19-pandemie. De klemtoon van het begrotingsplan lag vooral op de noodzakelijke relance van de economie en de bijhorende maatregelen, gekoppeld aan de *Recovery and Resilience Facility* (RRF), een Europees instrument om lidstaten te helpen met de uitdagingen van de COVID-19-pandemie. Het plan ging ervan uit dat de Belgische economie in 2021 zou hernemen met een groei van 6,5%. Uiteindelijk kwam de groei uit op 6,1%. Het ontwerpbegrotingsplan hield op dat moment nog geen rekening met de extra maatregelen die zouden worden genomen voor de inperking van de tweede coronagolf.

Op 18 november 2020 concludeerde de Europese Commissie dat het ontwerpbegrotingsplan 2021 globaal in overeenstemming was met haar aanbeveling van 20 juli 2020. Wat 2021 betrof stelde de Commissie echter dat, ruw geschat, ongeveer de helft van de nieuwe maatregelen voor de inperking van de coronacrisis een tijdelijke verhoging van de uitgaven betrof, maar dat andere maatregelen ter ondersteuning van de economie niet tijdelijk waren of gedekt werden door compenserende maatregelen⁵² (zie 4.3).

Op het vlak van de Europese begrotingsregels bleef in 2021 de algemene ontsnappingsclausule actief⁵³. De lidstaten moesten gerichte en tijdelijke begrotingssteun blijven verlenen, waarbij de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn wordt gewaarborgd. Zij moesten van beschermende noodmaatregelen geleidelijk overgaan op maatregelen die het herstel ondersteunen. Als de economische omstandigheden het toelaten, moet het begrotingsbeleid erop gericht zijn prudente begrotingsposities op middellange termijn te herstellen en de houdbaarheid van de schuld te waarborgen, alsook de investeringen te verhogen. Het is belangrijk de begrotingsbuffers in de loop van de tijd aan te vullen, om voorbereid te zijn op toekomstige crisissen.

⁵² De Commissie verwees in dit kader naar de verhoging van de lonen in de gezondheidszorg, de verhoging van de minimumpensioenen en de bijkomende uitgaven in onderwijs.

⁵³ Mededeling van de Commissie – Jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021, 17 september 2020. Ook in 2022 en 2023 zal de algemene ontsnappingsclausule van toepassing blijven (Communication from the Commission COM (2022) 600 final van 23 mei 2022).

De activering van de algemene ontsnappingsclausule schorst de procedures van het stabiliteits- en groeipact niet.

Het verdere verloop van het Europees semester werd voor begrotingsjaar 2021 volledig aangepast. De lidstaten dienden als afsluiting van een iteratief overlegproces met de Europese Commissie een definitief en formeel *Plan voor herstel en veerkracht* in bij de Europese Commissie. In de plaats van het jaarlijkse landenverslag, heeft de Europese Commissie een inhoudelijke evaluatie gemaakt van deze plannen voor herstel en veerkracht.

Op 12 april 2021 stelde de Hoge Raad voor Financiën een advies op ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2021-2024. De Raad wees erop dat de vereiste jaarlijkse structurele verbetering voor een lidstaat die de middellange-termijndoelstelling (MTO) nog niet heeft bereikt, zoals België, minimaal 0,5 procentpunt van het bbp bedraagt. De Europese Commissie heeft voor België de vereiste minimale jaarlijkse verbetering van het structureel saldo vastgelegd op 0,6 procentpunt van het bbp.

De Raad schoof in zijn advies vervolgens twee normatieve trajecten naar voren⁵⁴, waarbij hij – met een verwachte economische herneming in 2022 – adviseerde de vereiste structurele inspanningen aan te vangen vanaf 2022. Voor 2021 ging de Raad voor de gezamenlijke overheid uit van een structurele verbetering van 0,8% van het bbp ten gevolge van de verwachte afbouw of vermindering van de COVID-19-maatregelen (bij ongewijzigd beleid). Door de toepassing van een verdeelsleutel werd voor de individuele deelstaatoverheid van de Vlaamse Gemeenschap een structurele verbetering van 0,68% bbp in 2021 vooropgesteld⁵⁵, wat overeenkomt met een (nominaal) vorderingsaldo van -0,49% van het bbp⁵⁶. Het advies van de HRF steunde op de voorlopige en toen heel onzekere Economische Vooruitzichten van het Federaal Planbureau en ramingen van het INR van eind februari 2021, waarin de derde coronagolf van het voorjaar 2021 nog niet vervat is⁵⁷.

België diende zijn stabiliteitsprogramma 2021-2024 in bij de Europese Commissie op 30 april 2021. Daags voordien, op 29 april 2021, was het voorgelegd aan de interministeriële conferentie van de ministers van Financiën. Het programma omvatte een begrotingstraject op middellange termijn dat niet voldeed aan de bovengenoemde aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën. De Belgische overheden waren immers van oordeel dat zij daaraan geen gevolg konden geven door de economische onzekerheid als gevolg van de pandemie.

Op 30 april 2021 keurde het Overlegcomité het Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht goed en bezorgde dat aan de Europese Commissie. Een tweetal maanden later verstrekke de Europese Commissie een positief advies voor dit plan, waardoor België in principe kon rekenen op 5.924,0 miljoen euro Europese subsidies⁵⁸. Op 13 juli 2021 heeft de Europese Raad het uitvoeringsbesluit over de goedkeuring van het Belgisch plan aangenomen.

⁵⁴ Over geen van beide trajecten werd een consensus bereikt.

⁵⁵ Volgens het normatief traject zoals goedgekeurd door de meerderheid van de Leden van de Afdeling; zie tabel 34 *Normatief traject voor de Vlaamse Gemeenschap* (in % bbp).

⁵⁶ Door de onbeschikbaarheid van gegevens hield de HRF op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap geen rekening met de eenmalige verrichtingen bij ongewijzigd beleid (de in 2020 gerealiseerde versnelling van de inkohiering van de personenbelasting, die zich laat voelen op de gewestelijke personenbelasting, en het verschil in omvang van de afrekeningssaldi van de overdrachten BFW ten opzichte van het voorgaande jaar).

⁵⁷ Voor de Vlaamse Gemeenschap resulteerde dat in 850 miljoen euro extra provisioneel krediet voor corona-uitgaven en een begroot vorderingsaldo bij de begrotingsaanpassing dat -1,1% van het bbp zou bedragen.

⁵⁸ Besluit van de Raad betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor België.

Voor Vlaanderen werd bij de begrotingsaanpassing 2021 een vorderingensaldo van -5.295,1 miljoen euro begroot. Dit tekort houdt rekening met de geraamde bouwkosten van 146,1 miljoen euro voor de hoofdwerken aan de Oosterweelverbinding en tevens met de geraamde ontvangsten en uitgaven voor het relanceplan Vlaamse Veerkracht⁵⁹.

Op 2 juni 2021 evalueerde de Europese Commissie overeenkomstig artikel 126, lid 3, VWEU, de begrotingssituatie van België. Zoals bekend voldeed België voor 2020 niet aan het tekort- noch aan het schuld criterium⁶⁰, wat wijst op een buitensporig tekort overeenkomstig artikel 126 van het Verdrag over de werking van de EU. Het overschrijden van de tekortnorm werd geacht niet van tijdelijke aard te zijn. De commissie stelde evenwel vast dat de (corona)maatregelen die in 2020 en 2021 werden genomen, in overeenstemming waren met haar aanbevelingen. Op basis van haar vooruitzichten oordeelde de Europese Commissie ook dat de groei van de primaire uitgaven hoger was dan de economische middellange-termijngroei (0,4 procentpunt bbp) en dat het Belgisch stabiliteitsprogramma 2021-2024 bijgevolg in een expansief begrotingsbeleid voorziet⁶¹.

De Vlaamse deelstaatoverheid sloot 2021 af met een vorderingensaldo van -2.749,9 miljoen euro. Rekening houdend met de correctie van de gewestelijke personenbelasting naar een ESR-aanrekening (-324,9 miljoen euro), betekent dat een verslechtering van het vorderingensaldo tot -3.074,8 miljoen euro, wat overeenkomt met een vorderingensaldo van -0,65% van het bbp of een beperkte negatieve afwijking ten opzichte van de verbetering die de HRF in 2021 vooropstelde.

In tegenstelling tot het vorige boekjaar, had de afrekening van de toegewezen bedragen en dotaties uit de bijzondere financieringswet in 2021 maar een beperkte impact op het vorderingensaldo van 11,3 miljoen euro. De aangerekende bedragen omvatten immers, behalve de federale doorstortingen van 2021, ook het definitieve afrekeningssaldo van het 2020. Het verschil tussen de afrekeningen 2020 en 2021 is in dit geval dus beperkt.

Het vorderingensaldo werd ook in 2021 beïnvloed door een aantal ontvangsten en uitgaven die in principe geen structurele impact op de Vlaamse begroting hebben. In de eerste plaats had de coronapandemie ook in 2021 een belangrijke impact op de uitgaven van de Vlaamse overheid. De begroting 2021 voorzag in 1.980 miljoen euro provisionele kredieten voor maatregelen in het kader van de coronapandemie, waarvan bij benadering 1.780,7 miljoen euro effectief werd aangewend. Daarbuiten ontving Vlaanderen in 2021 213,1 miljoen euro van de federale overheid als tegemoetkoming in het COVID-vaccinatieprogramma. De federale overheid en de regio's financierden de eerste vaccinatiecampagne respectievelijk voor 80% en 20% van de totale kostprijs.

Eind 2021 verlaagde de Vlaamse Regering de verkooprechtstarieven van 6% naar 3% om (jonge) kandidaat-kopers te stimuleren een enige, eigen woning te verwerven. Zij verhoogde tegelijk het verkooprecht voor de aankoop van andere dan de enige eigen woning van 10% naar 12%. De nieuwe tarieven traden in werking vanaf 1 januari 2022, maar anticipatief gedrag beïnvloedde de transacties in 2021. Eind 2021 deden zich duidelijk meer transacties tegen het normale tarief voor⁶².

⁵⁹ Voor 2021 werden de uitgaven voor het relanceplan in Vlaanderen ingeschat op 2.000 miljoen euro, waartegenover werd gerekend op 1.048 miljoen euro Europese subsidie-ontvangsten.

⁶⁰ In totaal zijn er 23 en 13 lidstaten van de EU die respectievelijk niet aan het tekort- en schuld criterium voldeden (vooraleer rekening te houden met andere factoren).

⁶¹ Hierbij werden de discretionaire maatregelen aan ontvangstenzijde en de tijdelijke coronacrisisgerelateerde urgentie-maatregelen niet meegerekend.

⁶² Het gemiddelde nettotarief kwam daardoor op 5,8% (terwijl de begrotingsopmaak rekening hield met een gemiddeld nettotarief van 5,6% in 2021 en 2022). Tegelijk daalde het aantal akten met een gezinswoningtarief in het vierde kwartaal 2021 nochtans sterk.

De stijging van het gemiddelde (netto) tarief vertaalde zich in 98,5 miljoen euro extra ontvangsten ten opzichte van de begrote ontvangsten.

Midden 2021 wijzigde ook de regelgeving voor het duolegaat. Dit had een positieve invloed op de erfbelastingsontvangsten⁶³, maar het beïnvloedde in principe ook het aantal schenkingen aan niet-verwanten of niet-familieleden. De impact van beide is echter moeilijk kwantitatief af te zonderen⁶⁴. De uitloop van de behandeling van dossiers voor fiscale regularisatie zorgde nog voor 12,6 miljoen euro extra aangerekende ontvangsten in 2021.

De Europese Commissie gaf aan dat zij de uitgaven voor de watersnood van midden juli 2021 als uitzonderlijke uitgaven beschouwde. Hoewel in 2021 nog geen betalingen plaatsvonden, heeft het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) al 29,8 miljoen euro aangerekend ten laste van 2021 voor de overstromingen⁶⁵. Dat bedrag berust op de laatste ramingen die de verzekeraars voor Vlaanderen doorgaven.

Ook de eenmalige uitgaven in het kader van het relanceplan Vlaamse Veerkracht wegen maar op het vorderingensaldo ten belope van het deel waarvoor Europa geen financiële tegemoetkoming verleent. De Vlaamse Regering houdt die uitgaven buiten haar eigen begrotingsdoelstelling. Zij bedroegen eind 2021 159,9 miljoen euro, veel lager dan de oorspronkelijk geplande 792 miljoen euro, maar deze uitgaven zullen naar 2022 en de volgende begrotingsjaren verschuiven.

Rekening houdend met de bovenvermelde eenmalige effecten, sloot de Vlaamse deelstaatoverheid het jaar 2021 af met een tekort van 1.428 miljoen euro⁶⁶. Voor een terugkeer naar een begrotingsevenwicht zal nog een belangrijke inspanning nodig zijn.

Tabel 14 – Berekening structureel saldo

Vorderingensaldo EH na correcties	-2.749,9
Opcentiemen ESR-aanrekening	-324,9
Raming corona-uitgaven	1.780,7
Federale tussenkomst COVID-vaccinatiecampagne	-213,1
Watersnood	29,8
Hervorming verkooprecht	-98,5
Ontvangsten fiscale regularisatie	-12,6
Relanceuitgaven (zonder EU-middelen)	159,9
Saldo zonder eenmalige effecten	-1.428,6

⁶³ De begroting raamde dat op +75 miljoen euro.

⁶⁴ Het aantal schenkingen is in 2021 waarschijnlijk mede beïnvloed door de gevolgen van de coronapandemie (die wellicht aanzette tot opteren voor lagere schenkingsrechten in het kader van successieplanning).

⁶⁵ Het ontwerpbegrotingsplan van België voor 2022 (15 oktober 2021) bracht voor Vlaanderen voor 2021 geen uitgaven in rekening en voor 2022 79 miljoen euro.

⁶⁶ Om over te gaan naar een structureel saldo moet ook rekening worden gehouden met de conjunctuur. Die cyclische component heeft ook altijd een impact op het resultaat van het jaar, maar de berekening ervan vergt een macro-economische analyse.

3.4 Beoordeling berekening ESR-vorderingensaldo

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

- Toevoeging van de begrotingsverrichtingen van de Vlaamse rechtspersonen aan de begrotingsverrichtingen van de algemene rekening.
- Eliminatie van de interne stromen tussen entiteiten van de Vlaamse overheid; het betreft de dotaties en toelagen binnen de consolidatiekring enerzijds, en de kredietverleningen en -aflossingen⁶⁷, en deelnemingen en vereffening van deelnemingen binnen de consolidatiekring anderzijds.
- Correcties bij het opstellen van de economische hergroepering, waaronder opmerkingen van het Rekenhof die enkel op geconsolideerd niveau worden gecorrigeerd.
- Eliminatie van kredietverleningen en -aflossingen, deelnemingen en vereffening van deelnemingen (ESR 8).
- Eliminatie van verrichtingen betreffende overheidsschuld (ESR 9).
- ESR-correcties die niet verwerkt worden in de economische hergroepering (m.a.w. zonder impact op een ESR-code).

Tabel 15 – Overgang van algemene rekening 2021 naar geconsolideerde rapportering (in miljoen euro)

	Algemene rekening	Ministeries	DAB's	Rechtspersonen	Consolidatie
Ontvangsten	49.979,3	48.277,4	1.701,9	30.813,7	80.793,0
Dotaties binnen consolidatiekring		-117,7	-1.400,6	-21.311,1	-22.829,4
Kredietaflossingen en vereffening deelnemingen binnen consolidatiekring		-290,4	-2,1	-812,3	-1.104,8
Opbrengst van leningen binnen de consolidatiekring		-42,8	-0,3	-1.143,9	-1.186,9
Correctie opmerkingen Rekenhof		-91,3		-9,0	-100,3
correctie ontvangsten spectrumveiling 4G		-41,5	0,0		-41,5
Overige correcties economische hergroepering		-12,5	17,9	-4,1	1,3
Correctie middelen BFW (opcentiemen ...)		-5,0			-5,0
Correctie transactionele kas gewestbelastingen		39,7			39,7
Correctie geboekte waarborgen		36,7			36,7
Afboeken vorderingen (ESR-code uitgaven)		3,3	10,2		13,5
<i>Totaal ontvangsten economische hergroepering</i>		47.756,1	327,0	7.533,4	55.616,4

⁶⁷ In het bijzonder de centrale financiering door de Vlaamse Gemeenschap van bv. de rechtspersonen VMSW, VWF en Schoolinvest.

	Algemene rekening	Ministeries	DAB's	Rechts- personen	Consolidatie
Deelnemingen (ESR 8)		-290,7	0,0	-1.600,4	-1.891,0
Leningen (ESR 9)		-4.104,3	0,0	-1.627,7	-5.732,0
Totaal ESR-ontvangsten		43.361,1	327,0	4.305,4	47.993,4
Uitgaven	50.620,2	49.062,1	1.558,2	30.558,9	81.179,1
Dotaties binnen consolidatiekring		-21.105,9	-103,0	-1.568,2	-22.777,1
Kredietverleningen, voorschotten en deelnemingen binnen consolidatiekring		-1.442,5	-10,2	-204,7	-1.657,4
Aflossingen van leningen binnen de consolidatie		-583,4	-5,9	-300,0	-889,3
Correctie federale operatoren (verrekening vorige boekjaren)		10,8			10,8
Correctie opmerkingen Rekenhof		71,9	3,7	-9,0	66,6
Overige correcties economische hergroepering		6,7			6,7
Afboeken vorderingen (ESR-code uitgaven)		3,3	10,2		13,5
<i>Totaal uitgaven economische hergroepering</i>		26.023,1	1.452,9	28.476,9	55.953,0
Deelnemingen (ESR 8)		-659,9	0,0	-2.327,8	-2.987,8
Leningen (ESR 9)		-108,4	0,0	-2.117,0	-2.225,3
Totaal ESR-uitgaven		25.254,8	1.452,9	24.032,1	50.739,9
Geconsolideerd ESR-vorderingensaldo economische hergroepering		18.106,2	-1.125,9	-19.726,8	-2.746,5
Correctie groenestroomcertificaten (voorlopig)					7,1
Voorziene bouwuitgaven binnen DBFM Scholen van Morgen (BTW)					-7,2
Herclassificatie ESR 8-verrichtingen (INR)					-3,4
Totaal extracomptabele ESR-correcties					-3,5
Geconsolideerd ESR-vorderingensaldo					-2.749,9

3.4.1 Consolidatie Vlaamse rechtspersonen

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

Vlaamse Sociale Bescherming

De bedrijfsrevisor verstrekke een verklaring met voorbehoud bij de jaarrekening 2021 om de volgende redenen:

- Er is geen systematisch en geïntegreerd systeem van controles op de zorgkassen en hun rapportering, maar enkel losse controles, dit voor de pijlers zorgbudget voor mensen met een beperking (62,4 miljoen euro), zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden (422,8 miljoen euro), zorgbudget voor ouderen met een zorgnood (306,3 miljoen euro) en mobiliteitshulpmiddelen (49,6 miljoen euro).
- Voor de pijler Woonzorgcentra (WZC) zijn de controles op de brongegevens voor de berekening van de basistegemoetkoming zorg, waarbij overeenstemmingen worden gemaakt tussen de door de voorzieningen doorgegeven informatie die dient als basis voor berekening van de basistegemoetkoming zorg, en de diverse databanken van de overheid, onvoldoende geformaliseerd. Verschillen kunnen bovendien onvoldoende worden verklaard om te garanderen dat de basistegemoetkoming zorg correct werd berekend (2,1 miljard euro).
- De administratieve organisatie en de interne controle met betrekking tot de compensatiemaatregelen toegekend in het kader van de COVID-19-crisis⁶⁸, bieden onvoldoende garanties dat de uitbetaalde bedragen werden berekend op basis van accurate brongegevens, doorgegeven door de gesubsidieerde instellingen (145 miljoen euro).

Daarnaast heeft de leidend ambtenaar van het agentschap gewezen op de onzekere impact van internationale overeenkomsten. Van het RIZIV werd in juni 2021 een brief ontvangen met de melding dat het voor rekening van het VSB een bedrag van 5,8 miljoen euro heeft overgemaakt aan de verschillende landen met betrekking tot het eerste semester 2020. Dit bedrag werd door het VSB niet betaald aan het RIZIV en werd evenmin als openstaande schuld geboekt. In de jaarrekening werden geen opbrengsten of kosten voorzien voor de jaren 2020 en 2021. Er is bijgevolg onzekerheid over de geboekte bedragen die voortvloeien uit het protocolakkoord inzake de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels. De leidend ambtenaar stelde ook dat het agentschap geen raming heeft opgesteld voor de geschatte uitgaven betreffende gefactureerde ligdagen in de WZC/DVC die het maximaal aantal ligdagen op basis van hun erkenning of van de opnamegegevens hebben overschreden voor de periode 2021.

Vlaamse Landmaatschappij

De bedrijfsrevisor gaf een verklaring met voorbehoud bij de jaarrekening 2021 omdat de inventaris van de voorraad gronden (214 miljoen euro) en de hierop betrekking hebbende voorschotten (210 miljoen euro) onvoldoende onderbouwd zijn. Een afstemming met de tegenpartij ontbreekt voor de voorschotten, en de extracomptabele inventaris werd niet volledig aangesloten met de boekhoudkundige voorraad.

⁶⁸ WZC/CKV (Centrum voor kortverblijf) COVID-19, de compensatiemaatregelen CDV (Centrum voor dagverzorging) COVID-19, de compensatiemaatregelen inzet extern personeel WZC/CKV COVID-19.

Ontbrekende commissarisverslagen

Bijlage 2 geeft een overzicht van de door de rechtspersonen en diensten met afzonderlijk beheer voorgelegde rekeningen 2021 en de daarbij horende verklaringen van de bedrijfsrevisoren. Voor twaalf rekeningen heeft het Rekenhof op 2 juni 2022 nog geen verklaring van de bedrijfsrevisor ontvangen. Acht ontbrekende verklaringen hebben betrekking op kleine entiteiten die niet worden geconsolideerd. Vier ontbrekende verklaringen (Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand vzw, Antwerp Symphonic Orchestra, EKM Volkskrediet De Toren en EKM Kempische Heerd) betreffen entiteiten die in de consolidatie worden opgenomen, maar waarvan de impact op de ontvangsten en uitgaven heel beperkt is.

Consolidatieverschillen bij investerings- en projecttoelagen

Er is onduidelijkheid over de aanrekening van investeringstoelagen (kapitaaloverdrachten) tussen entiteiten die behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid. De aanrekeningsregels in de handleiding voor de boekhoudregels van de Vlaamse overheid bepalen dat voor kapitaaloverdrachten in de vorm van dotaties en toelagen, de aanrekening op het vastleggings- en vereffeningskrediet gelijktijdig moet geschieden, en niet afhankelijk mag zijn van de voortgang van de uitvoering van de (betoelaagde) investeringen. De ontvangende entiteit boekt gelijklopend daarmee (budgetair, ESR-matig en bedrijfseconomisch) op het moment dat het recht op de toelage of dotatie vaststaat, wat in principe neerkomt op een volledige inresultaatneming van de investeringstoelage. Meestal zijn echter de (investerings)uitgaven van die ontvangende entiteit gespreid over meer boekjaren, zodat het zogenaamde matchingprincipe tussen kosten en opbrengsten wordt geschonden. Aangezien op dit ogenblik verschillende entiteiten elk hun eigen moment van aanrekening bepalen – en bijgevolg de voorgeschreven regels van de handleiding niet toepassen – geeft dit aanleiding tot verscheidene consolidatieverschillen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor investerings- en projecttoelagen bij Minafonds, het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, het departement Omgeving en de OVAM.

Het departement Financiën en Begroting dient een uniforme aanrekening bij alle entiteiten te bewerkstelligen. De problematiek inzake afstemming met het algemeen boekhoudkundig matchingbeginsel⁶⁹ kan worden behandeld door de Vlaamse Adviescommissie voor Boekhoudkundige Normen (VABN).

3.4.2 Eliminatie interne stromen in de consolidatiekring

Bij de opmaak van de economische hergroepering elimineert het departement Financiën en Begroting de interne stromen tussen de entiteiten in de consolidatiekring. Dat zou geen invloed op het resultaat mogen hebben, aangezien het zowel aan de ontvangstenzijde als aan de uitgavenzijde eenzelfde bedrag elimineert.

Het departement elimineerde voor 2021 echter 22.811,6 miljoen euro inkomende en 22.777,1 miljoen euro uitgaande toelagestromen, waardoor een onevenwicht van 34,5 miljoen euro blijft. Het verschil kan deels worden verklaard door het niet corrigeren van een interne stroom van het ESF-Agentschap Vlaanderen, die niet is opgenomen in de consolidatie (-8,8 miljoen euro). Daarnaast is er nog een interrelatieverschil tussen het FWO en de diverse Vlaamse universiteiten

⁶⁹ Er moet rekening worden gehouden met de kosten en de opbrengsten die betrekking hebben op het boekjaar of op voorgaande boekjaren, ongeacht de dag waarop deze kosten en opbrengsten worden betaald of geïnd (art. 3:11 KB WVV).

en hogescholen (-16,4 miljoen euro)⁷⁰ en tussen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en het Gemeenschapsonderwijs (-2,3 miljoen euro)⁷¹. Een resterend, niet verklaard verschil bedraagt 7 miljoen euro (0,03% van de interne uitgavenstromen).

Hoewel het departement Financiën en Begroting vooropstelde dat vanaf 2021 te corrigeren, stelde het Rekenhof opnieuw vast dat het departement EWI nog altijd interne stromen binnen de Vlaamse deelstaatoverheid begrotingsmatig aanrekenst als inkomensoverdrachten aan andere sectoren. Zo omvat het begrotingsartikel voor de Lissabonstrategie uitgaven naar de Vlaamse universiteiten (onderdeel van de Vlaamse consolidatiekring). Heel wat projecten in het kader van artificiële intelligentie worden toegekend aan die universiteiten. Deze geldstromen (minstens 8,7 miljoen euro) worden ten onrechte aan beide zijden aangerekend als ESR-uitgaven en ESR-ontvangsten, zodat weliswaar geen impact op het vorderingensaldo ontstaat.

Interne stromen (kleine) rechtspersonen buiten consolidatie

De verrichtingen van een aantal kleine rechtspersonen zijn door de inwerkingtreding van de VCO niet meer opgenomen in de geconsolideerde rekening. De uitkerende entiteiten hebben de toelagen aan die rechtspersonen in principe als interne stromen geboekt. Waar dit (nog) niet het geval was, heeft het departement Financiën en Begroting die stromen voor 14,7 miljoen euro extracomptabel gecorrigeerd naar ESR-aanrekenbare uitgaven. In de economische hergroepering blijven de betrokken stromen echter staan naast de ESR-codes voor interne stromen (41.40, 41.60, 41.70). Het Rekenhof merkte vorig jaar al op dat de economische hergroepering daardoor een verwarrend beeld kan scheppen. Het vraagt dan ook de betrokken stromen te herclassificeren naar een (meer) passende ESR-code voor werking en toelagen.

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

3.4.3 Overige bevindingen van het Rekenhof

Recovery and Resilience Facility (RRF)

Op aangeven van het INR heeft de Vlaamse overheid in de ESR-geconsolideerde rekening voor de subsidies uit het RRF het initiële bedrag aangerekend (131,3 miljoen euro)⁷². Dat bedrag is waarschijnlijk een overschatting. Op niet-geconsolideerd niveau werd hiervoor in de jaarrekening van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap bedrijfseconomisch een voorziening geboekt van 28,2 miljoen euro (zie punt 2.2.2). Het departement Financiën en Begroting heeft dit toegelicht in de Bijlage 1 *Nieuw toegepaste of aangepaste waarderings- en aanrekeningsregels*. Uiterlijk op 30 juni 2022 zullen de middelen worden geactualiseerd die initieel zijn vastgesteld op grond van de na-jaarsprognoses 2020 van de Europese Commissie. Op dat ogenblik zullen de werkelijke gegevens over de wijziging van het reële bbp voor 2020 en de cumulatieve wijziging van het reële bbp voor

⁷⁰ Kasmatig is er echter quasi volledige afstemming van de interne stromen, zodat er een impact op het vorderingensaldo wordt vermeden.

⁷¹ Deze laatste werd extracomptabel bij de consolidatie gecorrigeerd.

⁷² Vlaanderen ging uit van 2,255 miljard euro aan Europese middelen uit het RRF (verhouding van 52,44% t.o.v. de geplande uitgaven in het relanceplan Vlaamse Veerkracht).

de periode 2020-2021 worden bijgewerkt⁷³. Het INR zal de aanpassing van de middelen voor 2021 op geconsolideerd niveau voor heel België uitvoeren.

Niet-gecorrigeerde bevindingen

Het Rekenhof stelde een aantal afgrenzingsproblemen vast bij de uitgaven die niet gecorrigeerd werden in de geconsolideerde rekening:

- In het kader van het relanceproject VVo15 (digitalisering leerplichtonderwijs) werden door de scholen verantwoorde uitgaven (72,2 miljoen euro) niet in de kosten opgenomen, maar via de overlopende rekeningen integraal overgedragen naar boekjaar 2022. Rekening houdend met het gedeelte van de uitgaven dat wordt gecompenseerd door Europese inkomsten, dienden deze verrichtingen een impact van circa 10,95 miljoen euro te hebben op het vorderingensaldo 2021.
- Het departement Financiën en Begroting koos ervoor de originele raming van enkele uitgaven te behouden, terwijl het Rekenhof zich bij zijn controle kon baseren op recentere informatie. Het Rekenhof verwacht bijvoorbeeld dat de uitgaven 2021 voor het Vlaams opleidingsverlof ongeveer 10 miljoen euro lager zullen zijn dan geraamd.

Ook diverse bevindingen zonder impact op het vorderingensaldo (reclassificaties) werden niet gecorrigeerd. Onder meer de bouwkosten van het nieuw kantoorgebouw (InnovOcean) te Oostende zijn deels als investerings- en deels als werkingsuitgaven aangerekend.

Groenestroomcertificaten

Bij de berekening van het vorderingensaldo heeft het departement Financiën en Begroting een extracomptabele correctie buiten de economische hergroepering van 7,1 miljoen euro toegepast ingevolge de verbetering van de aanrekening van groenestroomcertificaten (zie hoger, [tabel 15](#)). Het INR bracht die verbetering vanaf oktober 2019 aan in het kader van de methodologische herziening van de nationale rekeningen en de statistieken die het overlegt aan Eurostat. Bij de PBT-notificatie⁷⁴ van april 2022 paste het INR die positieve correctie van 7,1 miljoen euro toe. Het Rekenhof wijst erop dat die extracomptabele correctie op dit moment een inschatting is. Een bijstelling wordt verwacht. De belangrijkste oorzaken zijn:

- De statistieken over de distributieve heffingen en transmissieheffingen zijn nog niet finaal. De distributienetbeheerders kunnen deze heffingen maar berekenen op het ogenblik dat alle afrekeningen van het vorige jaar zijn gemaakt. De berekening ging er voorlopig vanuit dat de heffingen ongewijzigd bleven ten opzichte van 2020.
- De statistieken over de toegekende rechten op het moment van de productie zijn niet finaal. Er zijn immers altijd vertragingen in de statistieken, die te maken hebben met de aanvragen van de certificaten voor grote installaties.
- Er werden voorlopige cijfers opgenomen met betrekking tot de aankoop van groenestroomcertificaten door middel van de energieheffing.

Het INR zal de correctie de komende maanden verder verfijnen, wanneer alle gegevens finaal beschikbaar zijn.

⁷³ Art 11 van de Verordening (EU) 2021/241 van het Europees parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel en veerkrachtfaciliteit.

⁷⁴ PBT staat voor Procedure bij Buitensporige Tekorten.

3.5 Geconsolideerde schuld

De geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid eind 2021 bevat behalve de schuld van de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap, ook de schulden van alle instellingen van de Vlaamse overheid die in de consolidatieperimeter zijn opgenomen⁷⁵. De onderstaande tabel toont de realisatiecijfers voor de belangrijkste componenten van de schuld en de overgang naar de bijdrage van Vlaanderen tot de geconsolideerde schuld van de gefedereerde entiteiten (Maastricht'schuld).

Tabel 16 – Belangrijkste componenten van de geconsolideerde schuld (in miljoen euro)

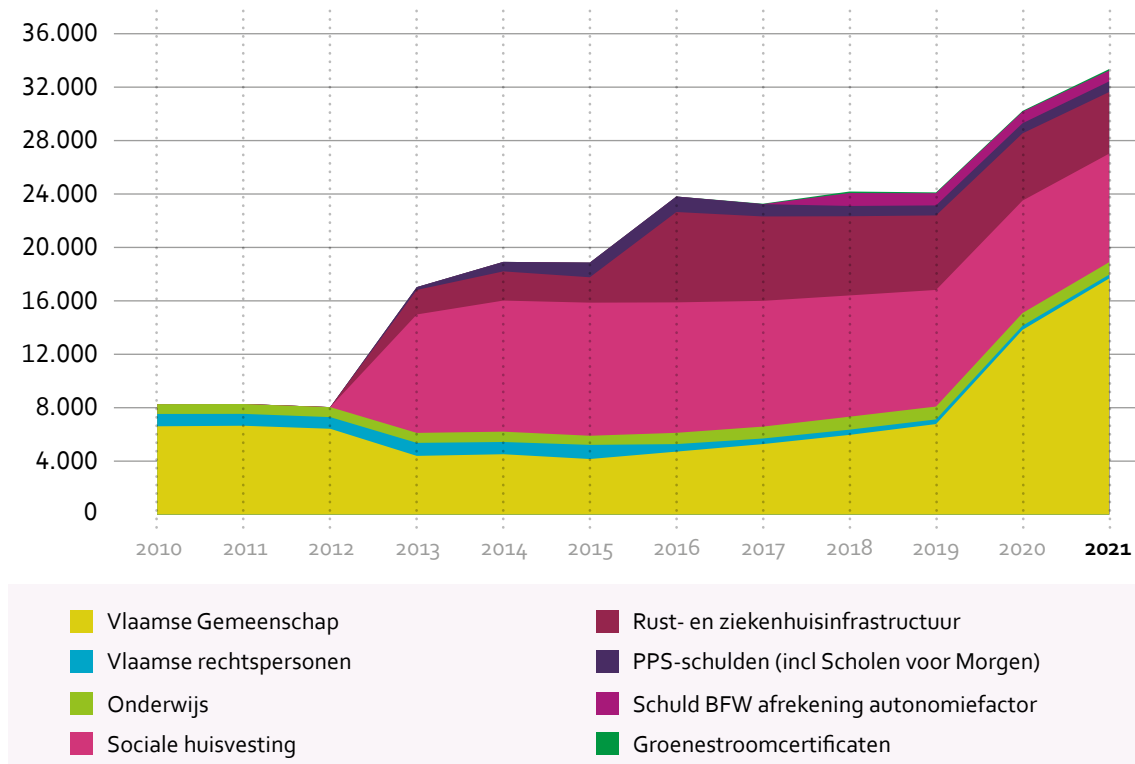
	Realisatie 2020	Begrotings- aanpassing 2021	Realisatie 2021	Vershil begroting realisatie 2021	Evolutie realisatie 2020-2021
Directe uitstaande schuld	13.935,0	22.258,5	17.673,3	-4.512,8	+3.738,3
VMSW	5.503,0	5.240,4	5.302,2	+61,8	-200,8
VWF	2.239,8	2.074,6	2.074,6	+0,0	-165,2
Ziekenhuisinfrastructuur	3.658,0	3.394,3	3.341,4	-52,9	-316,6
VIPA	1.376,8	1.270,5	1.270,4	-0,1	-106,4
Universiteiten en Hogescholen	560,0	543,7	536,9	-6,8	-23,1
Erkende kredietmaatschappijen	673,9	713,2	751,0	+37,8	+77,1
De Lijn	152,3	144,8	142,8	-2,0	-9,5
Agion	373,5	385,9	397,2	+11,3	+23,7
Scholen van Morgen	151,9	169,4	207,0	+37,6	+55,1
Brabo I	169,3	165,6	165,6	+0,0	-3,7
Noord Zuid Kempen	204,7	198,3	198,3	+0,0	-6,4
Groenestroomcertificaten	58,7	113,5	108,4	-5,1	+49,7
Schuld BFW afrekening autonomiefactor	867,6	813,7	813,7	+0,0	-53,9
Andere	300,7	372,4	367,6	-4,8	+66,9
Totale geconsolideerde schuld	30.225,2	37.858,8	33.350,4	-4.516,8	+3.125,2
Ziekenhuisinfrastructuur	-3.658,0		-3.341,4		-316,6
Andere correcties (vooral aangehouden schulden uitgegeven door andere S13 sectoren)	-516,2		-393,1		-123,1
Schuld BFW afrekening autonomiefactor	-867,6		-813,7		-53,9
Bijdrage Vlaanderen tot de geconsolideerde schuld van de gefedereerde entiteiten (‘Maastricht’ schuld)	25.183,4		28.802,2		+3.618,8
				Evolutie t.o.v. vorig jaar	+14,4%

Bron: tabel 19 en 20 van het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2021

⁷⁵ Detailcijfers zijn opgenomen in tabel 19 van het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2021.

De geconsolideerde schuld steeg eind 2021 tot 33.350,4 miljoen euro. Ten opzichte van eind 2020 betekent dat een stijging met 3.125,2 miljoen euro. De stijging is echter 4.516,8 miljoen euro minder sterk dan wat de begrotingsaanpassing 2021 had geraamd.

Figuur 1 – Evolutie van de geconsolideerde brutoschuld van de Vlaamse overheid (in miljoen euro)



De schuld van de Vlaamse Gemeenschap vormt een alsmaar groter aandeel van de totale geconsolideerde schuld door de grotere begrotingstekorten van de afgelopen jaren, maar ook door de centrale financiering van een aantal rechtspersonen. Tabel 6 van het KSW-rapport biedt een overzicht van die centrale financiering. Het gaat om een totaal uitstaand bedrag van 7.646,2 miljoen euro, waarvan het grootste gedeelte betrekking heeft op de sociale huisvesting.

Om de schuldevolutie onder controle te houden, besliste de Vlaamse Regering op 18 november 2016 een nieuwe Vlaamse schuldnorm⁷⁶ in te stellen, op grond van twee doelstellingen: (1) het behoud van een gunstige rating en (2) een positieve netto-actiefpositie.

Tabel 17 – Schuldratio's

	2017	2018	2019	2020	2021
Lopende ontvangsten vs geconsolideerde schuld	43,5%	43,6%	44,0%	61,4%	62,5%
Netto actief positie (in miljarden euro)	4,2	3,7	3,4	-2,3	Najaar 2022

⁷⁶ Zie <https://fin.vlaanderen.be/vlaamse-schuldnorm>.

Om een gunstige rating te behouden, mag de geconsolideerde schuld, met uitzondering van de ziekenhuisfinanciering, maximaal 65% van de lopende ontvangsten bedragen. In 2021 is de geconsolideerde schuld verder gestegen, maar stegen ook de lopende ontvangsten, zodat de stijging van de ratio getemperd wordt in vergelijking met voorgaande jaren.

Eind 2020 werd de netto-actiefpositie⁷⁷ van de Vlaamse overheid negatief en daalde het tot -2,3 miljard euro. Over de netto-actiefpositie eind 2021 wordt pas gerapporteerd in het najaar van 2022. Daardoor is het niet mogelijk deze ratio ten volle te gebruiken bij de evaluatie van de schuldevolutie eind 2021. De Vlaamse overheid dient maatregelen te treffen om de netto-actiefpositie al op te nemen in het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer van het betrokken jaar.

Het Rekenhof heeft bij het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2021 (KSW-rapport) de volgende opmerkingen:

- Het KSW-rapport 2021 kwam tegemoet aan een aantal opmerkingen van vorige jaren:
 - De aansluiting tussen de rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap en Vlaamse rechtspersonen werd toegevoegd (art 104 van het VCO decreet).
 - Er werd een overzicht bijgevoegd van de openstaande beleggingen bij het ministerie en de rechtspersonen.
 - Het verschil tussen de geraamde en de effectieve schuld eind 2021 werd geduid. Uit deze rapportering blijkt dat het grootste verschil te vinden is bij de directe schuld. Bij de rechtspersonen zijn de afwijkingen ten opzichte van de begroting miniem.
- Het KSW-rapport geeft nog altijd veel details over de rentelasten van het ministerie (136,5 miljoen euro), maar niet over de totale geconsolideerde rente-uitgaven (450,4 miljoen euro).

⁷⁷ Dit is het verschil tussen de waarde van de vermarktbaar activa en de geconsolideerde schuld, waarbij tijdelijk abstractie wordt gemaakt van de nog uitstaande overgenomen schuld in het kader van de zesde staatshervorming m.b.t. de ziekenhuisfinanciering

Hoofdstuk 4

Beleidsuitvoering 2021: selectie van onderwerpen

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

Dit hoofdstuk beleidsuitvoering biedt – net als in vorige jaren – een analyse van de begrotingsuitvoering. Een deel geeft een overzicht van de kwaliteit van de begrotings- en beleidstoelichtingen (BBT) bij de uitvoering (4.1) en van overdrachten van beleidskredieten (4.2). Vervolgens komen een aantal specifieke, maatschappelijk relevante beleidsthema's aan bod, die het Rekenhof contextueel kadert en koppelt aan de uitvoeringscijfers uit het begrotingsjaar 2021. Het rekeningenrapport 2021 gaat zo in op de budgettaire impact van de COVID-19-pandemie (4.3), het Vlaams relanceplan (4.4), de wachtlijstenproblematiek in enkele beleidsdomeinen (4.5), de opwekking van groene stroom met zonnepanelen (4.6) en het Vlaams doelgroepenbeleid (4.7).

4.1 Kwaliteit van de BBT bij de begrotingsuitvoering

4.1.1 Over- of onderaanwendingen

Het Rekenhof analyseerde de uitvoering van de begroting 2021. Het onderzocht per beleidsdomein welke begrotingsartikelen significante over- of onderaanwendingen vertoonden. Tijdens het begrotingsjaar 2021 werden nog verscheidene coronamaatregelen getroffen. Ook werden relancemaatregelen genomen en hervormingsprojecten gelanceerd. Het Rekenhof ging na in hoeverre de beleids- en begrotingstoelichtingen bij de begrotingsuitvoering (BBT- BU) daarover hebben gerapporteerd.

De meeste BBT-BU gingen op voldoende wijze in op de verschillen tussen het geraamde budget en de reële uitvoering. In een aantal toelichtingen kon die duiding nog beter zijn, zoals bij het beleidsdomein WVG. Dat heeft niet alle afwijkingen tussen budget en uitvoering volledig toegelicht. Het beleidsveld Energie heeft dan weer de eventuele afwijking tussen begroting en uitvoering in het inhoudelijk structuurelement (ISE) niet structureel en kwaliteitsvol geduid. De duiding van het verschil tussen begroting en uitvoering kan ook bij tal van rechtspersonen beter. Het beleidsdomein EWI heeft niets vermeld over de uitvoering van de begroting van de rechtspersonen, behalve over die van het Fonds voor Innoveren en Ondernemen (FIO). Zo ontbreekt bijvoorbeeld een toelichting over de begrotingsuitvoering door de PMV-groep of door het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen (FWO). Bij het FIO verstrekt de BBT-BU alleen duiding over de uitvoering van de VAK, en niet over de uitvoering van de VEK.

Voor de VDAB licht de BBT-BU de afwijkingen tussen begroting en uitvoering zeer summier en algemeen toe, mede doordat zij meermaals meer beleidsmaatregelen heeft samengenomen.

Het verdient aanbeveling de afwijkingen niet alleen voor te stellen in absolute cijfers, maar ook in uitvoeringspercentages. Het is ook aangewezen de bedragen van de initiële begroting te vermelden.

4.1.2 Kwaliteit van de informatie

De kwaliteit van de verschaft informatie varieert. De BBT-BU van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming gaat bijvoorbeeld niet diep in op beleidsmatige inhoud en recurrent beleid. Bij de centrale financiering van de VMSW, het VWF en School Invest (beleidsdomein Financiën en Begroting) is er een onderbenutting van in totaal ongeveer 1 miljard euro. Deze grote onderaanwending wordt alleen geduid door te stellen dat deze instellingen minder financiering opvroegen. De redenen waarom ze minder financiering nodig hadden, wordt niet vermeld, ook niet in de BBT-BU van deze instellingen.

In nagenoeg alle BBT-BU bieden de samenvattingen een goed zicht op de belangrijkste beleidsinitiatieven die in het afgelopen jaar plaatsvonden. De BBT-BU van het beleidsveld Omgeving en Natuur heeft echter de belangrijkste beleidsaspecten niet geduid. Deze BBT-BU heeft de klemtonen in het beleid en de initiatieven beknopt aangehaald in haar inleiding.

De voorstelling en bespreking van een ISE is voor de VDAB ondermaats: de BBT-BU nam voor de ontvangsten en uitgaven geen totaalbedragen op, maar alleen mutaties. Aan de ontvangstenzijde ontbreekt zodoende informatie over het deel dat wordt gefinancierd met andere middelen dan die vanuit het departement WSE, namelijk de eigen ontvangsten en de toelagen van de andere departementen. Aan de uitgavenzijde is er weinig of geen inhoudelijke toelichting gegeven en is het niet duidelijk waaraan de middelen zijn besteed. Zo ontbreekt ook informatie over de uitgaven die de VDAB met eigen ontvangsten heeft gefinancierd. Ten slotte wijken sommige gegevens af van die in de jaarrekening.

In enkele gevallen zijn de BBT-BU onvolledig. Zo heeft de BBT-BU van het beleidsveld Vlaamse Rand onderdelen niet ingevuld. De BBT-BU vermelden meestal wel, maar niet altijd, welke strategische doelstellingen gekoppeld zijn aan welke inhoudelijke structuurelementen. Zij leggen evenmin altijd de koppeling tussen operationele doelstellingen en inhoudelijke structuurelementen, bijvoorbeeld de BBT-BU van de beleidsdomeinen EWI en MOW.

Bijna geen enkele BBT-BU bevat prestatie-informatie in de vorm van indicatoren, op enkele beperkte uitzonderingen na. WVG heeft bijvoorbeeld in zeer beperkte mate prestatie-informatie opgenomen, maar die steunt niet op een vastgelegde indicator en wordt niet afgezet tegen bepaalde streefwaarden. De prestatie-informatie beperkt zich voornamelijk tot inputindicatoren (bv. extra VTE verwezenlijkt) en start van gesubsidieerde projecten. Bij het beleidsdomein MOW stemt de opgenomen informatie over realisaties niet altijd overeen met andere rapporteringen of informatie waarover het Rekenhof beschikt vanuit zijn audits. Zo rapporteert de BBT-BU over het aantal gevaarlijke punten weer op een andere wijze dan de gegevens die het Rekenhof ontving voor de audit die het recent afrondde. Prestatie-informatie opnemen in de vorm van indicatoren was wel nog geen verplichting. Het verdient overigens aanbeveling in de toekomst een lijst met gekozen indicatoren op te nemen als bijlage bij de BBT-BU.

De BBT-BU hebben de coronamaatregelen soms niet geduid, waar dat mocht worden verwacht.

De BBT-BU verwijzen doorgaans naar de relancemaatregelen, maar niet naar een monitoringrapport. De relance-voortgangsrapporteringen gaan alleen over de uitvoering van de relancekredieten (158 projecten voor in totaal 4,3 miljard euro), en niet over de uitvoering van het extra budget voor de 22 hervormingsprojecten. Voor een toelichting daarover hebben zij verwezen naar de jaarlijkse beleids- en begrotingstoelichtingen van de betrokken beleidsdomeinen. Het Rekenhof heeft nagegaan in hoeverre effectief werd gerapporteerd over de hervormingsprojecten in de BBT-BU. De meeste BBT-BU hebben niet gerapporteerd met een duidelijke verwijzing naar het hervormingstraject. Van de 22 hervormingsprojecten wordt maar over zes projecten gerapporteerd in de betrokken BBT's. Het Rekenhof beveelt aan om ook in de volgende voortgangsrapportages en de BBT-BU te rapporteren over de hervormingsprojecten, gelet op de belangrijke budgetten.

4.1.3 Conclusies

De BBT-BU zijn een belangrijke stap naar meer beleidstransparantie. In de meeste gevallen is de kwaliteit van de BBT-BU goed, zij het met uitschieters in beide richtingen. Meestal verstrekken zij voldoende duiding over zowel de evolutie van de beschikbare kredieten, als de reële uitvoering, maar voor sommige beleidsvelden moet die duiding nog verbeteren. Geleidelijk aan zou ook prestatie-informatie in de vorm van indicatoren zijn intrede moeten doen in de BBT-BU. Op die manier zouden zij het gerealiseerde beleid op een objectieve en correcte manier in streefcijfers uitdrukken. De BBT bij de begrotingsopmaak 2021 namen hier en daar al indicatoren op. De BBT-BU maakten doorgaans geen melding van indicatoren, op enkele uitzonderingen na. Als de evolutie van die indicatoren in de BBT-BU gerelateerd wordt aan het gevoerde beleid, kan er sprake zijn van prestatie-geïnformeerd begroten.

4.2 Overdrachten van beleidskredieten 2021

4.2.1 Inleiding

De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO), die op 1 januari 2020 in werking trad, regelt het gebruik van begrotingsfondsen in artikel 15. Daarnaast bevat het uitgavendecreet een aantal bepalingen die de Vlaamse Regering machtigen kredieten van het ene naar het andere begrotingsjaar over te dragen, wat een uitzondering is op het principe van de eenjarigheid van de begroting.

Variabele kredieten en bepalingen voor overdracht van kredieten zijn instrumenten voor een flexibel budgetbeheer, waarbij kredieten vlot van jaar op jaar kunnen worden overdragen. Dat kan nuttig zijn als een precieze inschatting van de vereiste kredieten in een begrotingsjaar moeilijk is. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een overheidsopdracht niet meer tijdig gegund raakt. De overdracht van de betrokken kredieten zorgt er dan voor dat de kredieten niet vervallen op het einde van het jaar en automatisch ter beschikking blijven in het volgend jaar.

Deze technieken maken de begroting minder transparant. Parlementsleden kunnen moeilijker volgen hoeveel kredieten in een bepaald jaar ter beschikking zijn voor beleid, want de begrotingstabellen tonen niet de saldi van begrotingsfondsoverdrachten en de overgedragen kredieten van vorig jaar⁷⁸. Daarbij is het niet duidelijk in welke mate de overgedragen kredieten effectief voor beleid kunnen worden aangewend, doordat in het kader van de begrotingsdiscipline soms wordt

⁷⁸ De VCO legt wel op dat de beleids- en begrotingstoelichting (BBT) informatie moet verstrekken over de overgedragen kredieten. Dit is effectief ook het geval.

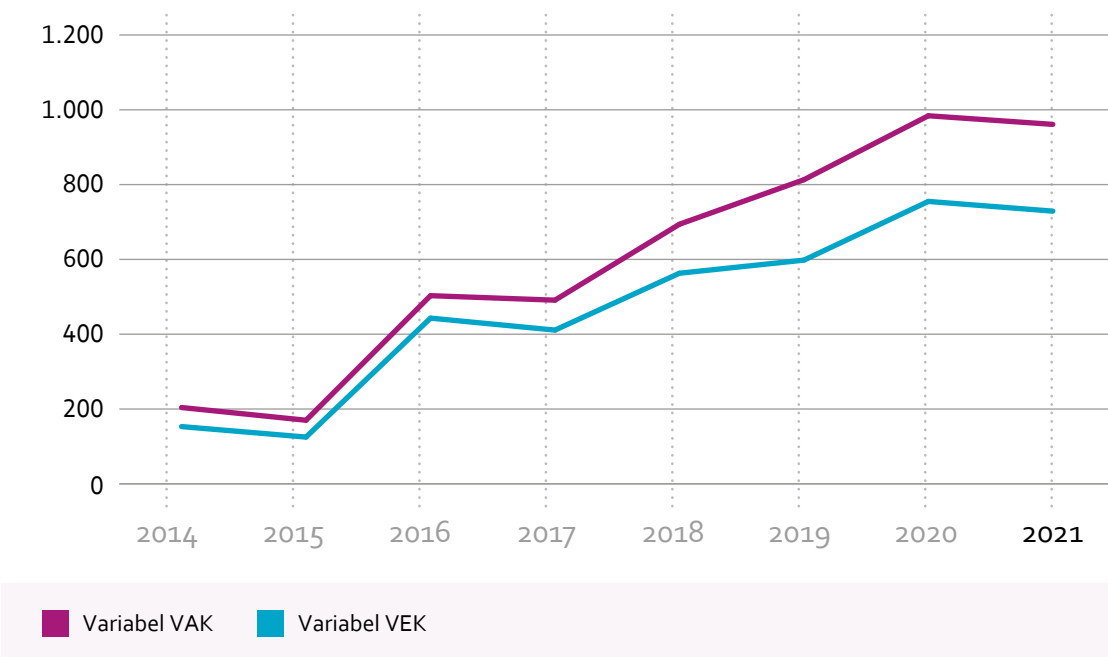
opgelegd dat de intering op het saldo van een fonds binnen het beleidsdomein moet worden gecompenseerd. Tot slot kan de onbeperkte overdraagbaarheid van kredieten leiden tot grote kredietsaldi, die bij onmiddellijke aanwending de begroting zwaar belasten.

Het Rekenhof heeft, net zoals in vorige rekeningenrapporten, de evolutie van de overgedragen kredieten langs begrotingsfondsen en overdrachtsbepalingen onderzocht.

4.2.2 Saldi van de begrotingsfondsen

De onderstaande grafiek toont de evolutie van de onbelaste saldi van de begrotingsfondsen.

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



In de algemene rekening 2021 stegen de overgedragen vereffeningskredieten op fondsen niet meer. Eind 2020 werd nog 984,4 miljoen euro overgedragen naar 2021. Eind 2021 daalde die overdracht tot 961,4 miljoen euro. De overdracht van variabele vastleggingskredieten daalde van 748,8 miljoen euro eind 2020 tot 728,8 miljoen euro eind 2021⁷⁹. De daling situeert zich vooral bij het klimaatfonds.

De belangrijkste saldi (VAK) bevinden zich op het klimaatfonds (122,2 miljoen euro), het energiefonds (159,4 miljoen euro), het verkeersveiligheidsfonds (109,1 miljoen euro) en het fonds onroerende goederen bij Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie (54,5 miljoen euro). In vergelijking met de situatie eind 2020 is er één begrotingsfonds met een belangrijk saldo bijgekomen, namelijk: het middelenfonds in het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, dat de terugvorderingen van lonen onderwijs verwerkt (103,3 miljoen euro).

⁷⁹ Het cijfer voor de overdracht van 2020 naar 2021 wijkt licht af van het cijfer dat de jaarrekening 2020 rapporteerde wegens correcties die in 2021 op transacties uit voorgaande jaren zijn uitgevoerd. De jaarrekening heeft de afwijkingen toegelicht.

De begroting 2021 telt 62 begrotingsfondsen, waaraan 120 uitgavenartikelen⁸⁰ gekoppeld zijn (zie het overzicht van de begrotingsfondsen in het middelendecreet). Sommige van die artikelen droegen geen of bijna geen saldo over: 38 artikelen droegen eind 2021 minder dan 100.000 euro onbelaste vastleggingskredieten over; 70 artikelen droegen minder dan 1 miljoen euro over. Samen droegen zij slechts 15,1 miljoen euro kredieten over. Voor 30 begrotingsartikelen werd tussen 2020 en 2021 geen verschil opgetekend in het overgedragen VAK. Voor 23 begrotingsartikelen werden in de loop van 2021 geen nieuwe verbintenissen geboekt.

De onderstaande tabel geeft voor de belangrijkste fondsen een overzicht van de evolutie van het onbelast saldo ten opzichte van 2020.

Tabel 18 – Evolutie van de onbelaste saldi van de belangrijkste begrotingsfondsen (in miljoen euro)

	Overdracht VAK			Overdracht VEK		
	2020	2021	Evolutie	2020	2021	Evolutie
Klimaatfonds	248,1	122,2	-126,0	266,3	138,8	-127,5
Energiefonds	120,8	159,4	+38,4	216,7	265,5	+48,8
Verkeersveiligheidsfonds	106,9	109,1	+2,1	165,4	163,2	-2,2
Onroerende goederen (deel bouwprojecten)	51,3	54,5	+3,2	64,1	61,4	-2,7
Terugvordering lonen onderwijs	42,1	103,3	+61,2	42,1	103,3	+61,2
Andere	179,3	180,4	+1,1	229,7	229,2	-0,5
Totaal	748,8	728,8	-20,0	984,4	961,4	-23,0

Bron: Algemene rekeningen 2020 en 2021

Klimaatfonds

Het saldo van het klimaatfonds daalde in 2021 met meer dan 120 miljoen euro doordat het fonds maar 13 miljoen euro kasontvangsten⁸¹ boekte, 171,7 miljoen euro minder dan in 2020. Tot op heden is er nog geen beslissing over de intra-Belgische lastenverdeling voor de periode 2021-2030, met inbegrip van de verdeling van de Belgische veilingopbrengsten tussen de federale staat en de gewesten vanaf 1 januari 2021. De betrokken parlementen moeten die nieuwe of een geamendeerde samenwerkingsovereenkomst ook nog decretaal bekrachtigen. Daardoor ontbreekt sinds januari 2021 de juridische grondslag om het Vlaamse aandeel in de veilingopbrengsten te vorderen.

De Vlaamse overheid verwacht dat Vlaanderen 52,76 % van de Belgische veilinginkomsten zal blijven ontvangen. Op grond van de situatie van 20 december 2021 zou Vlaanderen mogelijk 281,3 miljoen euro bijkomende ontvangsten kunnen hebben geïnd⁸².

⁸⁰ Zie werkblad VO 11C van de algemene rekening 2021 van het ministerie

⁸¹ Met inbegrip van 124.627 euro terugvorderingen van subsidies in het kader van goedgekeurde projecten gefinancierd vanuit het klimaatfonds en één terugstorting uit het energiefonds van 936.142,53 euro (ongebruikt saldo Stroomversnelling).

⁸² ESR-matig worden de opbrengsten Vlaamse klimaatmiddelen 2021 bepaald door de veilingopbrengsten tussen 1 mei 2020 en 30 april 2021. De 75 miljoen euro die het jaarverslag vermeldt, heeft alleen betrekking op de gerapporteerde opbrengsten in de periode van 1 januari 2021 tot 30 april 2021 en werd in 2021 langs een overlopende rekening in resultaat genomen. Op jaarbasis of in het boekjaar 2021 (*accrual*-basis) had de Vlaamse overheid 281,3 miljoen kunnen vorderen en innen.

In lijn met wat de Vlaamse Regering voorzag⁸³, zijn van de klimaatmiddelen 49,5 miljoen euro vastleggings- en 50,5 miljoen euro vereffeningskredieten gebruikt voor nieuwe klimaatmaatregelen en internationale klimaatfinanciering, hoofdzakelijk via interne stromen naar andere entiteiten van de Vlaamse overheid.

De uitgaven voor de *Indirect Carbon Leakage*, geprefinancierd door het Fonds voor Innoveren en Ondernemen (Hermesfonds), worden het volgende jaar gecompenseerd uit het klimaatfonds. De steun wordt uitbetaald op basis van *benchmarks* en de reële koolstofprijs. Door een sterke toename van de koolstofprijs steeg de terugbetaling in 2021 van 35,9 miljoen tot 89,9 miljoen euro.

Het saldo van de beschikbare vastleggingskredieten bedroeg zodoende op 31 december 2021 nog 122,1 miljoen euro. Daarvan is nog 31,4 miljoen euro nodig voor de financiering van de resterende mitigatiemaatregelen 2021 (vijfde bestemmingsronde Vlaams klimaatfonds), gefinancierd met cofinanciering in functie van de kostenefficiëntie uit het klimaatfonds⁸⁴. Het effectief beschikbare vastleggingskrediet bedroeg eind 2021 90,7 miljoen euro.

Een belangrijke kanttekening daarbij is dat de terugbetaling uit het klimaatfonds van 137,8 miljoen euro in 2022 aan het Fonds voor Innoveren en Ondernemen voor de prefinanciering van de compensatie indirecte emissiekosten voor het emissiejaar 2020/aanvraagjaar 2021, wordt aangerekend op de reguliere kredieten van de uitgavenbegroting 2022, in plaats van op het klimaatfonds. De toelage kan niet meer gedekt worden met de kasmiddelen die dat fonds ontving tot en met 2020.

In december 2021⁸⁵ en februari 2022⁸⁶ werden de eerste nieuwe (geprefinancierde) klimaatmaatregelen voor 2022 aangekondigd. De Vlaamse Regering raamt de vrije beleidsruimte in 2022, met inachtneming van de goedgekeurde principes voor het aangepaste bestedingskader⁸⁷, op 213,6 miljoen euro, waarvan 7,3 miljoen euro bestemd is voor internationale klimaatfinanciering en 206,3 miljoen euro voor bijkomende Vlaamse mitigatiemaatregelen⁸⁸.

Energiefonds

De ontvangsten van het energiefonds bestaan vooral uit de energiekeffing, de supercap-heffing⁸⁹ en boetes. De uitgaven van het fonds omvatten vooral premies, subsidies en projecten in kader van het energiebeleid, de aankoop van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten en leningen aan noodkopers. Het onbelaste VAK-saldo nam in 2021 toe met 38,4 miljoen euro, het onbelaste VEK-saldo met 48,8 miljoen euro. Deze toenames zijn vooral veroorzaakt door twee, in 2021 kasmatig geïnde boetes voor een energieleverancier die te weinig groenestroomstroomcertificaten had ingediend, waarvoor in 2021 een dading werd gesloten (samen 22,7 miljoen euro). Daarenboven kende 2021 minder verbintenissen door een vertraging bij de uitvoering van relanceproject 126 (*calls*

⁸³ Mededeling van 18 december 2020 aan de Vlaamse Regering over de aanpak van de besteding van de middelen van het Vlaams Klimaatfonds in 2021.

⁸⁴ Visienota VR 2020 1109 DOC 0985/1BIS.

⁸⁵ Bis-Mededeling van de Vlaamse Regering VR 2021 1712 DOC 0459/1BIS.

⁸⁶ Bis-Mededeling aan de Vlaamse Regering VR 2022 2502 MED 0073/1BIS.

⁸⁷ Visienota VR 2021 2910 DOC 1220/1BIS.

⁸⁸ Maatregelen om de uitstoot te verminderen.

⁸⁹ Een heffing die energie-intensieve bedrijven toelaat de kosten ten gevolge van de quotumplicht (groene energie en warmtekrachtkoppeling) te beperken.

groene warmte), doordat minder projecten voor groene warmte werden ingediend bij de eerste *call* dan verwacht. De impact daarvan bedraagt 13,5 miljoen euro.

Verkeersveiligheidsfonds

De begrotingsaanpassing raamde de ontvangsten op het verkeersveiligheidsfonds op 37,3 miljoen euro. Het fonds ontving uiteindelijk 40,1 miljoen euro, waarvan 3,4 miljoen euro uit de relanceprovisie voor project VVo39 - *Versnelling investeringen in veilige schoolroutes*. Voor dat relanceproject heeft het verkeersveiligheidsfonds al 4,1 miljoen euro vastgelegd. In 2021 zijn 41,3 miljoen euro vastleggingen en 45,7 miljoen euro vereffeningen aangerekend. Het fonds bleef in 2021 een groot onbelast saldo overdragen (109,1 miljoen euro VAK). Dat saldo heeft grotendeels betrekking op de vereffening in 2019 van het FIA (Fonds voor Voorzieningen van Openbaar Nut voor de Inspectie van Automobielen), waardoor in totaal 106,4 miljoen euro naar het verkeersveiligheidsfonds stroomde. Dat was een ESR 8-ontvangst, die geen invloed heeft op het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid. Het is nog altijd niet duidelijk hoe en waarvoor deze middelen zullen worden aangewend.

Fonds onroerende goederen

De middelen van het fonds onroerende goederen in het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur zijn bedoeld als aanvulling op de middelen in de reguliere begroting voor het beheer van het vastgoed van de Vlaamse overheid. Op het luik bouwprojecten waren voor 2021 in totaal 52,9 miljoen euro vastleggingskredieten beschikbaar. Daarvan wendde het beleidsdomein slechts 1,6 miljoen euro effectief aan. Het VEK-budget bedroeg 65,1 miljoen euro, waarvan 7,0 miljoen euro werd aangewend.

Het Agentschap Facilitair Bedrijf (AFB) beoogt jaarlijks maar een deel van de beschikbare middelen aan te spreken. Het blokkeerde daarvoor 25,9 miljoen euro VAK en VEK. De BBT beperkte zich ook tot het kredietgedeelte dat het AFB wilde aanspreken. Deze systematische niet-aanwending van middelen werkt de opbouw van het saldo in de hand.

Het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur stelde in 2021 ook een budget van 19,4 miljoen euro VAK ter beschikking op het begrotingsartikel *initiatieven om gericht in te spelen op de grootstedelijke effecten binnen de Vlaamse Rand*, vaak omschreven als het *Randfonds*. Het gebruikte daarvan maar 3,7 miljoen euro (19%) en schoof 3,1 miljoen euro door naar andere beleidsdomeinen en entiteiten. Het VEK bedroeg 3,8 miljoen euro, waarvan het fonds 0,6 miljoen euro effectief aanwendde (17%).

Het Randfonds is eigenlijk geen begrotingsfonds, dat specifieke ontvangsten voorbehoudt voor specifieke uitgaven, maar een budget waarmee de minister uitgaven kan doen die zich niet beperken tot initiatieven in het kader van de grootstedelijke effecten in de Vlaamse rand. De minister kan de middelen ook overhevelen naar andere beleidsdomeinen. Het resterende budget gaat telkens naar het volgende begrotingsjaar. Het Rekenhof merkt op dat deze manier van werken de principes van de eenjarigheid en specialiteit van de begroting niet respecteert. De combinatie van de geplande niet-aanwending van kredieten met een overdrachtsbepaling getuigt niet van een correct budgettair beleid.

Fonds terugvordering lonen onderwijs (middelenfonds)

In het beleidsdomein Onderwijs en Vorming werd eind 2015 een *middelenfonds* opgericht⁹⁰, met alle ontvangsten uit de terugvorderingen van salarissen en salaristoelagen. Het beleidsdomein dient de fondsmiddelen aan te wenden voor de betaling van salarissen, salaristoelagen of andere uitgaven ten voordele van het Vlaams onderwijs. In de periode 2017-2021 kende het saldo van het middelenfonds sterke schommelingen.

Tabel 19 – Evolutie 2017-2021 van het middelenfondssaldo

	Saldo (VAK=VEK)
2017	47,2
2018	1,0
2019	36,2
2020	42,1
2021	103,3

Bron: Algemene rekeningen 2017-2021

De basiskredieten zijn in de periode 2017-2019 volledig aangewend. In 2020 deed zich een beperkt overschot voor (3 miljoen euro), dat in 2021 steeg tot 30 miljoen euro. De realisatiegraad bedroeg echter nog altijd 99,63 % op een totaalbudget van 8,1 miljard euro⁹¹). De inkomsten van het middelenfonds stegen in de periode 2017-2021 gestaag door het stijgend aantal personeelsleden ten laste van het werkingsbudget van wie de lonen werden teruggevorderd. De uitgaven schommelden sterk. In 2018 stegen ze sterk doordat de basisloonkredieten toen niet volstonden en op de buffer werd ingeteerd. Het saldo van het begrotingsfonds daalde in dat jaar dan ook tot 1 miljoen euro, terwijl de administratie een buffer van 40 miljoen euro wenst te handhaven. Daarom heeft zij besloten de uitgaven op het fonds in 2019 te beperken en in meer basiskredieten te voorzien, om het fondssaldo opnieuw op te bouwen.

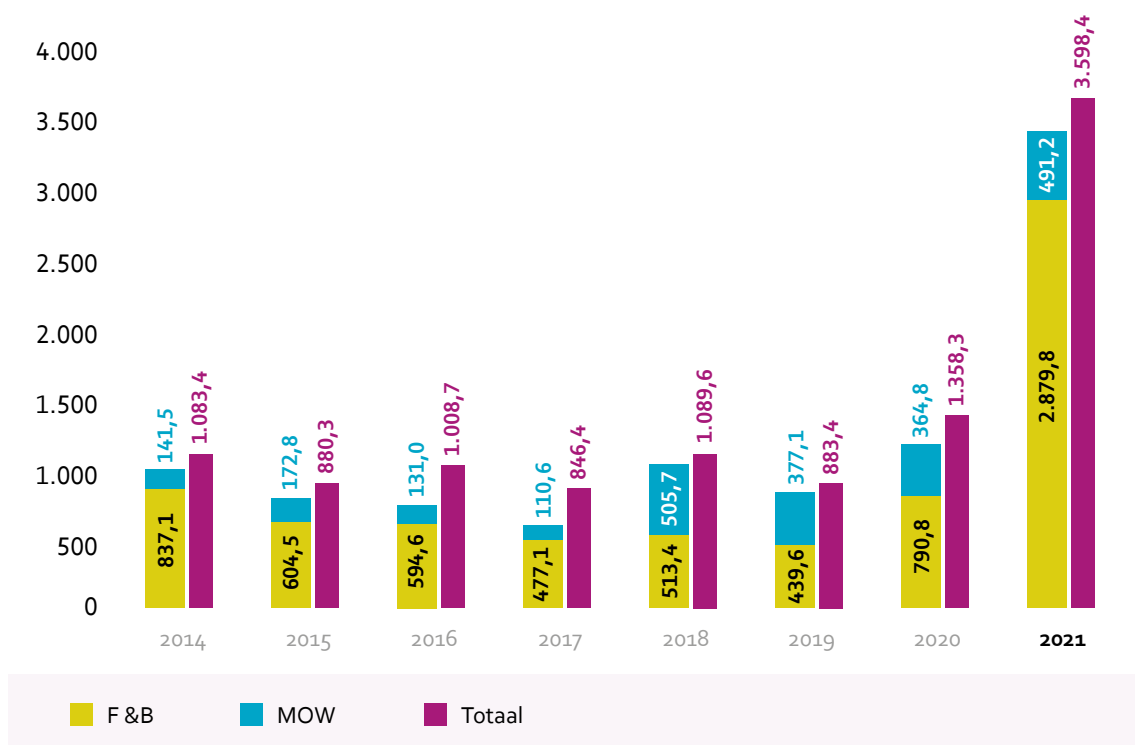
In 2021 waren de uitgaven op het fonds laag doordat minder basisloonkredieten gebruikt werden ingevolge het lerarentekort en de coronamaatregelen, waardoor de onderwijsadministratie de omkadering niet kon invullen (afstandsonderwijs, geen vervangingen). Dat had ook minder middelenfondsuitgaven tot gevolg (47,2 miljoen euro minder dan in 2020). Het saldo van het begrotingsfonds bedroeg eind 2021 daardoor 103,3 miljoen euro.

4.2.3 Overdrachtsbepalingen

Overdrachtsbepalingen droegen eind 2021 3.598,4 miljoen euro vastleggingskredieten naar 2022 over, 2.183,1 miljoen euro meer dan eind 2020. De belangrijkste oorzaak van deze stijging is de overdracht van de relanceprovisie (2.571,0 miljoen euro).

⁹⁰ Opgericht bij decreet van 18 december 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016, art 55.

⁹¹ Alle lonen van de onderwijzers kleuter- en leerplichtonderwijs (dus basis- en secundair onderwijs), meer specifiek de begrotingsartikelen FCo-1FDD2DA-WT *lonen basisonderwijs*, FCo-1FDD2DD-WT *lonen secundair onderwijs* en FCo-1FDD2DG-WT *specifieke loonbetalingen*.

Figuur 3 – Evolutie van de overgedragen vastleggingskredieten (in miljoen euro)

De grootste overdrachten situeerden zich opnieuw in de beleidsdomeinen Financiën en Begroting (2.878,3 miljoen euro) en Mobiliteit en Openbare Werken (491,2 miljoen euro). Behalve die zeer grote overdrachten, boekten een aantal begrotingsartikelen kleine overdrachten. Eind 2021 droegen vier begrotingsartikelen minder dan 1 miljoen euro over, waaronder drie met een overdracht van minder dan 2 % van hun totale budget. De vraag rijst of het nuttig is dergelijke overdrachtsbepalingen aan te houden.

Financiën en Begroting

De totale overdracht steeg met meer dan 2 miljard euro. Deze stijging is vrijwel volledig te wijten aan de relanceprovisie. Voor het relanceplan Vlaamse Veerkracht was in een vastleggingsbudget van 4,3 miljard euro voorzien, waarvan het niet aangewende gedeelte naar 2022 overgedragen werd⁹². De aanwending van de relanceprovisie bedroeg in 2021 1.729,0 miljoen euro. Dat bracht de overdracht op 2.571,0 miljoen euro (4.4 biedt meer informatie over de relanceverrichtingen).

Voor het begrotingsartikel *provisie voor de aanpassing van de lonen met toepassing van CAO's en voor uitgaven in het kader van de monitoring (CBo-1CBG2AB-PR)* is 160,9 miljoen euro overgedragen naar 2022. 102,3 miljoen euro ervan betreft het zogenaamde bufferkrediet: in 2021 bedroeg dit krediet 200 miljoen euro, waarvan 100 miljoen euro was overgedragen uit 2020. Het bufferkrediet werd in 2021 gebruikt om de vroeger dan voorziene overschrijding van de spilindex op te vangen. De begrotingsaanpassing 2021 voorzag voor de indexering van lonen en sociale uitkeringen maar in een provisie van 62,5 miljoen euro, omdat de overschrijding van de spilindex pas in

⁹² CBo-1CBG2AH-PR, *provisies voor relanceplan Vlaamse veerkracht*. Artikel 9 van het uitgavendecreet bij de begrotingsopmaak 2021 stipuleerde dat het onbelaste vastleggingskrediet eind 2021 overgedragen mocht worden naar het begrotingsjaar 2022.

oktober 2021 werd verwacht. Aangezien de spilindex al in augustus 2021 werd overschreden, was er een tekort aan vereffeningskredieten op de indexprovisie van 97,7 miljoen euro, waarvoor een beroep werd gedaan op het bufferkrediet. Het tekort situeerde zich alleen aan de vereffeningszijde van de indexprovisie. Aan de vastleggingszijde was op het jaareinde nog 35 miljoen euro vastleggingskrediet beschikbaar, de overdracht uit 2020, die opnieuw werd overgedragen naar 2022.

23,5 miljoen euro provisiekredieten voor de financiering van uitgaven met de winsten van de nationale loterij werd overgedragen naar 2022. Ook dit krediet was al overgedragen uit 2020 en bleef weer ongebruikt.

Door in 2021 tegemoet te komen aan de bevindingen van het Rekenhof, daalde de kredietoverdracht op het begrotingsartikel *actiefschuldbeheer* (CBo-1CEX2BA-PA), dat kredieten bevat voor de participaties die het departement Financiën en Begroting mee opvolgt, onder meer in de PMV, Lantis en de LRM, sterk, van 523,8 miljoen euro (overdracht 2020-2021) naar 96,3 miljoen euro (overdracht 2021-2022). In 2021 deed het departement in het bijzonder nog achterstallige vastleggingen voor nog niet vastgelegde verbintenissen uit het verleden: kapitaalvolstorting bij de PMV (100 miljoen euro bij het Tina-fonds en 37,5 miljoen bij de ex-VMH) en een kapitaalvolstorting bij de Vlaamse Havens (45 miljoen euro). In 2021 werd ook 245 miljoen euro vastgelegd voor het startkapitaal van het Welvaartsfonds (deel Vlaams Herstelplan) bij de PMV en de LRM, waarvoor eveneens ongebruikte overgedragen vastleggingskredieten uit 2020 werden aangesproken. Samen met de nagenoeg volledige uitvoering van de begroting 2021, zorgde het gebruik van deze overgedragen kredieten voor een sterke inperking van de kredietoverdracht, wat de transparantie van de beleidskredieten voor participaties verhoogt.

Mobiliteit en Openbare Werken

Ook een aantal begrotingsartikelen in het beleidsdomein MOW kende eind 2021 weer grote overdrachten. De twee grootste betroffen de begrotingsartikelen leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de ring om Antwerpen (MBo-1MHH2RD-WT; 247,5 miljoen euro⁹³) en participaties combimobiliteit en cofinanciering spoor (MBo-1MEH2EC-PA; 118 miljoen euro).

- Het eerste begrotingsartikel betreft het zogenaamde *overkappingsfonds*. De overdracht werd in 2017 gecreëerd met de ongebruikte kredieten van het beleidsdomein MOW voor leefbaarheidsprojecten in het kader van de Oosterweelverbinding⁹⁴. Van de eerste reeks geplande leefbaarheidsprojecten zijn alleen die op de linkeroever in uitvoering.
- Het tweede begrotingsartikel bevat sinds 2018 kredieten voor participaties in de uitbouw van geïntegreerde mobiliteitsknooppunten (zoals randparkings), de optimale afstemming van de verschillende vervoersmodi en toevoegingen aan het kapitaal van de luchthavenmaatschappijen. Sindsdien zijn op dit artikel noch participaties, noch kapitalisaties vastgelegd en ging het beschikbare VAK (19 miljoen euro voor kapitalisaties en 99 miljoen euro voor combimobiliteit) over naar 2022. Op het ogenblik van de rekeningencontrole was ook in 2022 nog niets aangerekend op de VAK en VEK, en waren nog altijd geen concrete projecten in het vooruitzicht.

⁹³ 12,5 miljoen euro is voorlopig geblokkeerd op dat begrotingsartikel om bijkomende uitgaven van 2021 nog aan te rekenen. Het effectief onbelast saldo bedraagt ongeveer 235,1 miljoen euro.

⁹⁴ Zie ook het beoordelingsverslag van het Rekenhof bij de voortgangsrapportage van maart 2022 over het Toekomstverbond. Vlaams Parlement, 66 (2019-2020) nr.11 van 21 maart 2022.

4.2.4 Conclusies

Elk jaar opnieuw dragen begrotingsfondsen en overdrachtsbepalingen, in afwijking van het eenjarigheidsbeginsel van de begroting, een belangrijk deel van de kredieten van de uitgavenbegroting over naar het volgende jaar. Bij de initiële begroting 2021 bedroegen de gestemde vastleggingskredieten 55.592,0 miljoen euro. Daar kwamen nog 2.083,9 miljoen euro overgedragen kredieten bij via overdrachtbepalingen of fondsen⁹⁵. Dat komt neer op 3,75% van de gestemde kredieten.

4.3 Impact van de coronapandemie op de rekening 2021

4.3.1 Inleiding

In zijn rekeningenrapport over 2020 beschreef het Rekenhof de impact van de coronapandemie op de rekening 2020. Volgens de Vlaamse minister van Financiën en Begroting⁹⁶ werden 3.503,4 miljoen euro vastleggingskredieten en 3.481,2 miljoen euro vereffeningskredieten voor coronamaatregelen in 2020 herverdeeld naar de beleidsdomeinen. Daarvan werd 3.227,9 miljoen euro effectief uitgegeven. De effectieve kostprijs van de maatregelen is moeilijk te bepalen, doordat niet alle maatregelen volledig met de provisie gefinancierd zijn, maar ook deels met eigen middelen van de beleidsdomeinen. Het Rekenhof beschreef ook de budgettaire impact die niet rechtstreeks uit de crisismaatregelen voortvloeide. Het ging in dat geval om lagere ontvangsten uit (gewest) belastingen⁹⁷ en bij rechtspersonen⁹⁸, maar ook om lagere werkingskosten of fiscale uitgaven⁹⁹. Het Rekenhof besloot dat de COVID-19-crisis in 2020 een grote budgettaire impact op de Vlaamse overheid had, die zich door de diversiteit van de maatregelen uitspreidde uit over alle beleidsdomeinen, maar dat de rekening 2020 het niet mogelijk maakte de totale budgettaire impact van de crisis precies vast te stellen.

Ook de cijfers in de rekening over 2021 tonen alleen de kostprijs van de maatregelen die met de centrale provisie zijn gefinancierd, hoewel niet alle maatregelen volledig met de provisie zijn gefinancierd. Enkele beleidsdomeinen rekenden opnieuw een deel van de budgettaire impact op de eigen middelen aan of zelfs op al eerder voorziene middelen voor uitbreidingsbeleid.

De grootste impact van de coronapandemie op de inkomsten 2020 hield verband met de groeivertraging en de gevolgen daarvan op de ontvangsten via de bijzondere financieringswet (BFW). In 2021 hernam de groei, en herstelden ook de BFW-inkomsten. Vergeleken met de meerjarenraming (van voor corona) is er sprake van ongeveer één jaar structurele vertraging, wat een impact heeft van ongeveer 2 miljard euro.

Het Rekenhof heeft met een bevraging van de entiteiten van de Vlaamse overheid en onderzoek van de uitvoering van de begroting getracht een overzicht te bieden van de impact van de coronacrisis op de Vlaamse overheidsfinanciën. Het was evenwel onmogelijk een exhaustief overzicht te bieden. Het onderstaande overzicht mag dan ook niet worden beschouwd als definitief en volledig.

⁹⁵ Zie ook de jaarrekening van het MVG, VO 11a.1 en VO11c.1.

⁹⁶ Presentatie in de commissie Financiën en Begroting van het Vlaamse Parlement op 16 maart 2021.

⁹⁷ De ontvangsten uit de bijzondere financieringswet lagen 2.115,0 miljoen euro lager en die uit de gewestbelastingen 77 miljoen euro.

⁹⁸ Volgens de BBT bij de uitvoering bedroeg de negatieve impact op de eigen ontvangsten 110,9 miljoen euro, waaronder 11,5 miljoen euro bij de VRT, 9,2 miljoen euro bij Opera Ballet Vlaanderen, 11,5 miljoen euro bij Tunnel Liefkenshoek en 10,8 miljoen euro bij de VLM.

⁹⁹ Bv. dienstencheques.

Per beleidsdomein geeft het overzicht voor elke maatregel de oorspronkelijk begrote, budgettaire impact¹⁰⁰ weer, alsook de uitvoeringscijfers op 31 december 2021. Die uitvoeringscijfers betreffen de uitgaven die volgens de aanrekeningsregels bij het begrotingsjaar 2021 horen. Zij komen niet altijd overeen met de daadwerkelijk aangerekende vereffeningskredieten. Waar het dat nodig achtte, heeft het Rekenhof de verschillen toegelicht. In sommige gevallen heeft het ook de maatregelen die in 2021 zijn genomen en een impact hebben op het begrotingsjaar 2022, in het overzicht opgenomen.

4.3.2 Hervreiding van de coronaprovisie 2021

De initiële begroting 2021 voorzag in een provisie van 1,0 miljard euro om de gevolgen van de crisis en de sanitaire maatregelen te ondervangen. De aangepaste begroting 2021 verhoogde die provisie tot 1,85 miljard euro en bij de tweede aanpassing werd nog 130,0 miljoen euro toegevoegd. Met die provisie financiert de Vlaamse Regering de maatregelen die de beleidsdomeinen treffen om de gevolgen van de pandemie in te dijken. In 2021 vonden tien herverdelingen plaats, waarna in de provisie nog 91,2 miljoen euro vastleggingskredieten en 211,3 miljoen euro vereffeningskredieten overbleven. Deze kredietsaldi werden niet naar 2022 overgedragen.

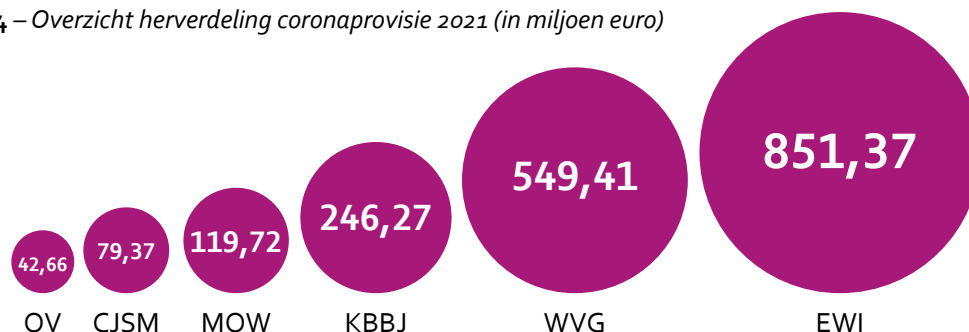
Tabel 20 – Overzicht herverdeling coronaprovisie 2021 (in miljoen euro)

	Vastleggingskredieten	Vereffeningskredieten
Initiële begroting 2021	1.000,0	1.000,0
Aangepaste begroting 2021	850,0	850,0
Tweede aangepaste begroting 2021 ¹⁰¹	130,0	130,0
Totaal provisie	1.980,0	1.980,0
Totaal herverdelingen	-1.888,8	-1.768,7
Saldo 2021	91,2	211,3

Bron: RH op basis van herverdelingsbesluiten

De onderstaande grafiek toont de herverdelingen voor 2021 per beleidsdomein.

Figuur 4 – Overzicht herverdeling coronaprovisie 2021 (in miljoen euro)



Bron: RH op basis van herverdelingsbesluiten

¹⁰⁰ Voor de meeste maatregelen betreft dat de budgettaire impact die was geraamd in de nota aan de Vlaamse Regering bij het besluit waarmee de maatregel genomen werd. In specifieke gevallen werd rekening gehouden met aanpassingen die later nog plaatsvonden.

¹⁰¹ Toevoeging van de compensatie van de onderaanwending van de jobbonus voor werknemers en zelfstandigen aan de coronaprovisie tijdens de begrotingsberaadslaging 2021.

4.3.3 Herverdeling van de coronaprovisie 2022

In de initiële begroting 2022 nam de Vlaamse Regering 500,0 miljoen euro vastleggingskredieten en 700,0 miljoen euro vereffeningskredieten op in de algemene coronaprovisie¹⁰² en 40,0 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskredieten in een specifieke coronaprovisie voor het beleidsdomein WVG¹⁰³. Op 11 maart 2022 herverdeelde zij 13,1 miljoen euro vastleggingskredieten en 98,6 miljoen euro vereffeningskredieten uit de algemene coronaprovisie en 40,0 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskredieten uit de specifieke coronaprovisie. Op 22 april 2022 herverdeelde zij nog eens 88,5 miljoen euro van de algemene coronaprovisie voor de recuperatie van middelen waarmee de beleidsdomeinen COVID-19-gerelateerde uitgaven financierden¹⁰⁴.

Tabel 21 – Overzicht herverdeling coronaprovisie 2022 (in miljoen euro)

	Vastleggingskredieten	Vereffeningskredieten
Initiële begroting 2022 – FB	500,0	700,0
Initiële begroting 2022 – WVG	40,0	40,0
Totaal provisie	540,0	740,0
Totaal herverdelingen (tot 22/04/2022)	-131,2	-227,2
Saldo provisie	408,8	512,8

¹⁰² Amendement nr. 22 – Vlaams Parlement, document 15 (2021-2022) – Nr. 5, d.d. 3 december 2021 – Amendementen op het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2022 – CBo-1CBG2AB-PR.

¹⁰³ GEo-1BBF2JA-PR – Uitgaven in het preventief gezondheidsbeleid n.a.v. COVID-19.

¹⁰⁴ Daarbuiten herverdeelde de Vlaamse Regering nog 40,0 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskredieten vanuit het beleidsdomein WVG.

4.3.4 Economie, Wetenschap en Innovatie

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie.

Tabel 22 – Uitvoering van de coronamaatregelen 2020 en 2021 in EWI

	Raming 2020	Uitvoering 2020	Raming 2021	Uitvoering 2021
Corona hinder- en sluitingspremie	552,0	1.161,0		
Corona compensatiepremie	318,0	236,9		
Corona ondersteuningspremie	177,0	71,2		
Globalisatiemechanisme 2020	108,0	108,0		-43,5
Vlaams beschermingsmechanisme (1)	80,0	56,2		
Vlaams beschermingsmechanisme (2)	200,0	175,0		
Vlaams beschermingsmechanisme (3)	372,5	73,4		109,6
Vlaams beschermingsmechanisme (4)			202,6	204,0
Vlaams beschermingsmechanisme (5)			304,5	257,0
Vlaams beschermingsmechanisme (6)			141,0	128,0
Vlaams beschermingsmechanisme (7)			16,6	9,0
Vlaams beschermingsmechanisme (8)			28,6	28,0
Globalisatiemechanisme 2021			93,0	-
Terugvorderbaar voorschot events	50,0	9,7	50,0	38,3
Omboekingspremie evenementen			10,0	0,2
Compensatieregeling FWO, Syntra en FTI			5,9	5,9
Totale rechtstreekse steun	1.857,5	1.891,4	852,2	736,5
Waarborgen (Gigarent + PMV/z)	1.600,0	221,3		369,3
Achtergestelde leningen PMV	500,0	101,4		70,1
Achtergestelde leningen LRM			5,0	4,6
Heropstartlening			105,0	105,3
Handelshuurlening	100,0	3,7		15,5
Totaal waarborgen en leningen (ESR 8)	2.200,0	326,4	110,0	564,8

Fonds voor Innoveren en Ondernemen (FIO) – Vlaams beschermingsmechanisme

De hinder- en sluitingspremie, de compensatiepremie, de ondersteuningspremie, het globalisatiemechanisme 2020 en de premies in het kader van de (eerste) twee Vlaamse beschermingsmechanismen (1.808,3 miljoen euro) vielen volledig ten laste van 2020. De steun in het kader van het derde Vlaams beschermingsmechanisme werd pas in 2021 uitbetaald, maar was toch al gedeeltelijk aangerekend op 2020. Subsidies moeten immers aangerekend worden op het boekjaar van de

gesubsidieerde periode. 73,4 miljoen werd zo op 2020 aangerekend, terwijl de uitbetaling pas in 2021 plaatsvond.

Ook in 2021 zette de Vlaamse Regering in op het Vlaams Beschermingsmechanisme (VBM) om ondernemingen te steunen die geconfronteerd werden met een (significant) omzetverlies.

De Vlaamse Regering heeft het Vlaams beschermingsmechanisme verlengd tot eind maart 2022, zodat de twaalfde editie volledig dient te worden aangerekend¹⁰⁵ in begrotingsjaar 2022.

Terugvorderingen onterecht betaalde premies

De dienst Inspectie van het VLAIO controleerde in 2021 voornamelijk de coronahinderpremie. Door het alsmat toenemend aantal premies, kon hij maar 3,55% van de dossiers effectief controleren¹⁰⁶. Daarvan bleek 59,58% niet in orde te zijn met de subsidievoorwaarden¹⁰⁷. In 2021 vorderde het VLAIO ongeveer 40,4 miljoen euro onterecht betaalde premies terug¹⁰⁸. Dat bracht de totale terugvordering van onterecht betaalde premies voor 2020 en 2021 op ongeveer 95,1 miljoen euro¹⁰⁹. Daarvan was eind 2021 54,8 miljoen euro effectief geïnd.

Voor de omzetgerelateerde premies (coronacompensatiepremie, corona-ondersteuningspremie en VBM-premies) vergeleek de inspectie de omzetwijzigingen 2020 met die van 2019 op grond van de informatie waarover de FOD Financiën beschikte. 76.330 ondernemingen bleken in het betrokken kwartaal niet de vereiste omzetsdaling van minstens 60 % te hebben behaald. 27.243 ondernemingen vertoonden zelfs een omzetsijging. Gelet op die hoge aantallen, richt de inspectie zich bij de controles in eerste instantie op financieel significante dossiers met een omzetsijging. Zij voert geen verdere controles uit op grond van sectoren (NACE-codes), om te vermijden dat sectoren benadeeld worden, zelfs als objectieve criteria kunnen aantonen dat de foutenmarge en fraudegevoeligheid in een sector groter is dan in andere sectoren.

Het Rekenhof merkt op dat momenteel geen data-gedreven controlestrategie bestaat voor niet-btw-plichtigen, aangezien het technisch nog niet mogelijk is data-analyses uit te voeren. Het is dus momenteel niet mogelijk tal van medische beroepen en niet btw-plichtigen gericht te controleren.

Het is ook duidelijk dat de dienst Inspectie van het VLAIO met de huidige personeelsbezetting en de huidige aanpak niet alle dossiers binnen een termijn van vijf jaar zal kunnen controleren. Dat houdt het risico in dat terugvorderingstermijnen zullen verstrijken of dat belangrijke dossiers geen inspectie krijgen. De huidige werkwijze vergroot ook de kans dat kleine zelfstandigen die onrechtmatig gebruik gemaakt hebben van de coronapremies, buiten schot blijven.

Fonds voor Innoveren en Ondernemen – Globalisatiemechanisme

De Vlaamse Regering heeft in 2020 een globalisatiemechanisme uitgewerkt voor gezonde bedrijven die door de coronamaatregelen zware omzetverliezen van meer dan 60% leden in de laatste drie kwartalen van 2020. Zij voorzag daarvoor in 2020 in 108,0 miljoen euro, waarvan tot op heden

¹⁰⁵ Volgens de nota bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2022 bedragen de maximale budgettaire kosten 59,3 miljoen euro.

¹⁰⁶ Stand van zaken medio mei 2022: 22.717 dossiers gecontroleerd op een totaal van 639.861 dossiers.

¹⁰⁷ Stand van zaken medio mei 2022: 13.534 dossiers van 22.717 dossiers bleken niet in orde te zijn.

¹⁰⁸ Bestaande uit: hinderpremie (27,9 miljoen euro), Vlaams beschermingsmechanisme (10,9 miljoen euro), ondersteuningspremie (0,9 miljoen euro) en compensatiepremie (0,7 miljoen euro).

¹⁰⁹ Medio mei 2022 bedroeg de totale terugvordering 103,9 miljoen euro.

maar 64,5 miljoen euro werkelijk is besteed, terwijl het volledige budget als uitgave werd aangerekend. In 2021 werd al 38,7 miljoen euro effectief toegekend en uitbetaald. 25,8 miljoen euro is nog in behandeling en zal uitbetaald worden in 2022. Het saldo van het in 2020 gereserveerde bedrag (43,5 miljoen euro) is in de boekhouding van 2021 gecorrigeerd.

Ook voor 2021 werkt de Vlaamse Regering een globalisatiemechanisme uit, maar bij de opmaak van de jaarrekening had zij nog geen principiële beslissing genomen. Daarom heeft de administratie boekhoudkundig voor 2021 niets geregistreerd. De Vlaamse Regering schatte de budgettaire impact op 73,4 à 93 miljoen euro.

Terugvorderbaar voorschot voor de organisatie van events

De Vlaamse Regering bood voor de organisatie van nieuwe evenementen in 2020 een terugbetaalbaar voorschot¹¹⁰. De terugbetalingsverplichting verviel bij annulatie van het event wegens coronamaatregelen. De Vlaamse Regering herverdeelde voor deze maatregel 50,0 miljoen euro uit de algemene coronaprovisie. Eind december 2020 was maar 9,7 miljoen euro uitgegeven. De Vlaamse Regering ging ervan uit dat deze voorschotten sowieso verloren waren, aangezien de rekening 2020 ze boekte als subsidies en de initiële begroting 2021 evenmin in terugbetalingen voorzag.

In 2021 herverdeelde de Vlaamse Regering nog eens 50,0 miljoen euro van de *handelshuurlening* bij het Agentschap Innovatie en Ondernemen naar de *terugvorderbare voorschotten op evenementen* bij het FIO. De terugvorderbare voorschotten kenden in 2021 meer succes: 38,3 miljoen euro van het budget werd benut.

Mede door de versoepelingen gingen een aantal evenementen in 2021 toch door en vorderde de Vlaamse overheid 22,6 miljoen euro voorschotten terug. Daarvan inde zij al 11,3 miljoen euro en 11,3 miljoen euro staat nog als openstaande vordering in de balans van het FIO. Het saldo (25,4 miljoen euro) is ten laste genomen van het resultaat van 2020 en 2021.

Omboekingspremie

Als evenementen door coronamaatregelen werden geannuleerd, konden de organisatoren de tickets terugbetalen of herboeken naar een latere datum. In beide gevallen leidde dat tot bijkomende (personeels)kosten, zonder dat daar nieuwe ontvangsten tegenover stonden. Om gezonde bedrijven te ontlasten van deze kosten en te redden van een eventueel faillissement, riep de Vlaamse Regering de omboekingspremie in het leven. Ze voorzag daarvoor in 10,0 miljoen euro, waarvan amper 0,2 miljoen euro werd uitgegeven.

Waarborgen

De Vlaamse Regering heeft ook tal van waarborgen, leningen en participaties opgenomen in het relanceplan Vlaamse Veerkracht¹¹¹. Zo heeft zij in 2020 langs Gigarant een aangepaste COVID-19-waarborg ontwikkeld, die meer flexibiliteit bood. Eind 2020 waren twaalf dergelijke waarborgen verleend, voor een totaal waarborgbedrag van 217,4 miljoen euro. De Vlaamse Regering verlengde de periode waarbinnen Gigarant waarborgen kon verstrekken, tot 15 oktober 2021. Daardoor steeg het cumulatief waarborgbedrag 2020-2021 tot 590,6 miljoen euro. Dat betreft een uitbreiding van de waarborgcapaciteit en niet van de kredieten. Die worden pas aangesproken bij de

¹¹⁰ Het voorschot bedroeg minimaal 25.000 euro en maximaal 1,8 miljoen euro. Het was beperkt tot 60% van de totale eventkosten, exclusief voeding en drank.

¹¹¹ Bv. project VV164, waarbij de waarborgcapaciteit van Gigarant is opgetrokken van 1,5 naar 3,0 miljard euro.

waarborguitwinning. Tot midden mei 2022 vonden nog geen uitwinningen plaats, mede door de afspraak tussen de federale regering en de banksector over een betalingsuitstel van de kapitaalsaflossingen tot eind 2021.

Voor kleine ondernemingen breidde de Vlaamse Regering in 2020 de bestaande waarborgregeling bij de PMV/z van 300,0 miljoen euro uit met een coronacrisiswaarborg van 100,0 miljoen euro¹¹². Op 31 december 2020 liep deze regeling af. Slechts zeventien dossiers waren goedgekeurd, voor een totaal waarborgbedrag van 3,9 miljoen euro. Ook daarvan vonden tot midden mei 2022 nog geen uitwinningen plaats.

Achtergestelde leningen

De Vlaamse Regering stelde in het relanceplan Vlaamse Veerkracht¹¹³ 500,0 miljoen euro ter beschikking van de PMV/z om achtergestelde leningen toe te kennen aan getroffen bedrijven. Op 15 mei 2020 formaliseerde zij haar verbintenis door een kapitaalsverhoging bij de PMV van 250,0 miljoen euro¹¹⁴.

Eind 2020 had de PMV/z 101,4 miljoen euro achtergestelde leningen uitgekeerd in 255 dossiers. Eind december 2021 was het totale bedrag 171,5 miljoen euro voor 578 dossiers. De maatregel, die afliep op 15 oktober 2021, was dus minder succesvol dan ingeschat. Een bijkomende kapitaalsverhoging bij de PMV was niet nodig. De PMV is vrij zeker dat een deel van deze achtergestelde leningen niet zal worden terugbetaald en legt een waardevermindering aan van 35%; wat vrij voorzichtig is in vergelijking met de andere leningen die langs de PMV/z lopen.

Om te vermijden dat ondernemingen waarin de Limburgse Reconversie maatschappij (LRM) investeert, uit de boot vallen voor de achtergestelde leningen¹¹⁵, heeft de Vlaamse Regering op 19 april 2021 ook bij de LRM een kapitaalsverhoging van 5 miljoen euro uitgevoerd. De LRM heeft in 2021 4,6 miljoen euro achtergestelde leningen toegekend.

Welvaartsfonds

De Vlaamse Regering heeft ook het welvaartsfonds opgericht, waarvoor zij bij de PMV 240,0 miljoen euro startkapitaal toekende¹¹⁶. Het welvaartsfonds zal beleggen in kapitaalparticipaties en achtergestelde leningen bij Vlaamse ondernemingen. Bij de oprichting ervan engageerde de PMV zich samen met een aantal institutionele partners voor 205,0 miljoen euro¹¹⁷. Uit het antwoord op een schriftelijk vraag over het welvaartsfonds¹¹⁸ blijkt dat de PMV momenteel 80 dossiers voor in totaal meer dan 500,0 miljoen euro in onderzoek heeft genomen, maar dat zij nog geen dossier met een effectieve investering heeft afgerond.

¹¹² Relanceplan Vlaamse Veerkracht, project VV164.

¹¹³ Relanceplan Vlaamse Veerkracht, project 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.

¹¹⁴ Daarvan is 62,5 miljoen euro gestort in 2020. De PMV verwacht een bijkomende opvraging van 100,0 miljoen euro in de loop van 2022.

¹¹⁵ Voor bedrijven waarin de LRM participeert, zijn de achtergestelde coronaleningen van de PMV niet toegankelijk, ingevolge het verbod op kruisparticipaties tussen de LRM en de PMV.

¹¹⁶ Het kapitaal van de PMV is op 10 december 2021 verhoogd met 240,0 miljoen euro, waarvan 80,0 miljoen euro volgestort is.

¹¹⁷ Het welvaartsfonds heeft 205,0 miljoen euro *commitments*, waarvan 107,0 miljoen euro aan private middelen van de KBC, BNP Paribas Fortis, Belfius, Ethias, AG Insurance, Baloise, P&V en Allianz.

¹¹⁸ Schriftelijk vraag nr. 226 van 17 januari 2022.

Heropstartleningen

Op 19 maart 2021 besliste de Vlaamse Regering een heropstartlening in te voeren voor ondernemingen met liquiditeitsnoden. Zij verving aldus de directe steun door een leningsformule, waarbij de steun later terugstroomt naar de Vlaamse overheid. De budgettaire kosten ervan zouden de algemene coronaprovisie voor 96,0 à 107,0 miljoen euro belasten. Op 23 april en 15 oktober 2021 herverdeelde de Vlaamse Regering in totaal 75,0 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskredieten. Op 9 november wees zij nog eens 30,0 miljoen euro vereffeningskredieten toe aan de heropstartlening vanuit het FIO.

De aanvragen voor de heropstartleningen liepen af op 30 september 2021 en 105,3 miljoen euro ESR 8-kredieten¹¹⁹ werd geregistreerd. De heropstartlening werd verleend met een rente van 1 procent en een looptijd van 24 of 36 maanden, naargelang het geleende bedrag¹²⁰. De terugbetalingen vinden in beide gevallen plaats vanaf de vijftiende maand, waardoor de ontvangsten in 2021 beperkt bleven tot 1.950,0 euro kapitaal en 323.000 euro intresten.

Handelshuurleningen

Om bedrijven te ondersteunen die door de coronamaatregelen hun handelshuur niet meer konden betalen, heeft de Vlaamse Regering het systeem van de handelshuurlening in het leven geroepen. Deze lening stoelt op een vrijwillige overeenkomst tussen huurder en verhuurder, waarbij de verhuurder een of twee maanden huur kwijtscheldt en de Vlaamse overheid langs het Agentschap Innoveren en Ondernemen vervolgens maximaal twee maanden huur voorschiet via een lening aan de huurder. Die moet de lening volledig terugbetalen binnen de 24 maanden na de toekenning, met een jaarlijkse rente van 2%. De Vlaamse Regering voorzag daarvoor in maximaal 100,0 miljoen euro. In 2020 kende de handelshuurlening weinig succes: 459 dossiers vergden in totaal 3,7 miljoen euro. Van de resterende 96,3 miljoen euro werd in 2021 50,0 miljoen euro herverdeeld naar het FIO voor de maatregel *terugvorderbare voorschotten op evenementen*, en 30,3 miljoen euro naar het programma *heropstartleningen*. Niettegenstaande het maximaal aantal maanden huur in 2021 steeg van twee naar vier, kende de maatregel nog altijd weinig succes: 15,5 miljoen euro werd toegekend en uitbetaald.

4.3.5 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

¹¹⁹ ESR 8-kredieten hebben geen impact op het vorderingensaldo. Die classificatie is mogelijk op voorwaarde dat de overheid de ontleners om voldoende terugbetalingswaarborgen vraagt. Als die er onvoldoende zijn, kan Europa de leningen herklasseren als subsidies, die wel op het vorderingensaldo wegen.

¹²⁰ Voor leningen tot 50.000 euro bedraagt de looptijd 24 maanden; boven 50.000 euro is dat 36 maanden.

Tabel 23 – Uitvoering van de coronamaatregelen 2020 en 2021 in OV

	Raming 2020	Uitvoering 2020	Raming 2021	Uitvoering 2021
Kinderopvang en buitenschoolse opvang	135,8	129,4	40,1	42,9
Uitzonderlijke gezinsbijslag	15,0	15,0		
Schakelzorgcentra	4,3	2,2		
Compensatie residentiële oudervoorzieningen	213,5	219,0	172,0	159,9
Compensatie extra uitgaven personen met een handicap	48,9	41,4	13,8	22,4
Aankoop van materiaal en infrastructuur	94,8	58,9		
Actieplan vrije tijd – kwetsbare jongeren	1,3	1,2		
Contact tracing	134,9	64,8	98,6	105,8
ICT en webondersteuning contact tracing + plan van aanpak	7,3	3,6	3,1	10,3
Compensatie diensten gezinszorg	47,0	46,8		
Mobiele equipes	1,3	0,6	2,7	2,4
Zorgraden	2,8	2,8	6,1	6,2
Actieplan mentaal welzijn	24,6	11,0	6,6	6,6
Test- en triagecapaciteit	2,9	2,7	5,8	4,7
Budgetgarantie revalidatievoorzieningen en -ziekenhuizen	3,1	0,0	0,6	-
Subsidie verstrekking mobiliteitshulpmiddelen	2,0	2,0		
Crisismanagers	1,0	0,5		
Aankoop pneumokokkenvaccins	1,7	0,2	1,2	0,9
Thuiszorg: subsidie centra herstelverblijf	0,5	0,5	0,2	0,1
Compensatie preventieve gezinsondersteuning	0,7	0,4		
Verhoging instroomcapaciteit gemeenschapsinstellingen			1,6	1,4
Huizen van het kind: Outreachende ondersteuning			0,2	0,2
Extra verblijf / Ondersteuningscentra Jeugdzorg			0,9	0,7
Zorg gerelateerde preventie (terug naar huis + sociale diensten van de jeugdrechtbank)			2,5	1,3
COVID-19-vaccinatie			19,9	20,8
COVID-19-vaccinatiecentra			207,6	211,3
Subsidie aan consortia verpleegkundigen			0,7	0,6
Financiering vaccinatie collectiviteiten			0,5	0,5
Ventilatie en zelftesten in beleidsdomein WVG			15,3	15,3
Strategische stock aan beschermingsmateriaal			15,3	15,3
Compensatie omzetverlies inzake ziekenvervoer professionele vervoerders			0,2	-
Toelagen gezinsbeleid gelegenheidsarbeiders			0,4	-
Noodopvang schoolkinderen			2,1	-
Totaal	743,4	603,0	618,0	629,6

Kinderopvang en buitenschoolse opvang

De Vlaamse Regering werkte in 2020 een compensatieregeling uit voor de kinder- en buitenschoolse opvang, die ingreep in het betaalsysteem, om te vermijden dat ouders moesten betalen voor de dagen dat hun kinderen afwezig waren. Zij verlengde dat compensatiemechanisme in 2021 meermaals, tot en met december 2021. Het compensatiemechanisme omvat een dubbel subsidiesysteem, waartussen geschakeld werd naargelang de noodzaak: enerzijds een algemene subsidie voor de periode dat er veel besmettingen en ziekenhuisopnames waren en er dus strikte economische en sociale beperkingen van toepassing waren, anderzijds een selectieve subsidie voor de periode dat de epidemie redelijk onder controle was en er alleen in compensatie voorzien werd voor de periodes dat de organisator een locatie tijdelijk (geheel of gedeeltelijk) moest sluiten. Opgroeien Regie (K&G) raamde de impact voor 2021 op 40,1 miljoen euro, volledig gefinancierd met de coronaprovisie. In werkelijkheid werd 42,9 miljoen euro aangerekend.

Compensatie residentiële oudervoorzieningen

De woonzorgcentra, centra voor kortverblijf en dagverzorgingscentra ontvingen in 2020 een compensatie voor de gemiste gebruikersbijdragen, bijkomende vervoerskosten en de inzet van extra personeel. Deze maatregel liep door in 2021 en de kosten werden geraamd op 170,6 miljoen euro, waarvan 47,0 miljoen euro gefinancierd met de coronaprovisie en 123,6 miljoen ten laste van het beschikbaar krediet. De Vlaamse Regering verstrekke in 2021 ook een subsidie aan artsen voor de coördinatie van de vaccinatie van woonzorgcentrumbewoners en een tegemoetkoming in de kosten voor de vaccinatie van de personeelsleden in die centra. Beide subsidies samen werden geraamd op 1,3 miljoen euro en volledig gefinancierd met de coronaprovisie.

Compensatie extra uitgaven personen met een handicap

Personen met een persoonsvolgend budget (PVB) of een persoonlijk assistentiebudget (PAB) konden hun budget overschrijden als zij tijdens de COVID-19-periode overeenkomsten sloten om de zorg en ondersteuning thuis te organiseren en hun beschikbare PVB ontoereikend was om de kosten van die overeenkomsten te vergoeden. De Vlaamse Regering besliste deze maatregelen te verlengen tot 30 juni 2021. De administratie raamde de kosten voor 2021 op 13,7 miljoen euro, volledig ten laste van de beschikbare kredieten.

Contact tracing

Het budget voor de contactopvolging is tweeledig: het bestaat uit het eigenlijke contactopvolgingsbudget en een budget voor een aantal bijkomende kosten, zoals voor het contacttracingplatform, klantenmanagement en de ondersteuning door de Vlaamse stuurgroep. Het contactopvolgingsluik werd tot eind mei 2022 verlengd, met een totale geraamde kostprijs van 138,7 miljoen euro, waarvan 98,6 miljoen euro voor 2021, volledig gefinancierd met de coronaprovisie. Er wordt ook verwezen naar het beleidsdomein KBBJ waar eveneens kosten voor contact tracing zijn.

Na een vermoeden van fraude bij een van de callcenters verzocht het Agentschap Zorg en Gezondheid om een forensische audit bij de actoren die instaan voor de organisatie en coördinatie van de contactopsporing. Dat onderzoek is intussen afgerond en concludeerde het volgende: *Algemeen kan worden gesteld dat, op basis van de resultaten van het gevoerde testwerk, niet besloten kan worden dat er geen fraude werd gepleegd door de overige leden van het consortium. De reikwijdte van het testwerk laat daarentegen evenmin toe om te besluiten dat er effectief fraude werd gepleegd.*

Het callcenter waarbij fraude werd vermoed, vormde geen onderwerp van de audit, omdat daartegen een gerechtelijk onderzoek loopt. Het Vlaams Parlement vroeg ook het Rekenhof om een onderzoek naar de *contact tracing*. Dit onderzoek is lopende.

Zorgraden

De Vlaamse overheid subsidieerde de aanstelling door de zorgraden van een aanspreekpunt of coördinator voor de organisatie van de strijd tegen COVID-19 op het terrein. Een bijkomende subsidie moest de zorgraden ook in staat stellen een rol te vervullen in de lokale contactopsporing en medische expertise. De Vlaamse Regering verlengde beide maatregelen tot 31 maart 2022, waardoor de kosten voor 2021, die de coronaprovisie volledig financierde, geraamd werd op 6,1 miljoen euro. 6,2 miljoen euro werd effectief aangerekend.

Actieplan mentaal welzijn

Het actieplan Mentaal Welzijn telt verscheidene projecten, verspreid over het Agentschap Zorg en Gezondheid en de verschillende rechtspersonen. Een aantal van deze projecten is niet rechtstreeks gerelateerd aan COVID-19, maar betreft al vroeger beslist of aangekondigd beleid, dat versneld werd uitgevoerd. Het volledige actieplan kon rekenen op een budget van 24,6 miljoen euro. De uitvoering bedroeg in 2020 11,1 miljoen euro en in 2021 6,6 miljoen euro¹²¹.

Test- en triagecapaciteit (huisartsenkringen, alternatieve testinitiatieven ...)

De huisartsenkringen ontvingen in 2020 middelen om de test- en triagecapaciteit te garanderen tot eind maart 2021. De Vlaamse Regering heeft eveneens alternatieve testinitiatieven gefinancierd voor dezelfde periode. Zij besliste uiteindelijk deze maatregelen te verlengen tot eind maart 2022. Voor 2021 zou dat 5,8 miljoen euro kosten, volledig gefinancierd met de coronaprovisie. Daarvan is 4,7 miljoen euro effectief besteed.

COVID-19 vaccinatie

De Vlaamse Regering nam onder meer het initiatief voor een communicatieprogramma en sensibiliseringscampagne om de bevolking aan te sporen zich te laten vaccineren (1,0 miljoen euro). Zij raamde de kosten voor de vaccinatie-oproeping op 6,4 miljoen euro (brieven, centrale helpdesk voor vragen en ontwikkeling van het burgerprofiel). De opdracht *projectcoördinatie COVID-19 vaccinatie* verlengde zij in eerste instantie tot eind juli 2021, waarvoor zij de kostprijs raamde op 0,9 miljoen euro. Later in 2021 heeft zij de opdracht vernieuwd en dat gecompenseerd met 0,8 miljoen euro uit de coronaprovisie. De kosten van het communicatieplan en de ontwikkeling en het onderhoud van het digitaal COVID-certificaat raamde zij op respectievelijk 1,2 miljoen euro en 2,9 miljoen euro. Deze kosten bleken onderschat te zijn en 2,4 miljoen euro bijkomende ondersteuning bleek nodig te zijn. De derde prik voor de volledige bevolking leidde dan weer tot 3,4 miljoen euro bijkomende kosten voor uitnodigingsbrieven, aanpassingen aan het vaccinatie-reservatieplatform en de afvalverwerking van de vaccinatiecentra.

¹²¹ De uitgaven zijn verspreid over meer begrotingsartikels, de uitvoering werd zo goed mogelijk samengevoegd.

COVID-19 vaccinatiecentra

De kosten van de vaccinatiecentra zijn driedelig: vergoedingen voor verpleegkundigen, artsen, apothekers en HR-management (*vaccinatieteams*); vergoedingen voor de programmamanager, de medische expertise, communicatie en het populatiemanagement (*programmamanagement*) en ondersteuningskosten (verbruiksmateriaal, personeelondersteuning en transport). De onderstaande tabel geeft een overzicht van deze kosten. Merk op dat de infrastructuur- en uitbatingkosten van de vaccinatiecentra bij het beleidsdomein KBBJ zijn opgenomen.

Tabel 24 – Kosten van de vaccinatiecentra (in miljoen euro)

	Vaccinatieteams	Programma management	Ondersteuning	Totaal
Voorschot zorggraden	15,3			15,3
Periode 01/02/2021 – 31/07/2021	102,4	10,3	0,8	113,4
Periode 01/08/2021 – 15/10/2021	20,9	4,3	0,7	25,9
Periode 16/10/2021 – 31/12/2021	48,2	4,3	0,6	53,1
Totaal raming	186,8	18,9	2,1	207,7
Totaal uitvoering				211,3
Raming 2022				¹²² 173,4

De interministeriële conferentie Volksgezondheid besliste op 18 november 2020 het COVID-vaccinatieprogramma in de acute fase van de pandemie te cofinancieren, waarbij de federale overheid 80% van de totale programmakostprijs ten laste nam en de deelstaten 20%¹²³. De financiële tegemoetkoming voor Vlaanderen bedroeg 213,1 miljoen euro¹²⁴.

Na de acute fase van de pandemie, wanneer de vaccinatiegraad van de bevolking voldoende hoog zou zijn om de verspreiding van het coronavirus tot een aanvaardbaar niveau te beperken, zou de vaccinatie worden ingekanteld in de vaccinatieprogramma's van de Gemeenschappen en Gewesten, als een voortzetting van het vaccinatieprogramma noodzakelijk zou zijn. Daardoor zouden de resterende kosten van het vaccinatieprogramma ten laste van de Vlaamse overheid vallen. Het is echter niet duidelijk wanneer de acute fase van de pandemie was afgelopen. Het is bijgevolg evenmin duidelijk of de federale overheid nog zal tegemoetkomen in de kosten van het vaccinatieprogramma.

¹²² COVID-19 vaccinatiecentra (programmamanagement, bestaffing, opleiding): de maatregel loopt tot 30 april 2022, budgettaire raming voor 2022: 83,5 miljoen euro. Vaccinatie van de vijf- tot elfjarigen: budgettaire raming voor 2022: 14,4 miljoen euro. Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2022, document 0265/1 op- en afschalingsmechanisme raming voor de periode mei 2022 tot december 2022: 75,5 miljoen euro.

¹²³ Protocolakkoord tussen de federale regering en de in artikel 128, 130 en 135 van de Grondwet bedoelde overheden inzake de cofinanciering van het COVID-19 vaccinatieprogramma dd. 19 oktober 2021.

¹²⁴ De federale tussenkomst van 213,1 miljoen is voor de volledige vaccinatiecampagne (inclusief infrastructuur, uitbating, programmamanagement en vaccinatieteams).

Uit het rapport van het federaal monitoringcomité blijkt dat de federale overheid en de deelstaten het nog altijd niet eens zijn over de verdeling van de factuur voor de coronavaccins. De federale overheid voorziet in haar begroting in 527,0 miljoen euro inkomsten vanwege de regio's, maar de deelstaten hebben die uitgave niet opgenomen in hun begroting.

Ventilatie en zelftesten

De Vlaamse Regering verstrekke de residentiële en niet-residentiële instellingen in het beleidsdomein WVG een betoelaging ter compensatie van de ventilatiemaatregelen, die onder meer de aankoop van CO₂-meters en zelftesten inhielden. Deze forfaitaire subsidie werd geraamd op 15,3 miljoen euro. Deze kosten werden voor 4,3 miljoen euro gedragen door de onderbesteding op het VAPH-forfait en het instandhoudingsforfait. Voor 11,0 miljoen euro werd een beroep gedaan op het betaalkrediet van VIA-6.

Strategische stock beschermingsmateriaal

De residentiële instellingen in het beleidsdomein WVG ontvingen in 2021 een forfaitaire vergoeding voor de kosten die ze maakten voor de aanleg van een strategische stock met beschermingsmateriaal. De niet-residentiële instellingen kregen een forfaitaire vergoeding voor de aankoop van beschermingsmateriaal en de bijkomende werkingskosten, zoals schoonmaak en infrastructuuraanpassingen. De totale geraamde kosten voor deze maatregel bedraagt 15,3 miljoen euro. Zij worden gecompenseerd met de VIA-6 provisie.

4.3.6 Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie.

Tabel 25 – Uitvoering van de coronamaatregelen 2020 en 2021 in KBBJ

	Raming 2020	Uitvoering 2020	Raming 2021	Uitvoering 2021
Agentschap Facilitair Bedrijf	72,0	43,2	73,3	40,5
Aankopen medisch materiaal	72,0	43,2	-	-
Aankoop materiaal vaccinatiecentra			4,1	3,8
Aankoop beschermingsmateriaal			26,7	26,7
Aankoop zelftests			42,5	10,0
Agentschap Binnenlands Bestuur	178,1	121,9	133,6	131,1
Consumptiebudget kwetsbare doelgroepen	15,0	5,4	-	-
Ondersteuning lokale verenigingen en armoedebestrijding	102,2	102,2	-	-
Compensatie kinderopvang	49,3	9,6	1,3	1,3
Bronopsporing en contactonderzoek	11,6	4,7	9,2	7,4
Vaccinatiecentra – Infrastructuur en uitbating			115,9	114,6
Collectief vervoer			5,7	5,7
Versterking mentaal welzijn kinderen en jongeren			1,5	2,1
Agentschap Digitaal Vlaanderen	16,4	13,9	2,7	2,7
Contactcenter 1700	1,4	1,4	1,3	1,3
Digitale investeringen	15,0	12,5		
COVID Save Certificaat			1,4	1,4
Departement KB BZ J	4,2	4,0	2,4	1,9
Informatievoorziening	4,2	4,0	2,4	1,9
Toerisme	28,5	24,5	25,5	22,4
Sociaal Toerisme	16,4	16,0		
Jeugdverblijven	12,1	8,5	1,5	1,8
Stimulusprogramma toeristische ondernemingen – subsidie			8,8	5,8
Flanders is a Festival			10,0	9,8
Subsidiëring jeugdverblijven en hostel			5,2	5,0
Flanders Investment Trade	3,6	3,4	-	-
Corona-exitplan FIT	3,6	3,4	-	-
Totaal	302,8	210,9	237,4	198,6
Stimulusprogramma toeristische ondernemingen – leningen (ESR 8)			21,2	21,2
Totaal ESR 8-kredieten	-	-	21,2	21,2

Agentschap Facilitair Bedrijf

In 2020 kocht de aankoopcentrale bij Kancelarij en Bestuur medisch materiaal aan voor de diverse sectoren van de Vlaamse overheid. Zij gaf daarvoor maar 46,9 miljoen euro¹²⁵ van de voorziene 72,0 miljoen euro uit, voornamelijk door een lagere eenheidskostprijs van sneltesten en beschermingsmateriaal en lagere nodige hoeveelheden. In 2021 kocht het Agentschap Facilitair Bedrijf onder meer investeringsgoederen en verbruiksgoederen voor de vaccinatie (3,8 miljoen euro), beschermingsmateriaal (2,7 miljoen euro) en zelftests (6,2 miljoen euro)¹²⁶.

Agentschap Binnenlands Bestuur

Vaccinatiecentra – Infrastructuur en uitbating

Voor een vlotte werking van de vaccinatiecentra werkte de Vlaamse overheid begin 2021 een subsidieregeling uit met drie sporen: *infrastructuur en uitbating van een vaccinatiecentrum*, *vaccinatieteams* en *programmamanagement*. De laatste twee vielen onder de bevoegdheid van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. De subsidies voor infrastructuur en uitbating van een vaccinatiecentrum gingen naar de lokale besturen die een vaccinatiecentrum inrichtten en bedroegen in eerste instantie 64,7 miljoen euro (voor de periode tot 31 juli 2021). Later verhoogde dat bedrag met 27,8 miljoen euro voor de periode tot 15 oktober 2021 en nog eens met 22,2 miljoen euro voor de periode tot 31 december 2021, telkens herverdeeld uit de coronaprovisie. Voor de periode tot 30 april 2022 voorziet de Vlaamse Regering nog eens in 46,2 miljoen euro extra.

Collectief vervoer

De Vlaamse Regering kwam de lokale besturen tegemoet in de kosten van de organisatie van vervoer voor minder mobiele personen van en naar de vaccinatiecentra. Zij voorzag daarvoor in 5,7 miljoen euro. Dat bedrag werd volledig gerealiseerd. De initiële subsidiëring betrof de periode van 1 februari tot 31 juli 2021, met een mogelijke verlenging tot 31 oktober 2021. Die verlenging kwam er effectief, maar de tegemoetkoming werd in die verlengingsperiode geïntegreerd in de subsidie voor infrastructuur en uitbating van vaccinatiecentra.

Compensatie lokale besturen voor de noodopvang van schoolkinderen

In 2020 stelde de Vlaamse Regering subsidies ter beschikking van lokale besturen die in het kader van de afbouw van de coronamaatregelen noodopvang voor schoolkinderen organiseerden. De initiële raming van 48,6 miljoen euro steunde op een schatting van het aantal kinderen voor wie nog geen contactonderwijs georganiseerd werd en hun opvangnoden. Uiteindelijk werd 9,6 miljoen euro aangerekend in 2020. Voor de noodopvang van 9 november 2020 tot 2 april 2021 werd voorzien in een subsidie van 15,0 miljoen euro, waarvan 5,1 miljoen euro werd aangerekend in 2020. Deze maatregel werd in 2021 verlengd tot 30 juni 2021, met als aanpassing dat de lokale besturen voor de paasvakantie een ouderbijdrage konden vragen. Daardoor halveerde de subsidie voor noodopvang die aan het lokaal bestuur werd toegekend, tot 1,3 miljoen euro. De werkelijke uitvoering voor de periode van 9 november 2020 tot 30 juni 2021 bedroeg uiteindelijk 3,1 miljoen euro.

Eind 2021 besliste de Vlaamse Regering een bijkomende verlenging voor de organisatie van noodopvang voor schoolkinderen, ditmaal voor de periode van 13 december 2021 tot 15 april 2022.

¹²⁵ 43,2 miljoen euro vereffend in 2020 en 2,0 miljoen euro in 2021.

¹²⁶ Het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2021 raamde de kosten van de zelftests op 42,5 miljoen euro.

Zij raamde daarvoor 3,6 miljoen euro kosten. Hoewel de raming uitging van een budgettaire impact van 2,8 miljoen euro voor de noodopvang in december 2021, werden geen middelen aangerekend in 2021.

Bronopsporing en contactonderzoek

De Vlaamse Regering kende in 2020 een subsidie van 11,6 miljoen euro toe aan de lokale besturen om de contact- en bronopsporing ter bestrijding van de COVID-19-pandemie te versterken en ter ondersteuning van de bijkomende inzet in preventie, sensibilisering, bronopsporing, quarantainecoaching en contactonderzoek voor de periode van 1 november 2020 tot 31 maart 2021. Bij gebrek aan uitvoeringscijfers werd in 2020, pro rata, 4,7 miljoen euro aangerekend. Het effectief toegekende subsidiebedrag voor de volledige periode bedroeg uiteindelijk 4,3 miljoen euro. De Vlaamse Regering heeft de maatregel driemaal verlengd, met een totaal geraamde kostprijs van respectievelijk 7,3 miljoen euro. De aanrekening in 2021 voor een bedrag van 6,8 miljoen euro blijkt op grond van de uitvoeringscijfers 2022 overschat met 1,5 miljoen euro.

Toerisme

Vlaams stimulusprogramma toeristische ondernemingen

Met het Vlaams stimulusprogramma *toeristische ondernemingen* voorzag de Vlaamse Regering in 2021 in 30,0 miljoen euro uit de coronaprovisie ter ondersteuning van de toeristische ondernemingen, om met investeringen in hun logies of attracties hun concurrentiepositie te verbeteren en zo het herstel van de sector na corona te vergemakkelijken. Deze steun houdt een voorfinanciering in voor investeringen en bestaat voor 75% uit een renteloze lening die de begunstigden binnen de vijf jaar moeten terugbetalen aan Toerisme Vlaanderen. De overige 25% is een subsidie. Specifiek voor jeugdverblijven, hostels en de partners die het *Charter voor samenwerking met Steunpunt Vakantieparticipatie* hebben afgesloten, is de verdeling 60% renteloze lening en 40% subsidie. Deze kredieten zijn volledig aangewend. Het subsidiegedeelte wordt aangerekend over de periode van 1 januari 2021 tot 30 juni 2022.

Flanders is a Festival

Met de projectoproep *Flanders is a festival* tracht de Vlaamse Regering via EventFlanders de internationale voortrekkersrol van de Vlaamse festivalsector te behouden op het vlak van vernieuwing en innovatie. Zij trok daarvoor 10,0 miljoen euro kredieten uit, waarvan er 9,8 miljoen euro effectief werden gebruikt. Omdat een aantal festivals niet kon doorgaan en al een eerste schijf was betaald, leidden enkele dossiers tot terugvordering. Het is niet duidelijk om welk bedrag het gaat.

Subsidiëring jeugdverblijven en hostels

Ook in 2021 werd er 4,8 miljoen euro aan Toerisme Vlaanderen toegekend om met financiële steun de negatieve impact van de coronacrisis op jeugdverblijven en hostels te beperken.

4.3.7 Mobiliteit en Openbare Werken

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.

Tabel 26 – Uitvoering van de coronamaatregelen 2020 en 2021 in MOW

	Raming 2020	Uitvoering 2020	Raming 2021	Uitvoering 2021
Subsidie regionale luchthavens	2,6	2,3		
Subsidie autobus-, autocar-, en taxi sector	8,5	7,5		
Steun sector deelmobiliteit	0,5	0,4		
Compensatie De Lijn	65,5	65,5	119,7	119,7
Compensatie woon-werkverkeer en bijkomende veiligheids- en gezondheidsmiddelen			5,5	-
Totaal	77,1	75,7	125,2	119,7
<i>Leningen autobus-, autocar- en taxisector (ESR 8)</i>	<i>28,0</i>	<i>0,6</i>	<i>-</i>	<i>0,0</i>

Compensatie woon-werkverkeer en bijkomende veiligheids- en gezondheidsmiddelen

De COVID-19-pandemie en de coronamaatregelen confronteerden de opdrachtnemers van overheidsopdrachten met schade- en bijkomende kosten. Zij moesten onder meer zorgen voor individueel vervoer naar de werf (in plaats van collectief vervoer) of voor bijkomende persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals mondkmaskers, handschoenen, handgels en de plaatsing van plexiglas.

Het memorandum *Wegen- en waterbouw*, afgesloten met de grootste sectorfederaties, houdt een tegemoetkoming in de meerkosten in die opdrachtnemers door de coronamaatregelen hebben gedragen. In augustus 2021 raamde de administratie een tegemoetkoming van 5,5 miljoen euro, maar tot op heden hebben de opdrachtnemers nog geen formele verzoeken tot tegemoetkoming ingediend. Het was op het ogenblik van de controle onduidelijk of deze uitgaven gefinancierd zullen worden met de coronaprovisie of met de algemene middelen.

De Lijn

De Lijn kreeg in 2020 een tegemoetkoming van 7,0 miljoen euro¹²⁷ voor de extra bussen die zij heeft ingelegd voor het leerlingenvervoer, omdat het voertuigenpark niet toereikend was en De Lijn bijkomend vervoer moest inhuren bij de pachters. De maatschappij betaalde daarvoor 2,9 miljoen euro in 2020 en 2,4 miljoen euro in 2021.

De Vlaamse Regering compenseerde De Lijn in 2021 ook voor de mindere opbrengsten (75,5 miljoen euro) en meeruitgaven (39,1 miljoen euro) ten gevolge van de crisis. De coronacrisis heeft ook operationele minderkosten veroorzaakt, bijvoorbeeld door technische werkloosheid (1,4 miljoen euro). De compensatie bedroeg in 2021 119,7 miljoen euro, waarvan nog 1,8 miljoen betrekking had op 2020. Uit de eindafrekening van december bleek dat de corona-impact 4,7 miljoen euro lager was dan geraamd. De Lijn heeft dat bedrag als voorschot van de Vlaamse overheid op de balans geboekt.

¹²⁷ De tegemoetkoming was vervat in de compensatie van 65,5 miljoen euro die De Lijn in 2020 ontving.

4.3.8 Cultuur, Jeugd, Sport en Media

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media.

Tabel 27 – Uitvoering van de coronamaatregelen 2020 en 2021 in CJSM

	Raming 2020	Uitvoering 2020	Raming 2021	Uitvoering 2021
Cultuur	62,2	53,5	9,9	¹²⁸ 17,2
Sport Vlaanderen	10,0	8,9	10,0	10,0
Media	10,0	10,0		
Jeugd	9,2	9,4	1,2	1,2
Totaal	91,4	81,8	21,1	28,4
<i>Noodleningen in de sportsector (ESR 8)</i>			25,0	5,3
<i>Hefboom herstelcultuur (ESR 8)</i>			8,0	6,5

Cultuur

De culturele activiteitenpremie moest in 2020 de cultuursector een *boost* geven door maximaal 20.000 euro ter beschikking te stellen voor de organisatie of uitvoering van een culturele activiteit, of de terbeschikkingstelling van infrastructuur voor een culturele activiteit. Van de voorziene 35,3 miljoen euro is 27,8 miljoen euro aangewend in 2020 en 7,4 miljoen euro in 2021.

Behalve in het innovatiemechanisme¹²⁹ (5,0 miljoen euro) voorzag de Vlaamse Regering langs de taskforce Cultuur ook in een budgetverhoging voor kunstaankopen voor de collectie van de Vlaamse Gemeenschap (3,7 miljoen euro), om zo jonge kunstenaars met een beloftevol oeuvre te ondersteunen. Beide projecten zijn zo goed al volledig aangewend.

Sport

Net als in 2020 stelde de Vlaamse Regering in 2021 een steunpakket van 10 miljoen euro ter beschikking van Vlaamse sportclubs die tijdens de coronacrisis hun activiteiten of competities konden voortzetten.

Sport Vlaanderen en noodleningen in de sportsector

De Vlaamse Regering machtigde de PMV noodleningen te verlenen aan sportfederaties, sportclubs en sportgerelateerde rechtspersonen naar aanleiding van de COVID-19-crisis. De sportnoodleningen werden ingeschreven bij het departement CJM, omdat Sport Vlaanderen als rechtspersoon geen leningen kan toekennen. De PMV kan sportnoodleningen tussen 25.000 euro en 1,0 miljoen euro toekennen die de sportverenigingen over maximaal negen jaar moeten terugbetalen met

¹²⁸ Van het budget 2020 voor de culturele activiteitenpremie werd 7,4 miljoen euro vereffeningskredieten overgedragen naar 2021.

¹²⁹ Het innovatiemechanisme is een eenmalig instrument in de Vlaamse culturele sector om het innovatiepotentieel aan te wakkeren. Het houdt de uitkering in van een subsidie aan vzw's, organisaties in vennootschapsvorm, eenmanszaken en natuurlijke personen.

een rente van 1 procent per jaar. Zij kunnen tot eind 2022 een aanvraag voor een sportnoodlening indienen en één jaar uitstel van kapitaalaflossing vragen. De Vlaamse Regering voorzag daarvoor in 50,0 miljoen euro ESR 8-kredieten, waarbij ze voor 2021 en 2022 telkens 25,0 miljoen aanvragen verwachtte. In 2021 is echter maar 5,3 miljoen euro noodleningen aangevraagd en uitbetaald. De kosten voor deze kredieten werden geraamd op 54.000 euro, maar de effectieve kosten bedroegen 36.691 euro.

4.3.9 Onderwijs en Vorming

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein Onderwijs en Vorming.

Tabel 28 – Uitvoering van de coronamaatregelen 2020 en 2021 in OV

	Raming 2020	Uitvoering 2020	Raming 2021	Uitvoering 2021
Departement Onderwijs & Vorming	22,1	12,2	4,5	3,0
IT infrastructuurvoorzieningen	9,7	9,5	0,7	0,7
Remediërend onderwijs	12,4	2,7	2,5	1,7
Zelf- en sneltesten			1,3	0,6
AGODI	103,9	99,8	70,2	52,2
Uitbreiding capaciteit buitengewoon basisonderwijs	-	-	14,0	-
Busbegeleiding	1,9	1,2	1,7	1,5
Korte vervangingen	3,0	0,0	4,5	0,4
Vergoeding voor gemiste inkomsten en uitzonderlijke kosten geannuleerde uitstappen	8,5	8,5		
Hygiëne- en veiligheidsmaatregelen	44,4	44,4	22,8	22,8
ICT middelen voor scholen	38,7	38,7		
Aanschaffen CO2 meters en zelftesten			15,2	15,2
Opvang internaten	3,6	3,2	4,1	4,2
CLB Contact onderzoek	3,8	3,8	8,1	8,1
AHOVOKS	50,3	50,0	3,7	3,6
Compensatie Universiteiten en hogescholen	40,0	40,0	0,4	0,4
Ondersteuning examenafname op afstand + afstandsonderwijs	10,3	10,0	0,9	0,9
Aanschaffen CO2 meters en zelftesten			2,4	2,3
Totaal	176,3	162,0	78,4	58,5

Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI)

In 2021 voerde de Vlaamse Regering 20,2 miljoen euro coronamaatregelen in met een budgettaire impact op de lonen van de onderwijzers en extra capaciteit in het buitengewoon basisonderwijs. Verder ging 50,0 miljoen euro naar werkingsmiddelen voor (buiten)gewoon basis- en secundair onderwijs, internaten, CLB's en academies. De financiering vond plaats met 14 miljoen euro begrotingskredieten, 40,0 miljoen euro herverdelingen uit de coronaprovisie¹³⁰ en 16,6 miljoen euro onderwijsprovisies¹³¹.

Voor de lonen is maar 1,9 miljoen euro effectief besteed: alleen het budget voor extra busbegeleiding (1,5 miljoen euro of 92,7% van het budget van 1,7 miljoen euro) werd nagenoeg volledig gerealiseerd. De budgetten voor eenvoudige vervangingen (4,7 miljoen euro) kenden een zeer lage realisatiegraad (0,4 miljoen euro). De resterende 14 miljoen euro, die als *extra capaciteit buitengewoon basisonderwijs* aan het coronabudget werd toegevoegd, hoort eerder thuis onder de gewone loonkredieten¹³².

De uitvoeringscijfers van de werkingsmiddelen sloten nauw aan bij de ramingen, doordat het agentschap vaak werkte met vaste bedragen per gekende eenheid, zoals het aantal leerlingen of het aantal omkaderingseenheden. Enkele maatregelen uit 2020 werden voortgezet, zoals de hygiëne- en veiligheidsmaatregelen (22,8 miljoen euro), uitzonderlijke opvang in internaten (4,2 miljoen euro) en contactonderzoek door het CLB (8,1 miljoen euro). Ook werden in 2021 15,2 miljoen euro CO₂-meters en zelftesten aangeschaft. De nood aan opvang in internaten bleek 1,2 miljoen euro hoger te zijn dan geraamd.

Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen – AHOVOKS

De hoger onderwijsinstellingen ontvingen voor hun onderwijstaken in 2020 40,0 miljoen euro extra middelen. Zij konden deze middelen, door een beslissing van de regeringscommissarissen hoger onderwijs, tot eind 2021 inzetten. In 2021 werd ongeveer 0,3 miljoen euro compensatie toegekend aan de bijzondere universitaire instituten, de evangelische theologische faculteit en de faculteit voor protestantse theologie en religiestudies.

COVID-19 had ook een impact op de onderzoekstaken. Om daarvoor een eventuele compensatie te kunnen vastleggen, bracht de Vlaamse overheid de (financiële) impact bij de instellingen in kaart met een bevraging, zoals zij dat ook deed voor de impact op de onderwijsactiviteit. De Vlaamse overheid kende echter geen compensaties toe.

Het agentschap verwacht voor de toekomst een hogere nood aan kredieten voor studiefinanciering. Doordat het recht op een studietoelage inkomensgerelateerd is en veel gezinnen een terugval van het gezinsinkomen kenden door technische werkloosheid of jobverlies, zal de vraag naar studietoelagen toenemen. Het is op dit ogenblik niet mogelijk de financiële impact daarvan in te schatten.

¹³⁰ CBo-1CBG2AB-PR.

¹³¹ FCo-1FBD2AA-PR.

¹³² De aanwending werd niet apart geregistreerd.

4.3.10 Landbouw en Visserij

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein Landbouw en Visserij.

Tabel 29 – *Uitvoering van de coronamaatregelen 2020 en 2021 in LV*

	Raming 2020	Uitvoering 2020	Raming 2021	Uitvoering 2021
Noodfonds sierteelt en aardappelsector	35,0	15,5		0,1
Stilligvergoeding visserijsector	1,0	0,1		
Exit plan VLAM	0,3	0,3	0,7	
Liquiditeitsbescherming varkenshouders			5,8	8,3
Abonnement Rendac			3,5	3,5
Subsidie vzw Belpork			6,0	0,8
Totaal	36,3	15,9	16,0	12,7

Noodfonds sierteelt en aardappelsector

Siertelers moesten door COVID-19 een deel van hun bloemen en planten vernietigen. Aardappeltelers kregen een deel van hun bewaaraardappelen niet verkocht en moesten die afvoeren voor, bijvoorbeeld, vergisting of als diervoeder. Daarvoor kende de Vlaamse Regering in 2020 35,0 miljoen euro toe aan de sector van de sierteelt (25 miljoen euro) en de aardappelsector (10 miljoen euro). In 2020 keerde ze daarvan 15,5 miljoen euro uit. Het resterende vastleggingskrediet droeg ze over naar 2021. In 2021 werd 0,1 miljoen euro uitbetaald aan de aardappeltelers.

Liquiditeitsbescherming varkenshouders

De Vlaamse varkenssector heeft al geruime tijd te kampen met omgevingsfactoren die de bedrijfsvoering negatief beïnvloeden, waaronder periodieke haarden van varkenspest en daaruit voortvloeiende importembargo's, de negatieve gevolgen van de COVID-pandemie en de forse stijging van de grondstofprijzen. Dat alles heeft de rendabiliteit van de varkenshouderij onder zware druk gezet, waardoor de continuïteit van de bedrijfsvoering bij veel varkensbedrijven in het gedrang komt. De Vlaamse Regering kende in 2021 een financiële steun (5,8 miljoen euro) toe die continuïteit beoogde, met name voor jonge landbouwers die recent een varkensbedrijf overnamen en varkensbedrijven die recent investeerden in een duurzaam stalconcept. In 2021 werd 8,3 miljoen euro uitgekeerd aan de Vlaamse varkenssector.

Het Rekenhof merkt op dat de (financiële) problemen van de varkenshouders niet alleen het gevolg zijn van COVID-19-maatregelen, zoals het sluiten van de horeca. De verkoop van varkensvlees verliep al geruime tijd moeilijk, mede door een dalende export ingevolge de Afrikaanse varkenspest, strengere milieuwetgeving en duurdere grondstofprijzen.

4.3.11 Omgeving

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein Omgeving.

Tabel 30 – Uitvoering van de coronamaatregelen 2020 en 2021 in OMG

	Raming 2020	Uitvoering 2020	Raming 2021	Uitvoering 2021
Compensatie water- en energiefactuur	184,0	168,2		0,5
Bestrijding uithuiszettingen en herhuisvesting	2,5	0,1	2,5	0,3
Maatregelen huurmarkt	1,1	0,5		
Actualisatie inschrijvingsregister			1,4	
Totaal	187,6	168,8	3,9	0,8
<i>Bijzondere sociale leningen (geen ESR-impact)</i>	<i>13,5</i>	<i>25,2</i>		<i>4,7</i>

Compensatie water- en energiefactuur

Een eenmalige vergoeding ging naar tijdelijk werklozen¹³³ voor de betaling van hun water- en energiefactuur. De Vlaamse overheid trok daarvoor in 2020 184,0 miljoen euro uit, waarvan zij 168,2 miljoen euro effectief uitbetaalde. Het resterende budget (15,8 miljoen euro) droeg ze over naar 2021. In 2021 betaalde de Vlaamse overheid 0,5 miljoen euro compensaties uit en droeg ze 15,3 miljoen euro verder over naar 2022. Het *water- en energie vergoedingsloket* sloot pas in maart 2022, zodat nog een beperkt aantal betalingen kunnen volgen, maar het is duidelijk dat het coronakrediet in het beleidsdomein Omgeving voor ongeveer 15,3 miljoen euro ongebruikt zal blijven.

Bijzondere sociale leningen

Zowel het VWF als de VMSW konden de ontleners van een sociale lening kosteloos betalingsuitstel toestaan als hij kon aantonen dat zijn inkomsten waren gedaald door de pandemie. In 2020 werd zo 17,4 miljoen euro kapitaalbetalingen en 7,8 miljoen euro intrestbetalingen uitgesteld naar een latere datum.

In 2021 ontving het VWF 1,6 miljoen euro minder kapitaal terugbetalingen en 0,7 miljoen euro minder intresten. Voor de VMSW ging het om 1,6 miljoen euro kapitaal en 0,8 miljoen euro rente. De totale impact bedroeg voor 2021 dus 4,7 miljoen euro.

¹³³ De vergoeding was een vast bedrag van 202,68 euro voor iedereen die minstens één dag tijdelijk werkloos geweest is.

4.3.12 Werk en Sociale Economie

De onderstaande tabel overziet de coronamaatregelen in het beleidsdomein Werk en Sociale economie.

Tabel 31 – *Uitvoering van de coronamaatregelen 2020 en 2021 in WSE*

	Raming 2020	Uitvoering 2020	Raming 2021	Uitvoering 2021
Dienstencheques	105,2	106,2		-4,1
VDAB	7,8	7,8		
Sociale economie	11,2	11,4		
Opleidingsfonds dienstencheques			-	-
Totaal	124,2	125,4	-	-4,1

Dienstencheques

In 2020 verhoogde de Vlaamse Regering tijdelijk de subsidie voor dienstencheques. De extra subsidiëring stelde erkende ondernemingen in staat een aantal bijkomende kosten het hoofd te bieden, onder andere om veilige werkomstandigheden te creëren. De crisis zorgde toen ook voor een opmerkelijke daling van het aantal verbruikte dienstencheques (192,8 miljoen euro minder uitgaven), waardoor de uitgave van 106,2 miljoen euro binnen het bestaande budget is opgevangen. In 2021 zijn de voor de verhoogde subsidiëringtoegerekende uitgaven voor 4,1 miljoen euro gecorrigeerd, waardoor de totale uitvoering 2020 en 2021 zich beperkte tot 102,1 miljoen euro. Na controles op de bestedingen van de coronasubsidies, vorderde de administratie bovendien ongeveer 2,0 miljoen euro onterecht betaalde subsidies terug.

In 2021 herhaalde de Vlaamse Regering deze tijdelijke verhoogde subsidiëring niet. De coronacrisis had wel opnieuw een temperend effect op de uitgaven door een verminderd gebruik van de dienstencheques. Zo bleek de begrote uitgave van 1.300,5 miljoen euro in werkelijkheid 86,9 miljoen euro overschat te zijn.

4.3.13 Conclusies

De COVID-19-crisis had ook in 2021 een grote budgettaire impact op de Vlaamse overheid. Door de diversiteit van de genomen maatregelen spreidde die impact zich uit over alle beleidsdomeinen. De rekening 2021 maakt het niet mogelijk de totale budgettaire impact van de crisis precies vast te stellen. Het Rekenhof raamt dat cijfer op 1.780,7 miljoen euro, er ook rekening mee houdend dat sommige beleidsdomeinen eigen middelen hebben ingezet. De raming is enerzijds nauw verbonden met de wijze waarop de Vlaamse begroting de kosten van de maatregelen heeft opgevolgd: zij hield alleen rekening met de basisallocaties die effectief naar de COVID-19-crisis verwezen. Zij rekende dus uitgaven waarvoor de basisallocatie om gelijk welke reden niet verwees naar COVID-19, niet mee, evenmin als de uitvoeringscijfers van de rechtspersonen die niet opgenomen zijn in Oradin. Ook de budgettaire impact die niet verbonden was met specifieke coronamaatregelen, ontbrak in de raming.

Uit de coronaprovisie van 1.980 miljoen euro is dus 1.768,7 miljoen euro herverdeeld. De effectieve uitgaven lagen ongeveer 12 miljoen euro hoger. In principe zou het overschot moeten terugvloeien naar de algemene middelen, maar dat is niet overal gebeurd. In een aantal beleidsdomeinen werd het overschot overgedragen naar het volgende boekjaar. Het is niet duidelijk of die middelen zo het meest efficiënt worden ingezet.

De budgettaire weerslag van de crisis beperkt zich ten slotte niet tot 2020 en 2021. Een deel van de maatregelen die in 2020 en 2021 werden genomen, zal nog kosten veroorzaken in 2022. De potentiële budgettaire impact van de toegekende waarborgen en leningen mag evenmin uit het oog verloren worden. Die zal zich pas in de volgende jaren manifesteren en zou, afhankelijk van de mate waarin de economie zich herstelt, aanzienlijk kunnen zijn.

Op basis van een algemene risicoanalyse doet de inspectiedienst van het Agentschap Innoveren en Ondernemen rechtmatigheidscontroles vooral op de hinderpremie en de omzetgerelateerde premies van ondernemingen met een omzetsijging, waar enkel ondernemingen met een grote omzetsdaling een coronapremie konden krijgen. Die aanpak dekt voorlopig 3,2% van de premiedossiers. Wegens het ontbreken van voldoende inspectiepersoneel en een meer gerichte controlestrategie zal een belangrijk deel van de uitbetaalde premies niet tijdig kunnen worden gecontroleerd.

Er is nog geen duidelijkheid over de kostenverdeling tussen de federale en de Vlaamse overheid voor de uitgaven voor de recente vaccinatiecampagnes.

4.4 Relanceplan – Vlaamse Veerkracht

4.4.1 Evolutie ten opzichte van derde voortgangsrapportage

In de initiële begroting 2021 voorzag de Vlaamse Regering in een eenmalige enveloppe van 4,3 miljard euro voor het *Plan Vlaamse Veerkracht*. Het bestaat enerzijds uit 158 eenmalige relanceprojecten, waarin Vlaanderen 4,3 miljard euro investeert om het maatschappelijk en economisch weefsel in Vlaanderen te herstellen. Anderzijds financieren reguliere middelen ook 22 (hervormings)projecten¹³⁴. Van de 158 eenmalige projecten zijn in het Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht 55 projecten opgenomen, waarvoor Vlaanderen een Europese subsidie van maximaal 2,3 miljard euro ontvangt.

In een mededeling aan de Vlaamse Regering van 5 februari 2021 is vastgelegd hoe de monitoring van en rapportering over 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 uitmondt in een monitoringrapport. Intussen heeft de Vlaamse Regering in april en september 2021 en in januari 2022 monitoringrapporten over de voortgang van het Relanceplan Vlaamse Veerkracht gepubliceerd.

Het rapport van januari 2022 was gebaseerd op voorlopige cijfers van 2021. Op 15 maart 2022 publiceerde het Rekenhof een evaluatieverslag over de informatiekwaliteit van deze derde voortgangsrapportering. Dit verslag werd besproken in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie op 22 maart 2022.

¹³⁴ Het is onmogelijk het totaal aan budgetten voor deze 22 projecten te bepalen, onder meer doordat zij ook leningen en waarborgen inhouden.

De onderstaande tabel vergelijkt de voorlopige uitvoeringsgegevens uit de derde voortgangsrapportage met de definitieve uitvoeringcijfers 2021.

Tabel 32 – Relanceplan: derde voortgangsrapportage versus definitieve uitvoering 2021

	Vastleggingskredieten			Vereffeningkredieten		
	3 ^e voortgangsrapportage	Definitieve cijfers 2021	Evolutie	3 ^e voortgangsrapportage	Definitieve cijfers 2021	Evolutie
01. Economie en samenleven verduurzamen	610,8	677,9	67,0	93,3	100,2	6,9
02. Investeren in infrastructuur	457,1	480,7	23,6	45,0	52,2	7,1
03. Vlaanderen digitaal transformeren	95,7	108,3	12,6	39,1	59,3	20,1
04. Investeren in mensen en talenten	289,3	291,5	2,2	18,0	21,6	3,5
05. Het Vlaamse zorg- en welzijnssysteem versterken	51,1	77,4	26,3	17,8	43,7	25,9
06. De coronacrisis beheren en Brexit	18,1	18,8	0,7	4,6	13,5	8,9
07. De overheid efficiënter maken	1,7	1,9	0,2	1,0	1,5	0,5
Totaal	1.523,9	1.656,5	132,6	218,8	291,9	72,9

Bron: 3^e voortgangsrapportage en informatie van het departement FB

Ten opzichte van het fotomoment van 31 december 2021 gebeurden nog 132,6 miljoen euro extra aanrekeningen op vastleggingskredieten en 72,9 miljoen euro op vereffeningkredieten. De belangrijkste oorzaken die aangehaald werden voor de extra aanrekeningen waren het wachten op de relancebudgetten uit de provisie en extra boekingen naar aanleiding van de eindejaarsafsluiting (bijvoorbeeld boekingen van *te ontvangen facturen*). Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste extra aanrekeningen:

- 01 Economie en samenleven verduurzamen: bij project VVo21-Onderzoeksinfrastructuur werd voor 48,9 miljoen euro extra vastleggingen geboekt en bij project VVo23-Versterking onderzoeksveld en versnelling O&O ging het om 18 miljoen euro extra vastleggingen.
- 02 Investeren in Infrastructuur: bij project VVo13-De inrichting van een groter en veiliger fietsnetwerk werden voor 6,2 miljoen euro extra vastleggingen geboekt en voor 4 miljoen euro extra vereffeningen
- 03 Vlaanderen digitaal transformeren: bij project VV128-Digitale vaardigheden werden voor 11,7 miljoen euro extra vastleggingen en 13,5 miljoen euro extra vereffeningen geboekt.
- 05 Vlaamse zorg- en welzijnssysteem: bij project VVo45: Inzetten op kwaliteit en good governance van WZC en vooruitschuif van nieuw beleid werden voor 25,2 miljoen euro extra vastleggingen en vereffeningen geboekt.

4.4.2 Begroting ten opzichte van definitieve uitvoering

In de initiële begroting 2021 voorzag de Vlaamse Regering in een eenmalige enveloppe van 4,3 miljard euro voor het *Plan Vlaamse Veerkracht*. Zij situeerde de vastleggings- en vereffeningskredieten daarvoor integraal als een provisie bij het departement Financiën en Begroting. Het Rekenhof merkte in zijn rapport over het onderzoek van de initiële begroting 2021 op dat het ongebruikelijk is dat voor een meerjarig relanceplan in de begroting een identiek vastleggings- en vereffeningskrediet wordt ingeschreven. Aangezien het relanceplan ook publieke investeringen met een langere doorlooptijd bevat, was te verwachten dat het volledige vereffeningskrediet nog niet nodig zou zijn in 2021.

Bij de begrotingsaanpassing bleef het vastleggingskrediet ongewijzigd, maar werd het vereffeningskrediet bijgesteld tot 2,0 miljard euro. De uitvoering bleef dus ver onder de ramingen uit de begroting 2021. In het derde monitoringrapport werd niet ingegaan op deze onderbenuttingen. Ook de BBT's gingen daar niet op in.

Deze tragere uitvoering van de relance heeft ook een tijdelijke positieve impact op de schuldevolutie. Er werd geraamd om 1 miljard euro extra schuld op te halen voor de relance, maar uit de uitvoeringscijfers 2021 blijkt dat er nog geen extra schuld diende te worden aangegaan gelet op de geboekte vereffeningen (291 miljoen euro) en het reeds uitbetaalde voorschot van Europa (293,1 miljoen euro).

Voor de vastleggingskredieten in de relanceprovisie bestaat een overdrachtsbepaling waardoor de niet-aangewende kredieten worden overgedragen naar 2022. Voor de kredieten die vanuit de relanceprovisie werden herverdeeld naar specifieke relanceprojecten, maar op jaareinde nog niet waren aangewend, zijn er geen overdrachtsbepalingen: die kredieten vervallen. Voor de vastleggingskredieten gaat het om 84,8 miljoen euro¹³⁵ en voor de vereffeningskredieten om 68,8 miljoen euro¹³⁶.

Een belangrijk deel van de relanceprojecten wordt gefinancierd met Europese middelen. Vlaanderen maakt aanspraak op maximaal 2,3 miljard euro Europese steun. Dat is echter een voorlopig cijfer. Een deel van die steun is afhankelijk van de economische groei in vergelijking met de andere EU-lidstaten. De subsidie zal worden herzien in 2022, wanneer het bbp-verloop tussen 2019 en 2021 bekend zal zijn. Aangezien deze ontvangsten geen invloed mogen hebben op het resultaat, kunnen zij slechts worden aangerekend ten belope van de Europees te financieren uitgaven die al gebeurden. Die bedroegen gedurende 2021 131,3 miljoen euro. Dit bedrag werd in overleg met het INR berekend op basis van de maximale Europese financiering van 2,3 miljard euro. Er werd ESR-matig dus nog geen rekening gehouden met een verminderd steunbedrag van Europa. Vlaanderen raamt dat het ESR-matige ontvangstenbedrag van 2021 28,2 miljoen euro te hoog zal zijn en boekte hiervoor een voorziening.

4.5 Problematiek van de wachtlijsten

4.5.1 Inleiding

In zijn rekeningenrapport over 2020 gaf het Rekenhof een overzicht van de wachtlijsten die zich door de grote dienstverleningsnoden en een tekort aan middelen voordeden in de sectoren sociale

¹³⁵ Dit bedrag is hoger dan het verschil tussen herverdelingen en uitvoering, omdat zich ook overschrijdingen (12,4) voordeden op de basisallocaties van relance, saldo: 72,4 miljoen euro (1.729,0 herverdelingen – 1.656,5 vastleggingen).

¹³⁶ Dit bedrag is hoger dan het verschil tussen herverdelingen en uitvoering, omdat zich ook overschrijdingen (26,7) voordeden op de basisallocaties van relance, saldo: 42,2 miljoen euro (334,1 herverdelingen – 291,9 vastleggingen).

huisvesting, erfgoedpremies, woonzorgcentra, jeugdhulp en onderwijsinfrastructuur. Het concludeerde dat de noden steeds groter bleven dan de beschikbare middelen, wat het zoeken naar alternatieve oplossingen om de noden te lenigen, dwingend maakt, en dat wachtlijsten een onvolkomen instrument zijn voor de inschatting van de werkelijke noden, die mogelijk al veranderd zijn wanneer een project uiteindelijk aan de beurt komt. Dit rapport deelt de resultaten mee van het onderzoek naar de wachtlijsten in de sectoren kinderopvang en zorg voor personen met een functiebeperking, de bijhorende beleidsinitiatieven en de recente begrotingsinspanningen.

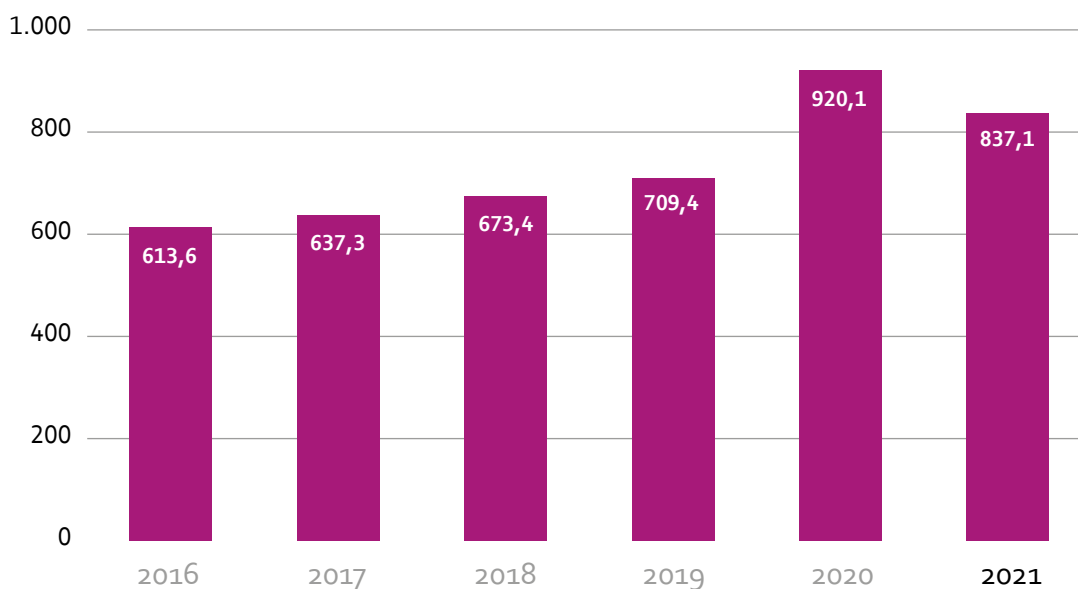
4.5.2 Wachtlijst kinderopvang

De Vlaamse Gemeenschap beoogde vanaf 2020 alle gezinnen met een behoefte aan kinderopvang een aanbod te kunnen bieden¹³⁷. Een onderzoek van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin toonde in juli 2019¹³⁸ aan dat het agentschap Opgroeien Regie (Kind en Gezin) inschatte dat daarvoor in Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tegen 2024 7.070 opvangplaatsen moesten bijkomen¹³⁹. De meerjarenraming 2020-2024 voorzag globaal in 58 miljoen euro voor het uitbreidingsbeleid.

Evolutie dotatie gezinsbeleid

Voor kinderopvang investeerde Vlaanderen in 2017, 2018 en 2019 al bijkomend in kinderopvang voor in totaal 56,7 miljoen euro¹⁴⁰. In 2020 en 2021 stelde het respectievelijk nog eens 9 en 10,5 miljoen euro bijkomend ter beschikking voor het uitbreidingsbeleid. De onderstaande grafiek toont de evolutie van de dotatie gezinsbeleid van Opgroeien Regie sinds 2016.

Figuur 5 – Evolutie dotatie gezinsbeleid van Opgroeien Regie (in miljoen euro)



Bron: Rekenhof (op basis van de begrotingsaanpassingen en de herverdelingsbesluiten)

¹³⁷ Artikel 3 decreet van 20 april 2012 decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters.

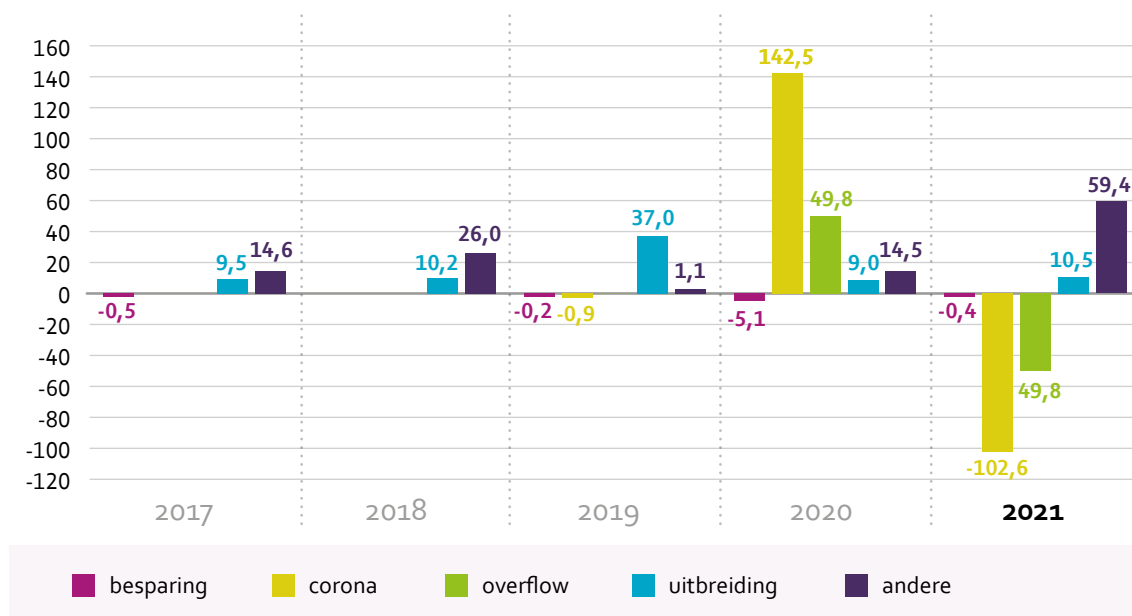
¹³⁸ Onderzoek *Het gebruik van en de behoefte aan kinderopvang voor baby's en peuters jonger dan 3 jaar in het Vlaamse Gewest*.

¹³⁹ Deze raming houdt geen rekening met eventuele intrekkingen van erkenningen of stopzettingen.

¹⁴⁰ Rekeningenrapport over 2019, Rekenhof, Juni 2020, 4.5.3 -. kinderopvang, grafiek pagina 112.

De onderstaande grafiek toont het aandeel van de extra budgetten voor het uitbreidingsbeleid in de dotatie-evolutie, evenals het aandeel van de andere kostendrijvers.

Figuur 6 – Evolutie impact kostendrijvers op de dotatie gezinsbeleid (in miljoen euro)



Bron: Rekenhof (op basis van de begrotingsaanpassingen en de herverdelingsbesluiten)

De dotatie steeg van 2019 tot 2020 met 210,7 miljoen euro, vooral door de coronamaatregelen (142,5 miljoen euro), de overflow (49,8 miljoen euro) en de andere kostendrijvers (14,5 miljoen euro). De coronamaatregelen omvatten voornamelijk de compensatie voor de opvang van baby's en peuters en buitenschoolse opvang. De andere kostendrijvers omvatten voornamelijk VIA 5-middelen (3,4 miljoen euro) en de indexaanpassing (9,3 miljoen euro). Verder was in 2020 ook de generieke besparing op de subsidies, personeelsuitgaven en werkingsuitgaven goed voor 5,1 miljoen euro. In 2021 daalde de dotatie met 83 miljoen euro tot 837,1 miljoen euro door de afname van de coronacompensatie met 102,6 miljoen ten opzichte van 2020, de terugdraai van de overflow met 49,8 miljoen euro, de toename van de kostendrijvers met 59,4 miljoen euro en van het uitbreidingsbeleid met 10,5 miljoen euro. De andere kostendrijvers betroffen in 2021 behalve de indexaanpassing en VIA 5-middelen de toekenning van VIA 6-middelen (+42,3 miljoen euro) en relancemiddelen (+6,9 miljoen euro).

Samenstelling uitbreidingsbeleid

De onderstaande tabel toont de geplande bestedingen van de bijkomende kinderopvangmiddelen 2020-2024. De subsidiëring kent drie trappen¹⁴¹. Organisaties die vergunde kinderopvang (groepsopvang of gezinsopvang) met 220 openingsdagen organiseren, kunnen de trap 1-basissubsidie aanvragen. Trap 2A- en trap 2B-subsidies zijn bedoeld voor kinderopvang waarvoor gezinnen betalen op grond van hun inkomen (inkomenstarief). De trap 3-plussubsidie gaat naar kinderopvang van kinderen uit kwetsbare gezinnen. Voor de trappen 2A en 2B en voor trap 3 moet rekening worden gehouden met voorrangsgroepen. Voor alle trappen is de subsidie een bepaald bedrag per jaar en per plaats. Daarbuiten bestaat nog subsidiëring voor flexibele opvang (opvangplaatsen met

¹⁴¹ Voor meer info over de verschillende trappen: <https://www.kindengezin.be/img/subsidies-baby-en-peuters.pdf>.

ruimere openingsmomenten en dringende opvangplaatsen). De onderstaande tabel toont de verdeling van de bijkomende middelen voor 2020-2024 over de diverse subsidiecomponenten.

Tabel 33 – Overzicht bijkomende middelen 2020-2024 (in euro)

		Bedrag	Geschatte plaatsen	Betrokken jaarbudget
Trap 1: basissubsidie	omschakeling van T0 naar T1	1.497.000	1.826	2021 (1.497.000)
	nieuwe T1	3.753.000	4.577	2021 (939.000 – 1.145 pl) 2022 (938.000 – 1.144 pl)
Trap 2: subsidie met inkomenstarief	nieuwe T2A	27.081.000	2.500	2021 (2.695.000 – 249 pl) 2022 (7.762.000 – 717 pl)
	omschakeling van T0 of T1 naar T2B	3.697.000	462	2020 (3.697.000)
Trap 3: inclusieve opvang		500.000		Dit bedrag werd geheroriënteerd naar VIA-6
Flexibele opvang	ROM (ruimere openingsmomenten)	3.150.000	2.065	2022 (1.300.000 – 1.180 extra modules)
	DOP (dringende kinderopvang)	1.350.000	104	
Andere	GROEIPAD T2B NAAR T2A fase 4	10.672.000		2020 (5.336.000) 2021 (5.336.000)
Decreet buitenschoolse opvang en activiteiten	GROEIPAD	6.300.000		
Totaal		58.000.000		

De bovenstaande tabel toont dat de Vlaamse Regering in de legislatuur 4.577 nieuwe plaatsen op trap 1 wil creëren en 2.500 nieuwe plaatsen op trap 2A, samen goed voor 7.077 nieuwe plaatsen. Daarmee zal zij hebben voldaan aan de behoefte die Opgroeien Regie in 2019 heeft geraamd¹⁴².

Invulling van het uitbreidingsbeleid kinderopvang

Volgens de oproepen en beslissingen die al plaatsvonden zijn 1.539 nieuwe trap 2-plaatsen toegekend en zijn 355 plaatsen naar trap 2 omgeschakeld. Een herhalingsoproep moet zorgen voor nog 360 nieuwe plaatsen en 9 omschakelingsplaatsen. Voor nog eens 250 plaatsen zal een oproep plaatsvinden in 2023. Daarvoor zijn alleen nieuwe plaatsen mogelijk. Het aantal nieuwe plaatsen zal dan 2.149 bedragen, en niet de voorziene 2.500. Wel zullen dan 364 plaatsen omgeschakeld zijn, maar zij dragen niet bij tot de creatie van nieuwe plaatsen.

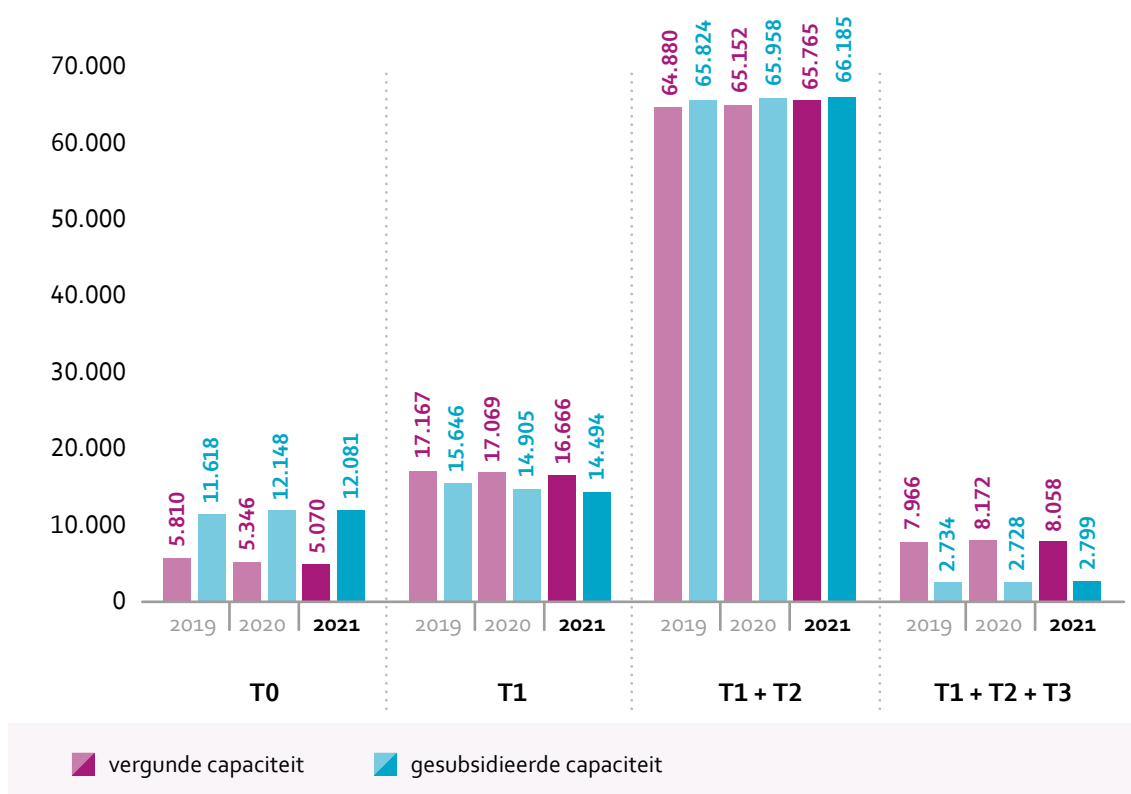
¹⁴² Deze behoefte is berekend door een prognose te maken van het aantal kinderen met een leeftijd tussen de drie maanden en drie jaar. Dit aantal is vermenigvuldigd met 8,31% (de onervulde behoefte aan opvang die bleek uit het onderzoek) en met een factor die de intensiteit van de behoefte weergeeft (het aantal dagen opvangbehoefte per week, namelijk 2,6 dagen) om de behoefte van het aantal opvangdagen te berekenen. Dat aantal dagen delen voor 5 (5 dagen per week) leverde de behoefte van het aantal plaatsen op, namelijk 7.070 plaatsen tegen 2024.

Voor trap 1 werd in 2021 en 2022 budget voorzien voor telkens 1.145 nieuwe plaatsen. Opgroeien Regie monitort de invulling van deze plaatsen. In 2021 zijn 830 plaatsen toegekend en 84 plaatsen zijn aangevraagd. Voor 2022 zijn momenteel 299 nieuwe plaatsen ingevuld en zijn 60 plaatsen aangevraagd. Er wordt ook ingezet op de omschakeling van trap 0 naar trap 1 plaatsen, zodat er niet enkel wordt geïnvesteerd in bijkomende plaatsen, maar ook in duurzame plaatsen.

Evolutie van het aantal vergunde en gesubsidieerde opvangplaatsen

Het aantal vergunde opvangplaatsen bedroeg in 2019, 2020 en 2021 respectievelijk 95.823, 95.739 en 95.559. Dat aantal betreft alle vergunde opvangplaatsen voor groepsopvang, gezinsopvang en samenwerkende onthaalouders, inclusief onthaalouders die alleen buitenschoolse opvang aanbieden. Zonder de plaatsen buitenschoolse opvang bedroegen de vergunde opvangplaatsen voor baby's en peuters in 2019, 2020 en 2021 respectievelijk 95.027, 94.924 en 94.681 plaatsen.

Figuur 7 – Vergunde en gesubsidieerde capaciteit 2019, 2020 en 2021



In 2019, 2020 en 2021 ontvingen respectievelijk 11.618, 12.148 en 12.081 plaatsen geen subsidie (trap 0). Op basis van de vergunde en gesubsidieerde capaciteit in 2021 is nog geen stijging van het aantal plaatsen zichtbaar. Wel tonen zich verschuivingen in de gesubsidieerde capaciteit. Zo zijn het aantal plaatsen die een trap 1 subsidie (basissubsidie) en een trap 2 subsidie (inkomenstarief) ontvangen, gestegen ten opzichte van 2020 (T1+T2). Het uitbreidingsbeleid investeert ook in deze omschakeling van plaatsen.

Groeipad kinderopvang

Bij de inwerkingtreding van het decreet houdende de organisatie van kinderopvang voor baby's en peuters is een groeipad uitgetekend om tot een gelijke subsidiëring te komen van trap 2A- en trap 2B-plaatsen. In 2015, 2018 en 2019 zijn al stappen gezet, maar de budgettaire ruimte volstond in 2020 niet om de gelijkschakeling te realiseren. Op 6 maart 2020 besliste de Vlaamse Regering principieel dit groeipad te verlengen met zes jaar, tot 2026¹⁴³. Fase 4 van het groeipad is gerealiseerd in 2020-2021, fase 5 heeft uitwerking sinds 1 april 2021 en kan rekenen op 10.130.000 euro uit het VIA 6-budget. Fase 6, fase 7 en de laatste opstap om gelijk te komen op trap 2A moeten nog gerealiseerd worden. De kosten daarvoor zijn begin 2022 geraamd op 30 miljoen euro, rekening houdend met de indexoverschrijdingen en exclusief de impact van de diverse VIA akkoorden. Deze kosten zullen hoogstwaarschijnlijk ten laste vallen van de volgende legislatuur.

Conclusies en aanbevelingen

Gelet op de beslissingen en oproepen die al plaatsvonden is het onzeker of de Vlaamse Regering haar uitbreidingsbeleidsambitie van 4.577 ingevulde nieuwe trap 1-plaatsen en 2.500 ingevulde nieuwe trap 2A-plaatsen tijdens deze legislatuur zal halen. Een aanzienlijk deel van de kinderopvangplaatsen ontvangen overigens geen subsidie en de subsidiekloof tussen trap 2A- en trap 2B-plaatsen werd nog niet gedicht, zodat het groeipad met zes jaar diende te worden verlengd.

4.5.3 Wachtlijst zorg voor personen met een functiebeperking

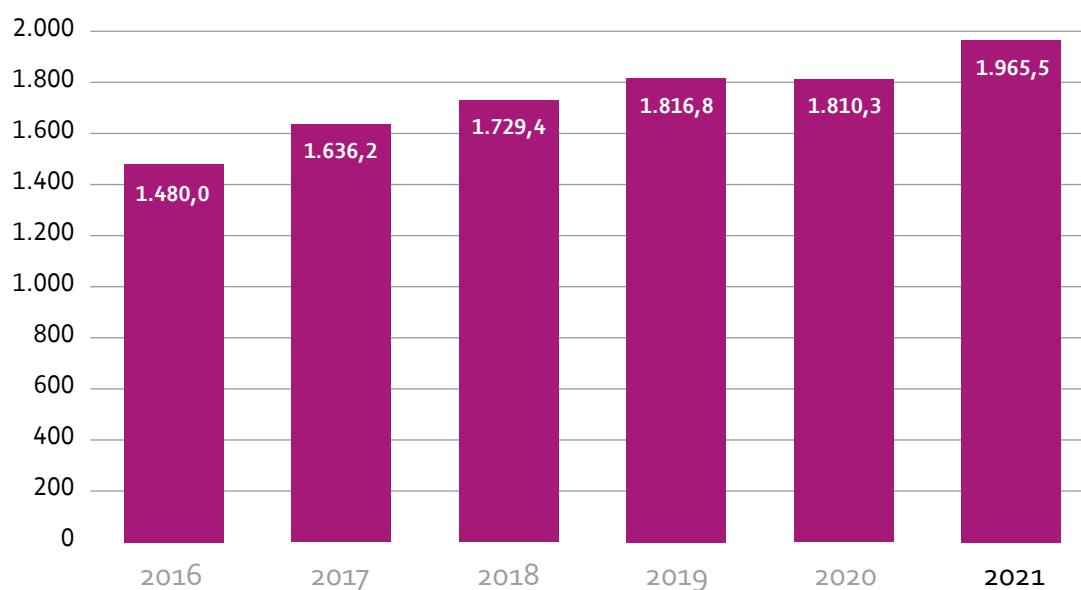
In haar regeerakkoord beloofde de Vlaamse Regering in deze regeerperiode budgettaire ruimte te zullen vrijmaken om het aantal wacht dossiers in de zorg voor personen met een functiebeperking aan te pakken en de wachtlijsten zo snel mogelijk terug te dringen. Tegelijk wil ze de versnippering van middelen vermijden en alle mensen met een handicap zo snel mogelijk een op maat gesneden persoonsvolgend budget toekennen. Bovendien stuurde zij het systeem van de automatische budgettoekenning bij. In de eerste fase moeten personen met zorgvragen uit prioriteitengroep 1 het voorspelbare perspectief krijgen dat hun aanvraag uiterlijk binnen een bepaalde termijn na registratie een budget tot gevolg heeft. De zorgvragen in de prioriteitengroep 3 (minst dringend) zullen worden geëvalueerd, voor een beter beeld van de effectieve zorgnoden in deze groep.

In de regeerperiode 2019-2024 kent de Vlaamse Regering 270 miljoen euro uitbreidingsbeleid toe, tegenover 330 miljoen euro in de vorige regeerperiode. 40 miljoen euro is al toegekend in 2020; de rest mocht ingezet worden vanaf 2021.

Evolutie van de dotatie Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)

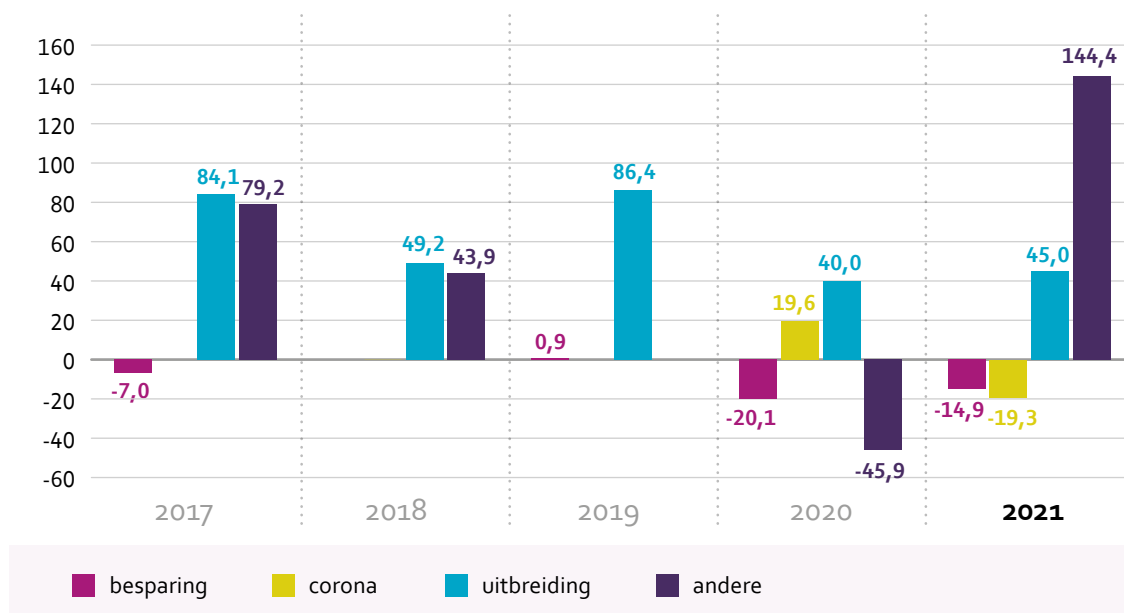
Dat de volledige 270 miljoen euro beschikbaar was vanaf 2021, weerspiegelde zich niet in de evolutie van de dotatie. Het totale budget na herverdelingen daalde van 1.816,8 miljoen euro in 2019 naar 1.810,3 miljoen euro in 2020 en steeg vervolgens naar 1.965,8 miljoen euro in 2021. De onderstaande figuur toont de totale dotatie van het VAPH sinds 2016.

¹⁴³ Artikel 59, §2, van het subsidiebesluit van 22 november 2013.

Figuur 8 – Evolutie 2016-2021 van de dotatie aan het VAPH (in miljoen euro)

Bron: Rekenhof (op basis van de begrotingsaanpassingen en de herverdelingsbesluiten)

De onderstaande figuur detailleert de impact van de uitbreidingsmiddelen, de COVID-19-middelen, de besparingen en andere kostendrijvers (zoals index en weddedrift) op de dotatie-evolutie.

Figuur 9 – Evolutie impact kostendrijvers op de dotatie VAPH (in miljoen euro)

Bron: Rekenhof (op basis van de begrotingsaanpassingen en de herverdelingsbesluiten)

De dotatie-evolutie tot en met 2019 is besproken in het rekeningenboek over 2019¹⁴⁴. De dotatiedaling in 2020 met 6,5 miljoen euro was te wijten aan de besparingsmaatregelen (20,1 miljoen euro)

¹⁴⁴ 4.5.2 - Beleidsimpulsen Welzijn 2014-2019 – VAPH.

en de overdracht van het budget van 48 miljoen euro voor de centra voor ontwikkelingsstoornissen, de observatie- en behandelingscentra en de voorzieningen voor extreme gedrags- en emotionele stoornissen naar het agentschap Opgroeien, alsook aan de aanwending in 2020 van 38,8 miljoen euro overgedragen saldi uit 2019. 40,0 miljoen euro uitbreidingsmiddelen, 19,6 miljoen euro COVID-19-middelen, 4,6 miljoen euro weddendrift, 25,0 miljoen euro middelenindexering, 11,2 miljoen euro VIA 5-middelen en enkele kleinere aanpassingen hebben die daling gedeeltelijk gecompenseerd.

In 2021 nam de dotatie met 155,5 miljoen euro toe door de 45,0 miljoen euro uitbreidingsmiddelen, het terugzetten van 38,8 miljoen euro overgedragen middelen, 15,0 miljoen euro bijkomende middelen voor voorschotten in het kader van het uitbreidingsbeleid, 21,4 miljoen euro indexering, 68,5 miljoen euro VIA 6-middelen en enkele kleinere aanpassingen. 14,9 miljoen euro besparingsmaatregelen en het 19,3 miljoen euro lagere COVID-19-budget compenseerden die stijging gedeeltelijk.

Samenstelling uitbreidingsmiddelen

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de verdeling van de uitbreidingsmiddelen 2020 en 2021.

Tabel 34 – Besteding uitbreidingsmiddelen 2020 en 2021 voor het VAPH (in miljoen euro)

	2020	2021	
	Middelen toegevoegd aan dotatie	Gepland/toegekend	Middelen toegevoegd aan dotatie
Stijging aantal leden bijstandsorganisaties		1,0	1,0
Stijging aanvragen hulpmiddelen		2,0	2,0
Integratie internaten uit Onderwijs in Welzijn		15,0	
Uitbreiding persoonsvolgend budget (PVB) meerderjarigen – automatische toekenningen		23,0	35,7
Uitbreiding persoonsvolgend budget (PVB) meerderjarigen – prioriteitengroep 1	28,0	137,2	
Uitbreiding persoonsvolgend budget (PVB) meerderjarigen – prioriteitengroep 2	3,3	20,0	
Uitbreiding persoonsvolgend budget (PVB) meerderjarigen – prioriteitengroep 3	1,6		
Uitbreiding persoonlijke assistentiebudget (PAB) minderjarigen (nog uit te klaren binnen Vlaamse Regering)	5,8	28,8	6,3
Uitbreiding persoonsvolgende convenanten (PVC) minderjarigen		3,0	
16 plaatsen verblijf minderjarigen	1,3		
Totaal	40,0	230,0	45,0

De 40 miljoen euro uitbreidingsmiddelen voor 2020 waren voor 1,3 miljoen euro bestemd voor de exploitatie van zestien verblijfplaatsen voor minderjarige personen met een handicap.

Het resterende budget werd voor 85% toegekend aan persoonsvolgende budgetten (PVB) voor meerderjarigen met een handicap en voor 15% aan de minderjarigen met een handicap via een persoonlijke-assistentiebudget (PAB). Het budget voor de meerderjarigen werd voor 85% toegekend aan prioriteitengroep 1, voor 10% aan prioriteitengroep 2 en voor 5% aan prioriteitengroep 3.

De Vlaamse Regering besliste dat het volledige resterende uitbreidingsbeleid 2020-2024 van 230,0 miljoen euro ingezet mocht worden vanaf 2021. Bovendien heeft VIA-6 nog in 19,5 miljoen euro uitbreidingsmiddelen voorzien voor rechtstreeks toegankelijke hulp (RTH). Voor de minderjarigen, RTH, de andere prioriteitengroepen, de integratie internaten Onderwijs in Welzijn, is de uitvoering nog onderhevig aan verdere besprekingen in de Vlaamse Regering. Daarbij wordt ook de sector betrokken. De terbeschikkingstelling van middelen zal er pas in de volgende maanden of jaren komen.

Het VAPH heeft in 2021 45,0 miljoen euro uitbreidingsmiddelen op de begroting ontvangen, deze middelen zijn al in de bovenstaande tabel toegevoegd aan de respectievelijke budgetten. Als op grond van de effectieve besteding meer middelen nodig zijn, kan het VAPH daarvoor geld opvragen uit de relanceprovisie.

Effect uitbreiding op het aantal toegekende budgetten en het totaal aantal budgetten

De onderstaande tabel toont de aantallen toegekende budgetten in 2020 en de aantallen die volgens de monitoring van het vierde kwartaal in 2021 toegekend zijn¹⁴⁵.

Tabel 35 – Toegekende budgetten 2020-2021

	Aantal in 2020 toegekende budgetten	Aantal in 2021 toegekende budgetten	Vereist budget 2021 (in miljoen euro)
prioriteitengroep 1	726	2.215	96,2
prioriteitengroep 2	79		
prioriteitengroep 3	66		
automatische toekenning	1.934	1.583	56,0
Bijstelling correctiefase 2 ¹⁴⁶		228	
Totaal	2.805	4.026	

In 2020 ontvingen 2.553 personen een of meer terbeschikkingstellingen, goed voor 2.805 budgetten. In 2021 werden 1.583 automatische budgetten toegekend voor in totaal 56,0 miljoen euro. 38,5 miljoen euro is beschikbaar door uitstroom, dus netto zijn daarvoor nog 17,4 miljoen euro uitbreidingsmiddelen nodig. Voorts zijn in 2021 2.215 budgetten ter beschikking gesteld in de prioriteitengroep 1, voor in totaal 96,2 miljoen euro voor het volledige jaar. In 2020 zijn al 200 budgetten toegekend met uitbreidingsmiddelen 2021 voor 6,1 miljoen euro. Voor 2022 worden nog een tachtigtal dossiers met zorgvragen uit 2020 of vroeger verwacht, waarvan de toekenning wordt geraamd op 3,7 miljoen euro.

¹⁴⁵ Voor 2021 zijn er nog geen geconsolideerde data beschikbaar over de toegekende budgetten.

¹⁴⁶ Door het 5de mozaiekbesluit van 5 maart 2021 werd de operationalisering van correctiefase 2 bijgestuurd. De daling van de PVB's werd hierdoor beperkt tot 15% ten opzichte van het PVB dat verkregen werd op basis van de transitie. Hierdoor kregen 228 personen die afgeleid waren naar de rechtstreeks toegankelijke hulp, opnieuw een PVB toegekend.

Tabel 36 – Aantal budgethouders

	2019	2020	2021
PAB	1.038	1.129	1.522
PVB	25.299	25.399	27.266

Volgens de jaarverslagen 2019, 2020 en 2021 waren er eind 2021 27.266 PVB-houders, 1.867 meer dan eind 2020, en 1.522 PAB-houders, 393 meer dan eind 2020.

Effect van de uitbreiding op het resultaat

Hoewel het grootste deel van de PVB werd toegekend, zijn in 2021 geen bijkomende middelen uit de relanceprovisie opgevraagd en hield het VAPH 124,6 miljoen euro over. Dat heeft verscheidene oorzaken:

- In de eerste plaats werd het zorginvesteringsplan uitgewerkt, dat enerzijds middelen vooruit-schoof en anderzijds een hervorming inhield die beoogt aan zoveel mogelijk personen onder-steuning aan te bieden. De Vlaamse Regering heeft de verdeling van het uitbreidingsbeleid daardoor pas op 16 juli 2021 beslist.
- Een terbeschikkingstelling van budgetten vindt niet altijd in het begin van het jaar plaats en wordt ook niet altijd volledig aangewend, zeker niet in een opstartjaar.
- De afrekening 2019 en de COVID-gerelateerde uitgaven 2020 waren 55,1 miljoen euro te hoog ingeschat.
- De 19,5 miljoen euro toegekende VIA-6 middelen voor rechtstreeks toegankelijk hulp werd in 2021 nog niet besteed.
- COVID-19 zorgde voor een onderaanwending op sommige kredieten, zoals die voor hulpmid-delen, schoolvervoer en de eigen werkmiddelen.

Effect van de uitbreiding op het aantal wachtenden

De onderstaande tabel toont de aantallen minderjarige en meerderjarige personen met een han-dicap die 2019, 2020 en 2021 wachtend waren. De tabel geeft bij de meerderjarigen zowel het aan-tal unieke personen, als het aantal vragen weer. Het aantal vragen is hoger, doordat een persoon met een opgesplitste vraag op de wachtlijst kan staan (waarbij deel- en hoofdvraag in een andere prioriteitengroep zijn ingedeeld). De tabel splitst het aantal vragen op de wachtlijst verder op per prioriteitengroep (PG).

Tabel 37 – *Wachlijsten bij minderjarige en meerderjarige personen met een handicap*

	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021
Minderjarigen met een handicap			
PAB	1.769	1.750	1.579
VAPH voorziening	2.235	2.145	2.611
Meerderjarigen met een handicap			
Aantal personen	15.978	16.524	15.918
Aantal vragen	16.159	16.632	15.952
PG1	1.837	1.802	328
PG2	2.826	3.777	5.034
PG3	11.496	11.053	10.590

Het aantal minderjarige wachtenden steeg in 2021 met 295 personen in 2021 ten opzichte van 2020, terwijl het aantal meerderjarige wachtenden daalde met 606 personen. Het VAPH becijferde in 2019 in het kader van de meerjarenanalyse 2020-2024, rekening houdend met de bestaande zorgvragen en de jaarlijkse stijging van het aantal zorgvragen, dat 1.600 miljoen euro nodig was om aan alle noden te voldoen. Intussen zou dat bedrag door de gewijzigde regelgeving volgens de VAPH-schatting 108 miljoen euro lager zijn. Het zorginvesteringsplan voorziet in nog verdere systeemhervormingen op grond van de aanbevelingen uit de evaluatie van de persoonsvolgende financiering door de stakeholders en uit de brede Vlaamse Heroverweging. Het zal ook inzetten op een minder complexe, snellere en goedkopere toeleidingsprocedure.

Het zorginvesteringsplan garandeert de rechten van de automatische toekenningsgroepen en de mensen uit de prioriteitengroep 1 zullen binnen de 18 maanden een persoonsvolgend budget ontvangen. De sterke daling van de wachtenden in prioriteitengroep 1 bevestigt dat. Bovendien zijn nog niet alle budgetten toegekend op 31 december. De vastlegging van de wachttijd voor prioriteitengroep 1 op 18 maanden komt tegemoet aan de belofte uit het regeerakkoord om een voorspelbaar perspectief te bieden.

Voor de wachtenden in prioriteitengroep 2 voorziet de Vlaamse overheid recurrent in 20 miljoen euro en onderzoekt zij de pistes nog verder. Zij heeft deze middelen nog niet ingezet in 2021.

Het VAPH bevraagt steekproefsgewijze wachtenden in de prioriteitengroep 3 om een beter zicht te krijgen op hun zorgnoden. Voor deze groep voorziet de Vlaamse overheid niet in een PVB, maar onderzoekt het de mogelijkheden van RTH en alternatieve ondersteuning op maat. Voor RTH is in 19,5 miljoen euro VIA-6 middelen voorzien. Deze middelen zijn nog niet ingezet in 2021.

Conclusies en aanbevelingen

De Vlaamse Regering heeft, zoals beloofd, budgettaire ruimte vrijgemaakt om de wachtdossiers in de zorg voor personen met een handicap aan te pakken. De geleverde inspanningen daarvoor met regelgevende initiatieven en een versnelde inzet van de uitbreidingsmiddelen had echter maar een beperkte impact op het totaal aantal wachtenden eind 2021. Voor prioriteitengroep 1 was er duidelijk beterschap merkbaar, maar voor de grootste groep wachtenden van prioriteitengroepen 2 en 3 zijn de huidige uitbreidingsmiddelen ontoereikend.

De personen uit prioriteitengroep 1 moeten, zoals beloofd, nog maximaal 18 maanden wachttijd na de toekenning van het budget, maar de personen uit de prioriteitengroepen 2 en 3 ontberen nog een dergelijk vooruitzicht op een budget.

4.5.4 Algemene conclusies

De Vlaamse Regering heeft inspanningen gedaan om het aantal wachtenden op steun in de sectoren kinderopvang en zorg voor personen met een handicap te reduceren met regelgevende initiatieven en een versnelde inzet van uitbreidingsmiddelen. De impact van die inspanningen wordt stilaan zichtbaar, maar het is ook al duidelijk dat die impact in beide sectoren te beperkt is om de uitbreidingsambities binnen de legislatuur te bereiken. Een aantal organisatoren van kinderopvangplaatsen en personen met een handicap vallen voorlopig ook nog buiten het bereik van de steun.

4.6 Kostenefficiëntie van de beleidshervormingen inzake zonnepanelen

4.6.1 Doelstellingen beleidshervormingen

De Europese richtlijn 2018/2001¹⁴⁷ ter bevordering van de energieproductie uit hernieuwbare energiebronnen¹⁴⁸ legt de lidstaten een bindende productiedoelstelling op. Voor België mag het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie sinds 1 januari 2021 niet lager zijn dan 13%. Via een *burden sharing*-akkoord werden de hernieuwbare-energie-doelstellingen ook naar het Vlaams niveau vertaald. Het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030, dat op 9 december 2019 definitief is goedgekeurd, heeft het ambitieniveau verder geconcretiseerd. In 2020 haalden België en Vlaanderen de 13%-doelstelling, onder meer door de overdracht van statistieken van hernieuwbare energie¹⁴⁹.

In 2021 nam de Vlaamse Regering een aantal initiatieven in het domein van de hernieuwbare elektriciteitsproductie op basis van zonne-energie. Zij bouwt het certificatenstelsel verder af en vervangt het gedeeltelijk door een systeem van investeringssteun via groene-stroom-calls voor middelgrote en grote projecten. Voor zonnepanelen op huishoudelijke schaal heeft zij een eenmalige investeringspremie van de netbeheerder voor zonnepanelen ingevoerd, alsook een retroactieve investeringspremie naar aanleiding van het wegvallen van de terugdraaiende teller.

De bovenstaande initiatieven kaderen enerzijds in de doelstellingen van de Vlaamse Regering om de hernieuwbare energieproductie te verhogen en, bijgevolg, de hernieuwbare energiedoelstellingen te halen. Het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 stelt anderzijds ook de hervorming van het certificatenstelsel voor groene stroom naar een meer kostenefficiënt systeem voorop. Tot slot zette een arrest van het Grondwettelijk Hof over de zogenaamde terugdraaiende teller de

¹⁴⁷ Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=EN>; de Europese richtlijn 2018/2001 vervangt de Europese richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van de energieproductie uit hernieuwbare energiebronnen, die de lidstaten een bindende productiedoelstelling oplegde voor 2020. Voor België bedroeg die 13% van het binnenlands eindverbruik. Voor de periode tot 2030 moesten de lidstaten een geïntegreerd energie- en klimaatplan voorleggen, waarbij de productiedoelstelling uit 2020 als bindend minimum bleef gelden. Richtlijn 2009/28/EG is op 1 juli 2021 ingetrokken.

¹⁴⁸ Hernieuwbare energiebronnen zijn: waterkracht, windenergie, zonne-energie, aardwarmte, getijdenenergie, biomassa, biogas en vloeibare biobrandstoffen.

¹⁴⁹ De lidstaten kunnen afspraken maken over de statistische overdracht van een gespecificeerde hoeveelheid energie uit hernieuwbare bronnen van de ene naar de andere lidstaat.

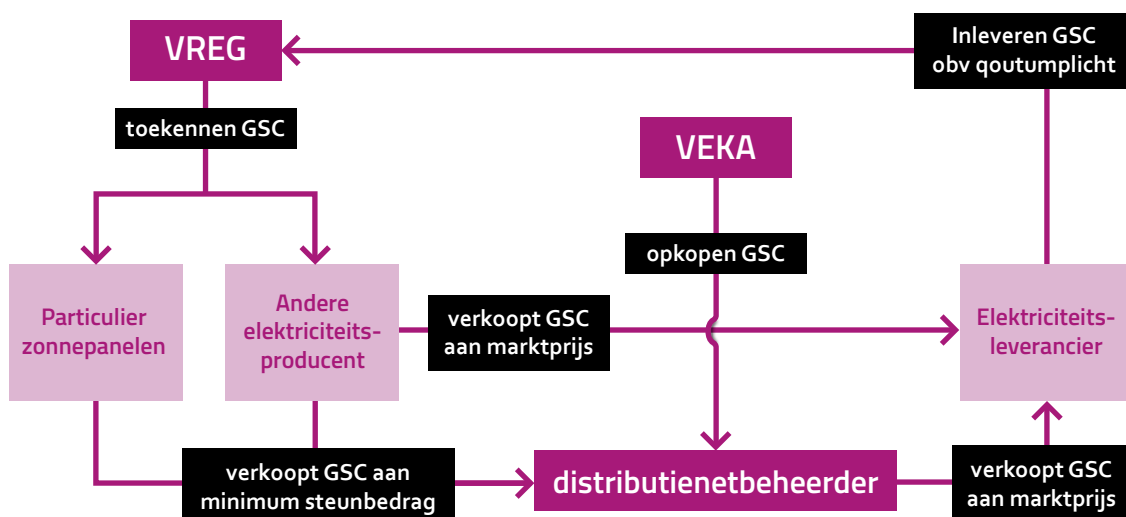
Vlaamse Regering aan tot maatregelen om het vertrouwen van de markt in investeringen in hernieuwbare energie te bewaren.

Het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) gaf in 2021 van zijn totaal beleidsprogramma¹⁵⁰ voor energie (315,4 miljoen euro) 130,7 miljoen euro uit aan retroactieve investeringspremies, 91,5 miljoen euro voor de opkoop van groenestroomcertificaten, 4,8 miljoen euro voor een eenmalige investeringspremie voor zonnepanelen en 3,6 miljoen euro voor de overdracht van statistieken van hernieuwbare energie. Bovendien werd 14,8 miljoen euro vastgelegd voor calls groene stroom. De bovenstaande initiatieven maken 73,1% uit van het totale beleidsprogramma voor energie van het VEKA en worden hieronder verder belicht.

4.6.2 Groenestroomcertificaten

In 2006 voerde Vlaanderen de groenestroomcertificaten in. Dat zijn virtuele certificaten die bewaard worden in een online databank en uitgereikt worden voor elektriciteit uit zonne-energie, maar ook voor biogas, biomassa, waterkracht en wind. Het certificatenstelsel ondersteunt de productie van groene stroom: enerzijds hebben producenten van groene stroom recht op certificaten voor hun productie; anderzijds hebben elektriciteitsleveranciers groenestroomcertificaten nodig doordat het energiedecreet ze verplicht jaarlijks een quotum van hun energielevering uit hernieuwbare bronnen te halen. De distributienetbeheerders zijn verplicht alle aangeboden certificaten op te kopen tegen een wettelijk minimumbedrag. Zij verkopen de certificaten vervolgens door aan de elektriciteitsleveranciers tegen een marktprijs. Het verschil tussen het wettelijk minimumbedrag en de marktprijs rekenen zij door aan de verbruiker in de nettarieven. Het komt zo in de elektriciteitsfactuur terecht of valt ten laste van de distributienetbeheerders. De onderstaande figuur schematiseert het groenestroomcertificatenstelsel.

Figuur 10 – Schematische voorstelling van het systeem van groenestroomcertificaten (GSC)



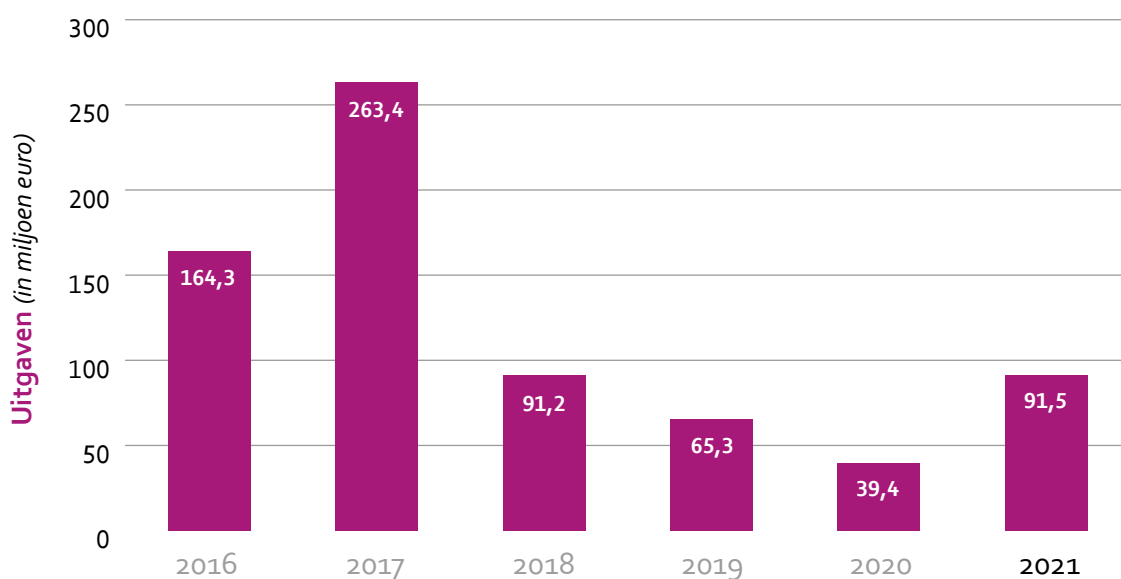
¹⁵⁰ In 2021 gaf het VEKA van zijn totaal beleidsprogramma ook 140,4 miljoen euro uit aan klimaatbeleid.

In 2015 heeft Vlaanderen, in het kader van de doelstellingen uit het Vlaams regeerakkoord, de certificatensteun voor nieuwe installaties van minder dan 10 kW gestaakt. De certificatensteun bleef doorlopen voor grotere installaties. In 2021 heeft de Vlaamse Regering het systeem van groenestroomcertificaten verder afgebouwd en vervangen door een systeem van investeringssteun:

- Het systeem van groenestroomcertificaten blijft alleen van toepassing voor nieuwe projecten van meer dan 2 MW (en vanaf 2022 meer dan 5 MW).
- Voor nieuwe installaties tussen 10 kW en 2 MW (vanaf 2022 tot 5 MW) vervangt investeringssteun langs groene-stroom-calls het certificatenstelsel.
- Voor nieuwe installaties van minder dan 10 kW is een eenmalige investeringspremie voor zonnepanelen ingevoerd via de netbeheerder.

Het energiebesluit heeft sinds 2016 een opkoopregeling¹⁵¹ ingesteld, waarbij het VEKA certificaten bij de distributienetbeheerders opkoopt. De regeling loopt tot uiterlijk 2026. Het Energiefonds financiert deze opkoopregeling¹⁵². Groenestroomcertificaten opkopen was nodig om het certificatenoverschot op de markt onder controle te houden. Dat overschot ontstaat doordat meer certificaten zijn uitgereikt dan nodig om aan de quotumplicht te voldoen, maar ook doordat in het verleden via omruilingstransacties bijvoorbeeld extra certificaten in omloop zijn gebracht. De onderstaande figuur geeft het door Vlaanderen opgekochte bedrag aan groenestroomcertificaten weer voor de periode 2016 tot en met 2021.

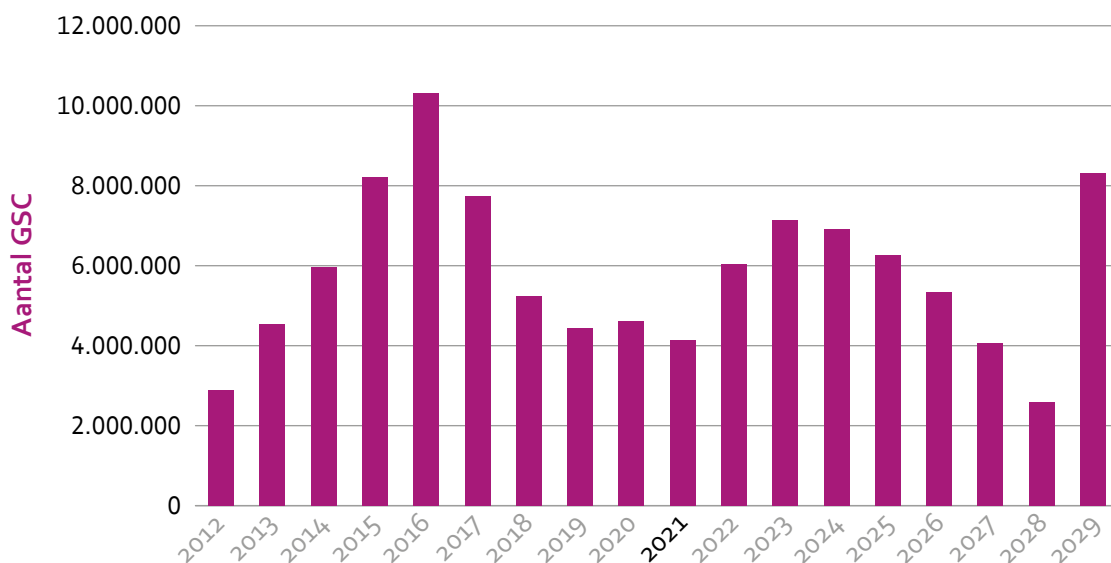
Figuur 11 – Opkoop van groenestroomcertificaten in de periode 2016-2021



Het opgekochte bedrag piekte in 2017 (263,4 miljoen euro) en nam in de jaren nadien af. In 2021 nam het opgekochte bedrag weer toe tot 91,5 miljoen euro. De evolutie van de opkoop van groenestroomcertificaten volgde tot en met 2021 de evolutie van het overschot aan groenestroomcertificaten.

¹⁵¹ Rechtsgrond: energiedecreet van 8 mei 2009, artikel 8.4.1. 9° en artikel 8.7.1. ; energiebesluit van 19 november 2010: artikel 6.4.14/2 en artikel 6.4.14/3.

¹⁵² Het Energiefonds wordt in hoofdzaak gefinancierd met de energieheffing.

Figuur 12 – Cumulatief overschot met opkoop

Dit overschot bereikte een hoogtepunt in 2016. Vanaf 2017 daalde het overschot door het beleid dat de Vlaamse Regering toen voerde¹⁵³. Het cumulatief overschot nam echter weer toe vanaf 2020. Het VEKA verwacht¹⁵⁴ dat de toename van het overschot zich zal voortzetten tot 2023. Enerzijds moeten voor 2020 nog naar schatting 800.000 certificaten worden uitgereikt die nog niet in rekening zijn gebracht in de inleveringsronde van 31 maart 2021¹⁵⁵. Deze hoeveelheid certificaten wordt extra in rekening gebracht bij het overschot van de inleveringsronde van 2022. Anderzijds zal het aantal toe te kennen certificaten wellicht toenemen tot 7,1 miljoen in 2022 door bijkomende zonnepanelen, windturbines en productie uit biomassa. Dat zou het cumulatief overschot weer doen stijgen tot 7,1 miljoen certificaten in 2023.

Het is de verwachting dat het aantal toegekende groenestroomcertificaten vanaf 2023 weer zal dalen, vooral door de stopzetting van de biomassacentrale Rodenhuize en verder ook door de eindigheid van de steun voor bestaande installaties en de vervanging sinds 2021 door investeringssteun. Deze daling zal het cumulatief overschot normaliter doen afnemen.

Of de toekomstige daling van het aantal toegekende groenestroomcertificaten en de verwachte daling van het certificatenoverschot ook aanleiding zal geven tot een daling van het bedrag op te kopen groenestroomcertificaten door de Vlaamse overheid, is onzeker. Groenestroomcertificaten opkopen is een hulpmiddel om het certificatenoverschot onder controle te houden, maar het is ook een instrument om de nettarieven, en zo de elektriciteitsprijs voor de gebruiker, te verlagen. Zo zou een beslissing om het bedrag per certificaat dat het VEKA opkoopt te verhogen, een invloed hebben op de nettarieven. Dat zal echter niet per definitie een invloed hebben op het certificatenoverschot.

¹⁵³ Onder meer het jaarlijks uit de markt halen van certificaten, de eenmalige verhoging van het aantal in te leveren certificaten en de afschaffing van retrobanding voor zonnepanelen (de mogelijkheid voor distributienetbeheerders om duur aangekochte certificaten om te ruilen voor verschillende goedkopere certificaten).

¹⁵⁴ Deze verwachting is gekoppeld aan grote onzekerheden, zoals de toekomstige elektriciteitsprijzen en het elektriciteitsverbruik.

¹⁵⁵ Vooral certificaten van de biomassacentrale van Rodenhuize, waarvoor de uitbater nog extra informatie moet verstrekken.

De beslissing van de Vlaamse Regering om in te grijpen op de nettarieven en, zo ja, in welke mate, zal afhankelijk zijn van de evolutie van de elektriciteitsprijzen. Die evolutie is momenteel bijzonder onzeker en onder meer afhankelijk van de beslissingen op het federaal niveau over de kernuitstap en van de huidige geopolitieke ontwikkelingen, die momenteel in grote mate beïnvloed worden door het conflict tussen Rusland en Oekraïne en de COVID-pandemie.

4.6.3 Investeringssteun

Eenmalige investeringspremie van de netbeheerder voor zonnepanelen

Nieuwe zonnepanelen van minder dan 10 kW geven sinds 2021 recht op een eenmalige investeringspremie, die de netbeheerder uitbetaalt ten laste van het VEKA. In tegenstelling tot het systeem van de groenestroomcertificaten is deze premie gekoppeld aan het vermogen van de zonnepanelen en de investeringskosten, en niet meer aan de toekomstig geproduceerde hoeveelheid elektriciteit die de zonnepanelen zullen opwekken. In 2021 gaf het VEKA daarvoor 4,8 miljoen euro uit. Het verwacht dat het steunniveau in 2022 vergelijkbaar blijft met 2021. Dat steunniveau zal gedeeltelijk een politieke keuze zijn, maar het zal onder meer ook afhangen van het aantal aanvragen. Dat aantal is moeilijk voorspelbaar, aangezien het bijvoorbeeld beïnvloed kan worden door de evoluties in de elektriciteitsprijzen. De premie loopt af op 31 december 2024. De maximale premie per installatie daalt bovendien van 1.500 euro in 2021 tot 375 euro in 2024¹⁵⁶. Door deze daling zal het budget afgebouwd worden tegen eind 2024.

Calls groene stroom

In 2021 ging een nieuw steunsysteem met projectoproepen voor investeringssteun voor installaties van 40 kW tot 2 MW van start, de *calls* groene stroom. De toegekende investeringssteun is afhankelijk van de kostprijs van de installatie en de ingediende steunvraag in de competitieve *call*. In 2021 werd daarvoor 14,8 miljoen euro vastgelegd. In 2022 zal de Vlaamse overheid ten minste drie nieuwe projectoproepen lanceren, voor een totaal budget van 25,2 miljoen euro. Zij verwacht dat zij de steun na 2022 geleidelijk zal kunnen afbouwen, afhankelijk van de, door internationale markten bepaalde, prijzen voor zonnepanelen en de evolutie van de elektriciteitsprijzen.

Budgettaire impact van de overschakeling naar investeringssteun

Het systeem van groenestroomcertificaten lijkt budgettair volatieler dan investeringssteun doordat het aantal certificaten, en bijgevolg de werking van de certificatenmarkt en de certificatenopkoop, afhangen van de elektriciteitsproductie en het elektriciteitsverbruik. Investeringssteun lijkt stabiel doordat de steun in absolute bedragen wordt vastgelegd, gekoppeld aan de investeringskosten en de verwachte energieopbrengst. Dat is echter niet noodzakelijk volledig het geval. Een certificatenstelsel stuurt immers in functie van de werkelijke productie uit groene stroom. Dat is ook de maatstaf waarmee de richtlijn hernieuwbare energie het behalen van de doelstellingen beoordeelt. Die doelstellingen zijn ook relatief geformuleerd: als het elektriciteitsverbruik stijgt, zal dus ook de groene-stroomproductie mee moeten stijgen om het percentage groene stroom te behalen. Ook de opgelegde quota stijgen dan. De certificatensteun kent ook een jaarlijkse bijsturing in functie van kostenefficiëntie en gedetailleerde marktbevragingen bij uitbaters. Het VEKA wijst er in het algemeen op dat budgetten voor investeringssteun soms moeten worden aangepast

¹⁵⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 18 september 2020 houdende wijziging van het energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een premie voor de installatie van fotovoltaïsche zonnepanelen en wijzigingen met betrekking tot de REG-premies.

aan het succes en het draagvlak van bepaalde technologieën. De overgang van een certificaten-systeem naar een systeem van investeringssteun brengt, breed beschouwd, dus geen volledige budgettaire zekerheid mee.

Retroactieve investeringspremie

Volgens de regeling van de virtueel terugdraaiende teller hadden gezinnen en kleine bedrijven met zonnepanelen gekeurd vóór eind 2020, gedurende vijftien jaar recht op de toepassing van de (virtueel) terugdraaiende teller, ook na de plaatsing van een digitale meter. Dat betekent dat de verschillende componenten van de elektriciteitsfactuur (energiekosten, nettarieven, kWh-gebaseerde heffingen en btw) werden aangerekend op basis van de jaarlijks gecompenseerde afname (verbruik min injectie), onafhankelijk van het soort meter (analoog of digitaal). Daarnaast betaalden zij het prosumentarief. Voor de component distributienettarieven konden deze prosumenten met digitale meter ook de keuze maken voor een tarief op grond van hun werkelijke afname van het net. In dat geval betaalden zij geen prosumentarief. De energiekosten en heffingen werden dan wél nog aangerekend volgens hun gecompenseerde afname.

Het Grondwettelijk Hof vernietigde¹⁵⁷ het principe van de virtueel terugdraaiende teller voor eigenaars van zonnepanelen met een digitale meter. Omdat het arrest financiële gevolgen heeft voor de eigenaars van zonnepanelen met een digitale meter en de Vlaamse overheid het vertrouwen van de markt in investeringen in hernieuwbare energie wenste te bewaren, besliste zij een retroactieve investeringspremie toe te kennen aan eigenaars van zonnepanelen die tussen 1 januari 2006 en 31 december 2020 in dienst genomen werden en het recht op de terugdraaiende teller verliezen na de plaatsing van een digitale meter.

Het VEKA raamt dat tot en met 2026 in totaal 465,6 miljoen euro uitgegeven zal moeten worden aan retroactieve investeringspremies. In 2021 is 130,7 miljoen euro uitgegeven. De spreiding van het resterende bedrag over de periode 2022-2026 is onzeker, aangezien de premies de volgende jaren afhankelijk zijn van de uitrolsnelheid voor de digitale meters bij de eigenaars van zonnepanelen. Deze factor kan niet exact voorspeld worden.

4.6.4 Hernieuwbare energiestatistieken

Om de 13%-doelstelling voor 2020 te halen hebben de verschillende entiteiten gebruik gemaakt van de overdracht van statistieken van hernieuwbare energie. Deze overdracht is in overeenstemming met de Europese richtlijn om de nationale doelstellingen op een kostenefficiënte manier te halen. Gespreid over 2020 en 2021 kocht de Vlaamse overheid 26,1 miljoen euro hernieuwbare energiestatistieken aan om de doelstelling voor 2020 te halen.

Voor 2021 zijn nog geen cijfers beschikbaar: het finaal Belgisch energieverbruik in 2021 zal pas in december 2022 gekend zijn, doordat nog niet alle gegevens gekend en gevalideerd zijn. Op basis van de al beschikbare, zij het nog onvolledige, data verwacht het VEKA dat er een beperkt tekort zal zijn om de Vlaamse doelstelling voor 2021 te halen en dat er ook een tekort zal zijn op Belgisch niveau om de 13%-doelstelling te halen. Dat betekent dat Vlaanderen ook een bijdrage zal moeten leveren middels een statistische aankoop van hernieuwbare energie om het Belgisch tekort weg te werken. Op dit ogenblik is er onzekerheid over de grootte van het aan te kopen bedrag,

¹⁵⁷ Arrest nr. 5/2021 van 14 januari 2021

aangezien het verbruik voor 2021 nog niet gekend is en politiek nog niet werd beslist hoe het tekort op Belgisch niveau tussen de entiteiten verdeeld zal worden.

Het aankopen van statistieken van hernieuwbare energie kan beschouwd worden als een sluitstuk om de 13%-doelstelling te halen. Het is niet uit te sluiten dat het aankopen van statistieken van hernieuwbare energie een repetitief karakter zal vertonen en ook de volgende jaren een impact zal hebben op de cijfers van de Vlaamse overheid.

4.6.5 Conclusies

In 2021 nam de Vlaamse Regering een aantal initiatieven om tegelijk de hernieuwbare-energie-doelstellingen te halen, een meer kostenefficiënt systeem te creëren, het certificatenoverschot af te bouwen en het vertrouwen in groene-stroominvesteringen te bewaren. Verwacht wordt dat de verdere afbouw in 2021 van het certificatenstelsel en de gedeeltelijke vervanging ervan door investeringssteun met *calls* en eenmalige investeringspremies voor zonnepanelen, het certificatenoverschot vanaf 2023 inderdaad zullen doen afnemen.

Het nieuwe systeem van investeringssteun zal, vanuit budgettair standpunt van de Vlaamse overheid, volgens het Rekenhof echter niet per definitie meer kostenefficiënt zijn dan het certificatenstelsel. Het VEKA wijst er in het algemeen op dat budgetten voor investeringssteun soms moeten worden aangepast aan het succes en het draagvlak van bepaalde technologieën. De overgang van een certificatenstelsel naar een systeem van investeringssteun brengt, breed beschouwd, dus geen volledige budgettaire zekerheid mee. De budgettaire impact van de retroactieve investeringspremies over de periode 2022-2026 is afhankelijk van de niet exact voorspelbare uitrolsnelsnelheid van digitale meters bij zonnepaneeleigenaars.

Bovendien blijft het certificatenstelsel bestaan en is het onzeker of dalingen van het aantal toegekende groenestroomcertificaten en het certificatenoverschot ook aanleiding zullen geven tot een daling van het bedrag aan groenestroomcertificaten dat de Vlaamse overheid zal moeten aankopen. Met die certificatenopkoop kan zij het certificatenoverschot beheersen, maar ook de nettarieven, en dus de elektriciteitsprijs voor de verbruiker, verlagen. De mate waarin de Vlaamse Regering daadwerkelijk zal ingrijpen op de nettarieven, zal afhankelijk zijn van de evolutie van de elektriciteitsprijzen, die momenteel bijzonder onzeker is door de onzekerheden over de kernuitstap en van de huidige geopolitieke ontwikkelingen.

Tot slot kan de Vlaamse overheid, net als voor 2020, gebruik maken van het systeem van statistische overdracht van energiestatistieken om de 13%-doelstelling te halen. Het is mogelijk dat ook voor 2021 en de daaropvolgende jaren energiestatistieken zullen worden aangekocht. De impact op de cijfers van de Vlaamse overheid kan niet worden gekwantificeerd.

4.7 Vlaams doelgroepenbeleid: uitgavenevolutive en beleidsinformatie

4.7.1 Beleidshervormingen

De Vlaamse Regering streeft ernaar meer mensen aan het werk te krijgen. Het doelgroepenbeleid is een belangrijk instrument om de aanwerving en tewerkstelling van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt aantrekkelijker te maken. Sinds de zesde staatshervorming in 2014 is Vlaanderen bevoegd voor het doelgroepenbeleid. Daarvoor zijn de RSZ-bijdrageverminderingen voor werknemers met persoonskenmerken zoals leeftijd, opleidingsniveau of werkloosheidsduur, overgeheveld naar het Vlaams niveau.

Het Vlaamse doelgroepenbeleid is op 1 juli 2016 in werking getreden. Vlaanderen heeft zijn doelgroepenbeleid tegenover het federale beleid inhoudelijk en administratief vereenvoudigd. Het heeft het aantal doelgroepen beperkt, de toegekende bedragen en de looptijden van de RSZ-verminderingen geüniformiseerd en de *activeringsuitkeringen* afgeschaft. Het hervormd Vlaams doelgroepenbeleid richt zich nog enkel tot drie specifieke doelgroepen: (1) kortgeschoolden via een RSZ-korting, (2) oudere werknemers via een RSZ-korting en (3) personen met een arbeidsbeperking via de Vlaamse ondersteuningspremie (VOP). Een aantal (uitdovende) RSZ-doelgroepkortingen zijn niet meer opgenomen in het decreet houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid¹⁵⁸.

Op 1 januari 2019 voerde de Vlaamse Regering voor de drie doelgroepen de versterking van het doelgroepenbeleid in¹⁵⁹, met extra RSZ-kortingen, vooral voor de oudere werknemers, en met een uitbreiding van de doelgroep voor de VOP. De Vlaamse Regering heeft ook al in belangrijke mate invulling gegeven aan de bepalingen uit het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024¹⁶⁰ en de beleidsnota Werk en Sociale Economie 2019-2024¹⁶¹. Vanuit de gedachte dat iedere werkzoekende met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een individuele korting op maat moet krijgen, heeft de Vlaamse Regering ook de premie voor langdurige werkzoekenden in die hervorming betrokken.

De doelgroepenregelgeving is in de voorbije jaren op nog een aantal punten bijgestuurd: zo kunnen de werkgevers die werknemers tewerkstellen en die tijdelijk geconfronteerd worden met een beperking, sinds 1 januari 2019 twee jaar lang, maar verlengbaar, een compensatie bekomen in het kader van de VOP en is de RSZ-korting voor middengeschoolden op 1 januari 2020 afgeschaft. Voor oudere werknemers is de leeftijdsgrens gradueel verhoogd naar 58 jaar. Het bedrag van de RSZ-korting wordt bepaald op grond van de leeftijd van de werknemer. Voor personen jonger dan 62 jaar bedraagt de RSZ-korting in 2024 maximaal 600 euro per kwartaal. Voor personen vanaf 62 jaar bedraagt zij maximaal 1.500 euro per kwartaal op voorwaarde dat de tewerkstelling ten minste 80 % bedraagt.

¹⁵⁸ Decreet van 4 maart 2016 houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid.

¹⁵⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2018 tot uitvoering van diverse bepalingen van het decreet van 4 maart 2016 houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid.

¹⁶⁰ Meer bepaald punt 3.1 - Uitdagingen en visie op weg naar de arbeidsmarkt van de toekomst – 3.2.1.1 een gepersonaliseerde en resultaatgerichte aanpak voor elke werkzoekende.

¹⁶¹ De beleidsnota stelt onder meer dat de doelgroepvermindering gericht wordt ingezet en dat samen met de sociale partners wordt nagedacht over een doelgroepenbeleid dat rekening houdt met de afstand op de arbeidsmarkt.

Voorts plant de Vlaamse overheid een aantal acties in de komende jaren:

- Om de middelen zo gericht mogelijk in te zetten, wordt de leeftijdsgrens voor zittende oudere werknemers sinds 1 januari 2022¹⁶² stelselmatig opgetrokken van 58 naar 59 jaar in 2022, 60 jaar in 2023 en 61 jaar in 2024. Voor de werknemers die op 31 december 2021 een bepaalde leeftijd bereikt hadden, is in een overgangsmaatregel voorzien. Wie op 31 december 2021 al 60 jaar was, behield het recht op een doelgroepvermindering van maximaal 1.500 euro per kwartaal. Werknemers die op 31 december 2021 ten minste 57 jaar waren, hadden recht op de doelgroepvermindering van maximaal 600 euro per kwartaal tot zij de leeftijd van 62 jaar bereiken en om vervolgens in de gewone regeling stappen. De Vlaamse doelgroepvermindering voor oudere, niet-werkende werkzoekenden blijft onaangeroerd.
- Sinds 1 januari 2022 heeft de Vlaamse overheid de aanwervingspremies die werkgevers ontvangen voor de aanwerving van langdurig (twee jaar of langer) werkzoekenden¹⁶³ uitgebreid tot de leeftijd van 58 jaar (voorheen was dat 55 jaar).
- Vanaf 1 januari 2023 zullen de tewerkstellingsmaatregelen Vlaamse ondersteuningspremie (VOP), sociale inschakelingseconomie (SINE), lokale diensteneconomie (LDE) en maatwerkafdelingen (MWA) in één nieuw beleidskader¹⁶⁴ worden geïntegreerd. Met deze hervormingen wil de Vlaamse overheid de werkgevers beter ondersteunen in de tewerkstelling van personen met een arbeidsbeperking en zo meer mensen aan het werk krijgen. Werkgevers kunnen rekenen op een financiële ondersteuning in de vorm van een loonpremie, een RSZ-korting of een begeleidingspremie. Zelfstandigen met een arbeidsbeperking kunnen een beroep doen op een ondersteuningspremie.

Het verantwoordelijke departement Werk en Sociale Economie (DWSE) volgt de uitvoering van het Vlaams doelgroepenbeleid op middels jaarrapporten, het ondernemingsplan en de beleids- en begrotingstoelichting. Het dient daarover te rapporteren aan het Vlaams Parlement¹⁶⁵.

Het Rekenhof heeft onderzocht of de uitgaven- en doelbereikpatronen beantwoorden aan de verwachtingen van de beleidshervorming en van de begroting, en of de Vlaamse Regering over voldoende en actuele beleidsinformatie beschikt om zijn doelgroepenbeleid te kunnen bijsturen.

4.7.2 Uitgaven- en doelgroepenbereik 2016-2021

Budgettaire kader

De uitgaven in het kader van het Vlaamse Doelgroepenbeleid zijn verspreid over verschillende begrotingsartikels¹⁶⁶. Het departement WSE heeft bewust voor deze aanpak gekozen omdat de uitgaven in twee categorieën moeten worden ondergebracht. Voor de ene maatregel is het budget ongelimiteerd (zgn. open-end) of de andere is het budget gelimiteerd (zgn. gesloten enveloppe).

¹⁶² Nota aan de Vlaamse Regering VR 2021 1211 DOC. 1252/1.

¹⁶³ Besluit van de Vlaamse Regering van 12 november 2021 tot wijziging van de RSZ-vermindering.

¹⁶⁴ Bekrachtiging van het (ontwerp)decreet Maatwerk bij individuele inschakeling. door de Vlaamse Regering van 14 januari

¹⁶⁵ Memorie van Toelichting – Ontwerp van decreet houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid ingediend bij het Vlaams Parlement 607 (2015-2016) Nr. 1 op 6 januari 2016. Punt 3.1 Vlaams doelgroepenbeleid – *We voorzien een goede opvolging en monitoring van het doelgroepenbeleid, zodat daadkrachtig ingespeeld kan worden op budgettaire en arbeidsmarktontwikkelingen.*

¹⁶⁶ De RSZ-kortingen voor jongere en oudere werknemers worden aangerekend op het begrotingsartikel JBo-1JG2CA-WT (respectievelijk de basisallocaties 1JD144 en 1JD143). De uitgaven voor VOP worden aangerekend op het begrotingsartikel JBo-1JDB2CB-WT (basisallocatie 1JD173). De aanwervingsincentives voor langdurig werkzoekenden worden aangerekend op het begrotingsartikel JBo-1JDB2CH-WT (basisallocatie 1JD208).

Wordt alles op één begrotingsartikel aangerekend, dan zou dit tot problemen kunnen leiden indien het maximaal beschikbaar budget wordt bereikt.

Hierna worden de belangrijkste uitgavenevoluties besproken.

Uitgavenevolutie 2016-2021

Door de uitbraak van de COVID-19-pandemie in Vlaanderen in maart 2020 dient het hiernavolgende cijfermateriaal omzichtig te worden geïnterpreteerd. Zo heeft de pandemie geleid tot tijdelijke sluitingen en tijdelijke werkloosheid, wat zich heeft vertaald in een lagere tewerkstelling in Vlaanderen en in een lager gebruik van de doelgroepverminderingen en VOP.

De onderstaande tabel toont de evolutie 2016-2021 van de uitgaven op doelgroepenkredieten.

Tabel 38 – *Uitvoering en begroting 'hervormd doelgroepenbeleid' (in miljoen euro)*

	2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Bud	Uitv	Bud	Uitv	Bud	Uitv	Bud	Uitv	Bud	Uitv	Bud	Uitv
Jonge werknemers	70,5	63,8	160,7	139,9	195,7	158,0	160,9	151,4	110,6	101,5	74,3	49,5
Oudere werknemers	294,3	304,3	288,9	322,3	330,6	348,7	409,7	469,1	364,9	426,6	335,4	408,6
VOP	85,0	86,0	100,9	90,9	92,1	89,7	97,1	93,0	101,1	¹⁶⁷ 87,2	90,7	92,8
Totaal	449,8	454,1	550,5	553,1	618,4	596,4	667,7	713,5	576,6	615,3	500,4	550,9

Bron: Orafin boekjaren 2016 t.e.m. 2021.

De uitvoeringscijfers lagen voor jonge werknemers doorgaans lager dan de geraamde cijfers en voor oudere werknemers doorgaans hoger, doordat het departement WSE zich in belangrijke mate baseerde op de cijfers die de federale operatoren ter beschikking stelden. Voor de maatregelen waarop het departement zelf vat heeft, steunde het op historische tijdsreeksen en voortschrijdende inzichten.

De uitvoeringscijfers in Orafin stemmen niet steeds overeen met cijfers die het departement WSE en de RSZ rapporteerden, onder meer doordat volgens het protocol met de federale operatoren gewerkt wordt met voorschotten. Iedere maand wordt een twaalfde uitbetaald. In februari van het jaar n+1 vindt een voorlopige afrekening plaats en in mei van het jaar n+1 volgt de definitieve afrekening. Voor laatstgenoemde is dat dus nadat de jaarrekening al is opgemaakt. De cijfers van het departement (jaarrapporten doelgroepenbeleid) kwamen voor de boekjaren 2020 en 2021 in de praktijk wel overeen met die van de RSZ (voorheen was er geen volledige overeenkomst).

De uitgaven voor de doelgroep *jonge werknemers* namen in 2017-2018 toe en daalden daarna systematisch, onder meer door de afschaffing van de maatregel voor middengespoolden in 2020 en

¹⁶⁷ De totale begrotingsuitvoering bedraagt 111,9 miljoen euro. Vanaf het boekjaar 2020 worden er immers nieuwe aanrekeningsregels toegepast. Zo worden prestaties voortaan aangerekend in het boekjaar waarop ze betrekking hebben en niet langer op kasbasis. Dit eenmalig effect van 24,7 miljoen euro werd in de tabel niet meegenomen.

het daarop volgende uitdoofscenario. In de jaren 2020 en 2021 daalden de uitgaven met respectievelijk 49,9 en 101,9 miljoen euro tegenover 2019¹⁶⁸. Uit de cijfers van de RSZ¹⁶⁹ blijkt overigens dat de jaarlijkse bijdragevermindering in de (sub)groep laaggeschoolden steeg van 30 miljoen euro in 2017 (of een gemiddeld aantal VTE van 7.612,7 per kwartaal) naar 33,9 miljoen euro in 2021 (of een gemiddeld aantal VTE van 7.406,1 per kwartaal). Voor middengeschoolden bedroeg de bijdragevermindering in 2017 73 miljoen euro (of gemiddeld 19.856,9 VTE per kwartaal), terwijl die in 2021 maar 11 miljoen euro (of gemiddeld 2.980,8 VTE per kwartaal) bedroeg. In het vierde kwartaal van 2021 werden volgens de ter beschikking gestelde tabellen geen bijdrageverminderingen meer aangerekend voor deze (sub)groep.

De uitgaven voor de doelgroep *oudere werknemers*, de grootste maatregel in het Vlaams doelgroepenbeleid, namen toe in de periode 2016-2019, maar daalden in de jaren 2020 en 2021 met respectievelijk 42,5 en 60,5 miljoen euro tegenover 2019, onder meer door de leeftijdsgrensverhoging naar 58 jaar en minder gepresteerde arbeidsuren door de tijdelijke werkloosheid ingevolge de Coronacrisis. Volgens de RSZ-cijfers namen de bijdrageverminderingen voor de (sub)doelgroep *oudere werknemers in dienst* in eerste instantie toe van 311,7 miljoen euro in 2017 tot 435,7 miljoen euro in 2019, maar daalden zij daarna tot 385,8 miljoen euro in 2021. Het gemiddeld aantal VTE per kwartaal steeg van 102.499,4 in 2017 tot 129.341,4 in 2019. In 2020 daalde het aantal tot 110.983,6 in 2020 en 101.698,3 in 2021. Voor de (sub)doelgroep *oudere werknemers nieuwe indiensttredingen* namen de bijdrageverminderingen toe van 9,9 miljoen euro in 2017 tot 30 miljoen euro in 2019. Daarna daalden ze tot 15,4 miljoen in 2021. Het gemiddeld aantal VTE per kwartaal steeg van 2.192,3 in 2017 tot 4.287,5 in 2019. Na 2019 daalde dat gemiddelde tot 2.758,3 in 2020 en 2.078,9 in 2021.

De uitgaven voor de *Vlaamse ondersteuningspremie* stegen tot 90,7 miljoen euro in 2017 en fluctueerden nadien licht. Op het einde van het boekjaar 2021 had het departement 92,8 miljoen euro premies aangerekend. De coronacrisis en de corona-steunmaatregelen hadden een lichte negatieve impact op de uitgaven. De inwerkingtreding van de nieuwe maatregel *tijdelijke VOP* vanaf 1 januari 2019¹⁷⁰ heeft geleid tot een beperkte toename van de uitgaven.

Het nieuw Vlaams beleid voor de doelgroep langdurig werkzoekenden startte op 1 januari 2017 met aanwervingsincentives voor langdurig werkzoekenden (AWI). De begrotingen 2017 en 2018 voorzagen in ongeveer 11 miljoen euro kredieten, maar de uitgaven bleven grotendeels achterwege. De begroting 2021 voorzag oorspronkelijk in 18,9 miljoen euro, maar herverdelingen stelden dat bij tot 3,9 miljoen euro. Het departement WSE¹⁷¹ veronderstelt dat het bedrag van de premie wellicht onvoldoende aanspoort tot aanwerving van langdurig werkzoekenden. Deze premie zal volgens het regeerakkoord worden besproken op het overleg met de sociale partners over de hervorming van het doelgroepenbeleid.

¹⁶⁸ Het Rekenhof hanteerde het jaar 2019 als referentiejaar omdat de Coronapandemie de uitvoeringscijfers geïmpacteerd heeft.

¹⁶⁹ Uit onze analyses blijkt dat de cijfers uit Orafin (boekhoudpakket) niet volledig aansluiten met de gegevens van de RSZ.

¹⁷⁰ Deze premie wordt toegekend aan personen met een indicatie arbeidshandicap die momenteel nog een revalidatie doorlopen of waarvan de gezondheidssituatie onvoldoende stabiel is om een blijvende nood aan ondersteuning vast te leggen.

¹⁷¹ Zie rekeningenrapport over 2019.

De onderstaande tabel toont de evolutie van de kredietaanwending van de overige doelgroepmaatregelen.

Tabel 39 – Voor het overige doelgroepenbeleid gespendeerde uitgaven (in miljoen euro)¹⁷²

	2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Bud	Uitv	Bud	Uitv	Bud	Uitv	Bud	Uitv	Bud	Uitv	Bud	Uitv
Nieuwe Vlaamse maatregel AWI Langdurig werkzoekenden	0	0	0	0	10,3	2,5	10,9	2,9	14,3	2,9	3,9	2,3
RSZ-korting mentors ¹⁷³	6,8	5,4	7,6	5,7	6,9	6,7	6,4	7,1	6,9	7,8	7,3	6,6
Uitdovende federale maatregel RSZ-korting en RVA-ACTIVA-maatregel ¹⁷⁴	84,6	91,8	74,3	61,5	41,4	38,7	2,9	4,7	1,0	1,3	1,2	0,2
GESCO sociale werkplaatsen ¹⁷⁵	18,5	21,0	16,1	18,9	20,0	18,0	17,9	17,5	18,2	16,8	19,1	18,6
SINE ¹⁷⁶ vanaf 2023 geïntegreerd in individueel maatwerk	61,0	54,4	57,8	50,3	56,6	53,8	54,1	51,5	50,5	43,3	51,4	44,4
Niet hervormdemaatregel Sectorale doelgroepenvermindering ¹⁷⁷	47,8	46,9	51,5	49,0	50,8	43,9	46,4	46,2	48,9	44,6	51,6	56,0
Totaal	218,7	219,5	207,3	185,4	186,0	163,6	138,6	129,9	139,8	116,7	134,5	128,1

Bron: Orafin boekjaren 2016 t.e.m. 2021.

¹⁷² Voor de analyse ging het Rekenhof uit van de reële uitgaven die opgenomen zijn in de boekhouding en begroting van het departement WSE. Deze cijfers houden o.m. rekening met indexaties, kredietherschikkingen, enz.

¹⁷³ Aanrekeningen op het begrotingsartikel JBo-1JFB2FD-WT 'Mentorkortingen' (allocatie 1JD148) en op JBo-1JDB2CA-WT Doelgroepenverminderingen sociale zekerheid (allocatie 1JD148) (boekjaren 2016-2017). Deze korting wordt toegekend aan mentors / werkgevers als ze jongeren op de werkvloer opleiden. Deze maatregel wordt door het departement WSE niet als een activerings- maar als een compensatiemaatregel beschouwd.

¹⁷⁴ Aanrekeningen op het begrotingsartikel JBo-1JDG2CA-WT 'doelgroepverminderingen sociale zekerheid' zoals: langdurig werklozen, werknemers getroffen door een herstructurering, doorstromingsprogramma's, GESCO's (allocaties 1JD145, 1JD146, 1JD147, 1JD148 (uitzondering boekjaren 2016-2017), 1JD149 (uitzondering boekjaren 2016-2017) en 1JD171.

¹⁷⁵ Aanrekeningen op het begrotingsartikel JBo-1JEB2HE-WT *doelgroepvermindering GESCO's ex sociale werkplaatsen* – daarop wordt onder meer het krediet voor doelgroepwerknemers met een psychologische arbeidsproblematiek en hun begeleiders aangerekend. Daarnaast zijn er voor de jaren 2016-2017 nog aanrekeningen gebeurd op het begrotingsartikel JBo-1JDG2-CA-WT 'doelgroepenverminderingen sociale zekerheid'.

¹⁷⁶ SINE werknemers in inschakelingsbedrijven en sociale werkplaatsen (RVA), RSZ-bijdrageverminderingen in het kader van SINE, volgens Algemeen regime en Lokale besturen – aanrekeningen op het begrotingsartikel JBo-1JEB2HD-WT (allocaties 1JE104, 1JE105, 1JE106 en 1JE111). Deze maatregel wordt vanaf 2023 geïntegreerd in het decreet individueel maatwerk. Deze RSZ-bijdragevermindering wordt toegekend aan werkgevers die zeer moeilijk te plaatsen of langdurig werklozen aanwerven.

¹⁷⁷ Betreft de werkgeversbijdrageverminderingen voor bagger- en sleepvaartsector, onthaalouders, kunstenaars, huispersoneel en koopvaardij – aanrekeningen op het begrotingsartikel JBo-1JDB2CG-WT (allocaties: 1JD150, 1JD151, 1JD152, 1JD153, 1JD154 en 1JD170).

Doelgroepenbereik 2016-2021

De onderstaande tabel overziet de gemiddelde aantallen voltijdse equivalenten (VTE) die in de periode 2016-2021 genoten van het doelgroepenbeleid.

Tabel 40 – Gemiddeld aantal VTE per doelgroep per jaar

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jongeren	14.513,4	28.623,6	37.969,3	36.512,6	21.382,5	11.569,1
Laaggeschoolden	3.832,6	7.612,7	9.941,1	9.596,0	7.369,4	7.406,1
Middengeschoolden	9.980,1	19.856,9	26.633,1	25.551,9	13.020,1	2.980,8
Jonge werknemers ¹⁷⁸	700,7	1.1540,0	1.395,1	1.364,7	993,0	1.182,2
Ouderen	93.746,4	104.641,7	112.500,6	133.628,9	113.741,9	103.777,2
In dienst	93.015,2	102.449,4	108.987,1	129.341,4	110.983,6	101.698,3
Nieuwe indiensttredingen	731,2	2.192,3	3.513,5	4.287,5	2.758,3	2.078,9
VOP	13.163	14.841	14.674	14.682	14.739	14.927

Bron: RSZ¹⁷⁹ - voor VOP zijn de cijfers gebaseerd op het aantal betaalde dossiers unieke personen¹⁸⁰.

Zoals al besproken onder 4.6.2, steeg het gemiddeld aantal VTE in de doelgroepen laaggeschoolden en middengeschoolden tot 2018 en kende het vanaf 2019 een terugval, onder meer door de afschaffing van de maatregel voor de middengeschoolden op 1 januari 2020. De terugval was mede het gevolg van de uitbraak van de coronapandemie. Het gemiddeld aantal VTE steeg voor de doelgroepen oudere werknemers (in dienst en nieuwe indiensttredingen) tot 2019 en nam sinds 2020 af, vooral door de verhoging van de minimumleeftijd tot 58 jaar. Voor de maatregel VOP bleven de aantallen betaalde dossiers vanaf 2017 ongeveer gelijk.

Uit de cijfers van Statbel¹⁸¹ blijkt dat de werkloosheidsgraad van 50-64-jarigen in Vlaanderen daalt van 5% begin 2017 tot 2,4% eind 2021, en voor 15-24-jarigen van 16,3% begin 2017 tot 11,1% eind 2021. De werkgelegenheidsgraad steeg dus in die periode van 72,4% naar 75,9%. De Vlaamse overheid is dus op weg om de werkzaamheidsgraad op te trekken richting 80%¹⁸². Tegen het einde van de legislatuur wil de Vlaamse overheid 120.000 extra werkenden aan de slag krijgen. Om die doelstelling te bereiken, zullen nog bijkomende acties nodig zijn. Volledigheidshalve moet worden vermeld dat de werkloosheidsgraad niet louter wordt beïnvloed door het Vlaamse doelgroepenbeleid, maar ook door andere factoren zoals de Corona-pandemie, de conjunctuur, de inflatie enz.

¹⁷⁸ Betreft een aparte opsplitsing die wordt gemaakt in de tabellen van de RSZ. Deze rubriek bestaat uit jonge werknemers leerlingen en jonge werknemers met een alternerende opleiding.

¹⁷⁹ <https://rsz.be/stats/globale-tijdreeksen-verminderingen#data>. Voor het boekjaar 2016 zijn slechts gegevens voor het derde en vierde kwartaal van 2016 gekend. Voor de boekjaren 2017-2021 zijn de gegevens voor alle kwartalen beschikbaar.

¹⁸⁰ Het aantal koppen weerspiegelt het aantal unieke INSZ-nummers waarvoor in dat jaar minstens één betaling is geweest.

¹⁸¹ <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/werkgelegenheid-en-werkloosheid#figures>.

¹⁸² Doelstelling opgenomen in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 – Hoofdstuk III Werk en Sociale Economie – Uitdagingen en visie: op weg naar de arbeidsmarkt van de toekomst.

4.7.3 Opvolging en rapportering over het doelgroepenbeleid

Op geregelde basis rapporteert het departement WSE over het Vlaamse doelgroepenbeleid. Zo heeft het in de jaren 2017, 2019 en 2020 jaarrapporten gepubliceerd¹⁸³, waarin het heeft beschreven hoeveel personen met een doelgroepvermindering of Vlaamse ondersteuningspremie waren tewerkgesteld en welke bedragen eraan zijn besteed, wat de persoonskenmerken zijn, enz. Daarnaast besteden onder meer zijn ondernemingsplan en beleids- en begrotingstoelichting aandacht aan het doelgroepenbeleid. Vanaf 2022 zal het departement kernindicatoren in een *dashboard* aan het brede publiek ter beschikking stellen. Daarmee wil het tegemoetkomen aan de memorie van toelichting¹⁸⁴, die stelt dat het dient in te staan voor een goede opvolging en monitoring van het doelgroepenbeleid.

De RSZ rapporteert eveneens, op trimestriële basis, gegevens over het doelgroepenbeleid. De RSZ stelt daarbij cijferreeksen op haar website¹⁸⁵ ter beschikking over het aantal VTE en de bijdrageverminderingen voor de categorieën *jongere en oudere werknemers*. Daarnaast informeert Statbel¹⁸⁶ over de werkgelegenheids- en werkloosheidsgraad.

Ad hoc vinden externe adviezen of onderzoeken plaats, zoals de VIONA-studie (Evaluatie van het Vlaams doelgroepenbeleid) in september 2020, het onderzoek naar aanpassingen van de ‘doelgroepenvermindering’ voor ouderen in binnen- en buitenland, van 23 juni 2021 en de evaluatie van de Vlaamse Bijdrageverminderingen voor Zeevarenden, van 24 juni 2021 in het kader van de Vlaamse Brede Heroverweging.

Dat het departement WSE op periodieke basis over het hervormde doelgroepenbeleid rapporteert, is uiteraard positief. De informatie is echter verspreid over diverse documenten, zoals het ondernemingsplan, de beleids- en begrotingstoelichting, jaarrapporten, enz. Zij wordt niet centraal ter beschikking gesteld. Bovendien verschilt de rapporteringsfrequentie van rapport tot rapport. Het departement WSE rapporteert zelf niet altijd met eenzelfde frequentie of in eenzelfde vorm. De inhoud verschilt van jaar tot jaar. Wel houdt het departement meer en meer indicatoren bij, waarover het rapporteert in het ondernemingsplan (maar niet in de BBT).

De ontwikkeling van een *dashboard* is een goede praktijk, op voorwaarde dat het alle historische gegevens over meer jaren omvat, dat het periodiek wordt geactualiseerd en dat het de ontwikkelingen duidt (bv. de impact van de coronapandemie of van nieuwe hervormingen). De huidige rapporten tonen niet of niet duidelijk aan of werkgevers die werkzoekenden aanwerven, wel altijd gebruikmaken van de loonkostensubsidies of RSZ-kortingen. Uit het VIONA-rapport van september 2020 blijkt immers dat zij dat maar deden voor 70% van de doelgroepen laag- en middengeschoolden en voor 30% van de VOP. Het rapport gaf ook onder meer aan dat uit hun bevraging bleek dat werkgevers de korting niet altijd aanvroegen of nodig hadden. Evenmin blijkt uit de huidige informatie of de doelgroepenkortingen hebben geleid tot duurzame tewerkstelling. Het departement WSE gaf aan dat het graag ook meer zicht zou willen hebben op deze data, maar dat dit om privacyredenen niet mogelijk is. Zo ontvangt het departement enkel informatie over het aantal gebruikers van de sociale maatregelen die door het departement worden beheerd, en niet over de niet-gebruikers.

¹⁸³ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/jaarrapport-het-vlaams-doelgroepenbeleid>.

¹⁸⁴ Vlaams Parlement 607, 2015-2016, Nr. 1.

¹⁸⁵ <https://rsz.be/stats/globale-tijdreeksen-verminderingen#data>.

¹⁸⁶ <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/werkgelegenheid-en-werkloosheid>.

Een moeilijkheid vormt de verscheidenheid aan basisgegevens. De RSZ stelt zijn cijfers trimestriëel ter beschikking in VTE¹⁸⁷. Voor de categorie VOP werkt het departement niet met VTE, maar met ontvangen en betaalde aanvragen of uniek uitbetaalde dossiers.

Het departement WSE rapporteert ten slotte niet over alle doelgroepenkortingen die in de Vlaamse begroting staan ingeschreven: het spitst zich toe op drie doelgroepen (laaggeschoolden, oudere werknemers en personen met een arbeidsbeperking (via VOP)). Zo ontbreekt informatie over de overige, deels uitdovende, RSZ-kortingen. Maatregelen zoals de RSZ-korting voor mentors of activa preventie beschouwt het departement WSE immers niet als doelgroepmaatregelen, aangezien er een aparte regelgeving voor is uitgevaardigd of de maatregel als een competentiemaatregel wordt beschouwd.

4.7.4 Conclusies

De Vlaamse overheid heeft het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 op het vlak van de activering van personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en de hervorming van het doelgroepenbeleid intussen grotendeels gerealiseerd, met onder meer de afschaffing van een aantal maatregelen en het optrekken van de gerechtigde leeftijd van oudere werknemers. Zij zal het doelgroepenbeleid de komende jaren nog verder bijsturen.

De evolutie van de uitgaven over de periode 2016-2021 tonen aan dat de hervormingen hebben geleid tot een daling van de uitgaven met 90,4 miljoen euro over de periode 2017-2021 voor de doelgroep jongeren, maar voor de doelgroep ouderen zijn de uitgaven toegenomen met 86,3 miljoen euro. Voor de Vlaamse ondersteuningspremie schommelden de uitgaven licht. Het aantal tewerkgestelde personeelsleden daalde voor alle doelgroepen, behalve voor de doelgroep VOP. De daling was het grootst bij de (sub)groep *ouderen in dienst*. De coronacrisis had uiteraard een zekere impact op de cijfers. Sommige werkgevers hebben immers gebruik gemaakt van het systeem van tijdelijke werkloosheid of konden hun reguliere tewerkstellingspercentage niet aanhouden.

De Vlaamse overheid bereikte volgens Statbel eind 2021 een werkgelegenheidsgraad van 75,9%, maar om de richtwaarde van 80% (120.000 extra werkenden aan de slag tegen eind 2024) tegen het einde van de legislatuur te behalen, zullen nog bijkomende acties nodig zijn. De beschikbare data laten overigens geen uitspraak toe over de duurzaamheid van met doelgroepverminderingen gecreëerde tewerkstelling, noch over de vraag of alle belanghebbenden de weg vinden naar de RSZ-kortingen.

Het departement WSE rapporteert periodiek over het hervormde doelgroepenbeleid, zij het verspreid over verschillende documenten en met een verschillende frequentie, wat vergelijkbaarheid bemoeilijkt. Het rapporteert evenmin over de overige doelgroepmaatregelen uit de Vlaamse begroting en de gerapporteerde gegevens verschillen naargelang de bron. Zo gaat het nu eens over aantallen VTE of aantallen koppen, dan weer over aantallen ontvangen aanvragen. Bovendien worden de rapporten niet allemaal op hetzelfde ogenblik openbaar gemaakt. De kwaliteit van de rapportages verbetert wel elk jaar en vanaf 2022 wordt ook een dashboard gepubliceerd. De versnippering van de uitgaven voor het Vlaams doelgroepenbeleid over verscheidene begrotingsartikels en basisallocaties bemoeilijkt echter een overzicht en in de Beleids- en Begrotingstoelichting (BBT's) komen ook andere doelgroepverminderingen aan bod, die niet als onderdeel van het Vlaams doelgroepenbeleid kunnen worden beschouwd, maar wel deel uitmaken van de Vlaamse uitgavenbegroting.

¹⁸⁷ Het Rekenhof heeft zich bij zijn onderzoek gebaseerd op de cijfers die op 1 april 2022 beschikbaar waren op de website van de RSZ. De meest recentste analyse van de RSZ dateert van 23 december 2021.

Hoofdstuk 5

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting

Op 20 juni heeft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting geantwoord op de opmerkingen van het Rekenhof.

De minister wees op de vooruitgang ten opzichte van het vorige jaar en beklemtoonde dat de grote lijnen van de rekeningen correct zitten, ook bij de bedrijfseconomische jaarrekening. Hij stelde dat de discussie zich kon toespitsen op specifieke aandachtspunten, waarop zijn administratie elk jaar stappen ter verbetering zet.

De minister ging vervolgens dieper in op verscheidene werven waarop de komende jaren nog naar verbetering zal worden gestreefd.

- Jaarafgrenzing: de Vlaamse overheid zal de processen voor de jaarafgrenzing van de openbare werken verder optimaliseren in 2022.
- Interrelaties of toelagestromen tussen entiteiten van de Vlaamse overheid: het verbetertraject zal zich systematisch voortzetten.
- Waardering van de activa: de waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde is een meerjarentraject. In 2022 zal de Vlaamse overheid de infrastructuur voor maritieme toegang aanpakken. De digitale toepassing iAsset zou een oplossing moeten bieden voor de andere werken van burgerlijke bouwkunde. Voor terreinen en gebouwen verwees de minister naar het voorzichtigheidsprincipe, maar hij kondigde ook aan dat de vastgoedbank in 2022 zal worden vervolledigd, wat in de komende jaren moet leiden tot een correcte waardering van de gebouwen.
- Geschillen: de mogelijkheid wordt onderzocht de VFLD-bevraging uit te breiden tot een intern geschillenregister, dat de beleidsdomeinen jaarlijks zullen actualiseren.
- Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen: de minister zal bepaalde verplichtingen in de jaarrekening 2022 doen opnemen en daarover verder overleg plegen met het Rekenhof.
- Nog door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap te betoelagen machtigingen: de Vlaamse overheid zal onderzoeken hoe zij de verbintenissen van de rechtspersonen kan matchen met de openstaande verbintenissen die het Ministerie financiert.
- Beleids- en begrotingstoelichting – uitvoering (BBT-BU): momenteel is de opname van prestatie-informatie nog niet verplicht. Het wijzigingsdecreet van de VCO voorziet daarin vanaf de begrotingsopmaak 2024.

De minister reageerde daarmee hoofdzakelijk op de opmerkingen die gekoppeld zijn aan de certificeringsluiken in het rekeningenrapport, maar niet op de overige opmerkingen. Behalve op de kwaliteit van de BBT bij de begrotingsuitvoering, ging de minister evenmin in op de onderwerpen uit hoofdstuk 4.

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

Bijlage 1

Overzicht van fouten en onzekerheden in de rekeningen

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen. Enkel de fouten die in de tabel **geel** zijn afgedrukt, zijn opgenomen in de certificeringsverklaringen. De kolom *Afwijking* geeft de grootorde van de impact aan. Als het om een onzekerheid gaat is het maximale bedrag van de afwijking weergegeven.

Tabel 41- Overzicht van de belangrijkste fouten en onzekerheden in de rekeningen
(bedragen in miljoen euro)

De afkortingen:

- F/O: fout of onzekerheid
- ESR cons: weerslag op de ESR-geconsolideerde rekening
- ESR AR: weerslag op de algemene rekening – gedeelte ESR-rekening
- BU AR: weerslag op de algemene rekening – gedeelte begrotingsuitvoering
- BE AR: weerslag op de algemene rekening – bedrijfseconomisch gedeelte

Rubriek en totaalbedrag rubriek	Omschrijving	Afwijking (+/-)	F/O	ESR-cons	ESR-AR	BU-AR	BE-AR	rekeningenrapport vorig jaar	rekeningenrapport huidig jaar	Referentie
Terreinen en gebouwen 2.055,0	Vastgoeddatabase: raming niet gewaardeerde terreinen en gebouwen	-1.608,3	O				x	onthouding	onthouding	2.2.2
Werken burgerlijke bouwkunde 14.705,6	Kanalen en havens niet gewaardeerd in balans	-7.727,8	O				x	onthouding	onthouding	2.2.2
	Inventarissen infrastructuur: dubbels en onvolledigheden	4.011,3	O				x	onthouding	onthouding	2.2.2
	Vervaardigingsprijs bruggen en tunnels: bijkomende kostprijsselementen	7.498,9	O				x	onthouding	onthouding	2.2.2
Activa in aanbouw en vooruitbetalingen 707,1	Deel activa in aanbouw werd al in gebruik genomen: niet overgeboekt en bijgevolg geen afschrijvingen (vooral reclassificatie)	-	O				x	rapport	opgelost	
Financiële vaste activa 19.378,1	Nieuwe waarderingsmethode toegelicht	-					x	bepaalde aangelegenheid	opgelost	
	Herwaardering moet op basis van geconsolideerd eigen vermogen	-	F				x	rapport	opgelost	2.2.2
	Fusie van VMH met PMV fout verwerkt	-	F				x	rapport	opgelost	

Rubriek en totaalbedrag rubriek	Omschrijving	Afwijking (+/-)	F/O	ESR-cons	ESR-AR	BU-AR	BE-AR	rekeningenrapport vorig jaar	rekeningenrapport huidig jaar	Referentie
Vorderingen op meer dan één jaar 2.182,6	Voorschot voor Sluis Terneuzen ten onrechte in resultaat genomen	62,9	F		x	x	x		rapport	2.3.2
Vorderingen op ten hoogste één jaar 2.561,2	Voorschot verzekeringsinstellingen ten onrechte in resultaat genomen	35,5	F		x	x	x		rapport	2.3.2
	Toegekende dividenden VPM niet opgenomen	-45,0	F				x	rapport	rapport	2.2.2
	Ontoereikende afwaardering van lang uitstaande niet-fiscale vorderingen	34,1	O				x	rapport	rapport	2.2.2
	Jaarafgrenzing: niet-opgenomen vordering Agodi (terugvordering lonen extra personeel)	-18,7	F		x	x	x	rapport	rapport	2.2.2
	Afgrenzing Digisprong (ICT infrastructuur aangekocht in 2021)	-10,9	F	x	x	x	x		rapport	2.3.2
Overlopende rekeningen 982,0	Geen voorziening voor lopende geschillen	-	O				x	onthouding	opgelost	2.2.2
Voorzieningen 1.544,6	Geen voorziening voor pensioenen	-	O				x	onthouding	opgelost	2.2.2
	Geen voorziening voor rampen	-	O				x	onthouding	opgelost	2.2.2
	Voorziening voor geschillen van rechtspersonen ten onrechte aangelegd bij ministerie	37,6	F				x		rapport	2.2.2
	Definitief afgehandelde dossiers zijn schulden ipv voorziening, behalve wanneer ze zijn geprefinancierd (in dat geval vordering op VFLD)	33,7	F				x		rapport	2.2.2
	Afgehandelde dossiers nog opgenomen in provisie, terwijl voor andere geschillen geen provisie werd aangelegd	19,9	F				x		rapport	2.2.2
Handels-schulden 691,2	Jaarafgrenzing MOW	-87,2	F				x	rapport	rapport	2.3.2
	Jaarafgrenzing vergoedingen elektriciteitsdistributeurs	-13,5	F		x	x	x		rapport	2.3.2
Overlopende rekeningen 1.408,8	Vlaams Opleidingsverlof te hoog geraamd	10,0	O	x	x	x	x		rapport	2.3.2

Rubriek en totaalbedrag rubriek	Omschrijving	Afwijking (+/-)	F/O	ESR-cons	ESR-AR	BU-AR	BE-AR	rekeningenrapport vorig jaar	rekeningenrapport huidig jaar	Referentie
Buitenbalans-verplichtingen	Openstaande verbintenissen (en cours)	-	-			x	x	onthouding	opgelost	
	Openstaande verbintenissen bij Vlaamse rechtspersonen op basis van vastleggingsmachtiging, nog te financieren door MVG	-5.200,0	O				x		onthouding	2.2.5
	Financiering toekomstige verbintenissen Oosterweel	-3.600,0	O				x	onthouding	onthouding	2.2.5
	Beschikbare kredietlijnen (o.m. kaskrediet)	3.750,0	O				x		onthouding	2.2.5
	Niet opname wachtlijst restauratie- en erfgoedpremies	-234,7	O				x	rapport	rapport	2.2.5
	Overlegcomité: discussie met federale overheid over doorrekening uitgaven RIZIV 4de kwartaal 2014	-458,0	O				x	overige aangelegenheid	onthouding	2.2.5
	Overlegcomité: veiling-opbrengsten emissierechten, COVID-vaccinatie, enzovoort	pm	O				x		onthouding	2.2.5
	Toegezegde EU-subsidies voor Herstel en Veerkracht (waarvan deel onzeker)	-1.962,0	O				x		onthouding	2.2.5
Waarderingsregels	Waarderingsregels burgerlijke bouwkunde: onzekerheden in toepassing ervan niet voldoende toegelicht	-	F				x	onthouding	onthouding	2.2.2
	Afwijkende waarderingsregels BFW niet toegelicht	-	F				x	onthouding	opgelost	2.2.6

Rubriek en totaalbedrag rubriek	Omschrijving	Afwijking (+/-)	F/O	ESR-cons	ESR-AR	BU-AR	BE-AR	rekeningenrapport vorig jaar	rekeningenrapport huidig jaar	Referentie
Toelichting	Inboeking ziekenhuisschuld wordt toegelicht	5.313,7	-				x	bepaalde aangele- genheid	overige aangele- genheid	2.2.3
	Overflowoperatie wordt toegelicht	1.190,0	-				x	bepaalde aangele- genheid	overige aangele- genheid	2.2.3
	Afhankelijkheid van federale operatoren en fiscus	pm	O	x	x	x	x	overige aangele- genheid	overige aangele- genheid	2.3.2
	Technische correctie vastleggingsmachtigingen wordt toegelicht	3.447,0	-			x		bepaalde aangele- genheid	bepaalde aangele- genheid	2.3.2
	Overgedragen resultaat = technisch saldo	pm	-		x			overige aangele- genheid	overige aangele- genheid	2.4
	Extracomptabele correcties	pm	-	x	x			bepaalde aangele- genheid	bepaalde aangele- genheid	2.4
Consolidatie	VSB - afhankelijkheid van zorgkassen	pm	O	x				overige aangele- genheid	overige aangele- genheid	3.4.1

Bijlage 2

Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen

Tabel 42 – Verklaringen bedrijfsrevisor

Verklaring bedrijfsrevisor	Aantal instellingen
Zonder voorbehoud	131
Met voorbehoud	5
Onthouding	-
Afkeuring	-
Niet ontvangen	12
Geen bedrijfsrevisor	46
Totaal	194

De rekeningen die in de onderstaande tabel *gecursiveerd* zijn, zijn kleinere entiteiten die conform artikel 3, § 2 van de VCO niet worden geconsolideerd.

Tabel 43 – Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen¹⁸⁸ – stand op 2 juni 2022

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie			
Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	16-03-2022	23-03-2022	zonder voorbehoud
<i>Sociale Dienst voor het Vlaams Overheidspersoneel</i>	<i>28-03-2022</i>	<i>31-03-2022</i>	<i>beperkt nazicht zonder opmerkingen</i>
De Rand vzw	28-03-2022	01-04-2022	zonder voorbehoud
Muntpunt vzw	14-03-2022	01-04-2022	zonder voorbehoud
<i>Toegankelijk Vlaanderen</i>	<i>31-03-2022</i>	<i>29-03-2022</i>	<i>zonder voorbehoud</i>
Vlaams Brusselfonds	18-03-2022	21-03-2022	nvt
Agentschap Integratie en Inburgering	31-03-2022	01-04-2022	zonder voorbehoud
Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen	29-03-2022	30-03-2022	met voorbehoud
Vlaanderen Connect	29-03-2022	02-06-2022	zonder voorbehoud
Toerisme Vlaanderen (TVL)	24-03-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen - Flanders Investment and Trade (VLAIO/FIT)	30-03-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud

¹⁸⁸ Daarnaast worden ook de rekeningen van het Vlaams Parlement en de drie paraparlementaire instellingen (Vlaamse Ombudsdienst, Vlaams Vredesinstituut en Kinderrechtencommissariaat) opgenomen in de geconsolideerde rekening.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
<i>Vlaams-Europees Verbindingsagentschap (VLEVA) vzw</i>	25-03-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand (VVOB) vzw	31-03-2022	04-04-2022	niet ontvangen
DAB Catering en Schoonmaak	21-02-2022	31-03-2022	nvt
DAB Overheidspersoneel	23-02-2022	31-03-2022	nvt
DAB ICT	23-02-2022	31-03-2022	nvt
DAB Audit Vlaanderen	17-02-2022	31-03-2022	nvt
DAB Inclusieve Financiering	16-02-2022	31-03-2022	nvt
Beleidsdomein Financiën en Begroting			
VFLD	31-03-2022	01-04-2022	nvt
NV Diestsepoort	29-03-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie			
Agentschap Plantentuin Meise	30-03-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
ARKIMEDESfonds I nv	03-05-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
ARKIMEDES Management nv	27-05-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud
be-DIVE	17-05-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Biotechfonds Vlaanderen nv	03-05-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud
<i>Center for Beta Cell Therapy in Diabetes</i>	29-03-2022	29-03-2022	nvt
<i>Designplatform Gent Oost-Vlaanderen</i>	niet bekend	29-03-2022	nvt
Excico Group nv	niet bekend	30-03-2022	nvt
<i>Flanders District of Creativity</i>	23-03-2022	24-03-2022	zonder voorbehoud
Flanders Future Techfund	10-05-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Flanders Technology International	29-03-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud
Fonds voor Innoveren en Ondernemen	12-03-2022	15-03-2022	zonder voorbehoud
Fonds Wetenschappelijk Onderzoek	30-03-2022	19-04-2022	zonder voorbehoud
Gigant nv	07-06-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
Greenville	13-05-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Het Waterschei Project nv	16-05-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
<i>Holding Wetenschapspark Waterschei nv</i>	03-06-2022	04-04-2022	niet ontvangen
Immo Schurhoven	13-05-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
KMOFIN 2 nv	16-05-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
<i>Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten</i>	24-03-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
LAK Invest nv	19-04-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
Limburgse Reconversie Maatschappij nv	16-05-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
LRM Beheer	16-05-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
Mijnen nv	16-05-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Mijnschade en Bemaling Limburgs Mijngedebiet nv	16-05-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
Participatiemaatschappij Vlaanderen nv	17-05-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
PMV Beheer nv	30-05-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
PMV/z-leningen	03-05-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
PMV/z-Waarborgen	03-05-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud
Site-Ontwikkeling Vlaanderen	26-04-2022	05-05-2022	zonder voorbehoud
<i>Sustainable Energy Ventures</i>	<i>09-05-2022</i>	<i>31-03-2022</i>	<i>zonder voorbehoud</i>
Media Invest Vlaanderen	09-05-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
Vlaams Instituut voor de Zee	23-03-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
Vlaams Interuniversitair Instituut voor Biotechnologie	20-04-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek	26-04-2022	05-05-2022	zonder voorbehoud
Vlaamse Participatie Maatschappij nv	15-03-2022	23-02-2022	zonder voorbehoud
Beleidsdomein Onderwijs en Vorming			
Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs	30-03-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Artesis Plantijn Hogeschool Antwerpen	30-03-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
Arteveldehogeschool	28-03-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud
Associatie KU Leuven vzw	28-03-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Associatie Universiteit en Hogescholen Antwerpen vzw	31-03-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Associatie Universiteit Hogescholen Limburg vzw	24-03-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Associatie Universiteit Gent	15-03-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
DBFM Scholen van Morgen	16-05-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Erasmushogeschool Brussel	28-03-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud
Evangelische Theologische Faculteit vzw	07-04-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
Gemeenschapsonderwijs	25-03-2022	30-03-2022	nvt
Hoger Instituut Maria Middelaars	22-03-2022	30-03-2022	nvt
Hogere Zeevaartschool	21-03-2022	25-04-2022	zonder voorbehoud

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Hogeschool Gent	23-03-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud
Hogeschool PXL	30-03-2022	05-04-2022	zonder voorbehoud
Hogeschool West-Vlaanderen	22-03-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
Instituut Tropische Geneeskunde	28-03-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Karel de Grote Hogeschool, Katholieke Hogeschool Antwerpen	24-03-2022	06-04-2022	zonder voorbehoud
Katholieke Hogeschool Vives Noord	28-03-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
Katholieke Hogeschool Vives Zuid	28-03-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
Katholieke Universiteit Leuven	29-03-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Luca School of Arts	28-03-2022	17-03-2022	zonder voorbehoud
Moev	29-03-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
Odisee	28-03-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
<i>Patrimonium en Ondersteunende Diensten van de Faculteiten</i>		<i>niet ontvangen</i>	
School Invest	30-03-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud
<i>Sociale Dienst voor de Personeelsleden van het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap</i>	<i>niet bekend</i>	22-03-2022	<i>nvt</i>
Thomas More Kempen	28-03-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud
Thomas More Mechelen-Antwerpen	28-03-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud
UC Leuven	28-03-2022	23-03-2022	zonder voorbehoud
UC Limburg	28-03-2022	23-03-2022	zonder voorbehoud
<i>UGent Biocentrum Agri-Vet</i>		<i>niet ontvangen</i>	
<i>UHasselt Plus</i>		<i>niet ontvangen</i>	
Universitaire Associatie Brussel	21-03-2022	19-04-2022	zonder voorbehoud
Universiteit Antwerpen	29-03-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
Universiteit Gent	25-03-2022	19-04-2022	zonder voorbehoud
Universiteit Hasselt	24-03-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Vlaamse Hogescholenraad	25-03-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
Vlaamse Interuniversitaire Raad	31-03-2022	06-04-2022	zonder voorbehoud
Vlaamse Onderwijsraad	10-03-2022	06-04-2022	<i>nvt</i>
Vrije Universiteit Brussel	29-03-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud
Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin			
Opgroeien Regie (Fonds Jongerenwelzijn)	30-03-2022	07-04-2022	zonder voorbehoud
Opgroeien Regie (Kind en Gezin)	31-03-2022	05-04-2022	zonder voorbehoud

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid	30-03-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud
<i>Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Geel</i>	<i>28-03-2022</i>	<i>04-04-2022</i>	<i>zonder voorbehoud</i>
<i>Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Rekem</i>	<i>30-03-2022</i>	<i>30-03-2022</i>	<i>zonder voorbehoud</i>
Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap	28-03-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden	25-03-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
Agentschap voor Vlaamse Sociale Bescherming	17-03-2022	17-03-2022	met voorbehoud
<i>Koninklijke Academie Geneeskunde voor België</i>	<i>26-03-2022</i>	<i>31-03-2022</i>	<i>nvt</i>
Vlaams Agentschap Samenwerking rond gegevensdeling tussen actoren in de zorg	28-03-2022	29-03-2022	nvt
<i>Vlaamse Zorgkas</i>	<i>28-04-2022</i>	<i>06-05-2022</i>	<i>zonder voorbehoud</i>
<i>Geconsolideerde rekening Commissies Juridische Bijstand</i>	<i>01-04-2022</i>	<i>04-04-2022</i>	<i>nvt</i>
Infino Vlaanderen	28-03-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
Kidslife Vlaanderen	31-03-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
My Family	15-04-2022	20-04-2022	zonder voorbehoud
Parentia Vlaanderen	20-04-2022	21-04-2022	zonder voorbehoud
DAB Centrum voor Informatie, Communicatie en Vorming in de Welzijnssector	16-02-2022	31-03-2022	nvt
Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media			
Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie (VRT)	10-05-2022	05-04-2022	zonder voorbehoud
Agentschap Sport Vlaanderen	30-03-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Topstukkenfonds	21-3-2022	02-05-2022	nvt
Vlaamse Regulator voor de Media	17-03-2022	21-03-2022	zonder voorbehoud
Literatuur Vlaanderen	02-03-2022	29-03-2022	zonder voorbehoud
Kunsthuis Opera Vlaanderen Ballet Vlaanderen	24-05-2022	05-04-2022	met voorbehoud
Museum voor Hedendaagse Kunsten Antwerpen	28-03-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
<i>Beheer Kunstsites vzw</i>	<i>goedgekeurd AV 10-03-2022 niet ondertekend</i>	<i>19-04-2022</i>	<i>zonder voorbehoud</i>
KMSKA vzw	15-03-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
EV KMSKA	21-02-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
Vlaamse Audiovisueel Fonds	28-03-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
De Singel	10-03-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
<i>Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde</i>	<i>niet bekend</i>	<i>24-03-2022</i>	<i>zonder voorbehoud</i>
Sportcomplex Vlaanderen – Heusden Zolder	18-03-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
<i>Topsportthal Gent vzw</i>	<i>14-03-2022</i>	<i>06-04-2022</i>	<i>nvt</i>
Antwerp Symphonic Orchestra	27-04-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Z33	14-03-2022	19-04-2022	zonder voorbehoud
DAB Kasteel – Domein van Gaasbeek	17-02-2022	04-04-2022	nvt
DAB Uitleendienst kampeermateriaal voor de Jeugd	17-02-2022	04-04-2022	nvt
DAB Frans Masereel Centrum	16-02-2022	04-04-2022	nvt
DAB Cultureel Centrum van de Vlaamse Gemeenschap Landcommanderij Alden Biesen	18-02-2022	04-04-2022	nvt
Beleidsdomein Werk en Sociale Economie			
VDAB	29-03-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
<i>ESF-Agentschap Vlaanderen</i>	<i>25-03-2022</i>	<i>30-03-2022</i>	<i>zonder voorbehoud</i>
Beleidsdomein Landbouw en Visserij			
EV-ILVO	31-03-2022	31-03-2022	met voorbehoud
VLIF	25-03-2022	28-03-2022	nvt
<i>FSJ</i>	<i>29-03-2022</i>	<i>29-03-2022</i>	<i>nvt</i>
FIVA	25-03-2022	28-03-2022	nvt
<i>VILT vzw</i>	<i>31-03-2022</i>	<i>04-04-2022</i>	<i>nvt</i>
Beleidsdomein Omgeving			
OVAM	31-03-2022	04-04-2022	nvt
VMM	31-03-2022	04-04-2022	nvt
Grindfonds	03-05-2022	05-05-2022	nvt
VLM	23-03-2022	31-03-2022	met voorbehoud
VREG	18-03-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
<i>VMW (De Watergroep)</i>	<i>10-06-2022</i>	<i>28-03-2022</i>	<i>zonder voorbehoud</i>
SAR Minaraad	24-02-2022	24-03-2022	nvt
EV INBO	28-03-2022	04-04-2022	nvt
<i>EV OC-ANB</i>	<i>25-03-2022</i>	<i>30-03-2022</i>	<i>zonder voorbehoud</i>
Vlaams Energiebedrijf	04-05-2022	24-03-2022	zonder voorbehoud
Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening	15-03-2022	04-04-2022	nvt

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Rubiconfonds	03-05-2022	05-05-2022	nvt
VOI A Vlaams Financieringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (Vlabinvest)	01-03-2022	04-04-2022	nvt
EVA Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW)	26-04-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
<i>Domus Flandria NV</i>	<i>31-03-2022</i>	<i>25-05-2022</i>	<i>zonder voorbehoud</i>
Vlaams Woningfonds CVBA (VWF)	04-05-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
VOI A Garantiefonds voor huisvesting	31-03-2022	04-04-2022	nvt
EKM – Demer en Dijle	niet bekend	niet ontvangen	zonder voorbehoud
EKM Elk zijn Huis	25-04-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
EKM Hypostart	niet bekend	niet ontvangen	zonder voorbehoud
<i>EKM Indomi</i>	<i>niet bekend</i>	<i>niet ontvangen</i>	<i>niet ontvangen</i>
EKM Kempische Heerd	niet bekend	17-05-2022	niet ontvangen
EKM Landwaarts Sociaal Woonkrediet	niet bekend	15-03-2022	zonder voorbehoud
<i>EKM Mijn Huis</i>	<i>niet bekend</i>	<i>niet ontvangen</i>	<i>zonder voorbehoud</i>
EKM Ons Eigen Huis	13-03-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
EKM Onesto Kredietmaatschappij	19-04-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
EKM Onesto Woonkrediet voor Vlaanderen	31-03-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
EKM Volkskrediet de Toren	29-04-2022	07-04-2022	niet ontvangen
EKM Westvlaams Woonkrediet	19-04-2022	16-02-2022	zonder voorbehoud
DAB Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur (Minafonds)	22-02-2022	04-04-2022	nvt
DAB Grondfonds	21-02-2022	04-04-2022	nvt
DAB Fonds voor de Financiering van het Urgentieplan voor de Sociale Huisvesting	18-02-2022	04-04-2022	nvt
DAB Fonds ter bestrijding van Uithuiszettingen	18-02-2022	04-04-2022	nvt
Mobiliteit en Openbare Werken			
VVM – De Lijn	29-04-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
De Vlaamse Waterweg	25-05-2022	03-05-2022	zonder voorbehoud
Pendelfonds	29-03-2022	31-03-2022	nvt
Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel NV	12-08-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
<i>NV Vlaamse Havens</i>	<i>08-06-2022</i>	<i>05-04-2022</i>	<i>niet ontvangen</i>
Tunnel Liefkenshoek NV	28-04-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
LOM Vlaanderen NV	15-06-2022	01-06-2022	zonder voorbehoud

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
<i>Site Kanaal</i>	25-05-2022	28-03-2022	<i>niet ontvangen</i>
De Werkvennootschap	03-05-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Wandelaar Invest NV	27-05-2022	31-03-2022	zonder voorbehoud
Vlaamse Stichting Verkeerskunde	22-04-2022	04-04-2022	nvt
Livan Infrastructure	29-04-2022	19-04-2022	zonder voorbehoud
Project Brabo I	07-04-2022	04-04-2022	zonder voorbehoud
Via Noord Zuid Kempen	05-04-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
Via Zaventem	06-04-2022	28-03-2022	zonder voorbehoud
Via R4 – Gent	05-04-2022	30-03-2022	zonder voorbehoud
DAB Loodswezen	25-02-2022	04-04-2022	nvt
DAB Vlaams Infrastructuurfonds	23-02-2022	31-03-2022	nvt
DAB Vloot	17-03-2022	04-04-2022	nvt

Bijlage 3

Lijst van ondersteunende onderzoeken

Het Rekenhof onderbouwt zijn oordeel over de overheidsrekeningen niet alleen met zijn controles op de algemene en geconsolideerde rekeningen, maar ook met ondersteunende onderzoeken. Ondersteunende procesonderzoeken richten zich op de evaluatie van beheersmaatregelen door middel van interviews, documentanalyse en transactiecontroles. Deze onderzoeken beoordelen de mate waarin het proces wordt beheerst en onderbouwen zodoende rechtstreeks de certificeringsverklaring. Daarnaast zijn er ook ondersteunende rechtmatigheidsonderzoeken. Zij richten zich op de wettigheid en de rechtmatigheid van de verrichtingen.

In de onderstaande tabel zijn de ondersteunende onderzoeken 2021 opgenomen waarover aan de minister(s) werd gerapporteerd:

Tabel 44 – Ondersteunende onderzoeken

Briefdatum	Dossiernummer	Onderzoek
12/01/2022	3.729.583	Impulseo
29/03/2022	3.727.349	Opvolgonderzoek subsidies overige beleidsthema's
15/03/2022	3.729.028	Armoedebestrijding en samenlevingsopbouw
02/22/2022	3.729.614	Ondersteunend onderzoek lokaal mobiliteitsbeleid AWV
16/02/2022	3.730.196	Vlaams Opleidingsverlof

Impulseo

Het Rekenhof heeft een ondersteunend procesonderzoek uitgevoerd naar de leningen, startpremies en subsidies die aan huisartsen worden verleend via het Impulsefonds. Dat proces blijkt voldoende beheerst te zijn, maar het Rekenhof formuleerde op 12 januari 2022 in een brief aan de minister van Welzijn een aantal belangrijke verbeterpunten en aanbevelingen. Zij betroffen onder meer de overeenkomsten met de steunpunten, de controle door de AZG op de boekhouding van de PMV/z, de opbouw en orde van de dossiers, de terugvordering van premies als een arts de praktijk verlaat, en de subsidieberekening.

Opvolgonderzoek subsidies overige beleidsthema's

Eind 2019 en begin 2020 voerde het Rekenhof een ondersteunend procesonderzoek uit naar de subsidies voor andere beleidsthema's in het onderwijs. Twee jaar daarna heeft het een opvolgonderzoek uitgevoerd. Daaruit bleek dat het departement Onderwijs en Vorming met initiatieven is tegemoetgekomen aan een aantal opmerkingen uit het initieel ondersteunend onderzoek. Een aantal andere pijnpunten, zoals de laattijdige ondertekening van de ministeriële subsidiebesluiten en de onvolledige en onduidelijke verantwoordingsdossiers, blijven voorlopig bestaan en zullen worden aangepakt bij de invoering van het nieuwe subsidiebehandelingssysteem, dat in ontwikkeling is sinds 2021 en eind 2022 normaliter zal worden toegepast. Het Rekenhof deelde deze vaststellingen mee op 29 maart 2022 aan de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en de minister van Onderwijs.

Armoedebestrijding en samenlevingsopbouw

Het Rekenhof voerde een ondersteunend procesonderzoek naar de subsidiëring van armoedebestrijding en samenlevingsopbouw bij het departement WVG. Het ging na in welke mate het departement dit subsidieproces beheerst en in welke mate in de toekomst kan worden gesteund op de interne controle. Het Rekenhof heeft ook de aanbevelingen die verband houden met de interne controle uit zijn voorgaande onderzoeken in dit domein opnieuw beoordeeld. Het stelde een aantal verbeteringen vast. Zo is inmiddels een handleiding financiële controle opgesteld en vond een risicoanalyse plaats. De opmerkingen over de doorlooptijden en de financiële screening blijven echter nog van toepassing. Het Rekenhof vroeg in een brief van 15 maart 2022 aan de secretaris-generaal van het departement WVG ook om altijd dezelfde methodiek toe te passen bij de screening van projectvoorstellen en de regelgeving op de inhouding van subsidies bij laattijdige indiening van stukken, consequent toe te passen.

Ondersteunend onderzoek lokaal mobiliteitsbeleid AWV

Op 2 februari 2022 heeft het Rekenhof het management van het Agentschap Wegen en Verkeer geïnformeerd over het onderzoek van de openstaande vastleggingen inzake mobiliteitsconvenanten, subsidies en samenwerkingsovereenkomsten met lokale overheden voor het mobiliteitsbeleid. Eind 2021 stond ongeveer 300 miljoen euro verbintenissen open. De bestaande rapporteringsmogelijkheden in het boekhoudsysteem en het dossieropvolgingsysteem zijn ontoereikend om de verbintenissen die moeten worden gefinancierd, efficiënt en systematisch op te volgen. De financieringen van de aanleg door gemeenten van fietspaden langs gewestwegen zijn ten onrechte als subsidie geboekt. De meeste openstaande verbintenissen hebben betrekking op mobiliteitsconvenanten, voorafgaand aan de regeling van 25 januari 2013. De informatie over die openstaande kredietvastleggingen is niet altijd actueel en het aanhouden van die vastleggingen is niet altijd voldoende verantwoord.

Vlaams Opleidingsverlof

Op 16 februari 2022 heeft het Rekenhof het management van het departement Werk en Sociale Economie geïnformeerd over de conclusies van zijn onderzoek naar het subsidieproces Vlaams Opleidingsverlof, dat het betaald educatief verlof vervangt. Het proces is logisch opgebouwd en de onderzochte dossiers zijn correct uitbetaald. De ontwikkeling van het dossieropvolgingsysteem heeft vertraging opgelopen en de applicatie zal pas volledig operationeel zijn in 2022. De werkgevers en opleidingverstrekkers rapporteren de prestaties vaak incorrect of laattijdig, waardoor het departement WSE de subsidie niet onmiddellijk kan uitbetalen. Voor het boekjaar 2021 is 28,5 miljoen euro aangerekend voor individuele terugbetalingsaanvragen uit het schooljaar 2019-2020. De overige aanrekeningen steunen op ramingen voor de uitgaven voor de schooljaren 2020-2021 en 2021-2022. Doordat actuele gegevens ontbreken en de aanvraaggegevens nog veel correcties vergen, blijven de aangerekende ramingen onzeker.

Bijlage 4**Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting**

Aan mevrouw Hilde François

Voorzitter van het Rekenhof

Betreft: De algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap voor het boekjaar 2021

Mevrouw de Voorzitter,

Ik heb de eer u hierbij het antwoord aan het Rekenhof op de opmerkingen van het Rekenhof, per mail van 7 juni 2022 ontvangen, op de Algemene Rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap voor het boekjaar 2021 voor te leggen.

Hoogachtend,

Matthias Diependaele

Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

**Antwoord op het rekeningenrapport over 2021 van het Rekenhof
m.b.t. de algemene rekeningen 2021 van de Vlaamse Gemeenschap
en de geconsolideerde rekening 2021 van de Vlaamse deelstaatoverheid.**

2021 was het tweede jaar waarin het decreet en de besluiten VCO van toepassing waren. Dit betekent ook dat het Rekenhof de rekeningen voor de tweede maal certificeerde. De algemene rekening bestaat uit een drieluik: de bedrijfseconomische jaarrekening, de uitvoering van de begroting en de ESR-rapportering. Voor ieder van die luiken heeft het Rekenhof een afzonderlijke certificering afgeleverd. Een overzicht, waarbij we voor de duidelijkheid ook de vergelijking met vorig jaar meegeven.

Onderdeel rekening	2021	2020
Bedrijfseconomische jaarrekening	onthoudende verklaring	onthoudende verklaring
Uitvoering van de begroting	goedkeurende verklaring	verklaring met voorbehoud
ESR-rekening algemene rekening	goedkeurende verklaring	goedkeurende verklaring
Geconsolideerde ESR-rekening	goedkeurende verklaring	goedkeurende verklaring

Er is dus opnieuw vooruitgang. Zo werden de opmerkingen rond activa in aanbouw en financiële vaste activa opgenomen en resulteren deze in 2021 in geen verdere opmerkingen. Ook de aanpak van de voorzieningen heeft ertoe geleid dat er geen onthouding meer is op dat punt. Ik ben dan ook blij dat de grote lijnen van de rekeningen correct zitten, ook bij de bedrijfseconomische jaarrekening, en de discussie zich kan toespitsen op specifieke aandachtspunten waar mijn administratie elk jaar stappen zet ter verbetering. Dat er nog steeds ruimte is voor verbetering van de bedrijfseconomische rekening blijkt uit het nuttige rapport van het Rekenhof. We komen van ver en vooral het voeren van de boekhouding van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en het op basis daarvan opstellen van de algemene rekening blijkt een complex gegeven. Maar we bouwen, zoals gepland, gestaag voort.

Zoals de voorgaande jaren wil ik hierna verder ingaan op de verschillende werven. Deze werven vereisen een grote samenwerking met de andere entiteiten om de juiste afspraken te maken en concrete kaders uit te werken. Deze samenwerking is/wordt op een structurele manier opgezet en uitgebouwd. Volledige oplossingen vragen hun tijd. Mijn administratie zal hierover ook blijvend overleggen met het Rekenhof over de vorderingen van deze werven.

Werk 1: jaarafgrenzing

De vroegere lange lijst aan opmerkingen van het Rekenhof op de jaarafgrenzing blijft sterk gereduceerd.

De uitdaging van 2021 bestond erin om ervoor te zorgen dat de nieuwe aanrekeningsregels op inkomensoverdrachten door alle beleidsdomeinen blijvend goed worden toegepast. Ik meen te mogen stellen dat we daarin geslaagd zijn.

Een terugkerend probleem is de afgrenzing van de openbare werken. Niettegenstaande de bijkomende inspanningen die geleverd werden door de boekhouddiensten binnen MOW blijft de jaarafgrenzing een aandachtspunt. De inspanningen hebben ook geloond, maar tot nu toe nog onvoldoende. Het is de bedoeling om in de loop van 2022 die processen verder te optimaliseren, met als doel te evolueren naar een structurele oplossing. Ik denk dat het Rekenhof het met mij eens is dat een juiste afgrenzing een moeilijk proces is.

Werk 2: Interrelaties of toelagestromen tussen entiteiten van de Vlaamse overheid

In 2020 had het Rekenhof opgemerkt dat er weinig afstemmingen van interrelaties in de jaarrekening waren opgenomen. Hoofdprobleem was dat de afstemmingen door de betrokken entiteiten weliswaar werden gemaakt, maar dat zij niet centraal aan het Departement Financiën en Begroting werden overgemaakt. De initiatieven om dit proces te verbeteren die in 2021 werden genomen, hebben reeds hun vruchten afgeworpen. In 2022 zullen deze stappen systematisch worden verdergezet.

Werk 3: Waardering van de activa

Zeker niet nieuw is dat de waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde een meerjaren-traject is dat nog verschillende jaren zal moeten lopen om alle opmerkingen weg te kunnen werken. Zoals reeds aangegeven is hier een hoge mate van samenwerking vereist met verschillende entiteiten. In 2021 zijn terug verbeteringen aangebracht, zo is o.a. gewerkt rond de waardering van fietspaden. In 2022 is het de bedoeling om een overzicht met een bijhorende waardebepaling van de werken van burgerlijke bouwkunde die gerelateerd zijn aan de maritieme toegang te verwerven.

Eens in kaart gebracht zullen ze dan via een herwerkte beginbalans in de jaarrekening kunnen verwerkt worden.

Verdere optimalisaties inzake de werken van burgerlijke bouwkunde zijn voor de komende jaren te verwachten via de ontsluiting van de digitale toepassing iAsset. Om de link te leggen tussen de in ontwikkeling zijnde toepassing iAsset enerzijds en de boekhouding anderzijds, zullen uiteraard verdere afspraken met de betrokkenen moeten worden gemaakt. Hier is het nodige engagement uitgesproken door de diverse actoren. Via die toepassing zou het mogelijk kunnen gemaakt worden om vertrekkend vanuit de juiste inventaris aan wegen, bruggen, sluizen, dijken ... een waardering hieraan te koppelen. Dubbeltellingen, problemen rond eigenaarschap ... zouden vanaf dan tot het verleden moeten behoren.

Naar de toekomst toe, en al dan niet samen met het iAsset-project, zal bekeken worden om de waarderingsregels, meer bepaald de kostprijs-elementen van de verschillende activa-categorieën binnen de werken van burgerlijke bouwkunde, te uniformiseren.

De aanpak van de waardering van terreinen en gebouwen ligt in dezelfde lijn met de waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde. Het Rekenhof merkt hier een onderwaardering op, wat resulteert in een element van onthouding. Een aantal gronden en het merendeel van de gebouwen werden bij de implementatie van de herwerkte beginbalans, inderdaad in de jaarrekening met een nulwaarde opgenomen. De vereiste informatie om tot een adequate waardebepaling te komen, ontbreekt immers. Vanuit dat oogpunt wordt door mijn administratie het voorzichtigheidsbeginsel gehanteerd om de balanswaardering niet ongefundeerd te waarderen.

Voor de gebouwen werd aan de vastgoedverantwoordelijken van de entiteiten in 2021 gevraagd om de vastgoeddatabank te vervolledigen, zodat voor de gebouwen die initieel niet gewaardeerd konden worden, een waardebepaling kan worden uitgevoerd. De analyse van deze verrijkingsoefening van de vastgoeddatabank zal dit jaar worden uitgevoerd. Mijn administratie zal dan nagaan in welke mate de gegevens zijn aangevuld en op hun beurt kunnen leiden tot een waardering en zo terug stappen vooruit te kunnen zetten. Dit traject zal enkele jaren duren.

Werf 4: Geschillen

Geschillen is een verantwoordelijkheid van elk beleidsdomein. Om ze in de jaarrekening te kunnen opnemen is het van wezenlijk belang dat de verschillende dossiers centraal aangemeld worden. Vorig jaar had ik aangekondigd dat we zouden onderzoeken in welke mate de tool waarover het VFLD beschikt, daarvoor zou geschikt zijn. De tool is alvast nuttig om een deel van de geschillen in kaart te brengen. Er wordt nu onderzocht in welke mate de VFLD-bevraging kan worden uitgebreid naar een intern geschillenregister, dat dan jaarlijks door de beleidsdomeinen zou worden geactualiseerd. De tool op zich is nog geen garantie voor de juistheid van gegevens. Mijn administratie engageert zich om via duiding en sensibilisering dit veranderingstraject in goede banen te leiden. Ook hier is de verwachting dat het veranderingstraject enkele jaren zal lopen.

Werf 5: niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen

Een opmerking van het Rekenhof is dat de buitenbalansverplichtingen, met name voor belangrijke principeovereenkomsten met grote financiële gevolgen en openstaande verbintenissen, onvoldoende toegelicht zijn. Deze opmerking heeft ook geleid tot een element van onthouding.

Dit is eenzelfde opmerking die het Rekenhof vorig jaar ook heeft gemaakt. Ik blijf hier toch net als vorig jaar voorbehoud maken. Voor bepaalde voorbeelden kan ik het Rekenhof volledig volgen, en zal ik dus vragen om ze in de jaarrekening 2022 als een buitenbalansverplichting op te nemen. Ik wil wel al meteen meegeven dat voor sommige dit wellicht enkel zal kunnen door middel van een kwalitatieve beschrijving. Voor enkele andere voorbeelden van het Rekenhof (bijv. de kasfaciliteit) zal mijn administratie in overleg gaan met het Rekenhof.

Werf 6: Nog door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap te betoelagen machtigingen

In het Rekeningenrapport merkt het Rekenhof op dat in de jaarrekening geen informatie wordt verstrekt over openstaande verbintenissen die Vlaamse rechtspersonen op grond van een machtiging hebben aangegaan; wat ook heeft geleid tot een element van onthouding. Meer in het bijzonder gaat het over het nog door de Vlaamse Gemeenschap te betoelagen bedrag.

Het omgaan met vastleggingsboekhouding was in het verleden al een moeilijk gegeven. Het is uiteraard de bedoeling dat alle rechtspersonen hier ook de nodige informatie verschaffen en hun verbintenissenboekhouding rapporteren in het voorziene sjabloon. Mijn administratie zal de rechtspersonen hierover verder sensibiliseren. Daarnaast onderzoeken we de mogelijkheid hoe we deze verbintenissen kunnen matchen met de openstaande verbintenissen die door het ministerie moeten worden gefinancierd.

Werf 7: Beleids- en begrotingstoelichting – uitvoering (BBT)

Met betrekking tot de evolutie naar een prestatie-geïnformeerde begroting en uitvoering kan ik melden dat bij de BBT-instructies begrotingsopmaak 2022 en begrotingsopmaak 2023 er nog altijd, net zoals in 2021, gebruik kan worden gemaakt van prestatie-informatie (SMART-Indicatoren). In het wijzigingsdecreet VCO is voorzien dat er met ingang van de begrotingsopmaak 2024 de begroting en de bijbehorende BBT op basis van prestatie-informatie zal worden opgemaakt. De verschillende beleidsdomeinen zijn dus momenteel nog niet verplicht om prestatie-informatie op te nemen in hun beleids- en begrotingstoelichtingen. Er kunnen, op basis van de huidige instructies, echter wel al stappen in de richting van prestatie-geïnformeerd begroten worden gezet om dit dan vanaf 2024 structureel te gaan verankeren.

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



WETTELIJK DEPOT

D/2022/1128/32

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

www.rekenhof.be